

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 2 : Auditions

(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>
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	5
• Audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage « Paroles de flics » (Mardi 6 février 2018).....	5
• Audition de la fédération syndicale de la police nationale - CFDT (Mercredi 7 février 2018).....	21
• Audition de la fédération syndicale de la police nationale - FO (Mercredi 7 février 2018).....	39
• Audition de la fédération syndicale de la police nationale - UNSA-FASMI (Mercredi 7 février 2018).....	51
• Audition de M. Guillaume Lebeau et de Mme Maggy Biskupski (Mercredi 7 février 2018).....	61
• Audition de Mmes Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO), et Amélie Piaux, psychologue au SSPO (Mardi 13 février 2018).....	77
• Audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat (Mardi 13 février 2018).....	89
• Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), New-York et à Shanghai (Mardi 13 février 2018).....	97
• Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (Mercredi 14 février 2018).....	111
• Audition de M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale (Mercredi 14 février 2018).....	123
• Audition de 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) (Mercredi 14 février 2018).....	137
• Table ronde de syndicats de policiers municipaux (Jeudi 15 février 2018).....	161
• Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (Mardi 20 février 2018).....	179
• Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits (Mercredi 7 mars 2018).....	197
• Table ronde d'associations nationales professionnelles de militaires (Mercredi 7 mars 2018).....	205
• Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne (Jeudi 8 mars 2018).....	217
• Audition de 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° (Jeudi 8 mars 2018).....	233
• Audition de représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) (Mardi 13 mars 2018).....	247
• Audition de représentants de la fédération syndicale CFE-CGC Police nationale -°Alliance (Mercredi 14 mars 2018).....	259

• Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et du Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administration et financière (<i>Mercredi 14 mars 2018</i>)	269
• Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière direction (<i>Mardi 20 mars 2018</i>)	285
• Table ronde de représentants d'associations membres de l'« Entente gendarmerie » (<i>Mercredi 21 mars 2018</i>)	295
• Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale (<i>Mercredi 21 mars 2018</i>)	309
• Audition de M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale, Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix, et de Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien (<i>Mardi 27 mars 2018</i>)	323
• Audition du Général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, et du Colonel Charles Bourillon, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaines (<i>Mercredi 27 mars 2018</i>)	341
• Audition de 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 (<i>Mercredi 28 mars 2018</i>).....	349
• Audition de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre (<i>Mardi 3 avril 2018</i>).....	359
• Audition du Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et du Dr Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé par la Cour de cassation (<i>Mardi 10 avril 2018</i>).....	379
• Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (<i>Mardi 10 avril 2018</i>).....	391
• Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (<i>Mercredi 18 avril 2018</i>).....	405
• Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice (<i>Mardi 15 mai 2018</i>).....	427
• Audition de M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire (<i>Mardi 15 mai 2018</i>).....	445
• Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe (<i>Mardi 15 mai 2018</i>)	453
• Table ronde de représentants d'organisations syndicales de surveillants pénitentiaires (<i>Mercredi 16 mai 2018</i>)	463
• Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police (<i>Mercredi 16 mai 2018</i>)	475
• Audition de Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale (<i>Jeudi 31 mai 2018</i>).....	497
• Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure (<i>Jeudi 31 mai 2018</i>).....	515

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**Audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste,
auteur de l'ouvrage « Paroles de flics »**

(Mardi 6 février 2018)

M. Michel Boutant, président. - Notre commission d'enquête débute ses travaux avec l'audition de M. Jean-Marie Godard, journaliste au magazine *Society*, auteur de l'ouvrage *Paroles de flics*, écrit après de nombreux entretiens et rencontres menés pendant un an au sien de divers services de la police nationale, et qui représente donc une source d'information précieuse pour notre commission d'enquête.

Dans votre livre, vous mettez en lumière le mal-être des policiers, qui a conduit à des mouvements de colère et de protestation inédits débordant les canaux d'expression habituels, en particulier les syndicats. Parmi les facteurs à l'origine de cette situation, vous relevez notamment un manque criant de moyens, le contact permanent avec la violence et avec la mort - question que vous abordez dans un chapitre remarquable -, la difficulté à concilier travail et vie de famille, ou encore l'impression d'un manque de considération, que ce soit de la hiérarchie, de la population ou des médias.

Une phrase de votre ouvrage me semble bien résumer la difficulté du métier : « entre les missions anti-criminalité d'origine, les opérations de police-secours, la banalité de la petite délinquance quotidienne, les incivilités, les PV, et l'éventualité de se retrouver en quelques minutes au cœur d'un bain de sang, la gymnastique psychologique du flic est permanente. » On comprend en filigrane que certains, parfois, n'arrivent plus à opérer cette gymnastique psychologique et que le pire est alors possible.

Par-delà ces constats, votre ouvrage livre en particulier deux analyses qui me paraissent intéressantes et sur lesquelles vous pourrez revenir : d'une part, les rapports complexes entre police et justice, dont on entend fréquemment parler dans les médias ; d'autre part, l'oscillation ininterrompue de la doctrine policière, depuis une quinzaine d'années, entre prévention et répression sans que le bon équilibre ait jamais vraiment été trouvé. Vous pointez du doigt le manque de réflexion de long terme, dont la responsabilité est partagée, quelle que soit l'obédience politique.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Marie Godard prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons lu attentivement votre ouvrage, qui n'est pas celui d'un policier en colère, mais d'un journaliste qui, plongé dans le sujet, conserve néanmoins une position distanciée. Pour nous qui voulons comprendre les raisons profondes, multifactorielles du malaise dans les forces de l'ordre, que l'on a vu s'exprimer dans des manifestations conduites hors du champ syndical, dans une corporation où le taux de syndicalisation est pourtant élevé, mais aussi, plus dramatiquement, par une série de suicides, qui atteignent un taux supérieur à la moyenne nationale, votre livre est précieux.

Nous devons examiner ces problèmes sans *a priori*. Nous aimerions savoir comment ceux avec qui vous avez passé des jours et des nuits ressentent les choses. Politiquement, chacun a voulu bien faire, sachant que si la sécurité est un enjeu électoral, c'est qu'elle est un enjeu pour la société. Dans les années 1990, ce que l'on a appelé la police de proximité n'a pas été critiquée comme telle, mais parce que les policiers estimaient qu'on leur demandait quelque chose qui n'était pas leur métier, en même temps qu'ils jugeaient insuffisant le suivi judiciaire et pénal. Puis est venue une politique sécuritaire à contrepied, politique du chiffre, critiquée comme telle mais néanmoins maintenue, ainsi que l'on s'en rend compte à la lecture de votre ouvrage, une politique mal ressentie par les forces de l'ordre parce qu'elle privilégie des critères quantitatifs plus que qualitatifs, et qui a dégradé les relations entre hiérarchie et subordonnés. Deux politiques à l'opposé, donc, mais qui ont chacune suscité leurs frustrations. L'augmentation des effectifs, quant à elle, a été suivie, avec ce que l'on a appelé la RGPP, la révision générale des politiques publiques, par une nouvelle déflation. Bref, les forces de l'ordre ont eu le sentiment que cette politique de fermeté n'était pas couronnée de succès. Comment vivent-ils ce sentiment, compliqué par l'impression que leurs efforts, se soldant trop souvent par une absence de poursuites, ne sont pas suivis d'effets ? D'où leur vient le sentiment de n'être soutenus ni par leur hiérarchie ni par les politiques, et moins encore par la justice ?

Entre aussi en compte ce qui concerne le budget de la nation, les moyens matériels, immobiliers, la formation, avec ses carences. Peut-on en faire plus, et comment, tant en matière de formation initiale, continue, que d'accompagnement ? Les jeunes policiers, qui sortent aujourd'hui d'un cocon pour entrer dans un monde qui connaît des irrptions de violence inouïes, sont-ils assez préparés ?

Il existe un vrai divorce, enfin, avec la Justice, et pas seulement entre la Chancellerie et la Place Beauvau, mais dans la base. Or, il ne saurait y avoir de politique de sécurité si police et justice ne travaillent pas en symbiose.

Quelle est votre analyse sur toutes ces questions, au-delà des exemples vivants, passionnants, que vous livrez dans votre livre ?

M. Jean-Marie Godard, journaliste, auteur de l'ouvrage *Paroles de flics*. – 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. Les policiers ont l'impression, au-delà, qu'il y a des juges qui « veulent se faire du flic », et qu'il suffit, à l'heure de l'information en continu, que la machine s'emballe pour que la hiérarchie et les politiques, avant même qu'une enquête soit éventuellement lancée, ne les soutiennent plus et se mettent à couvert. Ils en viennent à penser que faire usage de la matraque ou des grenades lacrymogènes, alors que des images de n'importe quelle opération peuvent se retrouver dans la minute reprises en boucle sur les réseaux sociaux, peut leur valoir des ennuis. Lorsque j'ai demandé à un conseiller de la Place Beauvau si une place était faite, dans la formation, aux difficultés auxquelles un policier pouvait être confronté avec les réseaux sociaux, il m'a répondu que ce serait trop vertigineux pour un policier en formation...

Les rapports entre médias, policiers et justice sont à redéfinir. Oui, il existe des violences illégitimes, condamnables, et qui font, lorsqu'elles sont connues, l'objet d'enquêtes de l'Inspection générale de la police nationale. Mais tout usage de la force n'est pas illégitime dès lors que la police a pour mission le maintien de l'ordre.

Dans le rapport avec la justice, pour analyser le sentiment de « ras-le-bol » souvent exprimé par les policiers, qui ont l'impression que leurs interpellations ne servent à rien parce qu'elles sont suivies de relaxes, je suis tenté de citer le témoignage, que je relate dans mon livre, d'une magistrate. Le policier, proche du terrain, est confronté à des situations émotionnellement fortes, qui le frappent de plein fouet. L'officier de police judiciaire, quant à lui, ne voit plus la violence : ceux qui arrivent devant lui ont retrouvé du calme et tentent de s'expliquer. Il dialogue avec le magistrat de permanence pour décider s'il faut ou non déférer. C'est une première prise de recul. Vient ensuite le magistrat, le juge, qui examine l'affaire au fond, à froid, sous l'angle juridique.

M. Michel Boutant, président. – On sort de l'émotionnel.

M. Jean-Marie Godard. – C'est cela. À mesure que l'on s'éloigne du terrain, on sort de l'émotionnel. On ne juge pas dans l'émotionnel. L'institution judiciaire est faite pour que le jugement soit serein, explique ainsi cette magistrate, 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. Le même phénomène se retrouve dans l'opinion publique : un procès correctionnel ou d'assises suscite souvent du mécontentement, parce que l'on sort de l'émotionnel, la justice n'étant pas là pour venger, mais pour juger. Même si jouent aussi, chez les policiers, des éléments plus idéologiques, qui induisent à porter des jugements sur telle ou telle organisation de magistrats, jugée trop laxiste, c'est ainsi qu'il faut comprendre, à la base, le sentiment général de la police. Comme l'explique cette magistrate, le poids de l'institution est ce qui permet de juger sereinement, et tel qui, au café du commerce, veut voir tout le monde fusillé, demande trois mois avec sursis quand il se retrouve juré d'assises. Il me paraît important, pour qui songe à réformer la procédure pénale ou simplement à réunir policiers et magistrats autour d'une table, d'avoir cette analyse en tête.

Le divorce avec les politiques est un peu de même nature, mais il est peut-être pire. On entend souvent dire, de manière un peu caricaturale, que les politiques sont coupés de la réalité. Je pense que si ce n'est pas vrai pour tous, il reste que 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. Il faut 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.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-ce que la formation initiale peut préparer davantage à affronter de telles situations ? Vous écrivez, dans votre livre, que la formation continue, le suivi psychologique sont, en quelque sorte, assurés sur le terrain, par les aînés, les plus anciens. Est-ce la bonne manière de faire ? Peut-on améliorer les choses ? Peut-on penser que la situation empire parce que les jeunes sont moins préparés qu'auparavant, au sortir d'une adolescence protégée, à affronter des réalités plus dures encore qu'autrefois ?

M. Jean-Marie Godard. – La formation dans les écoles de police reste, me semble-t-il, 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. Dans mon livre, un officier de police judiciaire raconte que lorsqu'il était à l'école de police, un médecin légiste était venu

parler du rapport à la mort. Le formateur a considéré qu'il était inutile de montrer une autopsie, puisque ces jeunes n'auraient pas à y être confrontés tant qu'ils ne seraient pas officiers de police judiciaire. Je pense, au contraire, qu'on aurait dû leur montrer. Il en est de même des quartiers difficiles, où les trois quarts des jeunes gens, venus de province, sont affectés pour huit ans, en Ile-de-France, à leur sortie de l'école de police. Tel jeune venu de Carcassonne se retrouve ainsi dans une cité à Nanterre sans avoir jamais rien vu de tel. Et c'est comme cela que certains se retrouvent au Courbat, l'établissement de soin où se retapent les policiers au bout du rouleau.

Ce qui m'a déterminé à me lancer dans cette enquête, ce sont les interrogations qui me venaient quand je voyais de jeunes policiers dérapier, bien souvent en banlieue. Si ce qu'ils faisaient était certes condamnable, ce n'était pas à moi, mais à la justice de les condamner. Ce qui m'a intéressé, c'est de savoir comment on en arrivait là. Avez-vous vu l'âge des policiers impliqués dans des violences illégitimes en banlieue ? Dans l'affaire Théo, ils ont entre 24 et 27 ans. Dans celle du lycée Bergson, pendant les manifestations contre la loi Travail, même chose. Face à un chahut de gamins devant le lycée, on n'envoie pas des CRS ou des gendarmes mobiles, occupés soit par Vigipirate, soit par la manifestation qui démarre de la place d'Italie, soit à Montparnasse où démarre la grosse manifestation syndicale de l'après-midi. Que se passe-t-il sur place ? La Préfecture est aux abonnés absents, il n'y a pas de commissaire ; on envoie, sans leur donner aucun ordre, les policiers du commissariat du XIXème, qui ont déjà eu maille à partir avec les gamins une semaine avant et se sont pris des bouteilles. Personne ne contrôle rien, la tension monte, et cela dérape. Celui qui frappe un gamin, l'après-midi, est un gardien de la paix de 26 ans qui n'a jamais participé à aucune opération de maintien de l'ordre, qui n'y a pas été formé, et que l'on a envoyé là-bas en lui donnant un casque et une matraque, sans plus. Quand on regarde la vidéo, on voit que le gars a complètement perdu les pédales ; il est à bout de nerfs. Et au final, on condamne le geste condamnable, fort bien, mais sans que personne se demande, au-delà, comment on en vient à envoyer des néophytes en les lâchant dans la nature.

Il est très intéressant de regarder de près comment se passe une opération de maintien de l'ordre. Quand on voit une compagnie d'intervention - qui n'est pas faite de CRS mais de jeunes policiers polyvalents, un peu des « BAC en uniforme » comme le dit l'un d'entre eux dans mon livre - envoyée sur une manifestation pour boucher les trous, et qui se retrouvent coincée devant une vitrine à prendre des caillasses, et ceci à l'avenant tout l'après-midi, que pensez-vous qu'il arrive au soir, au moment de la dispersion ? J'en ai vu débouler en pleine foule et donner des coups de matraque tout autour. C'est pourquoi je dis que l'on n'avancera pas tant que l'on se contentera de condamner le geste condamnable, sans s'interroger sur les carences de la formation et de la hiérarchie. Cette réflexion doit avoir lieu, pour remédier à ces carences.

Je suis resté en contact avec tous les policiers que j'ai rencontrés, parce que je n'arrive pas à tourner la page. J'en connais notamment à Calais, qui m'ont parlé du film de Yann Moix et de la polémique qu'il a suscitée. Certains m'ont dit clairement que certains collègues dérapent. Mais pourquoi ? Il est aberrant de prétendre que des ordres implicites poussent à lancer des lacrymogènes et à cogner sur tout le monde. Non, si l'on en arrive à de telles scènes, c'est parce que des policiers, souvent issus de la Sécurité publique, se retrouvent à gérer un phénomène qui les dépasse totalement. Il règne, à Calais, un désordre flou : on considère que la jungle ayant été démantelée, on a mis fin au problème, et l'on demande aux policiers de se débrouiller pour que les migrants ne soient plus visibles. Résultat, sur le terrain, ces policiers ont l'impression, jour après jour, qu'on leur demande de vider la mer avec une petite cuillère. Et certains finissent par déraiper. J'ai même entendu dire que certains le faisaient sciemment, et posaient le pied sur la ligne rouge, sans la dépasser pour éviter la sanction individuelle, mais avec l'idée que cela remonte en préfecture et que la compagnie soit interdite de zone. C'est un moyen de ne plus être à Calais, où personne ne veut aller. Pour un flic, c'est une punition, aujourd'hui, d'aller à Calais.

Ceci pour dire qu'il y a bien des questions qui méritent que les politiques, les décideurs s'en emparent. Je pense à la formation, à l'organisation du maintien de l'ordre sur le terrain, mais aussi à une question générationnelle. La police est à l'image de la société, et les jeunes policiers sont à l'image de sa jeunesse, consommatrice, porteuse de revendications individuelles, connectée. Sans compter que ceux qui entrent aujourd'hui dans la police sont de plus en plus diplômés. Patrice Bergougnoux, ancien directeur général de la police nationale et ancien membre du cabinet de Pierre Joxe, me disait qu'à son époque, quand on entrait dans la police, c'était une promotion sociale : la plupart avaient d'abord travaillé qui en usine, qui dans une ferme, et arrivaient donc avec une expérience de la vie, qui les aidait à résister. Aujourd'hui, ceux qui entrent dans la police sortent du lycée ou de la fac, sans rien connaître des difficultés de la vie. C'est une bonne chose que les policiers aient un bagage plus élevé qu'auparavant, mais il y a un revers à la médaille.

M. Henri Leroy. – Le journaliste que vous êtes, après avoir passé un an auprès de policiers, sait mieux que personne ce qu'est le regard des policiers sur les journalistes. À la différence de Guillaume Lebeau, qui livre un témoignage « *intra-muros* », vous avez découvert un univers, dans lequel vous avez fait un voyage complet, y compris au Courbat, un lieu qui vous a traumatisé, et je vous comprends. Vous parlez, au seuil de votre livre, d'une police « épuisée, sursollicitée, qui cherche ses marques, des moyens, un cap, comme ses hommes et ses femmes cherchent parfois un sens à leur mission ». Matériel usé, commissariats insalubres, policiers amenés à acheter eux-mêmes leurs propres fournitures, ajoutez-vous. « Les policiers sont nombreux à dire que l'on a trop longtemps privilégié la quantité sur la qualité, au nom de la « bâtonnite » ». Vous dites aussi que malgré tout, les

policiers ont foi en leur mission et aiment leur métier. Vous avez entendu tout le panel des policiers, y compris ceux qui sont issus de l'immigration et qui, l'esprit de la République chevillé au corps, se révoltent contre ceux qui ne respectent pas ses règles. Vous lancez un appel qui est une véritable conclusion et écrivez : « Chacun d'entre nous doit entendre leur désarroi, la précarité de leur situation et leur ras-le-bol. Car si nous ne prenons pas conscience au plus vite de l'état d'abandon dans lequel se trouvent nos policiers, notre société se prépare un avenir tumultueux. » Vous évoquez aussi le suicide. En 2017, un suicide par semaine, un par jour la troisième semaine de novembre. C'est énorme. Au Courbat, tous vous ont dit la même chose : la police est à bout.

Votre livre, que vous avez mis beaucoup de passion à écrire, le reflète. « Notre société se prépare un avenir tumultueux. » : que voulez-vous dire par là ?

M. Jean-Marie Godard. – La police est le dernier rempart contre la violence. Elle est, avec l'Éducation nationale, une institution déterminante pour l'avenir ; une institution qui, quand elle est bien organisée, est essentielle au maintien des liens dans une société démocratique. Quand ce rempart se fissure, l'heure est grave. Laisser de jeunes policiers confrontés à une réalité qu'ils ne comprennent pas, n'acceptent pas, c'est prendre le risque de les laisser devenir de plus en plus violents, au détriment de la démocratie, qui peut alors, de toutes parts, basculer. On parle beaucoup de territoires abandonnés, mais combien de temps laissera-t-on dans cet abandon des quartiers où la police ne peut plus mettre les pieds ? Quand dans des cités entières, le seul contact avec la puissance publique prend la forme de trois escadrons que l'on envoie en cas de crise pour remettre le couvercle sur la marmite, rien ne va plus. Il faut que la société s'appuie sur sa police pour assurer la cohésion, en lui donnant les moyens de travailler. Les policiers ne sont pas des robocops, et tout humain a ses limites. Ne laissons pas les choses dégénérer.

Mme Éliane Assassi. – J'ai lu attentivement votre ouvrage, qui m'a soulevée d'émotion. Native de Seine-Saint-Denis, je suis une élue communiste, et présidente de mon groupe. On a souvent tendance à nous attribuer un certain regard sur la police : c'est faux. J'aime ma police, j'y suis très attachée comme je suis attachée à l'ensemble des services publics. Et ce que vous venez de dire est très important : si la police va mal, c'est toute la société qui peut en faire les frais, parce que la police, chargée d'énormes responsabilités, manque, comme d'autres services publics, de moyens pour les assumer.

Cette commission d'enquête est le moyen de rétablir des vérités, ce que vous faites dans votre ouvrage, où vous mettez des mots sur des maux.

Vous évoquez le manque de confiance des policiers à l'égard des syndicats censés les représenter. Pouvez-vous nous en dire plus, car je constate que ce n'est pas le seul métier où cette confiance est ébranlée ?

Hier au soir, les déclarations du ministre de l'Intérieur, annonçant que la police nationale serait, pour partie, remise entre les mains de structures privées, m'ont mise très en colère.

M. Jean Sol. – Il ne manquerait plus que ça !

Mme Éliane Assassi. – Je ne suis pas sûre que les policiers aient bien reçu cette annonce. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Marie Godard. – La déclaration reste encore très floue et je ne suis pas sûr qu'elle ne soit pas faite pour caresser les sociétés de sécurité privées dans le sens du poil. Je ne saurais en dire plus. J'ai déjeuné avec le secrétaire général d'un syndicat de police, qui m'a parlé de ce que vous évoquez dans votre première question plutôt que de cela. Les syndicats de police reconnaissent eux-mêmes qu'ils se sont trop engagés dans une cogestion avec le ministère de l'Intérieur. Plutôt qu'agir en contre-pouvoir, ils se sont contentés de gérer les carrières avec le ministère public. Ils estiment qu'il faut sortir de ce schéma, que dénoncent les policiers sur le terrain. Et je pense comme vous que ce n'est pas le seul métier de la fonction publique où les choses se passent ainsi. Les policiers en ont assez de constater que le succès d'une demande de mobilité tient pour beaucoup à l'adhésion à telle ou telle structure, même s'ils en profitent.

Comme je le disais aussi, les jeunes policiers sont à l'image de la jeunesse. Beaucoup ne votent pas et rejettent en bloc la politique et l'action syndicale. Voyez l'âge des policiers qui, lors des manifestations des policiers en colère d'octobre 2016, se situaient en dehors du cadre syndical : ils ont tous une trentaine d'années.

Mme Samia Ghali. – Je partage pleinement votre diagnostic. Les élus savent aussi ce qui se passe sur le terrain, ils sont le trait d'union entre la population et sa police. Les policiers sont à bout, dites-vous. J'irai même plus loin, je pense que le point de non-retour est atteint. Vous avez livré une analyse que je complèterais en disant que la violence a changé et s'empare de gens de plus en plus jeunes, qui ont perdu la notion du bien et du mal. Les policiers en souffrent mais aussi les citoyens, dont vous avez peu parlé. Pourtant, les uns et les autres ne vivent pas dans deux mondes séparés. Ceux qui vivent dans les cités vivent les violences que vous avez évoquées. Les gosses qui se retrouvent face à un cadavre sur le trottoir sont là, avant même l'arrivée de la police. Il a fallu se battre, à Marseille, pour obtenir une assistance psychologique pour la population, au même titre qu'il en faut une pour la police ou les pompiers, qui assistent parfois à de véritables scènes de guerre. Or, les politiques, en France, ne sont pas prêts à entendre cela, et il est bon de vous l'entendre dire. J'espère que cette commission d'enquête mettra en lumière tout ce que l'on ne veut pas voir, tant cela est violent.

Autre question : n'est-il pas arrivé que la police ait trop de proximité avec le monde de la délinquance ?

M. Jean-Marie Godard. - Pouvez-vous préciser ?

Mme Samia Ghali. - Si l'on veut qu'un jeune que l'on arrête soit respectueux de la police, il faut que la police elle-même soit respectueuse des règles. Arrêter un jeune qui transporte de la drogue et de l'argent, les lui prendre en lui disant « casse-toi ! », est-ce agir en policier ? Quand ensuite un policier a un comportement normal, et parle de l'emmener au poste, il ne comprend pas.

M. Jean-Marie Godard. - Je vois à quoi vous faites référence.

Mme Samia Ghali. - Et je ne vise pas seulement la BAC...

M. Jean-Marie Godard. - Les policiers doivent être irréprochables. J'ai vu des cas de violence illégitime, j'en ai subi moi-même, en 2016, dans les manifestations contre la loi Travail. J'ai pris un violent coup de matraque dans le dos par de jeunes policiers lâchés dans la nature au point que je me suis demandé s'il y avait un commandement. Mais je n'ai pas rencontré, en revanche, de policiers délinquants. Je pense qu'il n'y en a pas beaucoup, même s'il en existe, comme dans le cas que vous évoquez en filigrane.

Comme je le disais, lâcher des jeunes de 25 ans sur le terrain, sans qu'ils soient accompagnés par quelqu'un qui a de l'expérience et de la poigne, c'est s'exposer à des dérapages. Dans certaines banlieues, on ne distingue plus les policiers des jeunes qu'ils ont en face d'eux, on ne voit plus que deux bandes qui se battent. Et on a l'impression que du moment que cela ne sort pas dans les médias, la hiérarchie, les politiques regardent ailleurs. C'est comme cela, pourtant, que l'on arrive au drame.

Quant au lien avec les citoyens, je l'ai évoqué lorsque j'ai parlé de la mission de cohésion de la police. Dans les quartiers où la police ne rentre plus, il y a des milliers de citoyens qui aimeraient la voir plus souvent. Les contours de la fameuse police de sécurité du quotidien annoncée par Emmanuel Macron sont encore flous, mais cela témoigne du moins d'une réflexion sur les moyens de rapprocher la population de sa police.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - Merci de la qualité de votre émouvant témoignage qui met en lumière l'état logistique et surtout psychologique dans lequel se trouvent nos gendarmes et nos policiers. Ma question concerne justement la promesse d'une police de sécurité du quotidien, qui a suscité la candidature de plusieurs villes, dont la commune d'Aulnay-sous-Bois devenue malgré elle, avec l'affaire Théo, un symbole du divorce entre la police et les jeunes, dans les quartiers.

L'efficacité de la politique de sécurité appelle à dépasser l'opposition entre répression et prévention, deux piliers indissociables. Quel regard portez-vous sur le fait que la mission de prévention soit, dans un tel projet, envisagée comme distincte des autres ?

M. Jean-Marie Godard. – Ce n'est pas souhaitable, à mon sens. La police de sécurité du quotidien, c'est Police secours. Il faudra s'appuyer sur l'expérience de ces policiers qui font admirablement leur travail, qui ont de la bouteille, vont à la rencontre des habitants, savent doser la manière forte et user du dialogue. Depuis 15 ans, au reste, on a créé bon nombre de services qui se sont empilés : cela mériterait réorganisation. Quant au projet annoncé, je ne suis pas sûr qu'il tende à créer un nouveau service. Les choses sont encore floues.

Mme Nathalie Delattre. – Je salue l'expérience humaniste que vous avez voulu conduire en vous plongeant sur le terrain, auprès de ces femmes et de ces hommes. Alors qu'il y a clairement une cassure entre les citoyens et leur police, on sent que vous avez beaucoup d'estime, d'affection, de respect pour les policiers, dont j'imagine qu'ils vous ont, de leur côté, adopté, et qu'ils attendent peut-être de vous que vous vous fassiez leur porte-parole dans les médias. Êtes-vous prêt à le faire et de quelle façon ?

Mon autre question porte sur la formation initiale. On a l'impression, au vu de ce que seront les premières années des jeunes policiers dans la profession, que l'on forme de la chair à canon. On a besoin de femmes et d'hommes de vocation, qui veulent faire quelque chose pour la société mais lorsqu'ils arrivent sur le terrain, au terme de leur formation, ils ont le sentiment d'être en échec. Ne faudrait-il pas attendre qu'ils soient un peu plus matures, dans la force de l'âge, pour affronter les terrains les plus difficiles ? Mais d'un autre côté, lorsqu'on a atteint la quarantaine, que l'on est chargé de famille, a-t-on envie de s'y retrouver ? Comment trouver l'équilibre ?

J'ai eu, en Gironde, l'expérience des groupements locaux de traitement de la délinquance, où police et justice dialoguent, mais peut-être encore à trop haut niveau. Or, comme vous le soulignez, c'est le policier de base qui a besoin de mieux comprendre la justice. Quelle serait pour vous la solution ?

M. Jean-Marie Godard. – Je ne suis pas un porte-parole. Mon regard est extérieur. Si je peux aider à faire passer un message, tant mieux, mais je n'entends pas me substituer aux syndicats de police ou aux associations. Je suis journaliste, et je le reste.

Vous évoquez la formation. Je sais que le ministère de l'Intérieur a conscience du problème, qui est le même qu'à l'Éducation nationale : il n'est pas idéal d'envoyer les plus jeunes sur les terrains les plus durs. Il y a des tentatives, depuis des années, pour trouver des solutions. On a tenté un système de primes, pour inciter des policiers plus chevronnés à aller sur les terrains difficiles, mais ce n'est pas simple, comme vous l'avez souligné. Ceux qui sont chargés de famille n'ont guère envie d'aller patrouiller dans les banlieues difficiles, et les jeunes policiers demandent leur mutation dès qu'ils le peuvent, pour se rapprocher de chez eux. C'est alors, d'ailleurs,

qu'ils commencent à faire un travail intéressant, y compris dans les cités, entre l'éducateur de rue et le policier.

Quant aux moyens d'améliorer les rapports entre police et justice, je n'ai pas de solution toute faite mais il me semble que le moyen est de multiplier les rencontres, d'organiser des stages réciproques dans les services. Même chose pour les relations avec la presse. Il serait intéressant que des journalistes interviennent dans les écoles de police, et réciproquement, que des policiers viennent dans les rédactions expliquer leur boulot.

M. Michel Boutant, président. – Multiplier les occasions de dialogue, en somme, pour éviter le dialogue de sourds.

M. Alain Cazabonne. – La Gironde, que je représente, n'est pas la Seine-Saint-Denis. Quand j'ai emmené un patron des CRS dans un de nos quartiers sensibles, il m'a dit que c'était Neuilly ! Mais nous connaissons tout de même des difficultés. Pour avoir été maire 24 ans, j'ai connu la police de proximité. L'avantage est que le policier vivait sur place, il était connu, il se rendait à son travail en uniforme, ce qui est inenvisageable aujourd'hui. Ce rôle, c'est désormais la police municipale qui le tient, elle connaît tout le monde dans le quartier. Quand un policier qui ne vit pas sur place vient contrôler des jeunes, les choses peuvent prendre une tournure musclée, ce qui n'arrive pas avec les policiers municipaux.

Pourquoi la police n'est-elle pas aimée chez nous, ai-je un jour demandé à un directeur départemental de la police, alors que je revenais d'un séjour aux États-Unis où j'ai circulé partout en voiture, je n'ai pas eu le sentiment d'être face à une police tatillonne, qui vous arrête pour le moindre oubli de clignotant. Il m'a expliqué que dans ce pays, c'est soit la tolérance zéro, et rien ne passe, soit la police du quotidien, qui n'est intraitable que sur deux ou trois sujets. Si bien que la population ne se dit pas, comme disait Coluche, que les gardiens de la paix, au lieu de nous la garder, feraient mieux de nous la f... Et que les policiers ne se sentent pas mal aimés. Nous avons aussi, comme législateurs, une responsabilité, puisque nous votons les textes qui viennent interdire ceci ou cela. Et cela vaut aussi pour le code de procédure pénale. Quand on voit, me disait un policier, qu'une enquête de six mois pour démanteler un trafic de drogue se solde par un non-lieu pour vice de procédure, c'est rageant. Mais c'est nous qui votons les lois, c'est donc aussi notre responsabilité.

M. Jean-Marie Godard. – Les policiers ne comprennent pas, en effet. D'autant qu'ils ont l'impression qu'en matière de sécurité, les lois se rajoutent aux lois avant même que les précédentes soient appliquées. Ils savent parfaitement ce que signifie l'inflation législative... Ils ont le sentiment d'être noyés sous les décrets, les circulaires, parfois contradictoire, ce qui ne favorise pas l'efficacité, sur le terrain.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis sénatrice du Nord, dans une région confrontée aux problèmes de frontière et aux tensions liées à la zone de Calais.

Merci de votre investissement, qui nous aide à lutter contre les *a priori*. Quand je tenais mes permanences à Tourcoing, j'ai constaté que les gens du quartier, eux, n'avaient pas d'*a priori* négatif sur la police. Ils veulent qu'elle soit là le plus rapidement possible, ils veulent qu'on les aide quand ils sont confrontés aux bandes, aux dealers, et aspirent, pour leurs enfants, à la présence de la police. Il serait utile que quelqu'un comme vous explique aux intellectuels que les petites gens veulent de la police.

Pour avoir enseigné durant trente-cinq ans, j'ai vu bien des jeunes arriver à la fac de droit avec le désir d'être commissaire de police, sans savoir vraiment ce dont il s'agissait, mais avec une profonde attirance pour la criminologie, la psychologie. Pensez-vous qu'il existe un fossé entre cette élite, avec ses aspirations de maintien de l'ordre public profondément tournées vers la psychologie sociale et ceux qui, sur le terrain, sont directement confrontés à la violence ?

À Tourcoing, la police municipale a souhaité être équipée de caméras, pour se sentir protégée. Pensez-vous que cela peut être un plus, dont la police nationale, largement moins bien équipée, gagnerait à profiter ou aurait-elle, au contraire, le sentiment que l'on se défie d'elle ?

M. Jean-Marie Godard. – Oui, il existe 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. J'ai senti cette différence de génération. Les commissaires de 50 ans sont souvent sur le terrain, soutiennent leurs hommes, comme j'en ai rencontré un à Calais, venu en remplacement, qui était très présent dans la jungle pour y avoir des interlocuteurs en cas de difficulté. Après son départ, on en est revenu au point mort : un jeune commissaire, dans son bureau, la porte fermée.

Pour les caméras, je n'ai pas la réponse. Mais je puis vous dire que sur le terrain, les policiers ont l'impression qu'ils sont de plus en plus surveillés, et qu'on leur demande compte de tout ce qu'ils font. Et ils le ressentent très mal.

M. Jean Sol. – Je salue le courage qui vous a conduit, comme journaliste, à explorer la partie cachée de ce monde des forces de l'ordre, contrairement à certains de vos collègues qui ne s'attachent souvent, malheureusement, qu'à la partie la plus visible. Au-delà de votre constat, que je partage, vous évoquez la nécessité de redéfinir la relation entre justice, police et médias. Vous mesurez également le fossé entre la formation et

l'activité professionnelle, entre la provenance et l'affectation de jeunes provinciaux qui se retrouvent de but en blanc dans des zones que je qualifierais de non-droit. Avez-vous exploré les motivations de ces jeunes à devenir policiers, et à le rester ?

M. Jordi Ginesta. – Une partie de votre livre est critique à l'encontre de la police : on envoie des jeunes gens dans des zones où il faudrait des policiers d'expérience ; ces jeunes en viennent à déraiper au mépris de la maîtrise requise dans la fonction, soit. Mais il y a deux autres responsables dans tout cela : les médias et les juges. La télévision passe en boucle les charges de police, sans s'intéresser à ce qui s'est passé avant. L'éloignement des faits atténue, disiez-vous, l'incivilité du délinquant ? Cela se traduit au pied de la lettre dans les décisions du juge de l'application des peines, qui libère des gens extrêmement dangereux qui paraissent inoffensifs après quelques mois ou quelques années de prison, et qui bien souvent, quand ils sortent, récidivent. Le juge d'application des peines est-il sanctionné ? Jamais. Le policier qui met un coup de matraque devant les caméras est-il sanctionné ? Oui, il est sanctionné. Il serait bon que vous fassiez un jour un livre sur le fonctionnement de la justice... Cela permettrait de faire le rapprochement, et de comprendre le malaise des policiers. Dans d'autres pays, quand vous êtes arrêté au volant, vous commencez par mettre vos mains sur le capot ; ici, on peut brûler quatre policiers dans une voiture, il ne se passe rien. En Espagne, si un policier vous marche sur le pied, c'est vous qui vous excusez, pas lui. On n'y trouve pas d'association pour dire que c'est le manifestant ou le délinquant qui a raison, contrairement à la France où l'on en trouve toujours pour défendre ces gens-là.

M. Jean-Marie Godard. – Les jeunes policiers, sur la motivation desquels vous m'interrogez, ont tous un désir de justice, de venir en aide aux plus faibles et d'empêcher le fort de maltraiter le faible. Tous ceux que j'ai rencontrés conservent quelque chose de l'enfant fasciné, dans la cour de récréation, par le pompier ou par le flic. Certains, quand je leur demandais pourquoi ils étaient devenus flic, me répondaient, textuellement : « Pour attraper les méchants. » Leur colère quand ils découvrent le terrain est à la mesure de ce désir de justice. Les médias, la présomption de culpabilité dont je parlais, la défausse des autorités sont en cause, et Marine Le Pen l'a fort bien compris, pour apporter, partout, un soutien inconditionnel aux policiers. Et sur le terrain, cela porte ses fruits. Elle comble un vide, et la faute en est à l'ensemble de la classe politique.

Mme Samia Ghali. – Mais ce n'est rien d'autre qu'une tentative de récupération politique.

M. Jean-Marie Godard. – Oui, mais je rappelle que les organisations réputées proche de l'extrême droite font, aux élections professionnelles, des scores très bas, de l'ordre de 3 %.

M. Henri Leroy. – Vous donnez, dans votre livre, l'exemple d'une fille de policier qui entre dans la police en dépit du suicide de son père.

M. Jean-Marie Godard. – Absolument. C'est elle qui ouvre la porte quand le commissaire vient annoncer la nouvelle à la famille, elle a douze ans. Elle en a 19 aujourd'hui, elle est à l'école de police de Oissel et va intégrer son premier poste d'adjointe de sécurité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci de votre témoignage, qui nous aide à mieux comprendre l'état d'esprit des policiers, qui se sentent lâchés, trahis par les gouvernements successifs, les politiques, leur hiérarchie, alors qu'ils sont aux avant-postes de la défense de la République. Ce que vous avez dit de la transformation de meneurs d'hommes en gestionnaires est très vrai, et on le retrouve ailleurs, y compris parfois dans les entreprises. C'est une tendance de notre société, mais qui est plus insoutenable dans la police qu'ailleurs.

Vous nous donnez quelques pistes, à nous de rechercher des solutions, avec les professionnels. Cela passe sans doute par une autre démarche managériale, mais aussi parfois par plus de moyens financiers, plus de dialogue avec la justice et la presse.

Le divorce entre police de justice relève-t-il seulement, cependant, d'un écart émotionnel ? Lorsque, très objectivement, des délits ne sont pas sanctionnés, on peut s'interroger. Des policiers de base m'ont dit, par exemple, que les cas d'outrage ou de rébellion n'étaient jamais poursuivis et que l'institution ne les incitait nullement à faire engager des poursuites, alors que pour la police municipale, les élus mènent une politique inverse, en pleine symbiose avec le Parquet. Mais cela demande aussi une protection fonctionnelle forte, dont on a le sentiment qu'elle manque.

M. Jean-Marie Godard. – Il est vrai que la protection fonctionnelle mérite d'être renforcée, et que les policiers ont le sentiment de n'être pas assez soutenus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Puisqu'il a été question des caméras, j'insiste sur le fait que les policiers ont tout à y gagner. Cela leur fournit, en cas de problème, des preuves tangibles. Pensez-vous qu'ils puissent être perméables à un tel discours ?

M. Jean-Marie Godard. – C'est possible, dès lors qu'on leur explique que cela peut les dédouaner.

Sur l'outrage, permettez-moi de développer. Autant on trouve, sur le terrain, des policiers qui jugent qu'il n'est pas assez condamné, autant quand on interroge les officiers de police judiciaire, on entend dire que le corollaire de la politique du chiffre a eu cette conséquence que l'outrage a été employé à tout va. Au point que cela ne voulait plus rien dire, et que beaucoup de procès-verbaux pour outrage méritaient d'être jetés à la poubelle. Je raconte, dans mon livre, le cas d'un jeune gars qui, chargé d'orienter les flux dans

une fête publique, se prend le bec avec un jeune et finit par l'embarquer au poste pour outrage. Les officiers qui étaient avec lui ont dû lui expliquer que la vérité était plutôt que deux jeunes écervelés s'étaient retrouvés face à face et s'étaient roulés dans la poussière, et qu'il lui faudrait se calmer s'il voulait rester dans la police.

Je me demande si les juges, quand ils voient arriver des outrages, ne gardent pas la mémoire de ces dérives de la politique du chiffre, et restent, du même coup, méfiants. Si l'on veut que l'outrage retrouve ses lettres de noblesse, il ne faudra en user que quand cela a du sens.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie, et conclurai en vous citant. Dans votre livre, vous racontez que fin 2016, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de recevoir les policiers, pour qu'ils fassent part de leur ressenti. Cette concertation est synthétisée dans un rapport qui, écrivez-vous, confirme les propos de tous les policiers que vous avez rencontrés. « Les forces de l'ordre ont besoin d'avoir un cap sur le long terme, de se projeter dans l'avenir et que les autorités prennent en compte l'évolution de la société pour définir les missions des flics d'aujourd'hui. En clair, il ne suffira pas d'acheter de nouvelles voitures et de transformer tous les commissariats de France en bâtiments *high-tech* si aucune réflexion de fond n'est menée sur l'organisation de la police aujourd'hui, et de ses missions. »

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de la fédération syndicale de la police nationale - CFDT

(Mercredi 7 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Avant de commencer l'audition, je signale que M. Reichardt est remplacé par M. de Legge au sein de la commission d'enquête en tant que membre et vice-président pour le groupe Les Républicains. Y a-t-il des objections ? Il n'y en a pas. Il en est ainsi décidé.

Nous accueillons à présent deux fédérations syndicales représentatives au sein de la police nationale et affiliées à la CFDT, Alternative Police, représentée par MM. Denis Jacob et Julien Morcrette, et le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), représenté par MM. Christophe Rouget et Guillaume Ryckewaert.

Nous vous souhaitons la bienvenue et vous remercions de vous être rendus disponibles pour nous faire part de votre analyse de la situation actuelle des personnels de la police nationale, sujet d'actualité depuis plusieurs mois maintenant, en particulier sur le plan du moral, des conditions de travail et des difficultés qu'ils rencontrent au quotidien dans l'exercice de leurs missions.

L'objectif de notre commission d'enquête est en effet de mieux comprendre les causes de ce qui semble être un malaise profond depuis quelques années au sein de forces de sécurité intérieure. Quels sont selon vous, de manière hiérarchisée si possible, les principaux problèmes que rencontrent les agents ? Ces problèmes font-ils l'objet de solutions efficaces ? Si tel n'est pas le cas, comment améliorer la situation ?

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Guillaume Ryckewaert, Christophe Rouget, Denis Jacob et Julien Morcrette prêtent serment.

Avant de vous laisser la parole pour un bref exposé liminaire, qui pourra être suivi de questions de la part des membres de la commission d'enquête, je passe la parole au rapporteur, François Grosdidier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci, monsieur le président.

Le champ de cette commission d'enquête est très large : les causes du malaise des membres des forces de l'ordre sont en effet aujourd'hui multifactorielles.

Cela va de l'obsolescence des matériels jusqu'à, nous a-t-on dit, ce qui est perçu comme des dysfonctionnements de la chaîne pénale, qui amènent les agents à s'interroger sur l'utilité même de leur mission, qu'ils continuent pourtant d'assurer avec beaucoup de conscience et parfois une certaine prise de risque.

La création de cette commission d'enquête a été motivée par la vague de suicides au sein des forces de l'ordre, qui s'est déroulée parallèlement à des manifestations spontanées hors champ syndical.

Quelles sont pour vous les origines de ce malaise ? Bien évidemment, les conditions de travail, que l'on nous décrit comme particulièrement dégradées, en constituent l'une des causes. Cela tient-il de l'anecdote ou s'agit-il d'un phénomène général ?

À cet égard, disposez-vous d'un état des lieux général ou d'outils statistiques pour décrire l'échelle du problème, afin de nous permettre de mieux l'appréhender ? Le législateur vote la loi, mais aussi le budget de l'État, et l'on a aujourd'hui besoin de mesurer le retard pris en matière d'investissement et de modernisation des outils de travail.

Pouvez-vous par ailleurs nous éclairer, plus généralement, sur les conditions de travail et d'organisation de la police nationale ? On a parfois l'image de policiers travaillant moins que les gendarmes, récupérant beaucoup, mais on parle aussi de policiers sursollicités, dont les heures supplémentaires ne sont pas payées. Qu'en est-il et quelles sont les pistes d'amélioration dans ce domaine ?

On est en permanence interrogé sur les rapports entre police et population, mais aussi entre police et justice, entre police et politique, entre police et médias. Vous exprimez souvent le sentiment d'être « lâchés ». Les sondages montrent au contraire que l'opinion vous soutient, même si vous êtes parfois en butte à l'hostilité de certaines populations. Quel est votre sentiment sur la situation actuelle ? Quelles propositions pourriez-vous faire pour améliorer vos relations avec ces différentes populations ?

La question du code de déontologie se pose également. Ce code est-il praticable dans les secteurs les plus difficiles ? Certaines bavures, mêmes anecdotiques, ont été mises en avant, peut-être bien plus encore que l'hostilité dont vous pouvez être l'objet. Quel est votre vécu ?

Nous attendons de vous aujourd'hui que vous nous aidiez à sortir de la simple anecdote – même si elle peut être représentative – afin que l'on puisse évaluer au mieux l'étendue des problèmes.

La représentation syndicale a été dernièrement mise en cause. C'est une situation générale dans notre société, et il faut donc relativiser. Même s'il ne s'agit pas du sujet central de notre commission d'enquête, quels sont les avantages et les inconvénients du mode de cogestion, que l'on retrouve au ministère de l'intérieur comme à l'éducation nationale ? Permet-il de faire progresser la cause des policiers ou la fait-il reculer ?

Ce qui nous intéresse, c'est de décrypter l'ensemble des raisons de ce malaise, et d'en mesurer l'échelle.

Ne vous privez donc pas de nous décrire tous les maux que vous subissez ni à nous suggérer un certain nombre de remèdes. Dans tous les cas, nous essaierons d'en trouver quelques-uns. C'est aussi un des rôles de la commission d'enquête.

M. Christophe Rouget, chargé de mission « communication » - SCSI-CFDT. – Merci de nous accueillir ici pour écouter la parole de policiers de terrain.

Les sujets sont vastes. Nous allons essayer d'en aborder quelques-uns. Je m'exprime ici au nom du Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, qui représente le syndicat majoritaire des officiers et des commissaires de police.

Denis Jacob prendra ensuite la parole pour évoquer les problématiques du corps d'encadrement et d'application, afin de vous fournir une vue d'ensemble.

Vous l'avez dit, les problèmes sont nombreux. 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, qui a, en pratique, essentiellement consisté à améliorer la protection des forces de l'ordre pour répondre à la problématique de la lutte contre le terrorisme – protections, gilets pare-balles, armes collectives.

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, notamment du fait de problèmes structurels liés à un manque d'investissements pluriannuels. Il serait erroné d'affirmer qu'aucun investissement n'a été fait, mais ils répondent le plus souvent à des

changements de cap politique, décidés en réaction aux événements. Ceci ne permet pas d'avoir une vision à long terme.

Les problèmes immobiliers et de véhicules sont connus de tous. Des parlementaires sont allés récemment visiter certains commissariats et n'ont pu que constater le bien-fondé de ce que disaient les syndicats de police depuis des années. Si on les avait entendus, nous n'en serions pas là !

Au-delà de ces problèmes d'équipements, il existe une dette technologique moins visible bien qu'abyssale : le logiciel de rédaction de procédure dont nous dénonçons les dysfonctionnements dans la police nationale, la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), qui ne fonctionne pas - pour laquelle le SCSI a demandé qu'une enquête parlementaire soit mise en œuvre afin de faire toute la lumière sur ce scandale d'État, *etc.* La défaillance des réseaux est un problème majeur qui nuit au quotidien des policiers.

Enfin, 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. La sécurité publique, la police judiciaire, la police aux frontières, les CRS constituent des directions qui ont une certaine autonomie et des stratégies différentes...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Elles sont sous la responsabilité de la direction générale de la police nationale (DGPN) !

M. Christophe Rouget. - Oui, mais avec une certaine autonomie... Elles sont également placées sous la responsabilité de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), mais tout ceci n'est pas piloté, le directeur général n'ayant pas suffisamment la main sur ses directions.

Cet éclatement n'a pas d'équivalent dans la gendarmerie nationale.

Ainsi, quand le préfet de région de Toulouse organise une réunion avec les forces de sécurité, il a un interlocuteur unique du côté de la gendarmerie, qui pilote l'ensemble des forces de sécurité. Pour la police nationale, il a autour de lui le directeur de la sécurité publique de Toulouse - et non de l'Occitanie -, le directeur de la police judiciaire du SRPJ de Toulouse - alors qu'il en existe un second pour l'Occitanie à Montpellier -, le directeur de la police aux frontières (PAF), ainsi que celui de la DGSI, qui dépendent de Marseille et, au sein de la police judiciaire, le SRPJ dépendant de la direction de Bordeaux.

On peut comprendre que cela ne peut fonctionner correctement !

En matière de pilotage et de stratégie, nous n'avons pas le bon dimensionnement, d'autant que la police nationale n'est pas organisée, comme les autres administrations, suivant le schéma des nouvelles régions.

M. Guillaume Ryckewaert, chargé de mission - SCSI-CFDT. - 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. L'impact sur le moral des policiers de tous corps et de tous grades est loin d'être neutre.

M. Christophe Rouget. - Le ministère de l'intérieur pâtit également de la dualité entre les forces.

On peut comprendre qu'il faille prendre en compte la culture des deux forces et que l'on ne remette pas en cause les structures existantes, mais il est surprenant que les structures nouvellement créées, comme la brigade numérique ou le conseil scientifique de la gendarmerie, ne soient pas mixtes. Ce devrait être la règle à partir de maintenant !

Nous sommes confrontés à des défis importants. On ne peut en effet imaginer que la gendarmerie investisse dans un domaine, la police dans l'autre, alors que l'ensemble des citoyens a besoin d'une telle décision. La gendarmerie a intégré le ministère de l'intérieur depuis 2009. Nous voudrions qu'on aille enfin vers une mutualisation plus importante. De nombreuses commissions ont été organisées dans ce domaine, mais on en est toujours au même stade.

La police nationale est également malade de sa cohésion. Elle est segmentée entre directions, mais aussi entre corps. Il existe aujourd'hui dans la police nationale une véritable lutte des classes : il suffit de regarder les tracts syndicaux. Le mal est réel. On a un corps d'encadrement et d'application, un corps de commandement et un corps de conception et de direction.

Par comparaison, la gendarmerie comporte deux corps en osmose parfaite, un corps de sous-officiers et un corps d'officiers, qui va de lieutenant à général.

Deuxième paramètre : dans la gendarmerie, l'ascenseur social est très développé ; 87 % à 92 % des officiers sont issus du corps des sous-officiers, ce qui crée un lien entre ces corps et un esprit propre à la gendarmerie nationale que nous n'avons pas dans la police.

La CFDT propose de réunir le corps de commandement et le corps de conception pour mieux piloter la police nationale et avoir une cohésion naturelle.

En second lieu, nous demandons qu'un ascenseur social soit développé, avec un recrutement interne par corps, des gardiens de la paix vers les officiers, et des officiers vers les commissaires, afin de renforcer les relations entre corps.

Dans la même optique, nous souhaitons que soit rapidement mise en œuvre l'académie de police promise par le Président de la République lors de la campagne présidentielle, où seront réunis les trois corps de la police. Ils travaillent ensemble durant toute leur carrière : il serait également opportun de les réunir le temps de leur formation.

Le ministre de l'intérieur va annoncer jeudi prochain la création de la police de sécurité du quotidien (PSQ) : ce doit être l'occasion de réformer en profondeur la police nationale. Si on ne le fait pas, la police de sécurité du quotidien sera un échec.

Sans réformes structurelles, sans allègement de la procédure - les premières réformes qui ont été proposées sont totalement insuffisantes - sans temps supplémentaire pour les personnels, les renforts supplémentaires ne serviront à rien.

Prenons par exemple le sujet des tâches indues : tous les gouvernements qui se sont succédé ces dernières années se sont saisis du problème, mais rien n'a évolué à ce sujet !

Le ministère de l'intérieur doit se tourner vers l'avenir, prévoir une programmation pluriannuelle, mais doit surtout faire évoluer les mentalités et les structures de la police nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. - S'agissant de la formation, on a besoin d'en connaître toutes les carences. Certains nous ont dit qu'ils ne pratiquaient pas de sport, voire d'exercice de tir. Quand un magistrat vérifie si un policier a suivi ses heures d'entraînement lorsqu'il a fait usage de son arme, cela peut être problématique.

Par ailleurs, la formation continue paraît insuffisante, notamment pour permettre aux agents de mieux appréhender les nouvelles formes de délinquance. Combien de temps vous paraîtrait-il nécessaire de consacrer à la formation continue, sachant que c'est de la présence en moins sur le terrain ?

S'agissant de la procédure, quelles sont les tâches qui nécessitent le plus de temps ? Un projet de loi de révision du code de procédure pénale devrait prochainement être soumis au Parlement, et il est utile que l'on ait connaissance de ce qui est le plus chronophage pour les forces de l'ordre.

Nous aurions également besoin que vous nous listiez ce que vous considérez comme des tâches indues. Quelles sont celles qui peuvent être basculées sur l'administration pénitentiaire, la police municipale, *etc.* ? Quelles sont celles qui doivent être simplement supprimées pour alléger les procédures ?

Toujours sur la procédure, des personnes qui ne sont pas des policiers, et qui ne sont donc pas formées comme tels, peuvent-elles vous décharger d'une partie de vos missions ? Les fonctions peuvent-elles être séparées ? Nous avons besoin que vous nous éclairiez de façon explicite sur des points concrets, afin que nous puissions ensuite préconiser des solutions très précises.

M. Christophe Rouget. - Un exemple en matière de formation : aujourd'hui, l'École nationale supérieure de la police (ENSP) forme les cadres de la police nationale. Les commissaires de police sont formés à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, dans le Rhône, et les officiers de police à Cannes-Écluse, en Seine-et-Marne. L'école de Cannes-Écluse est totalement abandonnée et vétuste, avec des problèmes d'eau chaude récurrents, *etc.*

Il s'agit en effet là de doublons. Des rapports parlementaires ont conseillé de regrouper les sites pour des raisons d'économies, mais rien n'a été fait, la technostructure refusant que les choses bougent au nom de la lutte des classes, alors que c'est évident pour tout le monde ! Le site de Cannes-Écluse devrait être modernisé et servir de site de formation continue, car nous n'en avons plus à proximité de Paris. C'est un exemple concret de dysfonctionnement.

M. Denis Jacob, secrétaire général - Alternative Police CFDT. - Il est important que je précise tout d'abord qu'Alternative police est un nouveau syndicat de la police nationale, qui représente les gradés et les gardiens de la paix adjoints de sécurité. Il a été créé le 1^{er} septembre 2015 pour se départir de la pratique syndicale telle qu'on la connaît depuis plusieurs décennies dans la police nationale.

Nous voulons revenir aux fondamentaux, à la défense du collectif, et non favoriser la pratique de l'individualisme. Vous parliez de cogestion. Je n'irai pas jusque-là, mais il est vrai que l'on privilégie plus la défense individuelle que l'intérêt collectif. C'est l'une des causes des problèmes actuels.

Dès 2015, nous avons dénoncé les conditions de travail, revendications qui ont été reprises dans la rue à la fin de l'année 2016.

Vous parliez de formation. On dispose d'outils pour assurer la formation continue, mais on n'y a peu recours. Par exemple, les fonctionnaires de police ont droit à deux heures d'activités sportives hebdomadaires : cela fait des années qu'ils ne les utilisent plus. Quant à l'entraînement de tir, ils n'arrivent même pas à suivre les trois séances auxquelles ils sont réglementairement tenus dans l'année.

J'ai saisi le ministre de l'intérieur précédent, M. Cazeneuve, pour demander des conventionnements avec les stands de tir privés. La gendarmerie bénéficie d'un accord avec la Fédération française de tir qui le lui permet. Pourquoi ne pourrait-on en faire autant pour la police nationale ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela n'existe pas ?

M. Denis Jacob. – Non. Il existe des conventionnements avec certains stands de tir, mais ce n'est pas généralisé et ne donne pas la capacité à tous les fonctionnaires de police de suivre leurs trois séances de tir obligatoires dans l'année.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Aujourd'hui, à votre connaissance, tous les policiers ne suivent pas les trois séances de tir qui sont exigées ?

M. Denis Jacob. – Non, ils ne suivent pas les trois séances annuelles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils peuvent donc être en défaut en cas d'utilisation des armes lorsque les magistrats vérifient ce qu'il en est.

M. Denis Jacob. – Le problème a été mis en avant l'année dernière ou en 2016 : un de nos collègues a connu un problème lorsqu'il a été établi qu'il n'avait pas suivi ses séances de tir. Ce n'était pas de son fait : on n'a pas aujourd'hui la capacité de mettre ces séances en pratique dans la police nationale, faute de moyens immobiliers. Un conventionnement avec des stands de tir privés permettrait peut-être d'améliorer le nombre de séances pour l'ensemble des agents.

S'agissant des conditions de travail, il y a beaucoup à dire et le temps est compté. Nous vous ferons passer nos contributions.

Sachez qu'Alternative Police avait saisi les candidats républicains à l'élection présidentielle, dont M. Macron, ainsi que l'ensemble des parlementaires. Vous avez dû recevoir nos publications en matière d'investigations et de renseignements, qui comportaient la simplification de la procédure par une oralisation complète. Aujourd'hui, les propositions qui sont faites en sont loin.

Si on veut véritablement soulager le travail des enquêteurs, il faut aller jusqu'au bout de la démarche. Actuellement, ces derniers passent deux tiers de leur temps à « remplir de la paperasse » plutôt qu'à mener un véritable travail d'enquête sur le terrain.

Quant aux conditions de travail des policiers en tenue, on a cherché pendant plusieurs décennies à calmer leur colère en leur accordant des mesures purement salariales et indemnitaires. Le pouvoir d'achat et la revalorisation salariale sont des points bien évidemment importants, mais cela ne fait pas tout. Travailler dans de bonnes conditions passe également

par des commissariats agréables à vivre, tant pour les policiers que pour y accueillir le public.

Or cela fait des années que ni les rénovations, ni les constructions immobilières n'ont été anticipées. On agit dans l'urgence, en réponse aux difficultés qui surviennent, mais sans apporter de réponse durable. Il faudrait mener un audit national sur l'état des commissariats, afin de connaître ceux qui présentent des situations graves nécessitant une intervention rapide de l'État, et établir un plan immobilier. Prenons le commissariat de Coulommiers : il est inacceptable de voir un commissariat dans cet état ! Soit on le ferme une bonne fois pour toutes et on relogé les agents dans un nouveau bâtiment, soit on le rénove, mais il faut prendre une décision.

Nous sommes conscients des contraintes économiques, budgétaires. Cela ne se fera pas en un an, ni même en trois ans. Le plan immobilier annoncé par le ministre de l'intérieur est une bonne chose, mais il ne porte que sur trois ans.

Une loi de programmation sur cinq ans ou dix ans paraît indispensable, afin d'avoir un réel objectif et une visibilité sur ce que sera la police nationale dans dix ans ou quinze ans.

Cela vaut aussi pour le matériel. Beaucoup d'efforts sont faits en matière de remplacement de véhicules de service. Un plan d'achat de 2 000 véhicules est prévu...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Que représente ce plan par rapport à l'ensemble des besoins ?

M. Michel Boutant, président. - Il fallait 3 000 véhicules : ils en ont 2 500 !

M. Denis Jacob. - Toutefois, entre le moment où la commande est passée et la livraison, un certain temps s'écoule - c'est la loi des marchés publics.

M. François Grosdidier, rapporteur. - En matière de tablettes informatiques, on progresse cependant ?

M. Denis Jacob. - Oui.

S'agissant des conditions de travail, vous savez tous que la CFDT est un syndicat réformiste. Il ne faut pas avoir peur de réformer la police nationale, bien évidemment de manière réfléchie et posée, sans précipitation. Nos collègues attendent aujourd'hui beaucoup de l'État. Des outils ont été créés en 2016, validés par les syndicats de police lors du comité technique de réseau de la DGPN, et permettent à la fois d'améliorer l'opérationnalité et l'efficacité de la police nationale ainsi que les conditions de travail. Toutefois, on ne les met pas en application !

M. François Grosdidier, rapporteur. - Quels sont ces outils ?

M. Denis Jacob. - L'un est très important : il s'agit de la réforme territoriale de la sécurité publique.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Pourrait-on avoir communication de cette liste ?

M. Denis Jacob. - Oui, je vous la transmettrai.

Cette réforme territoriale de la sécurité publique consiste à revenir à ce qui fonctionnait bien il y a une trentaine d'années. On avait alors une police d'urgence très conséquente en termes d'effectifs, polyvalente dans ses missions, et qui répondait en temps réel aux besoins de la population en matière de sécurité.

Au fil du temps, des alternances politiques, des volontés des directeurs successifs de la police nationale, on a assisté à une stratification des services. Chacun crée sa petite unité, mais on prend les effectifs toujours au même endroit, dans la police d'urgence - police secours. Les unités qui comptaient, il y a 25 ans ou 30 ans, 20 à 30 policiers en totalisent 7 aujourd'hui. Cela ne peut correctement fonctionner ainsi !

Dans le même temps, les autres unités créées en parallèle de la police secours ne sont pas plus en capacité de fonctionner, faute d'effectifs...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Où sont donc les policiers ? Il n'y a pourtant pas moins d'effectifs qu'il y a 30 ans !

M. Christophe Rouget. - Dans les grandes villes, il n'est pas rare, le week-end, d'avoir un seul service de police secours pour 400 000 habitants. Pourquoi ? Il existe des charges indues, comme le fait de garder des détenus dans les hôpitaux, certains professeurs préférant avoir les détenus dans leur propre service. Sept ou huit détenus, dans une ville comme Bordeaux, exigent un certain nombre de collègues pour les surveiller.

En outre, 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. Comment répondre à l'accroissement de la délinquance et de la procédure pénale ? 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.

Nous avons créé une machine folle : les policiers font de la procédure pénale, mais ne peuvent plus se consacrer aux services de police secours.

Dans un commissariat, combien de fonctionnaires se consacraient-ils, il y a dix ans ou vingt ans, à police secours et combien, sur une sûreté départementale, font-ils à présent du judiciaire ? Les flux sont parlants. On ne peut avoir des policiers qui à la fois « remplissent de la paperasse » et sont sur le terrain.

C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité d'alléger la procédure : si on n'y parvient pas, alors qu'on a aujourd'hui les mêmes effectifs qu'en 2007 et que la situation s'est dégradée à cause du terrorisme et des flux migratoires, on ne pourra pas mettre davantage de policiers sur le terrain. C'est se tromper que de le croire !

M. Denis Jacob. - La réforme territoriale de la sécurité publique consiste à supprimer toutes les petites unités qui ont été créées autour de la police d'urgence, de les fusionner au sein de celle-ci, de créer une police polyvalente beaucoup plus étoffée en effectifs en garantissant une plus grande opérationnalité et en permettant aux agents de bénéficier de leur temps de repos.

La deuxième réforme qui a été votée est une réforme horaire, basée sur le principe de la vacation forte : un effectif plus important est présent le vendredi de chaque semaine, permettant aux agents d'avoir un week-end de repos sur deux au lieu d'un sur six actuellement, ce qui n'est pas négligeable.

On y gagne en opérationnalité, mais aussi en repos...

Nous avons fait des propositions en matière d'heures supplémentaires. Le stock actuel s'élève à un peu plus de 20 millions d'heures. Le directeur général a récemment annoncé qu'il allait ouvrir des négociations en la matière. Nous l'avons déjà fait dans le cadre des discussions sur le temps de travail dans la police nationale, notamment par la création d'un compte épargne retraite, qui permettrait de transformer ces heures supplémentaires en annuités de retraite. À partir d'un certain âge, ils n'auront plus la capacité physique de faire partie d'un service de police secours. À 55 ans ou 57 ans, on n'a plus les mêmes capacités physiques qu'à 20 ans.

On a également proposé le paiement d'une partie de ces heures, ainsi que le déplafonnement du compte épargne-temps, mais il faut attendre un décret interministériel, car ces questions concernent l'ensemble de la fonction publique.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Confirmez-vous les 20 millions d'heures supplémentaires ?

M. Denis Jacob. - Oui, on est à un peu plus de 20 millions d'heures supplémentaires. Il s'agit là du stock cumulé depuis des années, et qui a été sanctuarisé dans les différents protocoles signés entre le ministère de l'intérieur et les syndicats de police - de mémoire - entre 2001 et 2014.

Cela commence à faire beaucoup, et il faut que l'on trouve des solutions pour en sortir.

M. Henri Leroy. - À l'automne 2017, j'ai reçu ensemble tous les syndicats de police, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, en tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission « Sécurités ». Il y

avait là une cohésion. Le fait de les auditionner aujourd'hui de manière séparée me convient moins.

À l'époque, vous m'aviez dit que la situation était grave. Je reconnais ici au moins deux personnes qui étaient alors présentes. Je vous avais confié que c'était la première fois que je recevais des syndicats, en reconnaissant que tout ce que vous m'appreniez était en effet très grave. Je m'étais proposé d'être votre porte-parole. Le Sénat vous a entendu, puisque nous avons créé une commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure.

Les forces de la police nationale vont certes très mal, mais la gendarmerie ne va pas si bien, contrairement à ce que vous affirmez – bien qu'elle aille moins mal que la police.

Vous avez abordé plusieurs sujets, comme le matériel, les réseaux, les véhicules, l'immobilier, les problèmes structurels, l'obsolescence de l'organisation, les difficultés de cohésion. À ce sujet, je vous rappelle que cette dernière est la principale force des armées.

Vous avez cité sept fois la gendarmerie. La gendarmerie est un corps d'élite, créé par François 1er, et amélioré sous Napoléon 1er. Ce corps a un principe, une mission, des forces, un objectif, un chef.

Durant votre exposé, vous vous êtes revendiqués d'une organisation militaire. C'est formidable pour des syndicats ! En filigrane, vous laissez entendre que si la police était organisée comme la gendarmerie, elle fonctionnerait mieux. C'est fabuleux ! Vous me comblez ! Vous avez raison, même si, je le répète, la gendarmerie ne va si bien que vous le dites...

Vous avez raison de dire qu'il est inadmissible et intolérable de voir la police supporter les conditions qu'elle subit sur le plan matériel et immobilier dans une République comme la nôtre. Tous les sénateurs sont très sensibles à cette situation dramatique que vivent les forces de sécurité.

M. Henri Leroy. – Je termine en disant que ce n'est pas une réforme complète que vous demandez, mais une révolution ! En tant que Français et révolutionnaires, vous avez cent fois raison !

M. Alain Cazabonne. – Je partage votre sentiment par rapport à la surcharge générée par la procédure pénale. J'évoquais ce sujet hier encore. C'est une question souvent soulevée par les policiers.

J'ai eu l'occasion de discuter avec deux directeurs départementaux sur l'impact, en termes d'effectifs, de deux réformes, le passage aux 35 heures et de l'application de la directive européenne sur le temps de travail. Les augmentations d'effectifs décidées en parallèle de ces réformes n'ont en effet, dans les deux cas, servi qu'à combler les baisses d'effectifs entraînées par l'application des obligations légales.

Par ailleurs, n'avez-vous pas l'impression d'être surchargés de tâches qui ne sont pas forcément utiles – contraventions, crottes de chiens, prostituées ? Ne s'agit-il pas de charges que nous vous imposons, nous, parlementaires, au travers des textes que nous votons ?

Mme Éliane Assassi. – Je suis peut-être la plus révolutionnaire dans cet hémicycle cet après-midi !

Je voudrais vous remercier, messieurs, pour tout ce que vous avez dit, car les difficultés que vous avez soulevées montrent à l'évidence que vous êtes très proches des hommes et des femmes qui exercent le métier de policier.

Je suis très attachée aux organisations syndicales, car je pense qu'elles sont un des piliers d'une démocratie.

Cela étant – je l'ai déjà évoqué hier – il semblerait qu'il existe actuellement un désaveu entre les policiers et certaines organisations syndicales. Je suppose que vous le ressentez également. J'aimerais donc, si on en a le temps, que vous puissiez nous faire part de votre ressenti à ce sujet.

Mme Samia Ghali. – Il est rare d'entendre des organisations syndicales parler de réformes. Je crois que c'est une bonne chose car, comme on l'a dit précédemment, la police nationale connaît un certain essoufflement.

Vous avez affirmé que certains policiers ne pouvaient bénéficier des trois entraînements annuels au tir obligatoires. Disposez-vous de chiffres à ce sujet ? Quelle est la proportion de policiers qui ne s'entraînent pas ? Si c'est 10 %, c'est une chose, si c'est 80 %, c'est dramatique !

M. Jean Sol. – Vous dénoncez d'une part un fossé entre le commandement et l'opérationnel et, d'autre part, réclamez un allègement des tâches administratives. Que proposez-vous ? Des expériences ont-elles été menées ici ou là dont on pourrait s'inspirer et dont on pourrait généraliser l'application si l'évaluation a été positive ?

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai retenu, à travers ce que vous avez dit, beaucoup de difficultés, d'inquiétudes, de critiques. Néanmoins, un point reste positif selon vous, la mise en place potentielle de la police de sécurité du quotidien.

En quoi et sous quelles conditions la PSQ pourrait-elle constituer un élément de réforme positif qui aiderait à améliorer à la fois l'efficacité de la police et la condition des policiers ?

M. Christophe Rouget. – Monsieur le sénateur, je savais que vous seriez sensible au fait que nous citions la gendarmerie. J'ai rencontré M. Lizurey à plusieurs reprises. En tant que syndicaliste, il faut savoir

regarder ailleurs et voir ce qui fonctionne - même si tout n'est pas parfait dans la gendarmerie nationale.

Tous les ministres successifs ont parlé du redéploiement des effectifs. Notre position - qui ne fait pas encore l'unanimité - est de n'avoir qu'une seule force de sécurité à l'avenir. Les redéploiements des commissariats ne fonctionnent pas ! C'est une recette du passé. Aujourd'hui, dans tous les services de renseignement, comme dans les groupes d'intervention régionaux (GIR), il existe des services mixtes qui comprennent des policiers et des gendarmes.

Que veut le citoyen ? Il souhaite qu'un policier ou un gendarme vienne recueillir sa plainte.

La ville de Libourne a été confiée aux gendarmes il y a quelques années. On nous a dit qu'il s'agissait d'un bassin de délinquance agricole qui devait passer à la gendarmerie. Le commissariat a donc été fermé. Les locaux qu'occupent nos amis gendarmes sont toujours dans le même état, et on n'a toujours pas construit de caserne. Le commissariat était ouvert 24 heures sur 24, contrairement à la gendarmerie. Les gendarmes n'y sont pas logés et cela représente un coût supplémentaire pour l'État, qui doit les héberger, alors que les policiers paient leur logement.

La délinquance a par ailleurs augmenté : un an plus tard, Libourne a été classée en zone de sécurité prioritaire (ZSP). Nos collègues de Seine-Saint-Denis ou de Marseille n'ont pas compris !

Nous proposons donc de créer un service mixte : un policier répondra à la radio et ce sera la gendarmerie qui interviendra - ou le contraire. On n'aura pas de frais qu'entraînent les primes liées à la fermeture du service, de construction de caserne. Aujourd'hui, personne, pas même la Cour des comptes, n'est capable de dire si le redéploiement a été efficace pour le service public. Voilà un exemple pour mieux construire l'avenir.

M. Guillaume Ryckewaert. - S'agissant, madame la sénatrice, de votre question sur le syndicalisme et sur la perception qu'en ont les fonctionnaires de tous grades et de tous corps, je précise que 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 (CAP) et des mutations.

Aujourd'hui, tous les policiers dénoncent le syndicalisme, et il faut qu'on fasse notre autocritique, car nous sommes perçus comme une antichambre de l'administration, avec qui nous avons une certaine complicité en matière d'avancements et de mutations. Les policiers savent cependant qu'ils ne peuvent se passer des syndicats pour en bénéficier et adhèrent donc tout en dénonçant le système. Voilà le vrai problème du syndicalisme aujourd'hui !

Nous tous ici sommes demandeurs d'une certaine évolution et souhaitons pouvoir bénéficier de davantage d'objectivité dans la gestion des carrières. Les policiers le souhaitent aussi. Je pense que cela redorerait le blason du syndicalisme et permettrait de lui redonner du sens. Le syndicalisme a, dans l'absolu, une réelle utilité.

Nous vous parlons avec franchise, mais un policier n'a normalement pas le droit de le faire. Certains le font dans un cadre associatif, sans pour autant respecter les règles qui leur incombent.

Nous demandons quant à nous l'équité, la justice et l'objectivité dans le cadre des relations entre l'administration et les syndicats.

M. Denis Jacob. - Nous ne nous sommes pas concertés, mais j'apprécie particulièrement que Guillaume Ryckewaert ait répondu à cette question, car il est important d'entendre ce qu'en dit un commissaire de police !

Le syndicalisme est en effet dévoyé depuis des années. Nous ne sommes pas là pour faire du clientélisme ou du favoritisme. Il existe des textes, et l'on doit les respecter. Un syndicat siège dans les instances pour être sûr que l'administration respecte bien la conformité des textes et non pour les contourner à l'avantage de ses adhérents ! C'est notamment à cette fin qu'Alternative Police a été créé. Nous tenons à le rappeler, c'est très important pour nous.

Je n'entrerai pas dans la polémique sur le syndicalisme, mais il existe bien une défiance de la part de collectifs de collègues qui se sont mobilisés dans la rue contre ce syndicalisme-là. Ils ont à juste titre le sentiment qu'une minorité bénéficie d'avantages au détriment de la majorité. C'est ce qu'ils ont voulu dénoncer dans la rue - mais pas uniquement.

Il existe un véritable problème de reconnaissance du policier. Là aussi, 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.

Je voudrais conclure en répondant à M. le rapporteur au sujet de la problématique de la justice et de son rapport avec la police. Des stages pratiques destinés aux magistrats durant leur scolarité existaient il y a très longtemps. Ceux-ci suivaient des stages dans la police et, à l'inverse, des policiers effectuaient des stages dans le milieu de la magistrature. Je pense qu'il ne serait pas inopportun, dans le cadre de la formation initiale, de permettre aux magistrats de venir travailler 15 jours à trois semaines, dans le cadre d'un stage pratique, dans un commissariat. En général, les stages se font à l'état-major : ce n'est pas ce que doivent voir les magistrats, qui

doivent comprendre les conditions dans lesquelles travaillent les policiers et les difficultés qu'ils rencontrent. Inversement les policiers doivent aussi connaître les difficultés de la magistrature dans l'exercice de son travail quotidien.

Quant aux stages de tir, il s'agit de problèmes qui nous sont remontés. Je n'ai malheureusement pas de chiffres. On réagit au coup par coup, en fonction des problèmes que l'on rencontre, et on saisit alors les autorités pour que les policiers qui se trouvent dans une situation non réglementaire puissent voir leur situation régularisée au plus vite.

M. Christophe Rouget. - Le temps de travail est un problème dans la police nationale, mais les gouvernements successifs ont « refilé le bébé » au suivant. Les textes européens prévoient des périodes de repos quotidien de onze heures consécutives et les 35 heures.

Beaucoup de ministres sont allés sur les plateaux de télévision pour expliquer que les policiers étaient investis et fatigués, mais on n'admet pas qu'ils puissent bénéficier de onze heures de repos alors qu'ils sont armés. Cette règle est pourtant en application dans la gendarmerie depuis 2016 ! Il faut mettre cette mesure en œuvre, car les femmes et les hommes de ce ministère doivent se reposer. Il existe des solutions. Aujourd'hui, une gendarmerie n'est pas ouverte 24 heures sur 24 et bénéficie d'un système de permanence, alors que certains commissariats sont ouverts en permanence. Pourquoi ne pas changer la donne ? Pourquoi, sur les mêmes bassins de délinquance n'aurait-on pas les mêmes systèmes d'ouverture pour la gendarmerie et la police ? Cela choque-t-il quelqu'un aujourd'hui qu'une gendarmerie ferme ses services, dans la mesure où il existe une astreinte départementale ? On pourrait le faire dans les petits commissariats. On aurait alors besoin de moins d'effectifs et plus de présence sur le terrain. C'est aussi être révolutionnaire que de proposer cela !

M. Julien Morcrette, secrétaire général adjoint - Alternative Police CFDT. - S'agissant de la PSQ, je tiens tout d'abord à dire que la CFDT a travaillé avec des chercheurs du Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), comme M. Jacques de Maillard, ainsi qu'avec le Forum européen sur la sécurité urbaine, que vous connaissez très certainement, monsieur Grosdidier.

Les problèmes de fonctionnement de la police de proximité mise en œuvre à la fin des années 90 sont parfaitement identifiés. On a voulu déployer le concept de façon uniforme et trop rapide sur tout le territoire, sans effectifs ni moyens suffisants.

Ceci s'est également accompagné d'un engorgement des services judiciaires. On a fait remonter tout un tas de faits qui n'étaient pas enregistrés sous forme judiciaire mais sous forme de mains courantes. Cet engorgement a créé une baisse du taux d'élucidation des faits de quatre points, ce qui est très significatif.

Le CSCI et nos collègues de la police municipale de la CFDT ont posé les prérequis pour la mise en plan de la PSQ : allègement de la procédure pénale et élimination des têtes de réseaux dans les cités en matière de trafic de stupéfiants notamment. J'avoue éprouver à ce sujet quelques appréhensions, le ministre de l'intérieur devant faire part demain du lancement de la PSQ sur quelques sites cibles sans s'être assuré de la mise en place de ce préalable.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué la création éventuelle d'une académie de police qui réunirait les trois corps. Cela me paraît pertinent, mais en dehors du fait de faire évoluer les mentalités, grâce à quelles mesures pensez-vous que cela puisse se mettre en œuvre concrètement ?

Mme Éliane Assassi. – Le ministre de l'intérieur a annoncé que certaines missions de la police nationale pourraient être transférées à des sociétés privées de sécurité. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Christophe Rouget. – Nous sommes favorables à l'académie de police depuis des années.

Il était prévu de créer à Bordeaux une école des cadres à côté de l'école de magistrature. Nous aurions été précurseurs, mais les choses ne se sont pas faites, Mme Alliot-Marie, pour diverses raisons, n'ayant pas donné suite à ce projet.

Une école où cadres, gradés et gardiens se retrouvent permettrait de connaître les mêmes formations avant de travailler ensemble, dans le même creuset, durant toute une carrière. Ceci est nécessaire. Les services constituent une grande famille qui a besoin de se serrer les coudes. Il faut que les officiers et les commissaires soient proches des hommes de terrain, proches du management participatif, et le projet d'une académie de police concrétise cette idée.

Il n'y a pas, je le répète, d'ascenseur social dans la police nationale. Aujourd'hui, comment expliquer qu'un ou deux gardiens de la paix parviennent à devenir commissaire de police ? Ce n'est pas le cas dans la gendarmerie nationale. Le fait que certains puissent espérer prendre un jour un commandement crée un autre lien.

M. Denis Jacob. – Le ministre de l'intérieur a en effet fait des annonces, mais cela ne concerne pas seulement la sécurité privée. Cela rejoint le débat sur la coproduction de la sécurité, qui remonte maintenant à une décennie. Il faut déterminer les missions relevant de l'État et celles qui n'en relèvent plus, et savoir qui doit les assurer.

On parlait de tâches indues : le transfèrement de détenus hospitalisés doit par exemple continuer à relever de l'administration pénitentiaire. Un policier qui a une formation de douze mois doit-il, à la sortie de l'école, rester un an, deux ans, trois ans, à garder une porte cochère

d'un bâtiment administratif dont la sensibilité en matière de sécurité n'est pas du plus haut niveau ?

Une participation de la sécurité privée aux « missions de police » ne nous pose pas de problème, à condition que celles-ci soient clairement définies et qu'elles ne relèvent pas *a priori* de la responsabilité directe de l'État.

Pour ce qui est de la PSQ, celle-ci ne sera pas efficace si c'est uniquement la police qui l'assume. La police ne réglera rien toute seule. Il faut, dans les quartiers difficiles, à la fois conduire une véritable politique sociale et une véritable politique de la ville. Si on ne recourt pas à la transversalité sur cette problématique, la PSQ ne réglera rien !

M. Michel Boutant, président. – À condition qu'elle ne soit pas surchargée de charges administratives, comme a pu l'être la police de proximité en son temps.

M. Denis Jacob. – En effet.

M. Michel Boutant, président. – Il vous reste un travail écrit à produire et à nous le transmettre dans un délai raisonnable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Si vous le pouvez, il conviendrait que vous abordiez également le sujet du logement dans cette note. Vous ne serez pas logés comme les gendarmes, mais cette question crée des situations inextricables. L'état des lieux que vous pourrez dresser et vos propositions nous intéressent donc.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de la fédération syndicale de la police nationale - FO

(Mercredi 7 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, nous accueillons à présent les représentants de la Fédération syndicale Unité SGP Police Force Ouvrière.

Je vous rappelle que l'objectif de notre commission d'enquête, demandée par le groupe Les Républicains, face au constat d'un certain mal-être des personnels des forces de sécurité intérieure, qui a pu hélas conduire certains agents au suicide, est de cerner précisément les facteurs à l'origine de cette situation, d'évaluer les mesures qui ont été prises pour y faire face, et éventuellement d'ouvrir de nouvelles pistes pour apporter des améliorations.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, de lever la main droite et de dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Grégory Joron et Jérôme Moisant prêtent serment.

Avant de vous entendre pour un bref exposé liminaire, je laisse la parole au rapporteur, François Grosdidier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – À la suite de la vague de suicides au sein de la police et de la gendarmerie à l'automne dernier et à l'expression d'un malaise qui s'est exprimé hors champ syndical, nous avons souhaité, par le biais de cette commission d'enquête, établir un état des lieux le plus précis possible de l'état des forces de sécurité intérieure en France, et surtout essayer d'identifier les causes, nécessairement multiples, de ce malaise.

Quels sont selon vous, dans les grandes lignes, les principaux dysfonctionnements ainsi que les insuffisances statutaires ou sociales dans les conditions de vie et de travail des policiers ?

Les forces de l'ordre mettent souvent en cause la chaîne pénale, regrettant le sentiment de travailler pour rien. Ils disent également souffrir

de leur mauvaise image, pas tant dans l'opinion publique, qui les soutient plutôt si l'on en juge les sondages, que par les médias, les politiques, la hiérarchie, qui peut se défausser dès qu'apparaît une difficulté, ou par les magistrats.

Nous avons besoin que vous indiquiez toutes les pistes à partir desquelles nous pourrions poursuivre nos auditions et nos investigations, parfois dans le cadre de déplacements sur place.

Le parc automobile et les conditions immobilières constituent-ils un domaine anecdotique ou est-ce général ? À quelle échelle ces problèmes interviennent-ils ?

Le champ est très vaste. Pourriez-vous lister l'ensemble des sujets et nous indiquer, pour chacun, quelles sont les causes du malaise que vous identifiez, et éventuellement les propositions que vous avez peut-être déjà faites pour y remédier, mais qui n'ont pas été concrétisées.

M. Jérôme Moisant, secrétaire national aux conditions de travail - Unité SGP Police FO. – Mesdames et messieurs, la situation du pays a changé : la menace terroriste est élevée, le flux migratoire important. Dans le même temps, les missions habituelles des policiers perdurent.

Ponctuellement, leur charge de travail est alourdie par de grands événements sportifs, comme l'Euro de football, culturels ou politiques, comme la COP 21, et tout cela dure depuis deux ans, voire trois ans.

Ce que l'on dénonce, c'est une inadéquation entre la charge missionnelle et les effectifs. Cela vaut pour presque toutes les missions. Nos collègues, malgré tout, continuent à exercer leur mission en matière de code de la route ou de sécurité publique, bien qu'ils doivent s'acquitter de davantage de surveillance, du renforcement de la sécurité de leurs propres locaux, à laquelle s'ajoutent de nombreuses et longues escortes de personnes en situation irrégulière sur le territoire.

S'agissant de la police aux frontières (PAF), les filtres Schengen ont alourdi considérablement les missions de nos collègues. La surcharge des centres de rétention administrative (CRA) est venue assez récemment alourdir les tâches des services de la PAF, ainsi que la sécurité des locaux.

Dans le cadre des investigations, la situation de nos collègues est affectée par l'empilement des lois venues alourdir la procédure pénale. S'ajoutent à cela des outils clairement inopérants dans le périmètre de la police nationale, comme le logiciel de rédaction de procédures, ou le logiciel de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) s'agissant des écoutes téléphoniques.

Dans le secteur du renseignement par ailleurs, les objectifs sont bien trop nombreux. Nos collègues se dispersent.

Enfin, concernant l'ordre public, je céderai dans quelques instants la parole à mon collaborateur, Grégory Joron.

Ce n'est pas tant une évolution qu'un choc que réclame Unité SGP, car nous sommes peu convaincus que l'on puisse s'attaquer aux missions - quoi qu'on entende. En effet, en abaisser le nombre sera peu significatif. Ce que nous souhaitons, c'est une augmentation significative des effectifs, car nous faisons vraiment face à une crise. On n'en est pas encore tout à fait à une crise des vocations, mais on craint la démobilisation d'une bonne partie de nos collègues.

Une augmentation des effectifs pourrait permettre de concilier vie personnelle et vie professionnelle. Cela passe par de nouveaux rythmes de travail, par le respect des temps de repos et des périodes de congés à l'occasion de l'établissement des tableaux prévisionnels, qui sont piétinés par de nombreux chefs de service, et enfin par une meilleure considération de la hiérarchie, ce qui est aussi un sujet récurrent dans nos rangs.

M. Grégory Joron, secrétaire national aux CRS - Unité SGP Police FO. - J'aimerais, en propos liminaire, développer deux axes : les effectifs et l'emploi.

Ces dernières années, la charge missionnelle qui affecte aujourd'hui les compagnies républicaines de sécurité (CRS) a connu un effet ciseaux. On a passé deux ans et demi à « assurer » l'état d'urgence, les différents grands événements comme la COP 21, le championnat d'Europe de football, la crise migratoire et les points chauds que sont Calais et Menton, qui demandaient énormément de forces. Tout cela avec un seuil d'effectifs de plus en plus bas, la direction centrale des CRS ayant le plus contribué aux politiques de révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle a en effet perdu l'équivalent de dix unités en volume en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

M. François Grosdidier, rapporteur. - Qu'est-ce que cela représente par rapport à l'ensemble des CRS ?

M. Grégory Joron. - Les unités étaient constituées de 145 personnes, chiffre qui correspond au système quaternaire qui, en termes opérationnels, garantit la philosophie française du maintien de l'ordre. Sans les quatre sections qui constituent traditionnellement les unités de CRS, on a du mal, sur le terrain, à mettre en place tous nos schémas tactiques.

Aujourd'hui, une compagnie de maintien de l'ordre compte un effectif de référence de 137 hommes et femmes. Malheureusement, pour les seules compagnies de service général, il nous manque, pour atteindre ce chiffre, près de 300 personnes à l'échelon national.

On est donc loin des 145 personnes qui permettent à la fois un relais social dans le management et la possibilité d'appréhender convenablement les missions. Je parlais d'effet ciseaux : aujourd'hui, ce sont les mêmes collègues qui mènent toujours les mêmes missions, le *turn over* pratiqué à une certaine époque est devenu impossible.

À la sortie des écoles, la direction centrale des CRS ne bénéficie, en termes d'effectifs, que 10 % de son poids à l'échelle de la police, ce qui suffit à peine à combler les départs à la retraite.

En matière d'emploi des forces, sans vouloir opposer les gens ni les forces – vous pourrez le vérifier facilement –, sur 100 missions données au cours du dernier trimestre, hors missions pérennes, 70 % ont été prises en charge par les CRS, contre 30 % par les escadrons de gendarmerie. Cela participe au phénomène de suremploi et contribue à la fatigue des personnels des CRS.

M. Henri Leroy. – Les CRS sont spécialisés dans le maintien de l'ordre et son rétablissement. Ces compagnies ont une mission bien précise, et il existe en effet un manque d'effectifs pour être opérationnel. Je souhaiterais que les représentants de FO nous indiquent par écrit leurs constats et leurs propositions, notamment en matière de forces spécialisées.

M. Jérôme Moisant. – On pourra vous remettre tous ces éléments *a posteriori*. Nous prenons acte des débats d'aujourd'hui et formulerons nos remarques dans la semaine qui suit.

M. Alain Cazabonne. – Je comprends la surcharge que représentent pour vous les grandes manifestations sportives et culturelles, mais je ne comprends pas que vous ne disposiez pas de moyens supplémentaires, car on fait désormais payer aux collectivités territoriales la présence des CRS ou de la police !

La balance devrait être rétablie ! Je ne vous en fais pas le reproche, mais vous devriez retrouver des effectifs.

M. Grégory Joron. – Oui et non. Il existe en effet des services conventionnés pour les matchs de football, le Tour de France, *etc.* Je ne suis pas sûr que tous les services le soient, même si ce devrait être le cas. On a malheureusement constaté que quelques services n'étaient pas conventionnés, alors qu'ils auraient dû l'être.

Au-delà, ces demandes sont formulées par les préfets, puis arbitrées. La direction centrale des CRS joue en quelque sorte le jeu de « boîte d'intérim » – je schématise. La direction centrale ne répond qu'à des demandes émanant des autorités d'emploi, comme les préfets de département ou les préfets de zone de défense. Ces demandes passent par la DGPN ou le cabinet du ministre, et sont ensuite arbitrées par l'Unité de coordination des forces mobiles (UCFM).

Les CRS ont des missions pérennes qui emploient en moyenne quarante unités par jour sur le territoire. En dehors de celles-ci, les demandes de forces ne sont pas essentiellement constituées de services payants ou conventionnés. Par exemple, le maintien de l'ordre dans la zone sud-ouest face aux agriculteurs nécessite évidemment un redéploiement ou de déneutraliser des forces pour répondre à la demande.

M. Jérôme Moisant. – Les collectivités participent au financement des services conventionnés, mais celui-ci contribue à l'hébergement des personnels, à leur restauration, aux déplacements. Ce que nous dénonçons, c'est l'empilement de toutes les missions pérennes ou temporaires qui conduisent à accumuler fatigue et lassitude chez nos collègues. La crainte que nous avons, encore une fois, est de les voir se démobiliser.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez constaté que les risques sont plus forts – terrorisme, flux migratoires, événements sportifs. Vous affirmez donc qu'il existe une inadéquation entre les missions, les moyens et les effectifs. Quels changements suggérez-vous ?

S'agissant des événements sportifs en Île-de-France, le stade de France concentre beaucoup d'événements. Pourquoi la préfecture de police a-t-elle pris la main sur l'organisation de ce type d'événement, alors que c'était auparavant la préfecture de la Seine-Saint-Denis qui s'en chargeait ? Cela se traduit-il par une meilleure gestion ? Est-ce équivalent pour vous ? Quel est l'effet de la « métropolisation » du stade de France ?

M. Grégory Joron. – Concernant les grands événements, on a hélas souvent constaté – et on a été les premiers à le dénoncer – une mauvaise anticipation ou du moins une préparation, qui n'était pas celle que l'on attendait dans la gestion des forces mobiles.

En théorie, on doit appliquer la doctrine des forces mobiles, qui prévoit la consultation de personnels mais uniquement pour un avis technique. On peut le regretter, même si je dois avouer que nous avons été relativement écoutés à l'occasion des dernières manifestations concernant la loi « travail », qui ont donné lieu à de nombreuses scènes de violence. On a déploré, à cette occasion, le manque de moyens, l'absence d'ordres clairs ainsi que le manque d'anticipation, alors même que des contrôles en amont auraient pu être réalisés afin d'éviter que des manifestants munis de cocktails Molotov ou autres ne se retrouvent dans la manifestation.

Rien n'est pire, en matière de maintien de l'ordre, que de rester figé. Or on n'a pas toujours permis à nos collègues d'appliquer les schémas tactiques et opérationnels leur permettant de maintenir l'ordre de la meilleure façon possible.

On a vu, à l'occasion des dernières manifestations, que la préfecture de police avait fait un effort en engageant des sections de moyens spécialisés – camions à eau, barre-ponts, *etc.* – et en prenant en compte la difficulté que représentent les cortèges et leur cheminement.

Tout cela va plutôt dans le bon sens, et nous espérons que la préfecture continuera à prendre l'avis technique des spécialistes des forces mobiles.

Mme Gisèle Jourda. – Ma question s'inscrit dans le droit fil de ce que vous venez de dire, et a trait à la formation.

Il y a quelques années existait à Carcassonne une école de CRS, dans laquelle j'étais intervenue à différentes occasions au titre d'autres fonctions. On y encadrait les futurs CRS en les préparant aux opérations de maintien de l'ordre et de la paix sociale.

Ces unités ont disparu il y a quelques années. On a instauré des zones de gendarmerie, des zones de police, attaqué un certain maillage territorial et surtout touché au fondement de la formation et à ce qui était au cœur de la mission, d'où la succession de problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

Quelle lecture faites-vous des différents dispositifs qui ont modifié l'intervention de nos forces de sécurité, auxquelles nous sommes très attachés ?

M. Jérôme Moisant. – Tous les personnels reçoivent une formation initiale de 12 mois qui comporte des stages pratiques en alternance de deux à trois, selon les conditions et les besoins opérationnels qui s'expriment sur le territoire. Les notions de déontologie et d'approche de la population y sont toujours abordées de la même façon.

Je ne comprends pas bien le sens de votre propos, qui sous-entend que le comportement de nos collègues ne serait plus tout à fait le même.

En termes de formation, on n'a pas tant de reproches que cela à faire à notre administration. Le dimensionnement de la formation initiale constitue parfois un frein au recrutement nécessaire à l'institution, mais cette formation initiale demeure plus ou moins irréprochable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On insiste peut-être plus aujourd'hui sur la déontologie qu'il y a quelques décennies – mais les rapports humains étaient différents autrefois.

En matière de formation, celle des nouveaux policiers est-elle en phase avec les problèmes auxquels ils vont être confrontés ?

Certains jeunes, comme la plupart de nos enfants, ont été élevés dans un cocon et se retrouvent confrontés à un milieu radicalement différent. Ils sont très vite envoyés, après leur formation initiale, dans des secteurs difficiles ou chargés du maintien de l'ordre dans des conditions d'extrême violence. Sont-ils suffisamment préparés ? Comment pourrait-on mieux faire ?

S'agissant des plus anciens, face aux réseaux sociaux et aux autres rapports avec la population, la formation est-elle adaptée ou perfectible ?

M. Grégory Joron. – Mme la sénatrice évoquait le cas du Centre de formation de la police (CFP) de Carcassonne. Celui-ci a fait partie des nombreux centres de formation ou écoles qui ont été fermés. On a clairement « cassé » l'outil de formation par des orientations politiques que l'on paye aujourd'hui. Même s'il est à présent question de recruter 7 500 policiers sur

quatre ans, la capacité de formation est bloquée. On a tellement réduit l'outil pédagogique qu'on ne dispose plus des équipes suffisantes pour former tous ces jeunes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qu'en est-il du contenu qualitatif ?

M. Jérôme Moisant. – La formation est évidemment plutôt théorique. Les approches pratiques portent sur les gestes techniques, le tir, l'armement.

Éclairer les jeunes recrues sur ce qui les attend dans les cités quand elles sont issues d'un certain milieu est assez compliqué mais, jusqu'alors, on y parvenait à l'occasion de leur intégration, grâce à un tuilage générationnel. Or dans certains endroits, ce tuilage n'a plus lieu...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les plus jeunes sont affectés dans les secteurs les plus difficiles, et il n'y a actuellement aucune voie d'amélioration. Quelle est votre réaction à ce sujet ?

M. Jérôme Moisant. – La seule baguette magique qui puisse exister, c'est la fidélisation.

On doit renforcer ces mesures, notamment en Seine-Saint-Denis, pour qu'il y ait un passage de relais. Aujourd'hui, ce sont ceux qui ont entre une à trois années d'expérience, qui ont eux-mêmes bénéficié d'un tuilage assez insuffisant, qui passent le relais aux jeunes recrues. C'est à ce moment-là que les choses dysfonctionnent, plus qu'au niveau de l'enseignement qui leur est apporté dans les écoles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que proposez-vous pour fidéliser les personnels ?

M. Jérôme Moisant. – L'une de nos premières revendications porte sur le rétablissement de l'avantage spécifique d'ancienneté pour l'ensemble des personnels affectés en Île-de-France.

On demande tout simplement un texte permettant de déroger aux dispositions de la fonction publique pour adopter ce dispositif, puisqu'il n'existe pas de parallélisme des formes avec d'autres institutions de la fonction publique.

Un véritable effort reste également à engager en matière de déroulement de carrière. Des dispositions avaient été prises à cet égard, mais elles tendent à se ralentir. Pour permettre un déroulement de carrière accéléré, il faut déplafonner le haut du corps pour pouvoir accéder au corps supérieur, afin d'éviter la concentration de gradés dans les services.

Des mesures indemnitaires sont également nécessaires pour épauler nos collègues dans la quête d'un hébergement. Il n'y a en effet aucun intérêt à exercer en Île-de-France : les faibles mesures indemnitaires que perçoivent

nos collègues servent difficilement à combler dans l'écart de coût entre l'hébergement francilien et celui de province.

Je ne serai pas exhaustif, mais il faut que nos collègues puissent appréhender l'avantage qu'ils peuvent tirer de leur présence en Île-de-France ou, de manière plus large, dans les secteurs difficiles qui ne sont pas attractifs pour les personnels de police.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous citez un département qui m'est cher. Je pensais que les mesures de fidélisation existaient. On a donc régressé.

Comment faire pour avoir un bon tuilage, une formation, des cadres véritablement aguerris et qui connaissent le secteur dans lequel ils interviennent ? Un policier qui intervient dans un quartier dont il ignore tout est moins à l'aise que lorsqu'il connaît le secteur....

M. Jérôme Moisant. – Deux dispositifs existaient auparavant. Le premier était un avantage spécifique d'ancienneté qui répondait à la définition des personnels en exercice du ressort des secrétariats généraux pour l'administration (SGAP) de Versailles et Paris, qui représentent l'ensemble de l'Île-de-France. Dorénavant, seul un certain nombre de circonscriptions sont listées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le problème est-il le même à Neuilly qu'à Clichy ?

M. Jérôme Moisant. – Je pense qu'on n'a plus l'avantage d'ancienneté à Neuilly, alors qu'on l'a conservé à Clichy.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les difficultés matérielles et financières sont une chose, mais travailler à Montfermeil, Clichy ou Neuilly, ce n'est pas la même chose.

Est-ce une question de conditions matérielles et financières ou une question de climat et de violence – ou bien les deux ?

M. Jérôme Moisant. – Ce sont évidemment les deux, mais il faut d'abord fidéliser l'Île-de-France. Si les effectifs ne sont pas complets, le jeu des vases communicants ne se fera pas en faveur des secteurs les moins faciles à vivre pour nos collègues.

Il faut donc en premier lieu s'assurer que l'Île-de-France dispose des plafonds d'emplois auxquels elle peut prétendre. Il s'agit ensuite de mettre en place des mesures qui permettent d'intéresser nos collègues à exercer dans les secteurs les moins attractifs.

Il existait en Île-de-France un avantage spécifique d'ancienneté (ASA), qui ne demeure aujourd'hui que dans quelques communes, et dont on a écarté tous les services départementaux souvent confrontés aux difficultés du métier, comme nos collègues des compagnies d'intervention, des compagnies de sécurisation, des brigades anticriminalité (BAC), des

CRS, de la sûreté départementale, de la PJ. C'est pour nous un non-sens et ceci doit très vite être réparé.

Enfin, pour cibler plus finement les secteurs qui ne sont pas forcément attractifs face aux risques, il existait un dispositif de carrière accélérée. Toutefois, dans nombre d'endroits, on a atteint les ratios d'encadrement et un plafond a été établi. Le dispositif est devenu inopérant.

On peut être novateur, mais on ne peut rester dans cette situation. Il faut développer toutes sortes de dispositifs pour fidéliser les personnels.

Il peut parfois paraître vulgaire de parler de dispositif indemnitaire, mais c'est encore le plus facile à appréhender pour chacun.

Mme Samia Ghali. – J'ai croisé beaucoup de jeunes policiers envoyés sur un territoire qu'ils n'ont pas demandé, généralement éloignés de leur famille, de leur épouse, de leurs enfants.

J'entends bien ce que vous dites à propos de Paris et de l'Île-de-France : tout doit bien s'y passer, mais il n'y a pas que Paris en France !

Tout ceci se fait parfois au détriment des policiers qui pourraient se retrouver dans leur ville et qui, affectés en Île-de-France contre leur gré, le vivent mal. Débuter ainsi dans une profession qu'on a choisie peut devenir un cauchemar.

Que pensez-vous de cette obligation de rester sur site pendant cinq ou huit ans ? Il semble que si l'on a la chance d'être protégé par tel ou tel syndicat ou tel ou tel élu, il est plus facile d'être muté, mais pourquoi ne pourrait-ce être le cas pour tous ?

M. Jérôme Moisant. – On peut vous répondre facilement. Nous étions défavorables au contingentement de cinq ans mais, à l'époque, il a été fait le choix d'une fidélisation statutaire plutôt qu'indemnitaire.

Il y a maintenant de nombreux secteurs géographiques du territoire en mal de candidats à la mutation. C'est le cas de Marseille, mais aussi de Lille, du Grand Est, etc. Ce n'est pas notre organisation qui s'opposera au fait de faire sauter le contingentement de cinq ans. L'idée est que nos collègues exercent de bon gré sur ces secteurs sensibles.

Cependant, il serait assez compliqué de permettre à tous les collègues venus de province d'exercer dans leurs régions d'origine, les candidats au concours national – que nous défendons – n'étant pas en nombre suffisant pour satisfaire les besoins de l'Île-de-France. C'est la règle du jeu. Elle est aussi vieille que la police nationale dans son format actuel : les collègues débutent en Ile-de-France avant de repartir dans leur secteur.

Quant au mal-être, il faut encore une fois tout organiser pour que nos collègues vivent les choses le mieux possible. Il faut d'abord qu'ils soient capables de vivre aussi bien en Île-de-France que chez eux, en tout cas d'un point de vue matériel. Il faut également leur permettre de rejoindre leur

famille assez fréquemment afin qu'ils puissent patienter le temps que les postes se libèrent.

Empêcher un fonctionnaire de rejoindre Marseille s'il le souhaite parce qu'il ne compte pas cinq ans d'ancienneté demeure un non-sens.

Mme Samia Ghali. - C'est le cas aujourd'hui ?

M. Jérôme Moisant. - C'est le cas aujourd'hui.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - Vous avez évoqué le manque de clarté des ordres que pouvaient recevoir les unités de CRS lors de certaines interventions, qui vous mettaient en difficulté sur un plan opérationnel.

S'agit-il d'un problème organisationnel ou d'un problème de formation ? Dans ce cas, quelles sont selon vous les mesures éventuelles à prendre ?

M. Grégory Joron. - Non, il ne s'agit pas d'un problème de formation, mais plutôt d'un problème organisationnel, tout simplement parce que la hiérarchie des CRS n'est là que pour atteindre le but qu'on lui fixe.

Parfois, les moyens qu'on nous octroie ne sont pas toujours adaptés. Ainsi, les lanceurs de balles de défense de 40 nous ont été interdits pendant de nombreux mois par la préfecture de police. Il s'agit d'une arme intermédiaire qui permet, suivant les violences que les fonctionnaires subissent, d'avoir une réponse intermédiaire.

Si l'on veut faire du maintien de l'ordre de manière efficiente, les autorités doivent mettre à la disposition des forces mobiles un ensemble de moyens intermédiaires afin de permettre une riposte graduée. Or, enlever un barreau à l'échelle ne permet plus d'avoir une réponse adaptée au risque que l'on encourt.

C'est ce que j'appelle trivialement « l'effet Trocadéro », en référence à la manifestation avec des supporters parisiens qui a été très mal gérée. Depuis lors, on sent une certaine crainte des grandes manifestations. Les ordres tardent à arriver ce qui, encore une fois, est dangereux pour tous les fonctionnaires de police. En termes de maintien de l'ordre, on doit être mobile. Si on reste figé, on s'expose aux violences. Tant qu'on n'a pas d'ordres pour répondre, on a des blessés dans nos rangs.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ressentez-vous une présence suffisante de l'encadrement sur le terrain lors de ces opérations ? Les moins gradés - ou les plus jeunes - ne sont-ils pas parfois dans des situations d'extrême tension où ils peuvent être livrés à eux-mêmes ?

Le renfort de collègues policiers qui ne sont pas rompus au maintien de l'ordre ni formés à cet exercice ne peut-il également poser problème ?

M. Grégory Joron. - C'est un vaste débat !

Les maintiens de l'ordre lourds doivent être évidemment confiés aux forces mobiles régulièrement formées. Gendarmes ou CRS ont en effet au moins trois sessions de formation par an, où l'unité se recycle afin de conserver ses automatismes, ce qui lui permet d'effectuer les missions qu'on lui demande.

Il faut savoir ce qu'on veut faire en matière de maintien de l'ordre – et c'est souvent ce qui pose problème. Doit-on procéder à des interpellations ? Un maintien de l'ordre réussi ou bien géré dépend-il du nombre d'interpellations ou du bon respect de l'ordre républicain ? Cet équilibre est compliqué à atteindre.

Le fait de vouloir interpellier des meneurs par des forces autres que mobiles, les gros dispositifs ne pouvant pas toujours permettre d'aller au contact, risque de déséquilibrer l'ensemble du dispositif en créant des mouvements de foule. Cela peut également mettre en difficulté des collègues que l'on est ensuite obligé de secourir.

Je n'ai pas d'exemple précis, mais on peut parfois s'étonner que de gros dispositifs, malgré beaucoup de violences, n'engendrent aucune interpellation, comme pour la loi « travail », où nombre de collègues sont allés au tapis et où les forces mobiles ou locales ont été engagées sans résultats en matière d'interpellations. Je m'en suis déjà étonné à plusieurs reprises.

À l'opposé, il existe des dispositifs où l'on a demandé à nos collègues d'intervenir et où on compte beaucoup d'interpellations, avec un maintien de l'ordre plutôt compliqué à gérer.

Mme Éliane Assassi. – Notre commission d'enquête a été constituée à la suite du malaise rencontré par nos forces de police, quelles qu'elles soient.

On a beaucoup parlé des « tensions » – c'est un euphémisme – apparues notamment lors des manifestations contre la loi « travail », pour partie justifiées.

On a également évoqué les dysfonctionnements entre les forces de police, mais aussi entre les services d'ordre des organisations syndicales à l'origine des manifestations.

Cela a été très violent pour les policiers, mais il y a eu une rupture lors de la manifestation en faveur de Charlie hebdo, et les policiers ont été félicités, salués, voire embrassés par nos concitoyens.

Comment ressentez-vous cette brutalité à l'égard des forces de police et cet amour qui leur est quelquefois témoigné par nos concitoyens ? Ce doit être difficile à vivre pour les policiers...

M. Jérôme Moisant. – Quand on devient inspecteur des impôts ou policier, on ne s'attend pas à faire l'unanimité. On sait pertinemment qu'on

va être le clou du spectacle à l'occasion des repas de famille, particulièrement si l'un des convives est aviné.

Le comportement de la foule à l'égard des policiers lors des attentats n'était pas normal, mais on vivait une situation exceptionnelle.

Je ne dis pas que l'animosité envers la police vaut pour chacun de nos concitoyens, mais elle existe.

Nos collègues y sont toutefois préparés. C'est plus compliqué lorsque cette hostilité les poursuit jusque dans leur foyer, comme lors des événements dramatiques de Magnanville. Là, il y a eu une rupture et quelque chose a changé dans l'esprit de nos collègues.

Ce n'est pas honteux de l'avouer, il arrive que nos collègues aient peur, mais jusqu'à présent, c'était dans l'exercice de leur profession. Maintenant, certains ont peur en dehors de leur travail. C'est ce qui est dramatique et qu'il faut réussir à corriger.

M. Grégory Joron. – Il y a 20 ans ou 25 ans, un père de famille policier était heureux que son fils le dise à l'école. Aujourd'hui, nos collègues demandent à leurs enfants de ne pas en parler.

Si l'on arrive à faire en sorte que nos collègues n'aient plus à vivre anonymement et à cacher leur profession, on aura fait un grand pas.

M. Jérôme Moisant. – On devait parler du malaise policier. Or notre organisation porte depuis deux ans le sujet de la réforme des cycles horaires, et particulièrement l'adoption du cycle « vacation forte ». À l'occasion du rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, un de vos collègues sénateurs a affirmé que la mise en place de ce cycle nécessitait 33 % de personnels supplémentaires.

Il n'en est rien. Arithmétiquement, le coût de la mise en place de la vacation forte dans les unités s'élève à 12,5 %. Vous pourrez le vérifier en auditionnant le directeur central de la sécurité publique, puisque 145 unités ont été mises en place en son sein, pour un coût supplémentaire de 12,6 %.

Je souhaitais apporter cette correction.

M. Michel Boutant, président. – Merci pour votre participation et votre disponibilité.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de la fédération syndicale de la police nationale - UNSA-FASMI

(Mercredi 7 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous accueillons à présent les représentants de la fédération syndicale UNSA-FASMI, qui fédère sept syndicats du ministère de l'intérieur. Notre commission d'enquête, créée à la demande du groupe Les Républicains, vise à analyser les causes du malaise qui s'est manifesté au cours de la période récente au sein des forces de sécurité intérieure et singulièrement de la police nationale, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées dans l'exercice des missions quotidiennes au contact de la délinquance, des problèmes de conditions de travail, ou encore des relations avec la hiérarchie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il est important que vous nous indiquiez, même de façon synthétique, les causes de ce malaise, quelles qu'elles soient : conditions sociales, salariales, formation.... Ainsi, la formation initiale est-elle adaptée ? Qu'en est-il de la formation continue ? Est-elle respectée ? Les conditions matérielles sont-elles satisfaisantes ? Je pense au parc automobile, aux locaux, au matériel. Disposez-vous d'un soutien, d'un accompagnement psychologique suffisant ? Qu'en est-il du management ?

Nous savons ainsi que le seul moyen d'obtenir une fidélisation en Ile-de-France a été d'imposer une obligation statutaire de rester dans cette zone pendant 8 ans.

Des difficultés en matière de logement ont également été évoquées. Que pensez-vous du fonctionnement de la chaîne pénale ? En raison de l'existence de certains dysfonctionnements, y a-t-il parfois le sentiment de travailler pour rien ? Quelles sont les relations avec la population, la presse, les politiques, les magistrats ?

En bref, nous avons besoin de connaître toutes les pistes que nous devons explorer.

M. Olivier Varlet. – Notre fédération présente une particularité, celle de la transversalité des corps : nous regroupons ainsi des personnels administratifs, des gardiens de la paix, des commissaires. Je vais laisser mes collègues se présenter.

M. David Lebars. – Je suis secrétaire national du syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN). Je suis commissaire divisionnaire. Mon précédent poste a été dans le département de la Seine-Saint-Denis en tant que chef de district.

M. Jérémie Dumont. - Je suis commissaire de police, j'étais auparavant affecté la direction centrale de la police judiciaire.

M. Laurent Massoneau. - Je suis commandant de police affecté à la circonscription de sécurité publique d'Aix en Provence.

M. Benjamin Gayrard. - Je suis secrétaire général du syndicat UNSA des personnels de la police scientifique. Je suis technicien principal de police scientifique. Je fais partie des personnels qui sont amenés à se déployer sur les scènes de crime pour les constatations.

M. Olivier Verlet. - Je suis secrétaire général adjoint de l'UNSA police, un syndicat qui rassemble les gardiens et gradés de la police nationale. Le sujet est très complexe, et il est difficile dans le temps imparti d'évoquer dans leur intégralité l'ensemble des points.

Je voudrais dans un premier temps vous alerter sur la situation et le ressenti de nos policiers. Depuis maintenant quelques années, nous avons le sentiment d'une complexification de notre métier. La relation avec les citoyens s'est dégradée, même si on a pu constater, à la suite des attentats, une amélioration et une certaine reconnaissance du travail des policiers.

Aujourd'hui, dans leur majorité, les fonctionnaires de police ont peur d'exercer leurs métiers, de se rendre à leur travail, parce que la difficulté est croissante, les agressions de policier ne font qu'augmenter. Il est devenu commun de monter des guets-apens contre nos collègues. Le malaise est important, d'ailleurs plusieurs de nos collègues ont manifesté il y a peu leur mécontentement. Celui-ci est le résultat d'une accumulation de difficultés. Certes, on fait le constat des manques de moyens et d'effectifs, mais le malaise que peuvent ressentir les policiers de terrain va bien au-delà de ces problématiques. Aujourd'hui, un policier de terrain a du mal à mettre en adéquation sa vie professionnelle et sa vie familiale. Il y a une pression, une attente de résultats croissante, qui pèse sur l'ensemble de la hiérarchie.

En outre, nos collègues sont confrontés à des difficultés au quotidien. Par exemple, aujourd'hui 96 000 agents du ministère de l'Intérieur ne disposent pas encore de la possibilité de se restaurer dans des conditions correctes.

L'élément déclencheur du mouvement évoqué plus haut est le non-paiement des heures supplémentaires. Actuellement, ce stock a dépassé les 20 millions d'heures supplémentaires non payées, et on s'approche de 21 millions. L'ancien gouvernement avait pris l'engagement de sacraliser ce stock. Souvent, on fait des comparaisons entre le service public et le monde du privé. Or, 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.

En ce qui concerne la formation, nous avons du mal à donner envie à nos jeunes concitoyens de choisir ce métier. Il manque d'attractivité. Sur le sujet de la formation, nous vous ferons parvenir une contribution écrite.

Un autre problème est celui de la plaque parisienne. Il y a un concours national et un concours spécifique à l'Ile-de-France. Ainsi, certains passent le concours national et souhaitent être nommés sur le secteur parisien, pour y rejoindre leur concubin ou époux. Or, ils se retrouvent affectés dans un autre secteur. En outre, aujourd'hui, de nombreux jeunes policiers sont contractualisés sur une durée de 8 ans. Concrètement, cela signifie que des jeunes vont devoir rester pendant minimum huit ans sur ce territoire, et une fois ce cap passé, la mutation ne se fera 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, alors que dans le même temps, vous avez des sorties d'école qui se font dans des villes de province attractives. Il faut donner espoir à nos jeunes recrues de pouvoir retourner rapidement dans leur région d'origine.

Pour conclure, il y a une forte attente des policiers de terrains et de tous corps confondus. Aussi, nous suivrons vos travaux avec une attention particulière.

M. Vincent Capo-Canellas. - J'ai une question au sujet de la plaque parisienne. En tant qu'élu de l'Ile-de-France, nous avons au contraire le sentiment d'avoir du mal à fidéliser un effectif dans les zones les plus difficiles, notamment dans l'encadrement. Or vous nous renvoyez l'impression inverse.

M. Olivier Varlet. - Il y a le sentiment et la réalité statutaire. Cette dernière précise que l'affectation dans le bassin parisien doit être de huit ans, en plus des années d'école et de stage, soit à minima 10 ans, avant d'avoir l'espoir d'être muté. Toutefois, je vous rejoins sur la problématique de l'encadrement. Il faut aujourd'hui mettre en place des dispositifs, afin de donner envie aux gens de prendre de l'avancement et de venir en région parisienne, par exemple pour des durées plus courtes de 3 à 5 ans, afin de retourner dans leur lieu d'affectation.

Par ailleurs, nous avons des difficultés à avoir des gens de qualité au concours. Tous les postes ouverts sont certes pourvus, mais on baisse la barre du curseur.

M. Laurent Massoneau. - En ce qui concerne spécifiquement l'encadrement, nous avons le même problème chez les commissaires. Mais, c'est aussi le constat d'une réalité. Depuis une bonne quinzaine d'année, il y a une volonté de diminuer ce corps, et cela commence à se ressentir. Ainsi, il y a quelques années, en Seine-Saint-Denis, une jeune collègue a été nommée dès la sortie de l'école au commissariat de Stains - qui est tout sauf facile. Elle a été directement propulsée chef du service de police de proximité. Or,

normalement, c'est un poste dévolu à un commandant dans la nomenclature des officiers.

En outre, ce qu'il faut comprendre, c'est que chaque corps a ses propres spécificités. Certains problèmes ont leur origine au-delà de la seule problématique d'attractivité. Par exemple, la police judiciaire ne recrute plus. Bientôt, cela va engendrer de vrais soucis. Ainsi, lors de la dernière commission administrative paritaire pour les mutations dans le corps des commandants en juin 2017, il y avait 25 postes d'officiers de police judiciaire parisienne pour lesquels il n'y avait pas de candidats.

Il faut ainsi s'interroger sur les parcours de carrière, que l'on pourrait construire dès la sortie d'école, en mettant en place un parcours pendant dix à quinze ans, avant éventuellement d'aller sur un terrain moins hostile.

Mme Samia Ghali. – En tant que sénatrice, j'ai rencontré un nombre important de policiers qui expriment une véritable souffrance de devoir rester 8 à 10 ans sur le même poste avant de pouvoir demander une mobilité. Or, le confort familial, la possibilité de retrouver les siens chez soi est ce qui vous aide à repartir de plus belle le lendemain. Cela joue sur le moral.

Quel est l'état de la relation entre la police et les citoyens ? L'origine de cette détérioration ne se trouverait-elle pas dans le fait que les policiers sont déconnectés de leurs postes, qui ne correspondent pas à leurs formations ? En effet les Français demandent toujours plus de réponses et plus rapidement lorsqu'ils sont victimes d'une agression. Pour moi, dans la prise de plainte, il faut aller plus loin dans la dématérialisation, afin de décharger une partie du personnel de cette tâche et lui permettre d'être sur le terrain.

M. David Lebars. – Il y a quelques années, nos policiers travaillaient dans les mêmes conditions, avec le même matériel. Aujourd'hui les raisons de notre malaise 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, et le sentiment de pouvoir rentrer chez soi en toute sécurité.

Aujourd'hui, en plus des conditions matérielles dégradées, la crise du métier s'explique par l'augmentation de la dangerosité du métier. Je me suis récemment exprimé devant une promotion de sortie d'école et leur ai expliqué que statistiquement, parmi eux, il y en aura qui feront usage de leur arme. Autrefois, on nous disait qu'une belle carrière était une carrière où l'arme restait dans son étui. Le fait d'être amené à faire usage de son arme, même en parfaite légitimité, change la vision du métier. Lorsque vous démarrez votre carrière et faites feu sur un individu, cela ne vous laisse pas indifférent.

En outre, ce malaise est d'autant plus grand lorsque le policier est déraciné de sa région d'origine et est en poste à plus de 700 kilomètres de chez lui.

Évidemment, personne ne va vous dire qu'il n'est pas intéressé par une petite augmentation de salaire pour assurer sa fidélisation. Toutefois, la question principale aujourd'hui pour améliorer ses conditions de vie est celle de l'accueil et de l'encadrement du policier qui vient d'arriver dans une nouvelle région, de la manière dont on peut l'aider à se loger. Lorsque j'étais en Seine-Saint-Denis, la plupart de mes policiers, après une journée difficile, avaient encore une heure et demie de transport en commun pour rentrer chez eux, car les loyers parisiens étaient trop élevés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur ces points, avez-vous des propositions concrètes ?

M. Olivier Varlet. – On pourrait par exemple mettre en place la commission de suivi du protocole signé avec Bernard Cazeneuve en avril 2016. Il est indéniable qu'un effort conséquent a été fait suite à la première vague de suicides. Des groupes de travail ont été instaurés sur la restauration par exemple ; un premier pas a été fait sur la transmission des tâches indues. On avait le sentiment qu'il y avait une volonté d'accélérer sur ces sujets. Mais aujourd'hui, il n'y a pas de continuité dans les actions entreprises.

Les gens qui nous gouvernent doivent avoir conscience de l'impact des décisions prises, des discours prononcés. L'une des difficultés vient de l'accueil du public. On oppose souvent le citoyen, la police et la justice. Or, dans la très grande majorité des cas, les citoyens se comportent bien avec les forces de l'ordre, de même que la très grande majorité de nos collègues exercent leurs métiers de façon juste et digne. Aussi, lorsqu'il y a des événements où les gens se comportent mal avec les forces de l'ordre, cela doit faire l'objet d'un suivi et de sanction.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous nous avez dit que des commissions étaient censées se mettre en place. Où en est-on ? Quelles sont les forces d'inertie ?

M. Olivier Varlet. – L'une des raisons de cette inertie dans les sujets évoqués est l'absence de continuité, suite au changement gouvernemental. Or, le nouveau ministre de l'intérieur doit gérer de multiples chantiers, par exemple la mise en place de la police de sécurité au quotidien. Certes, l'un n'empêche pas l'autre, mais pour l'instant cette priorité gouvernementale pèse sur les autres problématiques. Ainsi, les commissions de suivi sont restées au point mort, alors même qu'elles doivent réunir l'ensemble des signataires du protocole, notamment tous les syndicats sauf un.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ces réunions sont-elles à l'initiative de l'administration ?

M. Olivier Verlet. – En effet. C'est la raison pour laquelle, il y a peu, nous nous sommes manifestés auprès de l'administration et lui avons demandé de mettre rapidement en place cette commission de suivi. Mais de manière générale, il est toujours compliqué d'avoir une continuité dans le suivi des dossiers entre les gouvernements.

M. David Lebars. – Je vais vous donner un exemple concret des problèmes rencontrés en matière de logement. En sortie d'école, pour de jeunes policiers qui sont nommés loin de chez eux, la solution en matière de logement est parfois la collocation à huit personnes avec 4 chambres, et un système de rotation, quatre d'entre eux travaillant le jour et quatre la nuit. Et dès que l'un quitte l'appartement, ils doivent immédiatement trouver un remplaçant pour pouvoir payer le loyer. En tant que chef de service, il faut résoudre ces problèmes sociaux. Lorsque j'étais en poste en Seine-Saint-Denis, il y avait un petit appartement au-dessus du commissariat, qui servait de logement temporaire de secours. Il n'a jamais désempi. Certes, il y a un service logement au ministère de l'Intérieur, mais il y a un manque de logement, et de réponses possibles.

Sur un autre sujet, il y a une vraie attente des policiers en matière de réforme pénale. Aujourd'hui, les services de police sont noyés dans les procédures. Il n'y a plus un policier en interne qui veut faire du judiciaire. Dès lors, ce ne sont que des sorties d'école qui sont nommés à ces postes. Or, ce sont des postes difficiles, dans des territoires difficiles. Les jeunes collègues ne sont pas formés à la prise des plaintes et n'ont pas l'habitude de voir le public. En outre, il y a une crise de l'investigation. La première vision d'un jeune collègue lors de sa prise de poste est son bureau sur lequel s'empilent des dossiers prescrits. Aujourd'hui, on n'arrive plus à gérer le flux. Les procédures se sont alourdies. Cette situation crée une frustration.

M. Jérémie Dumont. – 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. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons une multiplication des alternatives à la judiciarisation. Par exemple, pour des portées à connaissance par le citoyen qui ne sont pas de nature pénale, les policiers devraient pouvoir disposer d'une solution alternative à la main courante informatisée. Des renseignements pourraient être envoyés au parquet, mais sans toutefois avoir à entamer une procédure qui va alourdir la chaîne pénale. Il faut également trouver une solution pour gérer le stock.

M. Laurent Massoneau. – À chaque fois qu'une réforme est censée simplifier le travail, elle s'accompagne de pare-feu, sources de complexification. Par exemple, la loi du 2 juin 2016 a demandé aux officiers de police judiciaire d'organiser la conduite à représentation de suspect-témoin. Cela signifie, concrètement, qu'il faut trouver un créneau horaire

commun au gardé à vue, à la victime, aux gens qui participeront à la représentation de suspect à témoin et à l'avocat. On va au-devant de graves difficultés en raison de cette crise de l'investigation. Cela ne veut pas dire que les policiers ne sont plus motivés par la manifestation de la vérité, mais il y a un risque réel de ne plus disposer de suffisamment d'effectifs.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je souhaite mettre l'accent sur la vie familiale. Se pose la question de l'adéquation des horaires avec cette dernière. En outre, des enfants aujourd'hui n'osent plus dire que leurs parents sont policiers. Enfin, la question de la sécurité des familles des forces de l'ordre est devenue réelle. Or, le soutien de la famille est indispensable à celui qui doit partir en mission. Dès lors, y-a-t-il un plan d'accompagnement des familles à l'image de ce qui va se mettre en place dans l'armée ? Y-a-t-il beaucoup de séparations qui sont liées aux conditions de travail de la profession ?

M. Olivier Varlet. – Notre métier est l'un de ceux où la vie familiale est la plus compliquée.

La vague de suicides que nous avons connue l'année dernière à des causes multiples. Les conditions de travail ou de vie familiale n'en sont pas l'unique origine ; c'est souvent le cumul de plusieurs choses. Pouvoir améliorer les relations entre le policier et sa famille serait une piste intéressante et permettrait d'apporter un bien-être. Aujourd'hui, au service général, le rythme de travail ne permet pas à un policier de voir souvent sa famille. Toutefois, nous sommes conscients qu'une réorganisation demanderait un effort important en termes de recrutement. À 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 actuel un policier passe un week-end sur quatre ou sur cinq en famille.

Certes, il faut améliorer le système. Mais, avant tout, il faut déjà appliquer les règles actuelles. La CEDH a fait un certain nombre d'injonctions, notamment sur le respect d'une interruption de 11 heures entre deux journées de travail. Si cette dernière est désormais mise en place chez les gendarmes, elle n'existe pas encore pour les CRS et les gendarmes mobiles. Le ministère de l'Intérieur essaye de ne pas appliquer cette injonction, en jouant sur la sémantique. Je souhaite dire toute mon admiration pour nos collègues féminins, notamment lorsqu'elles sont en service pendant leur grossesse.

Il n'y a pas de plan famille à proprement parler. Certes il y a un accompagnement des familles, notamment lorsqu'elles font l'objet de menaces. L'administration réagit rapidement dans de telles situations. Mais cela reste des réponses ponctuelles et exceptionnelles.

M. Benjamin Gayrard. – Le service de police scientifique est composé de petites unités appelées à travailler sur l'ensemble du territoire.

Cela implique une densité du travail et une amplification des horaires. Nous sommes également confrontés à une question très sensible de sécurité. Lorsque nous sommes déployés sur les lieux d'infraction et de perquisition, par exemple pour des infractions terroristes, les membres des forces de police portent des cagoules. Notre corps ayant le statut de sédentaire administratif, nous intervenons pour notre part à visage découvert, puis nous versons des documents avec notre nom au dossier de procédure, et enfin, nous sommes amenés à témoigner en déclinant notre identité.

M. Henri Leroy. – Que pensez-vous des deux livres suivants : *Paroles de flics*, écrit par un journaliste en immersion dans la police nationale pendant un an, et *Colère de flic*, rédigé par un inspecteur de la BAC qui a entre 15 et 20 ans de service. Pensez-vous que ces livres reflètent le malaise ambiant dans la police nationale ?

Nous connaissons les chiffres terribles de 2017. Il y a eu un suicide par an, et, la troisième semaine de novembre, il y a eu un suicide par jour. Cela concerne d'ailleurs plus la police que la gendarmerie. Quelles sont les raisons de la démoralisation des personnels de la police ?

Mme Muriel Jourda. – Y-a-t-il une cartographie des suicide ? On se focalise en effet sur les grandes villes, mais le malaise des policiers est également présent en province.

M. Jean Sol. – Y-a-t-il une procédure qui a été mise en place pour repérer les signes précurseurs d'un suicide ?

M. David Lebras. – Sur trente ans, le nombre de suicide est à peu près constant, environ une cinquantaine par an. La région Ile-de-France, mais aussi le Nord et l'agglomération lyonnaise sont les principales zones concernées. Le profil est le suivant : ce sont plutôt des hommes, autour de 45 ans, et dans deux tiers des cas, le passage à l'acte se fait hors arme de service. Quand on voit des signes de mal-être, on fait tous quelque chose. Le problème, c'est que souvent l'on ne voit rien. Les psychologues vous l'expliqueront : on peut même constater que le collègue va mieux un ou deux jours avant de se suicider. Très récemment, un ancien de mes collègues qui venait de partir à la retraite dans la région de ses rêves, père de famille, s'est suicidé. Il y a à peine quelques semaines, il m'envoyait un message pour me dire à quel point il était heureux dans sa nouvelle vie.

Pour moi, tout est bon à prendre dans le livre *Paroles de flics*. La méthode utilisée, l'immersion longue, est la bonne pour comprendre notre quotidien. Je n'ai pas lu le deuxième ouvrage. Je souhaite également rappeler que le policier a beau se sentir mal, en vouloir à la société, à la chaîne pénale, il continuera à faire son métier. Il n'y a ainsi pas de grève du zèle.

M. Laurent Massoneau. – Je suis membre du CHSCT. Si nous disposons aujourd'hui de chiffres, c'est parce que l'administration a travaillé dessus. Pendant longtemps, elle refusait de reconnaître un lien entre le suicide et le service. Or, on a constaté que beaucoup de collègues qui

passaient à l'acte étaient en congés maladie, ou revenaient d'un tel congé. En 2015, il y avait très peu de données. Nous disposons d'ailleurs encore de très peu de données sur les tentatives de suicide. Il faut mieux former les managers, mais également travailler ensemble pour ne pas que l'on génère nous-mêmes des risques psycho-sociaux. L'administration doit notamment progresser dans la gestion des conflits, pour ne pas aboutir à des situations complexes.

M. Olivier Varlet. – La sécurité des personnes et des biens sont les fondamentaux de notre travail. Or, sur de grandes circonscriptions, nous n'arrivons pas à avoir huit policiers qui tournent la nuit.

À mon sens, il faut également réfléchir à la manière de récompenser les fonctionnaires sur le terrain, afin de leur redonner l'envie de revenir aux fondamentaux de notre métier. Il faudra également parler de nos missions. Nous avons du mal à avancer sur ce sujet. Qu'est-ce qu'une mission régaliennne ? En outre, il faut pouvoir accueillir le public de manière digne et sécurisée. Aujourd'hui, cet accueil est dramatique.

Enfin, nous devons développer les relations entre la police nationale et la police municipale. Cela marche très bien dans certains endroits.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de M. Guillaume Lebeau et de Mme Maggy Biskupski

(Mercredi 7 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous recevons M. Guillaume Lebeau, auteur de *Colère de flic*, et Mme Maggy Biskupski, présidente de la « Mobilisation des policiers en colère ».

Madame Biskupski, l'association « Mobilisation des policiers en colère » a été créée en novembre 2016 à la suite des événements de Viry-Châtillon et du grand mouvement de colère qui en est résulté au sein de la police nationale. Vous êtes intervenue à de nombreuses reprises dans les médias pour attirer l'attention sur les conditions de vie des policiers, les problèmes de moyens et d'effectifs et le sentiment d'impunité de certains délinquants qui s'en prennent à la police.

Monsieur Lebeau, vous êtes policier à la brigade anti-criminalité de Gennevilliers et l'un des membres fondateurs de la « Mobilisation des policiers en colère », au nom de laquelle vous vous êtes exprimé dans les médias, à visage découvert, pour expliquer les raisons du ras-le-bol des agents. Vous êtes également l'auteur de *Colère de flic*, un ouvrage qui développe les causes du malaise au sein de la police. Vous y décrivez notamment de manière impressionnante la mobilisation consécutive à l'attaque de Viry-Châtillon, lorsque les policiers en colère bloquent la voiture du Directeur général de la police nationale : « police contre police, flic contre flic, la scène est ahurissante ». Vous vous considérez comme un lanceur d'alerte.

À la suite de vos interventions dans les médias, vous avez tous deux été convoqués par l'Inspection générale de la police nationale.

Au-delà des constats sur la situation actuelle au sein de la police, que vous allez bien entendu reformuler devant nous, nous aimerions savoir ce que vous pensez des mesures qui ont été prises pour améliorer cette situation, sur le plan matériel aussi bien que moral. Pourquoi ces mesures sont-elles insuffisantes, quels sont les facteurs de blocage et quelles mesures restent-elles à prendre pour améliorer vraiment les choses ?

Cette audition est ouverte à la presse et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Madame Biskupski, monsieur Lebeau, je vous rappelle qu'une fausse déclaration devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Mme Biskupski et M. Lebeau prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur Lebeau, nous sommes un certain nombre, au sein de cette commission d'enquête, à avoir lu votre ouvrage. Nous suivons aussi attentivement les déclarations des « policiers en colère ».

Les faits que vous décrivez vont au-delà de ce que nous imaginions. Les syndicats que nous avons reçus nous ont expliqué qu'ils s'en sont souvent fait l'écho en interne, mais sans résultat. De fait, on a le sentiment que beaucoup de choses restent en interne.

D'où la décision de créer cette commission d'enquête parlementaire, qui nous donne des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour établir les réalités. Il ne s'agit pas de dénoncer quiconque, mais d'améliorer la condition des forces de l'ordre, pour elles-mêmes, mais surtout pour la République et les Français. Car les forces de l'ordre sont un rempart de la République, un rempart que l'on sent aujourd'hui se fissurer.

La réaction à votre ouvrage témoigne d'une conception très extensive du devoir de réserve et de la notion d'atteinte à l'honneur de la police. Je ne crois pas qu'il soit attentatoire à l'honneur de la police de dire ce qui ne va pas dans un souci d'amélioration...

Devant notre commission d'enquête, en tout cas, vous êtes libres, Madame, Monsieur, de dire tout ce que vous savez, et vous en avez même le devoir.

Nous aimerions vous entendre d'abord sur la condition personnelle du policier : pouvez-vous nous dire ce qui ne va pas dans ses conditions de travail et de vie ? En particulier, comment est-il accompagné et logé et quelles difficultés concrètes rencontre-t-il à l'occasion de sa première affectation, souvent dans un secteur difficile et dans une région qui n'est pas la sienne ? Comment les choses se passent-elles dans des unités où il y a beaucoup de jeunes et peut-être un sous-encadrement, ou un encadrement manquant d'expérience ?

Ensuite, nous souhaitons que vous nous parliez du management, des relations avec la hiérarchie intermédiaire, des commandes passées à celle-ci par l'administration centrale et de la manière dont elles sont répercutées vers la base.

Nous voudrions également connaître votre avis sur les conditions matérielles de travail, qu'il s'agisse de l'immobilier, des véhicules et de tous les équipements, de l'armement aux logiciels.

Enfin, nous voulons savoir à quoi vous êtes formés au départ, ce que vous trouvez sur le terrain et comment la hiérarchie vous soutient et vous accompagne. Avez-vous toujours le sentiment que ce qu'on vous demande est conforme à l'idéal de votre engagement ? Quelles sont vos relations avec la population, avec certains éléments de celle-ci et avec la presse ? Sans

oublier vos relations avec les magistrats, car il n'y pas de politique de sécurité possible sans symbiose entre la police et la justice.

M. Guillaume Lebeau, auteur de *Colère de flic*. – En sortie d'école, mes collègues continuent pendant six mois de toucher un traitement de 1 350 euros mensuels, alors qu'ils devraient percevoir 1 800 euros en tant que stagiaires. Arrivés en région parisienne, les policiers sortis d'école doivent pourtant bien se loger, en se débrouillant comme ils peuvent : certains font le tour des foyers sociaux, d'autres mêmes dorment dans leur voiture.

Je suis sorti d'école un vendredi midi, quelques jours seulement après avoir connu mon poste. Arrivé à Paris, passé le choc de la découverte, il faut trouver à se loger en peu de temps et sans moyens financiers suffisants. En région parisienne, on trouve rarement un studio à moins de 700 euros, et les bailleurs exigent généralement un revenu trois fois supérieur au loyer...

La première affectation s'accompagne ainsi de problèmes financiers : à peine sortis d'école, nos collègues sont déjà en difficulté.

Mme Maggy Biskupski, présidente de Mobilisation des policiers en colère. – Nous sommes vraiment lâchés dans la nature, avec, pour tout le monde, six mois de retard sur les traitements. Se loger et se meubler est très difficile, à un moment où, en plus, la pression d'entrer en service actif pèse sur les épaules de nos collègues. En sortie d'école, c'est donc le système D – comme toujours.

De façon générale, nous avons trois ou quatre mois de retards sur nos bulletins de traitement...

M. Guillaume Lebeau. – Ces retards se poursuivent tout au long de la carrière : à chaque passage à l'échelon supérieur, il faut attendre, parfois jusqu'à un an, pour recevoir le traitement correspondant.

Mme Maggy Biskupski. – Le même problème se pose pour les franchissements de grade : quand vous devenez brigadier, vous attendez en moyenne six ou sept ans le traitement qui va avec.

M. Guillaume Lebeau. – J'ai passé l'examen de brigadier en 2010, mais je n'ai été nommé qu'en 2015. Cela peut être plus court quand on est syndiqué... Les syndicats jouent un rôle trop important en matière d'avancement et n'hésitent même plus à en faire un argument sur leurs tracts.

Mme Maggy Biskupski. – Parmi tout ce qui ne va pas, il y a aussi la politique du chiffre.

M. Michel Boutant, président. – À ce propos, parlez-nous de l'indemnité de responsabilité et de performance, l'IRP.

M. Guillaume Lebeau. – Cette indemnité, versée aux chefs de service ou à ceux qui en font fonction, dépend des résultats obtenus dans la

circonscription. Malheureusement, une grande partie de la prime reste fondée sur la politique du chiffre.

Résultat : 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.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Selon quels critères l'IRP est-elle calculée ?

Mme Maggy Biskupski. – Ce qu'on appelle « performance » dépend du travail des fonctionnaires de terrain : le nombre d'interpellations faites dans le mois, le nombre de timbres-amendes...

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est donc une donnée purement quantitative, déterminée par unité.

Mme Maggy Biskupski. – En effet. Dans la brigade anti-criminalité (BAC) à laquelle j'appartiens, nous faisons trente interpellations par mois, soit une par jour. La mission première d'une BAC est le flagrant-délit : arrêter un cambrioleur, un roulottier... Or voilà des années que l'on arrête des gamins qui fument des joints. Le traitement immédiat d'une affaire est bon pour les statistiques... Je préférerais arrêter le dealer !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Surtout que, pour le gamin fumeur, il n'y aura aucune suite judiciaire...

M. Guillaume Lebeau. – En le faisant, on sait pertinemment que ça ne sera d'aucune utilité contre le trafic de stupéfiants. Mais une affaire élucidée, c'est un point positif pour les chiffres de la délinquance.

Mme Maggy Biskupski. – Les statistiques de la délinquance sont très bonnes, parce qu'elles sont fondées sur cette politique du chiffre. Mais pour moi, fonctionnaire de terrain, la réalité est très différente. Quand je me fais insulter dans le cadre de ma profession, je ne dépose même plus plainte.

M. Michel Boutant, président. – Parce que l'outrage n'est plus poursuivi ?

Mme Maggy Biskupski. – Et parce que nos collègues officiers de police judiciaire sont débordés de travail : je n'ai pas envie de les embêter avec quelqu'un qui m'a insultée, d'autant que c'est très courant...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous reviendrons sur l'outrage et la rébellion, mais pouvez-vous poursuivre sur les critères de l'IRP ?

Mme Maggy Biskupski. – Le nombre d'arrêts maladie entre également en compte : s'il y en a peu, c'est que le patron doit être bon...

La préfecture de police vient juste d'autoriser nos collègues à porter un bonnet – ce dernier était pourtant estampillé « Police ». Il est tout de même inadmissible que, en 2018, un fonctionnaire de police doive demander l'autorisation de porter un bonnet quand il neige !

Un autre critère de l'IRP est le nombre de séances de tir par fonctionnaire. En tant que policiers, nous devons faire trois séances de tir par an. Si la plupart des fonctionnaires les ont faites, le commissaire est récompensé.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il s'agit bien des trois séances obligatoires, celles qu'un magistrat peut vérifier ? Le respect d'une obligation devient donc un objectif qui engage une prime ? C'est son non-respect qui devrait être sanctionné !

Mme Maggy Biskupski. – Le problème, ce sont les économies en matière de sécurité. Les munitions coûtent cher... Sans compter le manque de formateurs et, de façon générale, l'insuffisance des effectifs : des fonctionnaires en séance de tir, ce sont des fonctionnaires en moins sur le terrain.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Où se trouvent les stands de tir ?

Mme Maggy Biskupski. – Ils sont répartis dans les départements. Il y en a un dans mon commissariat, mais il est inondé quand il pleut...

M. Guillaume Lebeau. – Pour le tir comme pour toutes les formations, il n'y a pas de plage horaire réservée : on va tirer seulement si les missions le permettent. De même pour le sport.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je crois que vous êtes censés en faire deux heures par semaine ?

M. Guillaume Lebeau. – Une note de service prévoit un minimum de deux heures par semaine, mais je ne connais aucun policier qui puisse les faire.

Mme Maggy Biskupski. – Cela peut arriver, mais il faut que l'effectif minimal soit atteint : en BAC, par exemple, il faut au moins trois policiers par voiture. Comme on manque d'effectifs, on va courir deux ou trois fois par an...

M. Guillaume Lebeau. – Tout cela est fait en plus du quotidien, s'il y a le temps.

Mme Maggy Biskupski. – Je ne comprends pas qu'un commissaire gagne de l'argent parce que je suis allée au tir : c'est obligatoire, et je devrais y aller plus !

Cette prime écœure tous nos collègues, et certains patrons aussi, qui ne veulent plus non plus de la politique du chiffre.

Au-delà de l'IRP, il y a les primes individuelles : si vous avez mis beaucoup de timbres-amendes et fait de petites interpellations, vous êtes récompensé. Diviser pour mieux régner...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les primes ne dépendent-elles que de ces critères quantitatifs, ou peuvent-elles récompenser celui qui a été particulièrement courageux ou qui a pris des initiatives ?

Mme Maggy Biskupski. – Il n'y a pas de critère particulier : elles sont attribuées sur proposition du chef de service. Quand les supérieurs sont corrects, tout va bien. Mais il y en a de moins en moins, parce que la politique « diviser pour mieux régner » fait beaucoup de tort : malheureusement, les gens se tirent dans les pattes. En pratique, c'est souvent le petit « fayot » qui est récompensé, celui qui va tout rapporter, ou bien celui qui met beaucoup de timbres-amendes et fait beaucoup d'interpellations, sans discernement.

M. Guillaume Lebeau. – Dans une BAC, nous sommes quatre ou cinq par voiture, mais un seul aura la prime, ou deux. Pourtant, à chaque affaire, c'est tout l'équipage qui œuvre ! Pourquoi ne récompenser que certains, alors que le travail est collectif ?

Mme Maggy Biskupski. – Il n'y a pas un superflic ; il y a une bonne équipe.

Mme Samia Ghali. – Je vous remercie pour votre franchise : ça doit être compliqué pour vous, mais c'est important pour nous.

La politique du chiffre explique peut-être certains comportements et un certain mal-être. En matière de contraventions, la vidéo-verbalisation se généralise : faire du chiffre sur les contraventions papier ne devient-il pas encore plus difficile ?

Mme Maggy Biskupski. – Les contraventions papier ne seront pas moins nombreuses, il y aura simplement plus de verbalisations. En revanche, on nous demandera d'être attentifs aux caméras...

M. Guillaume Lebeau. – Au contraire, on nous dit : maintenant que vous avez un outil en plus, utilisez-le pour faire plus de contraventions et nous prouver qu'il est efficace.

Mme Maggy Biskupski. – La politique du chiffre est très nocive, pour les fonctionnaires de police, qui subissent une très forte pression, et pour l'image de la police. Quand on verbalise parce qu'on y est obligé, l'image est catastrophique. On le fait parce qu'on n'a pas le choix, mais on le vit mal.

Mme Samia Ghali. – Le port par les policiers d'une caméra-piéton ne serait-il pas un frein à l'agressivité que vous subissez ? Se sachant filmée,

une personne fera peut-être plus attention... Ne serait-ce pas une protection au quotidien ?

Mme Maggy Biskupski. - Cette question divise dans nos rangs. Nous sommes, pardonnez-nous du terme, « fliqués » dans notre travail, et certains craignent que nous le devenions encore plus.

J'ai peur que, si nous portons ces caméras, les personnes avec lesquelles nous avons énormément de difficultés dégainent encore plus leur téléphone. Quand on voit la catastrophe que donnent les vidéos montrant des interventions, hors contexte... À l'heure actuelle, nous avons une cible dans le dos !

Mme Samia Ghali. - Une caméra-piéton qui filme du début à la fin ne vous protégerait-elle pas vis-à-vis de vidéos tronquées ?

Vous avez souligné le malaise sur la question des primes. Puisque vous êtes directs, je le serai aussi : certains de vos collègues, quand ils interpellent le fumeur de joint ou le mini-dealer, ne gardent-ils pas parfois l'argent, sans rendre compte de l'intervention ? N'est-ce pas aussi lié aux problèmes financiers réels que vous avez décrits ?

Mme Maggy Biskupski. - Un fumeur de joint n'a pas d'argent sur lui. Notre image doit vraiment être mauvaise, mais, en dix ans d'expérience, je n'ai jamais vu ce que vous décrivez. Très peu de collègues prendront ainsi le risque de perdre leur emploi.

Quand il y a des affaires, elles sont souvent d'une autre ampleur et concernent plutôt des officiers et des commissaires. Personne n'est parfait, et il y a des voleurs partout. Mais je répète que je n'ai jamais vu ce dont vous parlez.

M. Guillaume Lebeau. - Nous ne sommes pas dans le déni : il y a certainement des brebis galeuses dans nos rangs. Mais, dans ces cas, l'Inspection générale des services agit avec efficacité. Un collègue véreux ne restera pas longtemps dans la police. En quinze ans, je n'ai vu personne prendre le risque de perdre son travail pour 500 euros.

Mme Maggy Biskupski. - La caméra-piéton peut en effet être une solution, mais, si rien n'est fait pour protéger nos collègues, j'ai peur qu'ils l'acceptent mal.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Quand j'ai mis en place ces caméras-piétons dans la commune dont j'étais maire, les policiers municipaux étaient contre. En fait, elle les protège des mises en cause injustifiées, aujourd'hui de plus en plus nombreuses. Dès lors que vous êtes filmés, mieux vaut avoir tout le film que l'extrait choisi par l'auteur. C'est une protection pour vous, en même temps que pour les citoyens et pour la hiérarchie.

Les magistrats poursuivent de moins en moins les outrages : souvent, en effet, ils accordent la même valeur à la parole du policier assermenté et à celle du délinquant, et il y a toujours la difficulté de la preuve. Peut-être aussi les plaintes ont-elles été trop nombreuses à un certain moment, parce que cela faisait une affaire. On faisait même aux policiers le mauvais procès de chercher des dommages et intérêts.

Les maires savent à quel point ils soutiennent leurs agents dans ce domaine. Quel soutien recevez-vous de votre hiérarchie ? Encourage-t-elle et accompagne-t-elle le dépôt de plainte ?

Mme Maggy Biskupski. – 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...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans votre temps de travail ou en dehors ?

Mme Maggy Biskupski. – Dans notre temps de travail, mais parfois en dehors pour aller jusqu’au bout des démarches.

Il y a généralement confrontation avec la personne, dont la parole est mise sur le même pied que celle du fonctionnaire, même assermenté.

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.

M. Guillaume Lebeau. – Pour un collègue qui a le malheur d’être blessé au cours d’une agression, c’est le parcours du combattant. Il doit voir un médecin, puis un médecin judiciaire, puis se voit confronté à l’individu qu’il a interpellé, généralement sur son temps de repos. Et avant de reprendre son travail, il doit encore voir un médecin de la police, même s’il n’a pas eu d’arrêt de travail ! Il m’est arrivé à plusieurs reprises de devoir faire 80 kilomètres pour être reçu dans le centre de Paris par un médecin qui m’a gardé dans son bureau trente secondes... On perd un temps considérable pour rien !

Mme Maggy Biskupski. – Bien entendu, ces déplacements se font avec le véhicule personnel.

M. Guillaume Lebeau. – Par ailleurs, les imprimés qui nous sont remis sont mal vus chez le médecin ou à la pharmacie. En général, la police ne paie pas bien...

Mme Maggy Biskupski. – Ces imprimés, de nombreuses pharmacies les refusent, parce que l’État ne paie pas. Je l’ai vécu, et cela est humiliant.

Nous sommes une des polices les plus mal payées de l'Union européenne : je n'ai pas envie de prendre sur mon argent personnel pour une blessure en service.

M. Guillaume Lebeau. – On comprend pourquoi les collègues ne portent plus plainte pour outrage ou rébellion... Du reste, si les peines encourues ont été alignées sur celles prévues pour l'outrage à magistrat, dans les faits, la peine est rarement appliquée : je n'ai jamais vu l'auteur d'un outrage condamné à de la prison. Pourquoi porter plainte, si la procédure est si lourde et la sanction pénale si faible ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourtant, en effet, le législateur a aligné les peines sur celles prévues pour l'outrage à magistrat, en incluant aussi les sapeurs-pompiers.

Mme Maggy Biskupski. – Comment peut-on caillasser des sapeurs-pompiers, dont la devise est : « Sauver ou périr » ? Notre société en est là ! Quand je vous dis que les statistiques noient la réalité sous la politique du chiffre... Notre réponse pénale actuelle est totalement insuffisante.

L'outrage fait rarement l'objet d'une réponse de la justice, sauf si l'auteur est très connu des services et a été de nombreuses fois interpellé – auquel cas, selon moi, il devrait davantage être en prison que dans la rue...

M. Guillaume Lebeau. – Pour la récidive pénale, les textes sont faits en faveur du délinquant, au sens où, pour être considéré comme récidiviste, il faut avoir été condamné dans les cinq ans qui précèdent pour des faits de même nature. Une personne condamnée pour un outrage, un vol de véhicule et des violences ne sera donc pas forcément traitée comme récidiviste.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je suis émue par votre témoignage courageux. On ressent le vécu de policiers de terrain et tout votre mal-être face aux difficultés. Je comprends mieux, aussi, pourquoi Jean-Marie Godard a beaucoup de mal, comme il nous l'a dit, à se détacher émotionnellement de son expérience d'immersion.

J'ai bien entendu vos explications sur l'inadaptation de la réponse pénale. Je suis moi-même intervenue auprès du Gouvernement au sujet des agressions contre les sapeurs-pompiers. En dehors du cadre pénal, quelles mesures concrètes pouvez-vous nous proposer pour vous soutenir davantage ?

M. Guillaume Lebeau. – Il faudrait donner de la valeur à la parole des policiers. Aujourd'hui, en matière de contravention, la parole du policier vaut jusqu'à preuve du contraire, mais ce n'est pas le cas pour les autres infractions. Si notre parole avait de la valeur, ce serait déjà un progrès. Aujourd'hui, nous avons l'impression que notre parole ne vaut pas plus que celle de n'importe quel citoyen.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Devant le magistrat ?

M. Guillaume Lebeau. – C'est cela.

Mme Maggy Biskupski. – À la suite de l'agression de Champigny-sur-Marne, nous avons demandé des peines planchers. Mme le garde des sceaux a dit que ce n'était pas possible. C'est dommage, car cela pourrait être mis en place rapidement.

Par ailleurs, de nombreuses personnes interpellées sont laissées libres, du fait notamment, dit-on, de la surpopulation carcérale. Moi je dis qu'il y a de plus en plus de délinquants en France : on ne met pas les gens en prison pour rien... Un durcissement de la justice est donc nécessaire.

Une autre question, souvent éludée, tient à cœur à la plupart des fonctionnaires de police : l'ordonnance de 1945 sur les mineurs. J'aimerais bien avoir des statistiques sur l'augmentation du nombre de délits et de crimes commis par des mineurs, car elle doit être très importante.

M. 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.

M. Guillaume Lebeau. – En tant que policiers de terrain, nous sommes confrontés quotidiennement aux mineurs délinquants, ceux qui rendent insupportable la vie quotidienne des habitants des quartiers.

M. Michel Boutant, président. – Comment l'expliquez-vous ?

M. Guillaume Lebeau. – L'impunité... On ne peut pas laisser un enfant de dix ans monter en puissance dans la délinquance. Cela commence par de petits faits, un palier est franchi à chaque fois à la faveur de l'impunité. Dans le secteur où je travaille, des mineurs délinquants qui ont commencé avec des petits vols sont maintenant à la tête de réseaux de stupéfiants.

Mme Maggy Biskupski. – L'ordonnance de 1945 permet de placer les mineurs dans les foyers ; mais ces établissements ont deux ou trois surveillants de nuit, et dès le lendemain, le mineur est en fugue. La déclaration n'intervient pas à temps, parce que les surveillants ne peuvent pas quitter les lieux...

M. Guillaume Lebeau. – Les plus gros dealers se servent des enfants pour la vente de stupéfiants.

Mme Maggy Biskupski. – La plupart des « choufs » sont mineurs, et souvent étrangers, comme pour le vol à l'arraché dans le métro. Nous sommes impuissants face à un mineur étranger de treize ou quatorze ans.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Et ils sont placés à l'Aide sociale à l'enfance...

M. Guillaume Lebeau. – Ou sont ramenés chez eux.

Mme Maggy Biskupski. – On ne défend pas la police ! Avez-vous vu un représentant de la police nationale, ou un délégué syndical, venir défendre la police sur les plateaux de télévision ?

M. Guillaume Lebeau. – Avec l'affaire Théo, les médias, les politiciens, les pseudo-marxistes bien-pensants se sont déchaînés, sans que jamais le Président de la République ou le ministre de l'intérieur ne rappelle que les faits n'étaient pas établis. Certains des policiers impliqués sont toujours suspendus aujourd'hui. Le Président, qui s'est rendu au chevet de Théo, s'est-il rendu à celui des policiers de Viry-Châtillon ? Notre parole n'a plus de valeur, nous ne sommes pas considérés.

Mme Maggy Biskupski. – Et la présomption d'innocence ? Un journal a titré : « La police viole ». Les médias ont une part de responsabilité. La police a toujours peur. Je suis en contact avec l'un des protagonistes de cette affaire : il est au fond du trou, il est seul. Les policiers mis en cause soutiennent qu'ils n'ont pas violé Théo, or il faut un élément moral pour caractériser le viol.

Personne n'a dit dans les médias que cette affaire s'est traduite par deux semaines de violences urbaines dans toutes les cités. Où sont rappelées les violences que nous avons subies ? Les graffitis « La police viole », l'insulte « violeurs ! » à notre passage ? Qui a dit, à la télévision, que l'enquête était toujours en cours ? La police se fait insulter et personne ne la défend, à part nous deux... Si les syndicats, que vous venez d'entendre, avaient fait leur travail, en serions-nous là ? Une réponse pénale insuffisante, des locaux catastrophiques, des effectifs réduits... Voilà la source du sentiment d'impunité.

Protéger les pompiers en leur donnant des gilets pare-balle, ou encore équiper les collègues de couvertures ignifugées ne constitue pas une réponse suffisante !

M. Henri Leroy. – L'ordonnance de 1945 place les mineurs de moins de treize ans sous le régime de l'irresponsabilité; or la délinquance, de nos jours, commence bien avant cet âge.

Vous rapportez tous deux l'immense colère des policiers face à une situation perçue comme insupportable, intolérable, invivable. Avez-vous été sanctionnés administrativement pour l'avoir fait ?

M. Guillaume Lebeau. – Non. Ma première convocation par l'Inspection générale de la police nationale a été classée sans suite, la seconde est en cours de traitement.

M. Henri Leroy. – Un livre de Jean-Marie Godard, *Paroles de flics*, corrobore en tous points votre témoignage. On peut se demander pourquoi personne ne fait rien. Vous étiez syndiqué, mais vous en êtes sorti pour

exprimer, dites-vous, la réalité de la situation. Quelle marge de manœuvre reste-t-il avant que le malaise n'explode et que l'éruption ait lieu ?

M. Guillaume Lebeau. - Il ne manque plus grand-chose. Cela peut se produire demain. 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. Depuis le début du mouvement, nous écrivons tous les jours au ministre de l'intérieur, sans réponse. Nous ne recevons aucune considération.

M. Henri Leroy. - Donc le malaise ne date pas d'aujourd'hui.

Mme Maggy Biskupski. - Il y a 50 suicides par an dans la police depuis dix ans !

M. Henri Leroy. - C'est ce qui a motivé la constitution de cette commission d'enquête.

Mme Samia Ghali. - J'abonde dans votre sens. La délinquance des mineurs a évolué. On trouve maintenant des armes de guerre - le mot fait peur, on n'aime pas parler des réalités gênantes en France - entre les mains d'enfants qui s'entraînent dans des stands de tir avec des kalachnikovs et des gilets pare-balles. Ils sont organisés. La situation est tendue dans la police mais, élue de terrain, je sens aussi la tension de l'autre côté. Ne sommes-nous pas au bord d'une explosion généralisée ? Merci d'avoir sollicité la création de cette commission d'enquête. J'ai toujours défendu la police, qui fait bien son travail lorsqu'elle en a les moyens.

En tant qu'élue et femme de gauche, je trouve que nous sommes trop angéliques envers les parents, qui ont leur part de responsabilité. Cette délinquance témoigne d'une disparition des notions de bien et de mal. Quand on est capable de tuer son copain d'enfance, de le mutiler, d'avoir des comportements barbares, disons le mot, quelle attitude peut-on avoir vis-à-vis de la police ? C'est une délinquance de plus en plus dure, de plus en plus violente.

Mme Maggy Biskupski. - Un mot : guet-apens. J'en ai subi un récemment. Jeter un cocktail **Molotov** et des pierres dans un passage étroit témoigne d'une volonté de tuer. Un collègue a reçu une pierre sur l'épaule en sortant de son véhicule. Elle aurait pu atteindre la tête... C'est une forme de violence très courante. Dans mon cas, celui qui m'a attaquée, cocktail **Molotov** à la main, avait treize ans. Nous sommes au bord de la rupture.

M. Guillaume Lebeau. - Un cocktail **Molotov**, c'est une arme de guerre. S'il atterrit dans une voiture, l'occupant brûle. Or il est de plus en plus utilisé dans les violences urbaines. Il ne faudra pas s'étonner si, un jour, des policiers utilisent leur arme à feu et tuent.

Mme Maggy Biskupski. - J'ai dit à ma mère qu'elle viendrait peut-être me voir en prison, mais certainement pas à l'hôpital. Je ne laisserai pas

un enfant de treize ans me tuer. Voyez ce qui s'est passé à Viry-Châtillon. Il faut taper du poing sur la table.

J'ai remarqué qu'on nommait très rarement les cités comme la source de cette délinquance ; or je ne me suis jamais fait caillasser en pleine ville... Je plains les habitants, surtout lorsque nous recevons l'ordre de ne pas intervenir. C'est ainsi 20 % de la population gâche la vie de tous.

M. Alain Cazabonne. – J'ai un fils sapeur-pompier. Attaquée un jour par une bande de gamins, une partie de son équipe a réagi en bousculant l'un d'entre eux qui s'en est plaint. Un sapeur-pompier a été condamné. Lorsque j'étais maire, j'avais à connaître des travaux d'intérêt général prononcés sur ma commune. J'ai vu un viol entre mineurs assorti d'actes de rébellion sanctionné de 130 heures de travaux d'intérêt général (TIG)... Il faut punir immédiatement les débordements, tous les parents le savent.

Vis-à-vis des médias, les élus et les policiers subissent un traitement identique ! Lorsqu'un élu est soupçonné, les médias en font leurs gros titres ; lorsqu'il est relaxé, tout juste un entrefilet... Les représentants syndicaux que nous venons d'entendre estiment que la loi sur la sécurité quotidienne n'aura aucun effet dans les cités si le phénomène que vous dénoncez n'est pas éradiqué. On voit dans les reportages des caches d'armes... Pourquoi n'arrive-t-on pas à éradiquer cela ? Est-ce une absence de volonté, de moyens ?

Mme Maggy Biskupski. – La politique du chiffre. Policière en BAC, j'aimerais pouvoir « planquer » sur des dealers. Mais nous manquons de moyens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans votre ouvrage, monsieur Lebeau, j'ai découvert qu'une circulaire interdisait aux policiers de poursuivre les motos ou les quads. J'ai toujours demandé à ma police municipale de poursuivre les délinquants sans pour autant prendre des risques inconsidérés. Vous dites, madame Biskupski, que vous avez parfois ordre de ne pas intervenir. Vous estimez que, dans d'autres cas, on vous fait intervenir au contraire à mauvais escient alors qu'un rappel à l'ordre pédagogique aurait davantage de portée. Quand votre hiérarchie vous demande-t-elle de fermer les yeux ?

M. Guillaume Lebeau. – La circulaire vaut pour tous les véhicules à moteur. Deux poids, deux mesures. Un honnête citoyen qui grille un feu rouge est verbalisé ; mais nous avons ordre de ne pas poursuivre un véhicule conduit par des délinquants – voire par des terroristes, puisque nous ne savons pas à qui nous avons affaire – au motif de ne pas mettre en danger la vie d'autrui. La politique de la police est de ne pas faire de vagues.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On entend souvent cette phrase. Est-ce général ?

M. Guillaume Lebeau. – C'est une politique générale. Il y a quelques jours, à Villeneuve-la-Garenne, les jeunes nous attaquaient avec des cocktails **Molotov** et brûlaient des poubelles. Un bus a même été caillassé, une personne blessée à l'intérieur. Et nous avons reçu l'instruction de ne pas nous y rendre...

Mme Maggy Biskupski. – C'est récurrent. Les violences urbaines sont toujours accompagnées de feux. Si ceux-ci ne se propagent pas, nous avons ordre de ne pas y aller et de laisser brûler. Depuis la mort de ces deux enfants sur un scooter poursuivis par des fonctionnaires de police, la police a peur. Mais si l'on n'a rien à se reprocher, on ne fuit pas la police ! Nous ressentons, de la part de nos autorités, la crainte des débordements.

M. François Grosdidier, rapporteur. – De ce fait, la population est livrée à elle-même, et le sentiment d'impunité augmente...

Mme Maggy Biskupski. – Ce n'est pas ainsi que nous ferons aimer la police !

M. Michel Boutant, président. – J'ai relevé un paradoxe dans le livre. À vous entendre, M. Lebeau, vous êtes partisan de l'impunité zéro : vous estimez qu'il ne faut « absolument rien laisser passer ». Vous invitez, page 95, à « harceler les harceleurs », à mener des contrôles d'identité fréquents, à verbaliser chaque infraction et à poursuivre systématiquement les délinquants devant les tribunaux compétents. Mais vous soulignez aussi que le casier judiciaire assoit la réputation d'un délinquant. C'est une sorte de certificat, de brevet du loubard. Comment sortir de ce cycle infernal ?

M. Guillaume Lebeau. – Mais si les actes de délinquance étaient punis comme ils devraient l'être, les casiers judiciaires ne gonfleraient pas indéfiniment ! Il faut une réponse pénale adaptée.

Mme Maggy Biskupski. – Les délinquants vont en prison un, deux ou trois mois. Il y a trop de laxisme en prison aussi : on peut y faire des fêtes, y fumer des joints... Je ne vois pas l'intérêt de sorties éducatives pour des peines de trois mois ! Il faudrait se pencher sur les problèmes de la pénitentiaire, sur lesquels le mouvement en cours a attiré l'attention. Je vois des jeunes se vanter d'avoir « pris des bras » à leur sortie de prison...

M. Guillaume Lebeau. – Sans oublier ceux qui continuent leurs trafics en prison... Ils ont toujours les moyens de communiquer avec l'extérieur.

M. Michel Boutant, président. – Ce sera pour une autre commission d'enquête.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Soit les délinquants ne vont pas en prison et sont confortés dans leurs agissements, soit ils y vont et sont confortés comme délinquants...

Mme Samia Ghali. – Des policiers parisiens récemment mutés à Marseille m'ont confié à quel point le métier était différent dans les deux villes. Les policiers ne se font pas caillasser à Marseille, ils n'y reçoivent pas de cocktails **Molotov** alors que la délinquance y est tout aussi importante.

N'est-il pas plus humiliant pour le jeune, plutôt que d'exhiber des bras musclés à leur retour de prison ou un bracelet électronique à la plage, de faire un travail d'intérêt général comme le ramassage des feuilles ou des poubelles, qui est une punition visible ?

Mme Maggy Biskupski. – Non. La prison doit redevenir une prison. Ce ne sont pas les peines alternatives qui vont résoudre le problème. On peut envisager les TIG pour certains petits délits, mais pour le reste, la prison s'impose. Je ne connais pas la situation à Marseille. Il y a davantage de morts dans les cités. Peut-être la criminalité est-elle mieux organisée ?

M. Michel Boutant, président. – Merci d'avoir parlé librement. Je vous souhaite bon courage dans l'exercice de vos missions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de Mmes Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO), et Amélie Puaux, psychologue au SSPO

(Mardi 13 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la Police nationale, et de Mme Amélie Puaux, psychologue au sein de ce même service, plus précisément à la cellule de soutien psychologique opérationnel de Paris et de sa petite couronne.

Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) a été créé à la suite d'une succession de cas de suicides de policiers en 1996. Il reçoit les appels de policiers en difficulté, prend des mesures pour informer les personnes nécessaires en cas de risque de suicide et intervient lorsqu'un drame est survenu, par exemple en soutien des familles lors de procès de meurtriers de policiers. Il intervient également en prévention, avec des groupes de parole autour de la question du suicide ou encore en effectuant des synthèses sur les enquêtes environnementales en la matière. Il s'agit donc d'un dispositif essentiel dans la lutte contre le mal-être des policiers, dont vous pourrez nous décrire brièvement le fonctionnement, avant de nous faire part, autant que possible et par le prisme des cas que vous avez à traiter, de vos analyses sur la situation psychologique actuelle des policiers, puisque cette question est au cœur des travaux de notre commission d'enquête.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacune à votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mmes Catherine Pinson et Amélie Puaux prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mesdames, M. le président vient de vous exposer l'objet de cette commission d'enquête.

Premièrement, à partir de ce que vous avez pu entendre, pouvez-vous nous indiquer quelles sont les causes que vous identifiez le plus souvent dans le malaise des policiers que vous rencontrez, indépendamment bien sûr des causes strictement personnelles, en nous les présentant sous un

angle différent de celui des techniciens de la sécurité, des juristes ou des personnels eux-mêmes ? Quels sont les sujets qui reviennent le plus souvent ? Les conditions matérielles de travail souvent décrites comme particulièrement dégradées produisent-elles des effets très négatifs ?

Beaucoup de policiers nous expliquent être en quête de sens. L'absence de réponse pénale et l'incompréhension à laquelle ils se heurtent dans l'opinion ou dans les médias contribuent à saper leur moral. Les organisations syndicales soulignent que les policiers ont le sentiment que le métier qu'ils exercent et pour lequel ils prennent de nombreux risques n'a pas beaucoup de sens ou ne produit pas beaucoup de résultats à cause du dernier maillon de la chaîne pénale. Retrouvez-vous ce sentiment chez les policiers qui craquent ? Quelles sont vos appréciations générales sur les conditions d'exercice du métier de policier telles qu'ils peuvent le ressentir ?

Deuxièmement, comment fonctionne votre service ? Par qui est-il saisi en général ? Les policiers eux-mêmes ? La famille ? L'entourage ? La hiérarchie ? Quelle est l'attitude de la hiérarchie ? Facilite-t-elle les démarches ou les bloque-t-elle ?

Disposez-vous aujourd'hui des moyens suffisants pour toucher le plus grand nombre de policiers au regard des problèmes qui se posent ? Avez-vous le sentiment que de nombreux agents passent à travers les mailles du filet ? Pensez-vous que notre commission aurait intérêt à rencontrer des personnes proches ou des collègues de policiers qui se sont suicidés ? Nous hésitons à le faire par réserve ou par souci de ne pas commettre d'impair. Avons-nous d'autres moyens de percevoir les raisons profondes du malaise qui touche les policiers qui en sont arrivés au suicide ? Comme les statistiques le montrent, le mal-être est-il beaucoup plus profond chez les policiers que dans d'autres professions ou est-ce une affaire politico-médiatique ? Détecte-t-on aujourd'hui ces policiers en mal-être ? Votre service les accompagne-t-il ?

Indépendamment de la prévention, l'accompagnement psychologique est-il suffisant, notamment chez les plus jeunes agents, souvent confrontés aux réalités les plus difficiles ? Le suivi psychologique est-il possible dès la sortie de l'école ou n'est-il réservé qu'aux policiers plus âgés, déjà accidentés ?

Mme Catherine Pinson, psychologue clinicienne, chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la police nationale. – Comme cela a été précisé, je suis chef du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) de la police nationale. Je vais essayer de vous faire une présentation rapide pour engager des échanges.

J'aborderai trois points pour vous présenter notre travail et la problématique qui nous occupe aujourd'hui.

Je débiterai sur les risques psychologiques liés aux différents métiers de la police, cette institution comprenant en effet de nombreux

métiers. À cet égard, j'aborderai plus particulièrement la question du suicide, mais tout en sachant que bien d'autres risques sont liés à l'activité policière.

En outre, je vous dirai comment notre service travaille avec les policiers dans l'accompagnement psychologique, l'organisation de notre service et ses missions. Ma collègue Amélie Puaux abordera plus particulièrement la problématique parisienne.

Enfin, nous présenterons les perspectives, les points à développer en matière de prévention et sur lesquels il conviendrait d'insister.

On lie souvent la création de notre service à la question des suicides. Mais il convient de replacer les choses d'un point de vue historique. Notre service a été créé en 1996 non pas tant en raison d'une vague de suicides, mais à la suite des attentats parisiens, dans l'objectif d'assurer une meilleure prise en charge des risques traumatiques liés à ce genre d'évènements. Les institutions professionnelles à risque ont développé des dispositifs internes de prévention, et la police a été l'une des premières à agir en ce sens.

La confrontation à la mort, 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'évènements 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 évènements 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 2015, révèle que les policiers sont les plus exposés et présentent le plus fort taux d'antécédents traumatiques.

L'autre risque le plus difficile à mesurer, c'est l'épuisement professionnel. Outre les personnels de sécurité, ceux qui travaillent au quotidien auprès de personnes vulnérables, au côté de la misère sociale, ont un taux élevé d'épuisement. Sont aussi concernés des personnels qui, au cours de leur carrière, souffrent d'une forme de dépression, d'épuisement professionnel, qui peut les conduire au suicide.

Le traumatisme psychologique est considéré comme un facteur de risque pour le suicide. Des personnes traumatisées ont plus de risques de passer à l'acte suicidaire. Ici, ces risques sont très fortement liés au métier. Toutefois, je serai prudente. On le sait, le suicide est quelque chose de multifactoriel : entre dix et quinze facteurs peuvent être répertoriés. Aussi, il est difficile de mesurer de façon très précise le poids de la profession. Aujourd'hui, la collusion entre la vie professionnelle et la vie privée fait des dégâts. C'est le cas de la police.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le cadre professionnel peut entraîner des perturbations familiales, devenant un facteur extra-professionnel.

Mme Catherine Pinson. – Tout à fait ! Notre sous-directrice vous exposera demain les grandes lignes du programme de prévention en cours. Se pose effectivement la question de retrouver un équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'éloignement géographique et le décalage horaire sont des éléments perturbateurs.

Mme Catherine Pinson. – Les rythmes de travail, le travail de nuit. Tous ces éléments ont un impact sur l'équilibre familial. Ce n'est pas la seule profession concernée ; c'est vrai pour toutes les professions dont les contraintes opérationnelles et professionnelles peuvent avoir des conséquences.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel risque identifiez-vous ? Nombre de policiers se plaignent de la confrontation à la mort, du risque à l'épuisement. D'ailleurs, peut-on s'y préparer ? Faut-il faire quelque chose au niveau de la formation ? On sent une usure, une lassitude face à l'adversité, aux insultes, aux incompréhensions.

Mme Catherine Pinson. – Concernant l'épuisement, on retrouve souvent la perte de sens de son travail, le sentiment de ne pas être reconnu, mais, là encore, ce n'est pas spécifique à la population policière. On parle beaucoup de « souffrance éthique » : le professionnel a le sentiment de ne plus pouvoir bien faire son travail. Les policiers ne sont plus reconnus comme autorité. À Paris, les affaires très médiatisées ont beaucoup touché l'ensemble de la population policière.

Permettez-moi de faire un focus sur la question du suicide, qui n'est pas simple à traiter.

Il serait compliqué en matière de prévention et même un peu vain de ne considérer cette question que sous l'angle que vous avez évoqué. Quand on parle de suicide, on est déjà dans l'aboutissement d'une crise aiguë, avec un passage à l'acte. C'est quelque chose qui n'est pas complètement conscientisé par la personne, quelque chose qui lui échappe. Vouloir retrouver les causes précises d'un passage à l'acte est très compliqué, y compris pour les psychologues et les psychanalystes. La question du lien entre le travail et le suicide est de plus en plus posée, avec des enjeux juridiques importants, à savoir la cause, la responsabilité de l'employeur ou du métier. Le débat est toujours quelque peu vain. On ne connaîtra pas, comme cela peut être le cas dans une enquête judiciaire, les ressorts intimes de la personne. Les personnes qui font une tentative de suicide grave expliquent que quelque chose leur a totalement échappé.

Certes, des contextes, des facteurs peuvent se retrouver. Les facteurs de risque les plus importants sont la dépression et l'alcool. L'accès à un moyen légal pose indéniablement question chez les policiers. Les deux facteurs de risques principaux pour les policiers sont l'accès à une arme et le fait d'être exposé.

M. François Grosdidier, rapporteur. – D'autant que cet accès est facilité depuis les attentats dans la mesure où ils peuvent rentrer chez eux avec leur arme.

Mme Catherine Pinson. – En effet ! Nous avons fait un travail de prévention pour essayer de limiter l'accès à l'arme. Mais, avec le contexte des attentats, nous en sommes revenus à des mesures qui ne sont pas tout à fait souhaitables. Somme toute, il faut pouvoir concilier l'ensemble.

On parle beaucoup de facteurs de risque, mais on peut tout autant parler de facteurs de protection. En matière de prévention, il faut limiter les facteurs de risque et s'appuyer sur les facteurs de protection, voire les renforcer.

Replaçons les choses : le métier en soi est protecteur. On le sait, les chômeurs sont plus touchés par le suicide que les personnes qui travaillent. Le métier en tant qu'activité dans sa dimension sociale et sous diverses autres facettes est protecteur. Au niveau collectif, l'« esprit police » est important. L'« institution police » peut être considérée comme une institution protectrice, même si l'aspect relatif à la protection collective s'effrite beaucoup depuis quelques années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pensez-vous que l'effritement de cet esprit maison est propre à la police ? Ou est-ce un phénomène général ?

Mme Catherine Pinson. – Vous avez dû l'entendre, et vous l'entendrez encore si des policiers viennent témoigner : ce vécu est très fort dans les forces de police. L'esprit maison serait beaucoup moins marqué ; on est aujourd'hui dans une société plus individualiste.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel est le rôle de la hiérarchie ? On nous a décrit les chefs anciens modèles en meneurs d'hommes, contre des gestionnaires dans les nouvelles générations de commissaires.

Mme Catherine Pinson. – Je n'ai pas assez d'éléments pour pouvoir me positionner sur cette question. Les dimensions individuelles se retrouvent à tous les niveaux, y compris au niveau managérial, à l'image de notre société.

Des chercheurs du CNAM ont beaucoup travaillé sur la question du lien entre la souffrance au travail, le contexte professionnel et le suicide. Ils considèrent que tous les modes de régulation collective qui existaient dans les métiers, les corporations professionnelles et les syndicats et permettaient

un soutien collectif sont aujourd'hui un peu plus défaillants. Ce n'est donc pas spécifique à la police.

Mme Brigitte Lherbier. – Un policier municipal est venu me voir samedi dernier pour me demander à qui il allait pouvoir expliquer ses problèmes maintenant que je n'étais plus adjointe à la sécurité, car je connais tous les policiers municipaux individuellement.

En vous écoutant, je me demandais à qui peut se confier un policier qui, pour différentes raisons, se sent perdu.

Mme Catherine Pinson. – L'une des clés en matière de prévention est de faciliter l'accès à des psychologues, et ce bien en amont des situations de crise aiguë. Nous nous adressons aussi au policier qui commence à rencontrer des difficultés, à s'interroger sur son métier ou, de façon plus générale, sur l'équilibre entre sa vie professionnelle et personnelle. Mais les premiers soutiens se trouvent dans l'équipe, entre pairs. La place du responsable hiérarchique est importante et les gradés sont des contacts.

Parmi les policiers qui viennent consulter notre service – ce n'est pas exceptionnel ! –, certains vont très mal : ils sont confrontés à des problèmes personnels, familiaux, financiers, mais le travail leur permet de tenir. Le travail n'est pas forcément la source de difficulté. Le fait d'avoir accès à un psychologue ou à un médecin n'est pas très facile. Même si cela se démocratise, la personne en souffrance qui consulte un psychologue est encore un peu stigmatisée dans ces professions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est pas encore la « culture maison » ?

Mme Catherine Pinson. – Ce n'est pas la culture française de façon générale, par rapport à certaines cultures anglo-saxonnes. La question de la souffrance psychologique n'est pas quelque chose de facile à porter.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La hiérarchie est-elle très sensible à cette question ? Est-elle incitée à pousser ses subordonnés à aller consulter ?

Pour ma part, après des confrontations très violentes à la mort, j'ai ordonné à des policiers rétifs, qui estimaient que je mettais en cause leur solidité et leur virilité, de consulter. J'ai vraiment dû faire un travail avec un premier adjoint colonel qui revenait d'une OPEX pour les convaincre. Cette démarche existe-t-elle dans la hiérarchie policière ? Ou n'est-elle pas encore suffisamment pratiquée ?

Mme Catherine Pinson. – Tout n'est pas parfait. Certaines personnes sont encore réticentes à engager ces démarches, à tous les niveaux, qu'il s'agisse des managers ou des personnels. Mais j'ai la sensation que les choses ont bien progressé en quinze ans.

Un responsable local qui nous avait sollicités à la suite d'un événement grave m'a confié qu'il aurait pu se faire taper sur les doigts il y a dix ans, mais qu'on lui demanderait aujourd'hui des comptes s'il ne le faisait pas. Une tendance forte s'est donc installée. La problématique de la prévention des risques psychosociaux et la question de la responsabilité de l'employeur n'est pas étrangère à ce mouvement. Prendre en compte ces aspects fait maintenant partie du management.

M. Philippe Dallier. – Les situations ne sont pas les mêmes à Paris intra-muros et dans le reste de la région parisienne. En Seine-Saint-Denis, où je suis élu, le niveau de délinquance donne à certains policiers, compte tenu des moyens dont ils disposent, le sentiment d'écoper la mer avec une petite cuiller... Cela contribue sans doute aussi à la souffrance éthique dont vous parliez. Observe-t-on une telle corrélation entre, par exemple, effectif de policiers, taux de délinquance et nombre de suicides ?

Mme Catherine Pinson. – Je n'ai pas connaissance d'enquêtes aussi précises. L'INSERM a publié une étude en 2010 sur les suicides de policiers, mais elle n'entrait pas dans ce niveau de détail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Concerne-t-elle spécifiquement la police nationale ?

Mme Catherine Pinson. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Des conclusions ont-elles été tirées de cette étude ?

Mme Catherine Pinson. – Ce rapport a donné lieu au plan de prévention lancé en 2015. Il se fondait sur les études environnementales diligentées après chaque suicide par le supérieur hiérarchique, qui tentent de cerner les facteurs de risques de passage à l'acte.

Mme Samia Ghali. – Un suicide peut aussi s'expliquer par les relations entretenues avec la hiérarchie ou les tensions internes au groupe, bref par des facteurs humains. Dans la police municipale, il est aisé de s'adresser au maire ou à son adjoint à la sécurité, qui n'ont pas de responsabilité hiérarchique dans l'exécution quotidienne des tâches, pour désamorcer un conflit ou se plaindre d'une situation difficile. Le mode de fonctionnement plus militaire de la police nationale ne rend-il pas les choses plus difficiles de ce point de vue ?

Mme Catherine Pinson. – Les conflits internes au groupe pèsent naturellement d'un poids important dans la psychologie des agents. Un collectif cohésif joue un rôle protecteur, au-delà de la prévention du suicide. Lorsque les choses vont mal, le premier interlocuteur est souvent le collègue.

Un mot sur notre service. Le service de soutien psychologique opérationnel compte 82 psychologues cliniciens, tous spécialisés dans l'aide psychologique à visée psychothérapeutique, et répartis sur tout le territoire. Ce qui fait un psychologue pour 1822 agents. 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.

Mme Amélie Puaux, psychologue au sein du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO). - Je fais partie de l'équipe de Paris et de la petite couronne. Les situations rencontrées varient selon les départements. Les agents sont, selon les commissariats, préoccupés par leur sentiment d'impuissance face à la surcharge d'activité ou par leur inutilité, mais l'inactivité dans certains secteurs ne crée pas moins de problèmes de mal-être, qui peuvent tout autant conduire au passage à l'acte.

Nous réalisons nos constats sur la base d'entretiens individuels, de consultations ou d'interventions dans les services de prise en charge péri-traumatiques à la suite d'événements graves comme le suicide, la tentative de suicide ou la blessure grave survenue en service.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Comment procédez-vous ? Rencontrez-vous tout le service ?

Mme Amélie Puaux. - Pas nécessairement. Nous nous rendons dans le service et proposons un accompagnement psychologique. Pour parler de leur intimité, il est nécessaire que les personnes soient volontaires... Le fait que la hiérarchie incite les agents à nous consulter facilite parfois la tâche. Nous rencontrons également les responsables hiérarchiques, de manière formelle ou informelle, et échangeons avec les partenaires institutionnels - médico-sociaux et syndicaux.

M. Michel Boutant, président. - Comment êtes-vous accueillis ?

Mme Amélie Puaux. - Cela dépend des services. Lorsque j'ai démarré, en 2006, il n'était pas simple de faire comprendre que le psychologue était là pour aider. Les choses se sont améliorées, mais il reste des réticences individuelles. La gestion d'un événement grave ou important dédramatise la présence du psychologue. Après les attentats par exemple, le recours à notre service s'est révélé plus aisé.

Le mal-être policier est exacerbé par le risque d'attentat terroriste, qui leur impose depuis 2015 une hypervigilance épuisante. Sans parler des contraintes de l'administration... Tout cela maintient les policiers dans leur bulle professionnelle, même lorsqu'ils ont quitté le travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. - L'attentat de Magnanville a été très traumatisant.

Mme Amélie Puaux. - Oui, il a attisé la peur des policiers pour leur famille.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Au point qu'on peut parler de syndrome Magnanville.

Mme Amélie Puaux. - Oui, il est même très fort. Certains policiers ont même déménagé à des heures de route de leur lieu de travail, voire se sont mis en disponibilité, ont changé de service ou démissionné pour mettre leur famille à l'abri du monde de la police ou répondre à ses craintes.

D'une manière générale, les policiers témoignent d'un manque de confiance et de considération, qui découle de problèmes managériaux, mais aussi d'une reconnaissance insuffisante par le système administratif des mutations, des avancements et des primes, vécu comme opaque. En matière d'encadrement, la compétence du chef n'est pas la seule variable : il souffre aussi. D'où le sentiment des services d'être pris en étau, entre les ordres et le terrain, entre les moyens donnés et les réponses qu'ils sont à même d'apporter. D'où également le sentiment d'être perdus. Nous essayons d'accompagner les responsables hiérarchiques, de leur dire qu'eux aussi sont touchés. Certains se saisissent de notre aide, pas tous ; cela dépend des personnalités.

Certains agents expriment des doutes sur leur avenir dans la police ; ceux qui y étaient entrés par vocation la perdent parfois. Nous voyons des traumatismes réels, des épuisements réels, liés aux moyens humains, à la violence qu'ils doivent gérer, qu'ils subissent, et qui grandit, au-delà même de l'effet des attentats, car le terrain est plus violent qu'avant. Simultanément, la fonction protectrice du groupe diminue du fait des transformations de la police comme organisation et des individus : lorsque les choses vont mal sur le plan personnel, un suicide devient possible.

M. Jean Sol. - Avez-vous constaté une corrélation entre le mal-être au travail et l'éloignement des policiers de leur lieu de résidence ? L'âge joue-t-il un rôle ?

Êtes-vous associés à la politique de recrutement ? Votre travail peut aider à définir des profils. Participez-vous à la formation initiale ou continue des agents ?

Quels moyens avez-vous pour minimiser le mal-être des policiers ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - Le travail est un facteur de soutien important, avez-vous dit. Or les rythmes et les contraintes sont lourds. Les moyens de suivi sont-ils suffisants pour aider les agents lorsqu'ils en ont besoin, au moment où il est urgent d'agir ? Comment améliorer l'accompagnement personnalisé ?

Mme Amélie Puaux. – Outre les psychologues de soutien et de l'aide aux victimes dont nous faisons partie, il existe des psychologues de formation, qui interviennent lors de la formation initiale et continue, en interne, des agents de la police nationale. Le SSPO ne fait pas d'évaluation des agents, mais il est associé aux réflexions relatives au recrutement et à la formation. Il semble que le recrutement massif, au champ plus ouvert, et les scolarités accélérées décidés récemment rendent nécessaire un accompagnement renforcé.

Mme Catherine Pinson. – Le risque psychologique que fait courir la distance domicile-travail est difficile à mesurer. Il n'y a pas, à ma connaissance, d'études sur cette question. De plus, comme nous le disions, depuis l'attentat de Magnanville, la prise de distance peut être vécue comme une mise à l'abri de sa famille. On peut supposer néanmoins que, au-delà d'une certaine distance, l'équilibre familial se complique. Le célibat géographique est un problème observé dans de nombreuses professions.

Mme Amélie Puaux. – Les gardiens de la paix sont recrutés par un concours national et par un concours déconcentré à Paris. Le premier conduit à un contrat de fidélisation de cinq ans, le second de huit ans, contre deux lorsque j'ai démarré ma carrière. Avoir l'assurance de rester au moins huit ans dans la même région est une prise de risque moindre, car les familles pourront toujours suivre les mutations dans un périmètre ainsi limité. D'autres font leur choix en fonction de leur rythme de travail : certains de ceux qui suivent un cycle 3/3, par exemple, utilisent leurs trois jours de repos pour rentrer en province.

Mme Catherine Pinson. – Le taux d'un psychologue pour 1 800 agents peut paraître faible, mais il reste deux fois plus élevé que dans la gendarmerie, où j'ai travaillé de nombreuses années. Au-delà des moyens, une partie de la solution se trouve du côté du personnel lui-même. Lorsque le travail est la seule chose sur laquelle on peut s'appuyer, que l'on redoute d'y ternir son image, faire appel à un interlocuteur interne à son employeur est une démarche difficile à entreprendre.

Mme Brigitte Lherbier. – Les agents se déplacent-ils dans votre service ? Les personnes qui s'adressent à leur supérieur hiérarchique sont connues de lui et veulent être reconnues. La comparaison de la police et de l'armée trouve ici sa limite : la vie de caserne facilite la connaissance de ses collègues, de leurs familles. Dans la police au contraire, les gens vont et viennent et ne font que se croiser. Un gendarme m'a dit récemment que ses collègues CRS, contrairement à eux, étaient rarement briefés sur ce qui était attendu d'eux lorsqu'ils travaillaient avec des détenus !

Mme Amélie Puaux. – Nous disposons de lieux de consultation individuelle où les agents peuvent se rendre, pour des raisons de confidentialité, car consulter un psychologue est encore stigmatisant. Les

métiers de la police et de l'armée sont tous des métiers de la sécurité, mais ce sont en effet des mondes et des cultures très différents.

M. Henri Leroy. – Au Sénat, nous nous sommes émus de la vague de suicides dans la police en 2017. Nous avons même posé une question d'actualité au Gouvernement sur ce sujet : le ministre avait alors répondu que le nombre de psychologues et de psychanalystes allait augmenter. Rappelez-vous, avant les années quatre-vingt, il n'y avait pas de psychologues dans la police. C'est l'affaire Lamare, le tueur de l'Oise, qui a mis en évidence le fait que l'aide psychologique était indispensable. Les psychologues et les psychanalystes ont alors remplacé les officiers d'entretien et leur nombre a été multiplié.

Mais les enjeux de sécurité intérieure et de terrorisme ont rendu la configuration totalement nouvelle. Nous avons entendu des représentants syndicaux et les auteurs des livres *Paroles de flics* et *Colère de flic*. Tous nous ont dit qu'il n'y a plus de chef – ou qu'il y en a trop, ce qui revient au même –, que les missions sont si diffuses qu'elles ne sont plus identifiables, que les moyens sont insuffisants, bref que les policiers ne savent plus où ils vont. Cet appel au secours, à ma connaissance, est inédit au sein des forces de sécurité ! Les policiers ont la sensation de travailler sans résultat : il en est ainsi du directeur d'enquête qui travaille quarante-huit heures sans dormir sur un flagrant délit pour que l'inculpé soit relâché ensuite par le juge... Indiscutablement, la souffrance éthique existe. Mais à présent que la psychologie est entrée dans le système depuis longtemps, et que le Gouvernement entend multiplier les postes, quelles orientations prescrivez-vous pour rééquilibrer le moral des services ?

M. Jordi Ginesta. – Il y a beaucoup de suicides aussi parmi les agriculteurs et les chômeurs. Il faudrait identifier la cause des suicides policiers. Le psychologue ne peut que traiter les symptômes. Quelle est la spécificité des policiers ? Regardons pour le comprendre ce qui se passe ailleurs. Aux États-Unis, on vous fait mettre les mains sur le capot de votre voiture pour examiner vos papiers ; en Espagne, quand un policier vous marche sur le pied, c'est vous qui lui demandez pardon ; en France, on peut brûler quatre policiers sans susciter de réactions. Il y a une distorsion très forte entre la fonction et son exercice. Les policiers et les gendarmes ne cessent de se défendre – lorsqu'ils réagissent seulement ! Or l'autorité valorise, elle donne de l'assurance. Et elle dépend moins des psychologues que du législateur.

Mme Catherine Pinson. – La perte d'autorité pousse en effet les policiers à se mettre en danger : l'usage des armes est devenu si risqué qu'ils font tout pour ne pas l'utiliser, ce qui peut les mettre eux-mêmes en danger, ainsi que d'autres personnes. Cela exigerait certainement une réflexion de fond.

Nous avons jusqu'à présent évoqué ce que l'on pourrait appeler la prévention tertiaire, ayant trait aux symptômes, et moins la prévention primaire. La prévention primaire, liée à l'institution policière et au métier lui-même, exige aussi une réflexion, à laquelle nous pourrions être associés, mais qui mobilise davantage les psychologues du travail.

La prévention de la souffrance éthique passe prioritairement par le collectif. Le sentiment de n'être pas soutenu en interne est en effet fréquent. Or le premier soutien, c'est le chef, c'est de lui que doit venir la première reconnaissance. La culture militaire y participe.

Mme Amélie Puaux. – Il faut que les policiers retrouvent un sentiment de sécurité psychologique et physique qu'ils n'éprouvent plus, surtout depuis les attentats et la médiatisation de certaines affaires, qui leur donnent l'impression d'être condamnés avant même que la justice ne se soit prononcée. Bref, il faut que la maison redevienne protectrice.

Audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat

(Mardi 13 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Laurent-Franck Liénard, avocat à la Cour d'Appel de Paris, spécialisé dans la défense des membres des forces de l'ordre et des victimes d'infractions.

Maître, la commission d'enquête a décidé de vous entendre afin que vous puissiez apporter votre éclairage sur les raisons du mal-être actuel des forces de sécurité intérieure. Parmi les causes fréquemment alléguées de ce mal-être figurent en effet des aspects dont vous avez régulièrement à connaître, tels que les relations tendues entre police et population, ou encore le sentiment chez les agents que l'usage de la force même légitime les expose à des difficultés jugées anormales compte-tenu des missions qui leur sont confiées. La question de l'utilisation des armes létales revêt naturellement une importance particulière dans ce domaine, et se trouve liée à celle de la formation à cette utilisation, dont vous avez regretté à plusieurs reprises l'insuffisance. Nous vous laisserons d'abord aborder brièvement ces questions puis je donnerai la parole aux membres de la commission d'enquête.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

M. Laurent-Franck Liénard. – Je le jure.

M. Michel Boutant, président. – Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Observez-vous une augmentation des mises en cause des agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions ? Ces accusations vous semblent-elles systématiques ou refléter une dégradation du comportement de ces agents, qui serait liée à une diversité de facteurs, comme la violence grandissante des contextes d'intervention ou l'absence d'ordres clairs ? Ainsi, à Calais, les policiers ont l'ordre de ne pas laisser les migrants se réinstaller, sans d'autre précision quant aux moyens requis. Certains jeunes agents déplorent également le fait d'être employés dans des opérations de maintien de l'ordre, sans la formation nécessaire ni l'encadrement suffisant. Percevez-vous le

déclin grandissant de « l'esprit de famille » au sein de la police, nourrissant le sentiment parmi les subordonnés, une fois dans la difficulté, de ne pas être soutenus par leur hiérarchie ?

Ensuite, l'alignement des peines encourues pour outrage à agents, qui ont été alignées sur celles en vigueur pour les magistrats, vous semble-t-il une bonne démarche ? Malgré le souhait du législateur, l'injure et la rébellion ne sont que faiblement sanctionnés, faute, d'après certains témoignages que nous avons recueillis, du souhait de la hiérarchie d'entamer des procédures.

Que pensez-vous également de la généralisation des caméras-piétons à l'ensemble des agents de terrain ?

Enfin, quel bilan tirez-vous de l'évolution du régime de la légitime défense des policiers apportée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Je vous remercie de consacrer votre temps à ces hommes et à ces femmes, qui exposent leur vie pour protéger les nôtres. Cette démarche les conforte, tant ils ont l'impression d'être bien souvent laissés à eux-mêmes. Je ne témoignerai qu'à l'aune de ma propre expérience au sein de mon cabinet.

Depuis 25 ans, j'ai pu constater que la remise en cause stratégique de l'action policière était systématique et relayée par des associations qui tentent désormais de tuer l'État et de remettre en cause l'exercice de la force par ses représentants. Un policier n'exerce pas la violence, mais ses fonctions de représentant de l'État. Certes, certains policiers peuvent être des délinquants, mais ceux-ci ne représentent qu'une infime partie des forces de l'ordre. Les gendarmes, qui ont interpellé Adama Traoré, ont été immédiatement mutés, officiellement pour des raisons de sécurité, mais surtout suite au déchaînement médiatique dont ils ont été les victimes. Nulle autorité publique, au plus haut niveau de l'État, n'intervient plus pour soutenir les forces de l'ordre, en rappelant que la force doit demeurer à la loi.

Les policiers ont aujourd'hui perdu leur motivation professionnelle. Leur traitement ne prend nullement en compte leur prise de risque, ne serait-ce qu'au gré d'interpellations légères, sans parler des interpellations violentes. L'atmosphère devient kafkaïenne et nombre de policiers, soucieux de préserver leur vie ou d'éviter les procédures, demandent leur mutation dans des services non exposés et ne souhaitent plus participer au maintien de l'ordre sur le terrain. Ceux que je reçois et qui sont entrés dans la police, avec une vraie motivation, ne souhaitent plus se mettre en danger. L'impunité du délinquant est réelle – les vols à mains armées n'étant, le plus souvent, réprimés qu'avec deux ans de prison avec sursis- et la réponse pénale est devenue une farce, faute de délivrer de réelles sanctions. Les policiers, en dehors des homicides et des viols qui sont généralement punis de peines conséquentes, ont désormais l'impression de travailler pour rien.

Toute question à un prévenu ne peut être posée qu'au terme d'une quinzaine de procédures. Nous sommes arrivés à la limite du système et ne parvenons plus à assurer la sécurité.

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 (IGPN) qui veille à ce qu'il soit condamné. Cette absence de soutien de la hiérarchie s'explique par la logique de castes qui prévaut dans la police ; les officiers étant pris entre les commissaires qui dirigent et les policiers qui font le travail au quotidien. Restaurer l'esprit de la police impliquerait ainsi d'abandonner certains privilèges.

À cet égard, la création d'une académie de police, avec six mois de formation commune à l'ensemble des personnels, permettrait de mettre fin à un tel esprit et de réaffirmer la cohésion des corps, nécessaire pour faire front face à la délinquance.

En outre, 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.

Le policier, qui se défend, ne veut jamais la violence, mais doit réagir avec les moyens dont il dispose face une situation violente. Les gens sous l'uniforme aujourd'hui sont faibles physiquement, techniquement et légalement. La formation continue des policiers devrait être plus importante et contribuer à façonner la perception de la police par la population.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La formation continue vous paraît être plus discutable encore que la formation initiale des policiers ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Je pense que leur formation continue est plus hasardeuse que leur formation initiale. Cependant, la formation est aussi une question de motivation personnelle. Il y a une forme de cercle vicieux qui s'amorce avec le souhait de ne pas intervenir et ainsi de ne pas s'y préparer, compte tenu des risques encourus et de l'impunité judiciaire.

Outre la création d'une académie de police, la restauration de l'effectivité de la sanction, impliquant une condamnation sévère et infamante, raviverait la motivation des policiers. Il est donc nécessaire de redéfinir le système pénal, lequel, faute de réforme, est voué à sa perte.

Mme Samia Ghali. – Je suis d'accord avec vous sur l'usage des caméras, qui permettraient de remédier aux vidéos des smartphones et protégeraient à la fois les policiers et les citoyens. Vous avez évoqué la différence de perception entre les gendarmes et les policiers. Je prendrai un exemple dans ma circonscription où des gendarmes ont été déployés dans des zones de sécurité prioritaire (ZSP). Ceux-ci ont été considérés par la

population comme plus respectueux et investis d'une réelle autorité dont elle estimait dépourvue les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Comment expliquez-vous une telle différence de notoriété au sein de la population entre la police et la gendarmerie ?

M. Alain Marc. - Je souscris à votre idée d'une formation commune à l'ensemble des grades de la police. Dans les départements ruraux, nous constatons la relation de proximité que les officiers de gendarmerie entretiennent avec leurs hommes. Si l'on compare les brigades de gendarmerie aux commissariats, la différence est frappante. Cette implantation géographique, avec des petites unités et l'investissement humain des officiers supérieurs, dans les relations avec leurs subordonnés, n'illustrent-ils pas, en contrepoint, les problèmes que connaît, sur ce plan, la police ?

M. Laurent-Franck Liénard. - En gendarmerie, on trouve une adhésion à l'institution, qui n'hésite pas à faire bloc en cas de problème. Au lendemain de la mort de Denis Fraisse au barrage de Sivens, M. Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), est venu sous les feux médiatiques défendre ses hommes. Avez-vous jamais vu son homologue de la police nationale faire de même ? Le directeur général de la police nationale (DGPN) pense d'abord à sa carrière et non à ses hommes. Il est essentiel de changer de prisme et de contraindre l'administration policière à devenir une famille. Ainsi, le commissaire ne devrait pas être un chef d'entreprise, comme on le lui inculque à l'école nationale supérieure de la police, mais un chef de famille ! Mais la police veut-elle se réformer de l'intérieur ?

Mme Brigitte Lherbier. - Universitaire pendant trente-cinq ans, j'ai dirigé l'institut d'études judiciaires qui préparait notamment au concours de commissaire de police. Je souscris totalement à vos propos : la formation met actuellement l'accent sur les sciences sociales et humaines, ainsi que sur la criminologie, et non sur le sport, pourtant capital lorsqu'on est sur le terrain ! Les candidates, qui préparent le concours d'avocat pénaliste, ont certes une soif de justice, mais elles ne sont pas préparées psychologiquement à s'insérer dans l'univers carcéral et à être confrontées à la délinquance. Lorsque nos anciens étudiants se retrouvent sur le terrain, ils sont démunis des repères nécessaires. À l'inverse, en gendarmerie, les officiers bénéficient d'une formation progressive qui les conduit aux postes de direction.

M. Laurent-Franck Liénard. - La perspective de devenir commissaire à 23 ans, sans expérience préalable dans la police, suscite une certaine incompréhension dans les autres pays.

Mme Brigitte Lherbier. - Les revirements de carrière, notamment des anciennes étudiantes, sont fréquents, du fait de la difficulté de

l'environnement professionnel dans lequel elles sont plongées, à la suite de leurs études, sans y avoir été préparées !

M. Dominique de Legge. - Quelles sont les associations qui financent les avocats dans la perspective d'engager des procès contre les forces de l'ordre ? Quel bilan tirez-vous de la réforme de 2008 en vertu de laquelle la gendarmerie a été placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur ?

M. Laurent-Franck Liénard - Je n'ai pas de connaissance précise des réseaux de financement des avocats qui interviennent, pourtant de manière récurrente, sur cette question. Chaque affaire suscite la mobilisation d'associations ou de collectifs, comme « Urgence- notre-police-assassine ! », sans compter les regroupements ponctuels, comme celui créé par la sœur d'Adama Traoré, qui interviennent à l'encontre de la police et dénoncent son usage légitime de la force.

La réforme de 2008 n'a pas modifié l'esprit de la gendarmerie, dont les membres ont gardé le statut et la formation militaires. Le placement sous l'égide du ministre de l'intérieur de la gendarmerie est en cohérence avec son travail désormais de sécurité intérieure. À l'inverse, la formation militaire manque cruellement à nos policiers qui ne bénéficient plus du service militaire pour acquérir une première formation. C'est pourquoi, une académie de police commune, impliquant la formation d'un esprit de groupe dans des activités éprouvantes pour l'ensemble des cadres, pourrait pallier ce manque.

M. Henri Leroy. - Vous êtes un avocat reconnu dans la police ou la gendarmerie. La réforme de 2008 a été très bien gérée par mon camarade de promotion, M. Denis Favier, qui a su assurer la pérennisation du statut militaire. Cette démarche a permis de renforcer l'âme des gendarmes.

M. Laurent-Franck Liénard. - Depuis 25 ans, les policiers que je reçois m'avouent être très maltraités par l'institution judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La garde à vue des personnes issues des forces de l'ordre pourrait-elle être modifiée, de manière moins pénible, tout assurant la recherche de la vérité ?

M. Laurent-Franck Liénard. - Aujourd'hui, la garde-à-vue a évolué et n'est plus systématique pour l'inspection générale de la police nationale (IGPN), fût-ce même pour des affaires d'ouverture du feu où prime désormais l'organisation d'auditions libres. En revanche, l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) a tendance à mettre en garde à vue de manière systématique les gendarmes, qui doivent alors dormir en cellule. Je ne suis pas favorable au placement en garde à vue des gendarmes.

M. Henri Leroy. - En principe, ces gendarmes sont aux arrêts de rigueur et doivent, par conséquent, demeurer en cellule.

M. Laurent-Franck Liénard. – Ils font plutôt, dans ce cas, l’objet d’une mesure d’administration judiciaire.

M. Jean Sol. – Comment, selon vous, modifier la réponse pénale pour améliorer la motivation des policiers ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Le travail de police est au service de la chaîne pénale. Aujourd’hui, l’infraction pénale n’est pas réprimée : tout délinquant primaire est frappé d’une peine en sursis. Or, la systématisation du sursis est de nature à dénaturer la peine qui n’est plus pénible ni certaine. En outre, les délais de traitement, qui peuvent aller jusqu’à douze ans après les faits, frappent de caducité la peine en elle-même. L’ensemble du processus pénal s’avère tragiquement risible. Je ne compte plus le nombre de gens qui sont déférés au tribunal avec plus d’une vingtaine de mentions sur leur casier judiciaire. Les travaux d’intérêt général sont aussi illogiques dans leur approche : la signature de l’éducateur est accordée dès le premier jour de présence, au motif irréaliste de la nécessaire volonté de la personne condamnée à effectuer ces travaux. Peine perdue ! Aucun moyen de contrainte et d’efficacité pénale ne s’exerce sur le délinquant qui est désormais le surprotégé de la société française.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La délinquance a changé en France depuis l’ordonnance du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante qu’il conviendrait de modifier !

M. Laurent-Franck Liénard. – Je vois des mineurs délinquants aux assises qui peuvent parfois être accusés d’homicide sur les représentants de l’ordre et auxquels on demande un projet éducatif sérieux ! La planète justice est devenue insensée ; le problème n’est pas que de moyens, mais aussi de prisme idéologique et de volonté. L’autorité du juge aux États-Unis contraste fortement avec celle de son homologue français ! Sans être réactionnaire, je pense cependant qu’il faut réagir.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je nuancerai vos propos en faveur du service militaire. En 1986, une étude, conduite par mon groupe de l’institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), a démontré qu’un appelé, débutant son service national avec un esprit de défense, le perdait nécessairement à l’issue de son incorporation de douze mois ; l’armée, qui se professionnalisait, ayant d’autres priorités que d’assurer sa formation militaire.

Je reviendrai sur les propos de ma collègue des Bouches-du-Rhône. La différence du rapport de la gendarmerie et de la police avec la population s’explique notamment par la différence de respect et de présentation, lors des opérations de contrôle.

En outre, j’ai visité l’école de Saint-Cyr-au-Mont-d’Or qui se trouve sur ma circonscription et je vous accorde que la formation, qui y est dispensée, ne suscite aucun esprit de corps au sein de la police. Comment peut-on former des personnes, avec des niveaux différents et destinées à des

fonctions différentes, de manière à assurer un esprit de solidarité une fois en poste au sein des commissariats ? Comme élu, j'ai travaillé avec des officiers de gendarmerie issus du rang. Les opportunités de promotion interne, qui renforcent les liens entre les différents niveaux de commandement, ne me semblent guère exister dans la Police nationale.

M. Laurent-Franck Liénard. – Il m'est arrivé d'accompagner des policiers en service et de leur dire qu'ils portaient le déshonneur sur la police nationale, car ils ne respectaient pas leur code de déontologie, rudoyaient et tutoyaient leurs interlocuteurs. La police doit demeurer au service de tous les citoyens, mais malheureusement les modalités de l'intervention de certains de ses membres peuvent être attentatoires à ce principe même.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers municipaux sont-ils bien formés, ne serait-ce qu'au vouvoiement ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Il faut un encadrement compétent et motivé, au plus près des hommes. L'officier, qui devrait l'assurer sur le terrain, est devenu l'esclave de la logique comptable, dont l'effet est dévastateur. Plus la situation est difficile, plus elle est gérée par des jeunes. Dans certains quartiers, les policiers qui n'ont que deux ans d'expérience, sont déjà considérés comme aguerris !

M. Jordi Ginesta. – Qui contrôle, en théorie, le temps de travail des magistrats dans les tribunaux ?

M. Laurent-Franck Liénard. – On ne peut distinguer entre les magistrats qui travaillent, souvent trop d'ailleurs, et ceux qui ne font rien. Je plaide trop souvent devant des magistrats n'ayant aucune connaissance de leurs dossiers. La justice est totalement déshumanisée et tend à broyer les policiers qui sont devant elles. D'ailleurs, désarmer et placer un policier sous contrôle judiciaire provoque des tragédies personnelles.

M. Philippe Dominati. – Les citoyens, selon qu'ils se trouvent en milieu rural ou urbain, sont manifestement face à deux forces différentes pour assurer leur sécurité. La réforme de 2008, qui visait initialement à élaborer un système parfait entre police et gendarmerie, n'a-t-elle finalement induit qu'un déséquilibre ? Il semble que la gendarmerie parvienne à assumer, mieux que la police, sa mission de sécurité. En définitive, ces deux forces sont-elles confrontées aux mêmes difficultés ou l'une prédomine-t-elle manifestement sur l'autre ?

M. Laurent-Franck Liénard. – Les facteurs d'efficacité de ces deux forces sont distincts. Mon propos se plaçait sur le terrain institutionnel : l'institution police est écartelée entre ses différents corps.

M. Philippe Dominati. – Certes, mais les policiers peuvent se syndiquer !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les syndicats n'ont pas su traduire le malaise des policiers.

M. Laurent-Franck Liénard. – L'égalité du citoyen face à la réponse policière, selon qu'il se trouve en zone gendarmerie ou police, n'est pas respectée. La police intervient plus rapidement que la gendarmerie du fait des différences d'extension géographique des zones et des moyens déployés.

Mon propos n'était pas de dire qu'une force marche mieux que l'autre. Néanmoins, la gendarmerie est une vraie institution, tandis que l'esprit de famille a disparu de la police, ce qu'illustre, du reste, la différence des taux de suicide entre les policiers et les gendarmes.

Enfin, le nouvel article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, qui précise le nouveau régime d'usage des armes conjoint aux policiers et aux gendarmes, est une bombe à retardement. En effet, cette disposition législative réduit drastiquement la capacité des gendarmes et des policiers à utiliser leurs armes. Les deux critères d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité ne sont pas, pour le moment, définis par le droit et la jurisprudence devrait mettre dix ans à pallier cette absence !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation est plus optimiste que vous sur ce point.

M. Laurent-Franck Liénard. – Je reste, pour ma part, extrêmement pessimiste, puisque ce vide juridique laisse le juge seul décideur en la matière.

M. Michel Boutant, président. – Maître, je vous remercie de votre intervention et de vos réponses à nos questions.

**Audition de M. Alain Bauer, professeur de criminologie
appliquée au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM),
New-York et à Shanghai**

(Mardi 13 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, nous allons à présent entendre M. Alain Bauer, qui est notamment ancien président du Conseil national des activités privées de sécurité et professeur de Criminologie au Conservatoire National des Arts et Métiers depuis 2009. Il enseigne également à New York et à Shanghai.

M. Bauer, votre longue expérience dans le domaine de la criminologie et de la sécurité vous permet d'abord sans doute de nous livrer une appréciation globale sur l'état des forces de sécurité intérieure dans notre pays : pensez-vous que l'on doive véritablement parler d'une crise globale, qui se traduirait notamment par une souffrance psychologique anormale au sein de la police ou de la gendarmerie, ou bien y-a-t-il seulement un ensemble de problèmes et de difficultés ponctuels qui doivent être traités ?

Par ailleurs, vous pourriez sans doute nous éclairer un aspect plus précis. En tant qu'ancien président du conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance, vous avez réfléchi à la question des statistiques de la délinquance, des faits constatés par les forces de sécurité, police et gendarmerie nationale, ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui sont fixées à celles-ci par leur hiérarchie et, au-delà, par le politique. Dans ce contexte, quelle est votre analyse sur ce que l'on appelle la « politique du chiffre », qui est toujours dénoncée actuellement, par ses excès supposés, comme l'une des causes profondes du mal-être policier ? Quelles seraient les mesures à prendre dans ce domaine pour améliorer la situation tout en maintenant l'exigence de « redevabilité » du service public de la sécurité ?

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Alain Bauer prête serment.*

Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre objectif est d’identifier les causes multifactorielles du malaise des policiers et gendarmes et d’aboutir à des préconisations concrètes.

L’on observe des divorces multiples, qui sont mal vécus par les policiers : entre les policiers et leur hiérarchie ; entre les policiers et les politiques, les premiers ne se sentant pas aussi soutenus par leurs ministres successifs qu’ils l’auraient souhaité ; entre la police et la justice, avec une défiance réciproque, les policiers ayant le sentiment de prendre des risques inutiles en l’absence de réponse pénale et passant environ un tiers de leur temps seulement en opération, les deux autres tiers étant consacrés à des tâches administratives ; enfin, entre les policiers et une fraction minoritaire de la population, plus large cependant que les seuls délinquants.

Ces divorces sont mis en exergue alors même que l’on n’a jamais autant parlé de « coproduction de sécurité ». Les policiers eux-mêmes, d’abord réticents face à la montée en puissance de la sécurité privée et des polices municipales, en sont aujourd’hui demandeurs, pour se décharger des tâches indues. Vos analyses confirment-elles le sentiment que nous avons et quelles préconisations en retirez-vous ?

M. Alain Bauer. – Les policiers et les gendarmes – dans une proportion pour l’instant moindre – connaissent au moins trois crises.

La première est une crise d’identité. Ils sont nés dans l’idée, en partie inexacte, qu’ils étaient un élément constitutif de la création de la République, qu’ils étaient respectés par nature et que leurs instructions étaient mécaniquement suivies. Sous l’effet des téléfilms américains, les policiers ont aussi eu le sentiment qu’il y aurait un respect inné de leur fonction. Or tout ceci ne se vérifie plus : les outrages, les insultes, les refus d’obtempérer qui conduisent parfois à des accidents, les agressions le montrent. Ce qui leur avait été présenté comme la nature de la fonction ne correspond plus à la réalité, y compris dans les yeux de leur entourage, de leurs enfants.

La seconde est une crise d’utilité. Les forces de sécurité se considéraient comme un outil de présence, de visibilité, de proximité, de maintien de l’ordre, d’intervention, de renseignement, mais leur capacité, leur compétence et leurs qualités sont contestées pour chacune de ces fonctions. L’absence totale de méthodologie, de mode d’emploi et de réflexion sur la nature de la fonction policière suscite aujourd’hui de profondes critiques. Le renseignement policier a été mis en cause après les événements terroristes de 2015. Le maintien de l’ordre connaît des difficultés de réorganisation considérables qui n’ont pas été réglées depuis l’affaire « Malik Oussebine », les émeutes de 2005, les « Black Blocks », les ZAD, etc. On se lamente à chaque fois du manque de retour d’expérience et de l’absence de prise en compte des propositions des opérateurs de terrain par une organisation très centralisatrice, ce qui a un effet désastreux sur la pratique de terrain.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que pensez-vous de la police de sécurité du quotidien (PSQ) ?

M. Alain Bauer. – La méthode clinique que j'emploie habituellement – diagnostic, pronostic, thérapeutique – n'est pas applicable pour l'instant à la PSQ : il n'est pas encore possible d'établir un diagnostic. J'ai relevé une phrase dans le discours de M. Gérard Collomb : le ministre a annoncé que l'on ne ferait dorénavant plus de « prêt-à-porter », mais du « sur-mesure ». Cela fait vingt ans environ que les opérateurs, qui considèrent que la pratique de la police doit être décentralisée, et non seulement déconcentrée, attendaient qu'un ministre de l'intérieur aille jusqu'au bout de cette logique. M. Collomb, de manière surprenante, a en outre employé le mot de « révolution », ce qui est de bon augure. Cependant, le diable est dans les détails et dans la réalisation pratique : la police de proximité de M. Lionel Jospin était sur le papier très bonne, mais elle a profondément pâti de la précipitation et de la confusion qui ont entouré sa mise en place.

L'idée de la PSQ ne pose aucun problème en tant que telle. Il faut en effet réviser profondément l'organigramme policier et régler le divorce interne entre les policiers et la haute fonction policière, qui est essentiellement préfectorale.

J'en reviens à la troisième crise, qui est celle de l'efficacité. Ce qui est en cause ici, 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.

Tous ces éléments sont réels, mais la situation qui en résulte n'est pas complètement inédite dans l'histoire de la police, qui a notamment subi une trentaine de réformes au cours des trente dernières années et connu des crises multiples, dont l'une des plus importantes s'est produite sous M. Georges Clemenceau et s'est traduite par une réorganisation territoriale, une réforme de la formation, une modernisation des équipements, la création des brigades dites « du Tigre », *etc.*

Le vrai problème 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 : il y avait alors confrontation parce que deux « bandes » – aux yeux des délinquants, les forces de l'ordre constituaient elles aussi une bande – essayaient de contrôler le même territoire. Il s'agissait alors d'une réaction face à une surprise. Depuis une vingtaine d'années, il y a une augmentation de plus en plus importante des guet-apens, qui concerne plus largement les personnels en tenue (postiers, pompiers, agents ERDF, personnels de santé, *etc.*) : c'est un problème de contrôle de l'espace territorial, dans lequel toute intrusion d'agents – quelle que soit la mission dont ils sont chargés – n'est

pas supportée. La problématique n'est plus policière, mais concerne l'ensemble des services publics. 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.

Le deuxième phénomène nouveau est celui de l'assassinat du policier et de sa femme, sous les yeux de leur enfant, à leur domicile de Magnanville. Cet épisode conduit 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 donc plus de lieu sûr, de sanctuaire ; le risque est permanent, même dans la vie courante. Ce traumatisme est mille fois plus important que tous les facteurs déjà évoqués, c'est un élément de perturbation maximale. Il a tout bouleversé, y compris l'organisation traditionnelle de la représentation et de la défense des intérêts des policiers - la commission d'enquête d'ailleurs en a tenu compte, puisqu'elle a reçu récemment une organisation non syndicale représentative du mouvement de colère des policiers, ce qui constitue une première me semble-t-il.

Enfin, il y a une forte demande de la police, exprimée par les syndicats de policiers eux-mêmes auprès du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), en faveur d'une nouvelle répartition des tâches. Je précise que le CNAPS en a fixé les lignes rouges : pas de milice privée sur la voie publique, pas de transfert de garde des détenus par des opérateurs privés, pas de privatisation de l'espace public. Paradoxalement, le CNAPS et les syndicats de policiers sont d'accord sur l'existence de lignes rouges, plus que ne l'est l'administration du ministère de l'intérieur, quel que soit le ministre : la place Beauvau est favorable à une sous-traitance généralisée au secteur privé. Dans les faits, il n'y a pas de coproduction de sécurité, puisque l'État décide par exemple unilatéralement de se retirer des contrôles et palpations à l'entrée des aéroports, des ports maritimes, des stades, de la protection des transporteurs de fonds... Il y a seulement un dialogue, une amélioration de la régulation, un progrès dans le contrôle, mais pas encore de coproduction au sens où le secteur privé lui-même la souhaiterait.

En conclusion, non, la situation de crise à l'intérieur de la police n'est pas inédite mais, oui, son ampleur l'est, à cause de l'affaire de Magnanville.

M. Philippe Dominati. - Je suis intéressé par la dualité entre les deux forces de sécurité : d'un côté, la police, dans les zones de forte criminalité, de l'autre, la gendarmerie, qui a une image d'efficacité, d'organisation bien hiérarchisée et de bon contact avec la population. Aux yeux du citoyen, il y a dualité.

La crise et son ampleur sont-elles les mêmes dans la police et dans la gendarmerie ? Le processus d'intégration et de définition d'un nouvel équilibre au ministère de l'intérieur, entamé en 2008, fonctionne-t-il bien ?

Mme Nathalie Delattre. – Samedi dernier, j'ai assisté aux obsèques du gendarme décédé en service à Salle, dans le département de la Gironde dont je suis sénatrice. À un moment donné, le général Michel a reçu le parquet dans une salle séparée, avec la famille, parce qu'il y avait une incompréhension totale de la qualification des faits. Ceci illustre les tensions qui existent avec le système pénal et qui sont l'une des clefs du ras-le-bol.

M. Jordi Ginesta. – Nous avons précédemment entendu des psychologues sur la question du suicide chez les policiers français. Qu'en était-il par le passé et quelle est la situation ailleurs, par exemple aux États-Unis ou en Espagne ?

Mme Samia Ghali. – Le malaise des policiers est-il seulement dans la relation avec la population ou aussi au sein même de la police, entre les agents et une hiérarchie que l'on dit parfois « déconnectée » du terrain ?

J'aimerais aussi que vous approfondissiez le terme de « crise ». Je remarque que la délinquance est de plus en plus jeune et de plus en plus violente ; il n'y a plus de notion de bien ni de mal, ni même de peur de tuer ou de se faire tuer. Ceci n'est-il pas une source d'angoisse permanente pour la police ?

Enfin, j'ai connu des commissariats de police de proximité ; les délinquants respectaient les policiers lorsqu'ils se faisaient arrêter et les policiers étaient en capacité de venir dialoguer avec la population. Aujourd'hui, cela n'est plus possible : les commissariats sont parfois situés à des kilomètres. J'applaudis des deux mains la création de la police de sécurité du quotidien, qui est une police de proximité, mais je crains qu'elle ne soit pas en mesure de résoudre les problèmes parce qu'elle sera confrontée à des sujets très lourds.

M. Philippe Dallier. – Que vous semble-t-il le plus urgent de faire ? Que l'État doit-il faire pour redonner confiance aux forces de sécurité intérieure ?

M. Alain Bauer. – Concernant la première question sur la dualité, il y a des tâches que la gendarmerie fait et que la police ne peut pas faire. La gendarmerie conduit des opérations extérieures, c'est quelque chose de très important et ça ne peut pas être fait par des policiers. Il n'est pas possible d'envoyer des officiers de police judiciaire non militaires pour conduire des opérations extérieures. Ni l'organisation des Nations unies, ni les conventions internationales, ni l'Europe ne le permettent. Les opérations de sécurisation, de stabilisation ou de « pacification » consacrent donc la primauté militaire. Je fais partie de ces gens qui aiment tant la police qu'il m'en faut plusieurs catégories. C'est dans l'intérêt des opérations judiciaires, pour permettre la qualité de l'enquête et afin de garantir l'indépendance des

procédures que les magistrats disposent de plusieurs outils d'enquête. Étant un ferme partisan de l'indépendance, à tout point de vue, du dispositif judiciaire, y compris du parquet, je suis très favorable au maintien de plusieurs forces de police. Ce n'est pas un sujet de compétition, c'est un sujet d'organisation.

En revanche, il y a des mutualisations indispensables. Cela a été le cas avec le remarquable succès de la direction de la coopération internationale, c'est le cas avec l'outil informatique qui s'est beaucoup amélioré. Il y a encore beaucoup de travail à faire pour éviter les doublons, dans la police scientifique notamment. Le fait que la police a des hélicoptères mais utilise parfois ceux de la gendarmerie peut sembler étonnant mais l'idée de mutualiser certains moyens est une bonne idée. Du point de vue de la présence et de la compétence il y a un vrai sujet.

Il y a un élément qui est sous-estimé, c'est la rurbanisation. L'espace rural, celui où la population progresse le plus, est sous le contrôle de la gendarmerie. Cette population nouvelle vient de l'espace urbain, avec la culture de l'espace urbain. Ce n'est pas simple pour les gendarmes de passer de la police du « voleur de poules » à la police du dealer de shit, c'est un autre *process* à appréhender. La non prise en compte, en France, des territoires de la criminalité est un drame de notre système. La France est un des rares pays où l'on fonctionne sur une logique d'effectifs avant de poser la question des territoires. C'est très étonnant. Dans tous les autres pays, on adapte les effectifs aux territoires de la criminalité. En France, on fait l'inverse. Certains départements, où il y a peu de population et une criminalité faible, devraient être entièrement gérés, y compris dans les villes, qui sont de petite taille, de la même manière : il faudrait y uniformiser les opérations de police. Il faut ensuite évaluer les menaces et en déduire quelles sont les missions de la police dans le territoire concerné. Alors seulement on devrait se poser la question des moyens à la fin. Or on procède autrement et il y a un morcellement et un enchevêtrement des zones d'intervention : un peu moins de 36 000 communes, 400 circonscriptions de sécurité publique, 3 000 brigades de gendarmerie, quelques centaines de communautés de brigade. Aucun de ces découpages n'est établi en cohérence avec les autres, sauf peut-être un jour le grand Paris...

M. Philippe Dallier. – Je n'en rêve même plus !

M. Alain Bauer. – C'était un instant d'humour...Le problème n'est en tout cas ni la dualité, ni la diversité des polices, ou la concurrence avec les polices municipales. La problématique c'est la cohérence territoriale au regard de trois critères, pris dans cet ordre : menaces, missions et effectifs. Tant qu'on ne fera pas cela, on n'améliorera pas la situation.

Concernant la politique pénale, le principal problème est qu'il n'y a pas de conférence de politique pénale. Les magistrats passent leur temps à expliquer que les policiers sont des fascistes et les policiers à dire que les

magistrats sont laxistes, et cela publiquement pour être certains qu'ils seront entendus. Que ce soit l'USM, le SM, ou le SCSI et les autres syndicats de policiers, tous sont passés maîtres dans l'art des communiqués de presse, des tracts ou des déclarations insultant ceux qui devraient être leurs partenaires dans la conduite des affaires de sécurité publique. On a une tentative, historique, de conférence de consensus. Mais une conférence de consensus, c'est fait pour que des gens qui ne sont pas d'accord au départ le soient à l'arrivée. Le précédent ministre de la justice avait considéré qu'une conférence de consensus consistait à convoquer des gens d'accord entre eux pour qu'ils affichent cet accord. Cela n'a pas fait avancer grand-chose. Il y a un véritable enjeu à organiser une conférence de politique pénale digne de ce nom, en particulier sur des sujets comme la justice des mineurs ou les stupéfiants. Sur le sort à réserver à la consommation de cannabis, le Parlement, pour une fois, a pris sa part en assumant sa mission d'information, mais on souffre de la tenue d'une conférence de consensus sur ces sujets. Vous seriez surpris de constater, alors qu'on peut imaginer l'inverse pour des raisons idéologiques, voire théologiques, à quel point les policiers sont très favorables et les juges très défavorables à la contraventionnalisation de la consommation de cannabis.

S'agissant de la question très importante des suicides, il faut en premier lieu préciser qu'il y a beaucoup plus de morts par suicide chez les policiers, ou de manière générale dans les forces de sécurité, aux États-Unis qu'en France. Il y a une peur des policiers, et d'ailleurs c'est en partie justifié puisque 1000 personnes tous les ans sont abattus par des policiers en service aux États-Unis. En parallèle, une centaine de policiers meurt chaque année en exercice. C'est considérable. En comparaison, les chiffres en France sont très bas. Il y a en revanche un nombre trop importants de suicides de policiers en France. Le problème est que l'on devrait rapporter le nombre de suicides à d'autres critères qu'il faut croiser. Un taux de suicide doit être ramené à des facteurs par catégorie de population. On ne peut comparer ces chiffres sur le taux de suicide qu'au regard de l'âge. Le taux de suicide des policiers est effectivement plus élevé que la population du même âge, mais pas autant qu'on le dit parfois, ce qui n'enlève rien au drame qu'est le suicide des policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. - C'est tout de même deux fois la moyenne nationale !

M. Alain Bauer. - Je ne sais pas ce qu'est la moyenne nationale. La moyenne nationale dans son ensemble ? Par rapport à la population du même âge ? C'est un peu comme pour le débat des contrôles au faciès. J'ai été auditionné à New-York sur ce sujet : à juste titre on nous a opposé des statistiques qui montrent qu'effectivement, par rapport à l'ensemble de la population, les jeunes afro-américains et les jeunes hispaniques sont surreprésentés dans les personnes contrôlées. Mais dans la population de moins de trente ans, par ailleurs statistiquement davantage susceptible

d'avoir une arme aux États-Unis, cette surreprésentation est divisée par deux. La démographie est un élément à prendre en compte, ce qui en France est une véritable difficulté : la mise en place de l'institut national d'études démographiques a été aussi difficile que la reconnaissance de la criminologie. C'est dire à quel point ce pays aime savoir ce dont il parle. Je pense donc qu'il y a une surreprésentation des suicides chez les policiers, mais à mon avis beaucoup moins importante que ce chiffre souvent avancé du double d'une moyenne nationale dont on ne mesure pas bien ce qu'elle recouvre, eu égard au témoin de population pouvant se suicider. C'est exactement la même situation qu'à la Poste ou chez France Telecom : la visibilité globale des suicides est élevée mais la réalité statistique est plus mesurée. Concernant les facteurs du suicide, certes les conditions d'exercice du service ont un impact, mais il est difficile de mesurer la part des autres facteurs, en particulier personnels.

Lorsque c'est en lien avec l'activité professionnelle, indéniablement on identifie un coupable qui a fait l'objet d'une autre question qui m'a été posée : la politique du chiffre, à laquelle on doit mettre un terme. La politique du chiffre n'est pas une invention du ministère de l'intérieur, c'est une création du ministère du budget : le fait d'être redevable des comptes publics figure dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le ministère du budget a parfaitement compris qu'on ne peut pas donner de l'argent sans dire à quoi il sert. La comptabilité, c'est aussi une responsabilité. Mais il existe deux types de politiques du chiffre. Il y a la politique du résultat, c'est-à-dire une évaluation de la qualité de l'action publique. Cela implique une évaluation fine et sur mesure. Et il y a la politique du chiffre, purement quantitative. Le ministère de l'intérieur a choisi la facilité, avec cette approche comptable très facile à traduire dans des circulaires. Le ministère a été aidé en cela par tous ses partenaires qui se satisfont tous de données immédiatement compréhensibles et purement comptables : combien d'homicides, combien de mis en cause, combien de personnes interpellées ou gardées à vue, combien de fumeurs de haschich, combien de contraventions, *etc.*

L'outil statistique choisi est confortable et se marie bien avec les technologies : un smartphone permet de savoir ce que l'agent faisait, de le géolocaliser et de voir quel type d'actes il contrôlait.

M. François Grosdidier, rapporteur. – A-t-on parfois une approche plus qualitative ?

M. Alain Bauer. – On pourrait très bien avoir une approche qualitative mais ce n'est absolument pas le cas. La police de New-York par exemple a fait le choix d'avoir cette approche qualitative. Mais c'est un choix...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a des études qui montrent ça ?

M. Alain Bauer. – Oui, ce n'est pas très difficile à trouver. Le collège de justice criminelle de New-York par exemple a fait plusieurs études sur l'organisation de la police américaine. Cela permet de comparer les polices de New-York et Chicago. Je rappelle que New-York a atteint le plus bas taux de criminalité de son histoire. Ce n'est certes pas le cas sur tous les facteurs étudiés, mais le nombre d'homicides ou d'usages d'armes à feu par exemple est historiquement bas. Cela montre bien qu'aucune situation n'est systématiquement vouée à la catastrophe. Ces évolutions sont le résultat de politiques locales volontaristes dont on ferait bien de s'inspirer.

Mme Ghali, j'arrive à votre question. Le problème n'est pas la police de proximité, c'est la proximité de la police. Pour simplement ouvrir un commissariat, il faut trente emplois, et encore, ce nombre ne permet pas de mettre un seul policier sur le terrain, c'est juste ce qu'il faut pour qu'il y ait de la lumière. Ce sont des moyens considérables, il faut donc revoir la territorialisation. Si l'on regarde dans votre ville, à Marseille, la « mère de toutes les cités » : la *busserine*. C'est là qu'on a inventé la criminalité moderne, on y a fait bien mieux encore qu'Al Capone. C'est un « modèle » d'économie libérale avancée : intégration verticale, intégration horizontale, investissements dans la « recherche et développement », *etc.* Seule la gestion de la concurrence est plus définitive que dans le petit commerce traditionnel. Et pourtant on a résolu ces problèmes à un moment. Il y avait par exemple bien plus d'homicides en lien avec la criminalité et le trafic de drogue il y a quarante ans à Marseille qu'on en compte aujourd'hui. La criminalité y a considérablement chuté. Certes, la situation est très particulière : il y a eu une crise de succession et une crise de sécession. La disparition de Jean-Jérôme Colonna a été un drame dans l'organisation du crime marseillais. Ce n'est pas une situation liée à la police, mais ce sont des questions internes au crime organisé. L'arrivée de Farid Berrahma a tout changé : on est passé à la décentralisation et à l'ubérisation du crime. Le rapport du producteur au consommateur de Haschich a beaucoup évolué. Cette situation est purement locale, la police ne peut donc fonctionner efficacement que si elle connaît ces sujets locaux. C'est pour cela qu'elle doit être « à » proximité, mais pas « de » proximité. L'important n'est pas de faire la ronde, mais de connaître le fonctionnement de ce supermarché de la drogue...La question du Haschich doit être envisagée sous l'angle économique. Le procès de la tour K a montré la grande diversité des acteurs impliqués : la mule, le guetteur, le livreur, ils sont tous impliqués dans ce trafic pour des raisons d'argent. Parfois, c'est pour simplement payer son permis. Il faut bien avoir conscience que ce sont des motivations économiques du quotidien qui entraînent une bonne partie des acteurs dans ce trafic. Maintenant, c'est même inclus pour partie dans le PIB. Le traitement de tout cela passe par une approche transversale : je crois beaucoup en la complémentarité de la criminologie, de l'expertise, de l'action sociale, de la police, de l'action éducative, *etc.* Il faut donc du « sur mesure » dans la définition du territoire pour identifier quels sont les risques et les moyens à mettre en œuvre.

Mme Samia Ghali. – Cette situation n'est plus spécifique à Marseille, on trouve ces pratiques aussi dans les banlieues parisiennes ou lyonnaises.

M. Alain Bauer. – Cela fait longtemps que ces pratiques se sont répandues ailleurs qu'à Marseille... On peut citer Toulouse aussi, dont l'évolution est inquiétante.

M. Jean Sol. – Qu'en est-il de l'efficacité de la structure originale de la Préfecture à Marseille ? Cette organisation spécifique de la police à Marseille constitue-t-elle l'outil adapté ?

M. Alain Bauer. – Il y a eu d'excellents préfets de Police à Marseille, en revanche je cherche toujours à comprendre à quoi sert la préfecture de police en tant que structure. Pour avoir suivi les conditions dans lesquelles le décret instaurant la préfecture de police de Marseille a été adopté, je peux affirmer que cette création a considérablement amoindri les autres structures. Cette création a donc entraîné davantage de problèmes qu'elle n'en résout.

La dernière question qui m'a été posée : que faire ? Je citerai ma rencontre, à l'invitation d'un syndicat de policiers, avec une cinquantaine de bacqueux dont, je dois l'avouer, je ne disais pas du bien. J'ai eu droit à un accueil rugueux, mais par des gens qui avaient été sermonnés. Au bout de dix minutes, on a commencé à avoir un débat de qualité. Ils ont commencé à aborder intelligemment ce qui pourrait être amélioré dans leur métier. Ils ont mis en avant trois éléments. D'abord, la BAC engendre le plus haut niveau d'ennui imaginable pour un policier : il ne se passe rien. Les bacqueux m'ont expliqué qu'ils meublent leur ennui par le seul outil dont ils disposent pour justifier leur activité : les contrôles d'identité. Ils n'avaient aucun doute sur le manque d'intérêt de la pratique, en revanche cela leur permet de montrer qu'ils contrôlent le territoire. Ils ont commencé à échanger sur ce qu'ils pourraient faire d'utile à la place. Mais les propositions que j'ai entendues ne s'inscrivent pas dans la politique du chiffre. En particulier, ce qu'on ne fait jamais dans la police, dresser un retour d'expériences. Cela s'explique très bien : nous avons une des rares polices au monde qui n'est pas dirigée par des policiers. Mais il y a un travail à faire là-dessus, en sollicitant plus les policiers de terrain, qui ont à la fois la connaissance et la compétence, dans la définition des stratégies policières. Cette expérience n'est qu'un exemple mais j'ai beaucoup plus appris en trois heures avec des bacqueux qu'en dix ans d'échanges avec l'école nationale supérieure de police.

Ce serait par exemple très intéressant de voir ce que les policiers proposent au sujet de la police de proximité. La police communautaire a été « exécutée » par l'étude de Kansas City qui démontre que la police communautaire n'a aucun impact sur la sécurité, elle n'a d'effet que sur la confiance du public. Elle n'est donc pas inutile, mais simplement pas faite

pour ce que l'on nous vend. Il y a donc besoin d'une police de présence et s'une police d'intervention. Ce n'est pas l'une ou l'autre, elles sont complémentaires mais il faut adapter ces choix aux territoires et à des moments précis. Jusqu'à récemment, l'outil de comptabilisation des plaintes prenait en compte le lieu de dépôt des plaintes et non pas le lieu de l'infraction dénoncée. Il faut bien voir d'où on part, mais les policiers, comme les gendarmes, ont les capacités et le support administratif indispensables.

M. Jean Sol. - Vous avez évoqué le sujet des guet-apens. Les policiers sont devenus des cibles directes dans un cadre non professionnel. Je suis sensible au triptyque que vous évoquez : diagnostic, pronostic, thérapeutique. Que préconisez-vous en matière de thérapeutique ?

M. Alain Bauer. - Concernant les guets-apens dans le cadre professionnel, la solution passe par un démantèlement des structures criminelles organisées. Cela implique un changement de mentalités : les opérateurs criminels ne sont pas des victimes de notre société. Il y a une grande diversité de délinquants. 65 % ne recommenceront jamais, 30 % vont recommencer et une partie des 5 % restants sont le noyau dur. Ces derniers sont surproducteurs d'activité criminelle : 30 à 70 % de l'activité criminelle gérée par les policiers est concentrée sur moins de 5 % de la population. Recentrer l'activité contre ce noyau dur est indispensable. Il faut par exemple casser les pratiques dont on parlait tout à l'heure de contrôle d'un territoire par des petits délinquants, avec tous les outils que le code pénal offre, au besoin l'enfermement ou l'éloignement. Mais pour pérenniser cela, la réponse n'est pas exclusivement policière : le social, l'éducatif, les parents ont un rôle aussi important que les forces de police. Beaucoup des parents de criminels sont les otages, et non pas les complices, de leurs enfants. Il faut se méfier des généralisations hâtives : les causes de ce type de délits sont à rechercher du côté de la démographie et non pas de l'origine socio-culturelle ou ethnique. Ce noyau dur concerne un nombre restreint de personnes, parfaitement identifiées par ailleurs, contre lesquelles on a tout intérêt à concentrer nos efforts. Ce ne sont pas des actions « coup de poing », ce sont des actions d'enracinement pour permettre le retour de la République dans les espaces, je n'emploie volontairement pas le mot : « quartiers », d'où elle est partie. Il ne faut pas prendre les policiers pour des incultes, il faut réorienter cette énergie dont ils disposent. Trop longtemps, on n'a pas montré suffisamment les limites. Plus on attend, plus ce sera douloureux.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Nous sommes preneurs de toute proposition dans le prolongement de cette audition.

On a d'ores et déjà identifié plusieurs pistes : en premier lieu, ce malaise entre la hiérarchie et la base doit être atténué. La police de sécurité du quotidien apportera peut-être des réponses puisqu'elle vise une meilleure territorialisation de l'action policière, qui constitue un autre problème que l'on a identifié. L'autonomie des cadres intermédiaires est également une

piste. Le transfert de certaines activités au secteur privé est également une piste sur la table.

Pensez-vous que les 7 000 postes de policiers et les 3 000 postes de gendarme supplémentaires suffiront à couvrir les besoins si l'on tient compte de l'allégement de la procédure pénale qu'on nous annonce, bien que l'on n'en connaisse pas encore les contours ? Enfin, comment résorber ce sentiment qu'ont les policiers de travailler pour rien au regard des réponses pénales parfois insuffisantes apportées par les magistrats ?

M. Alain Bauer. – Il n'y a jamais eu autant de personnes en prison, pour des durées aussi longues, condamnées pour des faits aussi graves. Le système de sanction fonctionne. Le système judiciaire punit abondamment. Notre code pénal, c'est « prison pour tous ». Comme c'est absurde, on fait le « sursis pour tous » ou des mesures alternatives. C'est lié au fait que nous sommes quasiment le dernier pays avec ce système d'inquisition. Le système inquisitoire est une honte absolue. On n'a pas voulu d'un système accusatoire, on a donc créé le « contradictoire », qui regroupe tous les défauts ! Ce n'est ni rapide, ni efficace. La prison est faite pour réinsérer, ceux qui parmi vous en visitent régulièrement savent que ce n'est pas le cas et que les conditions de détention aggravent la situation. La prison est devenue l'école de la récidive et l'école de la haine. Comme je le dis souvent, la prison n'est pas la réponse à tout, la prison n'est pas la réponse à rien. Le problème réside dans le fait que l'on met beaucoup de personnes en prison qui ne devraient pas y être, et qu'on y met pas les personnes qui devraient y être.

L'Institut pour la Justice a montré récemment que les pays où il y a le moins de prisonniers sont ceux où l'on va le plus souvent en prison pour de courtes peines, car on casse la spirale vers le stade supérieur de la délinquance. Or, en France, on ne met pas les gens en prison pour de courtes durées. On se trompe peut-être en agissant ainsi. Si notre politique, c'est la vengeance, on est très lents. Si notre politique c'est la réinsertion, on est mauvais. Si notre politique c'est la lutte contre la récidive, on peut clairement mieux faire. Il faut redonner un sens à notre politique pénale. La réforme de la procédure pénale, si c'est juste pour alléger la procédure, n'a aucun intérêt.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le gain de temps, tout de même...

M. 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. On est passé à la culture de la preuve.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous pensez que la police est réellement passée à cette politique de la preuve ?

M. Alain Bauer. – Bien sûr ! C'est entré dans les esprits. Mais c'est un processus long. Le législateur a une responsabilité énorme : il ne doit pas s'interroger sur de la comptabilité policière, mais sur l'objet même de notre procédure pénale. Aujourd'hui on fait des « patchs » : on change un aspect de procédure par ci, un aspect par là. On ne pourra pas s'affranchir d'un débat sur la cohérence d'ensemble de notre politique pénale. On ne pourra pas se contenter de copier-coller ce qui se fait ailleurs. On a importé la police communautaire du Canada, en France ça ne marche pas. La procédure pénale, c'est redonner du sens à l'action pénale.

**Audition du Colonel Bruno Arviset, secrétaire général
du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)
à la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)**

(Mercredi 14 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG).

Je rappelle que le CFMG est l'instance de concertation et d'examen préalable des textes au sein de la gendarmerie nationale, homologue des conseils de la formation militaire de chaque armée. Il se réunit actuellement à raison de trois sessions ordinaires par an, pour examiner les textes figurant à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire relatifs à la gendarmerie et pour aborder, sur l'initiative de l'administration ou de ses membres, des sujets propres à la gendarmerie. Cette instance traite ainsi de toutes les questions relatives à la gendarmerie, mais plus particulièrement de celles liées aux conditions de vie, à l'exercice du métier de militaire ou à l'organisation du travail. Le CFMG a été réformé en profondeur en 2016, avec notamment le passage à l'élection de ses membres.

Monsieur le secrétaire général, mesdames, messieurs les membres du CFMG, je vais d'abord vous laisser nous faire brièvement état des principales difficultés actuellement rencontrées par les gendarmes dans l'exercice de leurs missions, en insistant sur celles qui vous semblent avoir un retentissement important sur le moral des gendarmes, avant de donner la parole aux commissaires qui souhaiteraient vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Arviset, Mme Samia Bakli, MM. Sébastien Baudoux, Raoul Burdet, Gérard Dhordain et Emmanuel Franchet, Mme Hélène L'Hotelier, MM. Frédéric Le Louette, Franck Potier, Grégory Rivière, Bruno Tromeur et Erick Verfaillie prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d'enquête a été mise en place après la vague de suicides qui a touché la police et, dans une moindre mesure, la gendarmerie, et après la « Mobilisation des policiers en colère ».

Le malaise semble être moindre dans la gendarmerie. Pouvez-vous nous en expliquer les raisons et nous apporter des précisions sur la condition sociale des gendarmes, leurs conditions de vie, les contraintes qu'ils subissent sur leur vie familiale et leurs conditions matérielles de travail ? La cohésion est apparemment plus forte chez les militaires que chez les policiers. Est-ce toujours aussi vrai qu'auparavant ? Est-ce suffisant pour compenser les difficultés ?

Nous nous sommes rendu compte qu'une partie des problèmes rencontrés par les forces de sécurité intérieure relevait de la justice : la lourdeur procédurale, qui conduit à passer plus de temps à remplir des formalités qu'à faire du travail opérationnel, et la chaîne pénale, qui donne parfois le sentiment de travailler pour pas grand-chose. Ce sentiment est-il aussi fort chez vous que chez les policiers ? Qu'est-ce qui vous pèse le plus ? Les annonces relatives à la police de sécurité du quotidien (PSQ) concernent-elles aussi la gendarmerie ?

Quel est le suivi psychosociologique des gendarmes ? Comment détecter et traiter les personnels en souffrance ?

Colonel Bruno Arviset, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire Gendarmerie (CFMG). – Vous avez devant vous douze membres représentant le CFMG, composé de 75 élus représentant les quatre corps de la gendarmerie, toutes les régions, ainsi que les formations spécialisées.

Le taux de suicide des gendarmes est moins élevé que celui des policiers. Néanmoins, si l'on y ajoute les tentatives de suicide, les chiffres sont assez proches. Nous menons une politique de prévention depuis une dizaine d'années qui semble porter ses fruits. Il ne faudrait pas que le nombre de suicides soit le thermomètre du mal-être ou du mieux-être des deux forces.

Vous avez mentionné la colère des policiers. Chez les gendarmes, la colère est identique, mais comme nous sommes des militaires, elle est moins médiatisée. Chaque force a sa spécificité : la police doit gérer des concentrations urbaines, alors que nous devons gérer du périurbain et des espaces à tenir. Chacun a ses contraintes, mais nous rencontrons les mêmes difficultés. Je veux évoquer trois points : le sous-effectif, d'active comme de réserve – au terme des cinq années à venir, nous n'aurons pas retrouvé notre effectif de 2007 –, car il a des conséquences sur les conditions de vie des gendarmes ; le budget insuffisant, qui se traduit par un nombre insuffisant de véhicules pour patrouiller, par un état variable du parc immobilier – le pire côtoie le meilleur – et par des matériels manquants ou désuets ; les missions, avec le lien entre forces de sécurité intérieure et justice et le problème de la procédure pénale.

Le chantier est immense, et les inquiétudes sont grandes. Mais nous sommes une institution militaire, unie derrière son chef dans la difficulté. Nous ne portons pas la parole de l'administration, puisque nous sommes des

représentants de nos camarades ; nous portons la parole légitime des 100 000 gendarmes.

Major Emmanuel Franchet, membre du CFMG. - Je commande un peloton d'intervention de la gendarmerie à Avranches, dans la Manche.

Je veux évoquer la question des suicides et des risques psychosociaux. Le CFMG a pris à bras-le-corps cette question depuis cinq ans. Nous avons déploré 17 suicides en 2017. Nous avons un ou deux psychologues par région de gendarmerie. 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.

Adjudant-chef Hélène L'Hotelier. - Je suis conseiller de concertation de troisième niveau pour la région des Pays de la Loire. Sur l'initiative du directeur général, nous avons mis en place des enquêtes dites « d'environnement professionnel » : nous nous déplaçons dans les unités de gendarmerie où ont eu lieu des suicides pour déterminer si des raisons d'ordre professionnel expliquent ces actes. Nous pouvons faire des préconisations, en lien avec le commandant, le psychologue et les médecins.

Lieutenant-colonel Sébastien Baudoux. - Je représente les officiers de gendarmerie et je commande en second le peloton de gendarmerie du Gard. La concertation fonctionne bien, car l'écoute est mutuelle : pour commander, le chef s'appuie sur ses subordonnés et sur les concertants. Il ne faudrait pas que vous pensiez qu'il y a un malaise chez les policiers parce qu'ils manifestent, et pas nous. En tant que chef, je peux vous confirmer que je suis confronté quotidiennement à ce malaise, notamment lié à la question des effectifs. Les gendarmes ne cessent de me demander quand les renforts arriveront. Normalement, le ratio devrait être d'un gendarme pour 1 000 habitants ; or, dans certaines brigades, il est d'un pour 1 300.

La réserve opérationnelle est devenue une solution. Nos réservistes sont devenus de véritables intérimaires que l'on emploie pour boucher les trous. Or, si le budget de cette réserve, qui était présentée comme la garde nationale, a été reconduit, on constate sur le terrain qu'il a, en réalité, été amputé de 20 % en 2018.

Les gendarmes réclament l'égalité et la parité. Nous sommes 102 000 gendarmes, pour 140 000 policiers. Si on enlève les personnels de statut civil non opérationnels, ce nombre tombe à 120 000. Nous avons participé à l'effort de diminution des effectifs dans le cadre de la RGPP à hauteur de 50 %, donc à même proportion que les policiers, ce qui représentait presque 6 000 emplois.

Durant le dernier quinquennat, les effectifs des deux forces ont augmenté. Nous avons obtenu 40 % de cette augmentation, ce qui nous a à

peine permis de retrouver la situation que nous connaissions en 2007. La gendarmerie ne devrait recevoir que 2 500 des 10 000 créations d'emplois annoncées. Les gendarmes vivent très mal le fait de ne représenter qu'un quart de la progression des forces de sécurité intérieure, alors que cela ne correspond pas la réalité. Ils doivent protéger 50 % de la population sur 95 % du territoire, avec seulement 25 % de l'abondement des effectifs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel est l'impact de la mise en œuvre des normes européennes sur le temps de travail en équivalents temps plein ? Le Président de la République a annoncé que cela ne s'appliquerait pas à la gendarmerie. Cela vous a-t-il surpris ?

M. Bruno Arviset. – La directive européenne sur le temps de travail a été partiellement mise en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2016, notamment en matière de repos journalier. Nous avons constaté que cela représentait une baisse de 6 % du temps de travail, soit une perte de 6 000 gendarmes.

Maréchal des logis-chef Frédéric Le Louette. – Je représente la région Bretagne. En matière de temps de travail, le système fonctionne bien : quand les besoins sont avérés, il peut être procédé à des suppressions de droits. C'est ce qui est arrivé au moment de l'ouragan Irma. Les gendarmes sont alors corvéables à merci, tant que cela est nécessaire.

Gendarme Grégory Rivière. – Je représente la région Midi-Pyrénées. Nous sommes une grande famille : on nous donne un budget, défini en loi de finances initiale, et nous le gérons au mieux. Mais, en 2017, 90 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés. C'est la première fois en quinze ans que nous commençons l'année en déficit. Le climat est 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. En 2013-2014, seulement 5 millions d'euros ont été consacrés à l'entretien des logements. Le parc domanial représente 5 millions de mètres carrés. Il faudrait de 200 à 300 millions d'euros pour entretenir et renouveler les logements.

Le logement est l'essence même de la vie du gendarme, qui y réside avec sa famille. Certaines gendarmeries sont heureusement remises en état par les collectivités locales. Quant à nos anciennes casernes, elles sont entièrement réhabilitées avant d'être proposées comme logements sociaux, alors même que les gendarmes y vivaient depuis des années...

Capitaine Franck Potier. – Je suis concertant dans le département de la Seine-et-Marne. Le parc domanial est en souffrance, à la différence de celui des collectivités territoriales, qui est bien entretenu. On a dû évacuer une partie de la caserne de Melun en raison d'éboulements. La gendarmerie n'a pas les moyens d'entretenir ces logements : par conséquent, elle est contrainte de louer à l'extérieur, dans le civil. La caserne de Dijon connaît les mêmes difficultés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela concerne-t-il à la fois les logements et les locaux de service ?

M. Franck Potier. – Tout à fait ! La problématique des logements n'est pourtant pas nouvelle : elle avait déjà été évoquée lors du mouvement de protestation qui avait touché l'institution en décembre 2001.

Major Bruno Tromeur. – Je représente les gendarmes spécialisés.

Le gendarme habite dans son logement de fonction : si celui-ci n'est pas en bon état, cela peut augmenter le stress qu'il subit déjà dans son travail. Les policiers ne sont pas confrontés à ce problème.

Adjudant-chef Samia Bakli. – Je suis représentante des militaires des corps de soutien administratifs. Je veux évoquer le décret du 11 avril 2016, qui n'est toujours pas entré en vigueur. Il est pourtant la traduction d'une attente forte des personnels, qui sont également touchés par une politique de transformation et de substitution de postes.

M. Bruno Arviset. – Nous avons signé ce protocole le 11 avril 2016 avec le ministre de l'intérieur, protocole qui a été validé le lendemain par le Président de la République. Une démarche similaire a été entreprise pour la police. Les engagements de l'État ne sont pas tenus, car certaines administrations font de la résistance. À titre d'exemple, un décret devait permettre à notre corps de soutien d'être « ancré » à la catégorie B de la fonction publique à partir du 1^{er} janvier 2018. Nous attendons toujours.

Si la situation était la même dans la police, quelques réactions syndicales auraient suffi à faire plier les administrations qui résistent.

Mme Samia Bakli. – Je rappelle que le militaire de corps de soutien apporte un soutien aux gendarmes sur le terrain. Sans cela le gendarme ne peut pas bien travailler.

Adjudant Erick Verfaillie. – Je suis conseiller concertation en Midi-Pyrénées. Vous avez fait état de la force de la gendarmerie qui, contre vents et marées, remplit toujours ses missions, malgré un budget moindre, un manque d'effectifs et un nombre insuffisant de véhicules.

Je ressens tous les jours les tensions de mes collègues, qui s'inquiètent de l'avenir de leurs retraites. Pour nous, la retraite, c'est la reconnaissance d'une vie de sacrifices. Nous devons assurer des permanences qui nous empêchent d'avoir une vie familiale et sociale normale.

Toucher à nos retraites constituerait un point de fracture. Après une vie au service des citoyens, le gendarme ne doit pas être traité comme les autres. Vous ne risquez pas de voir descendre les gendarmes dans la rue, mais sachez que 14 000 gendarmes sur 100 000 ont suffisamment d'annuités pour partir demain en retraite. Si nos retraites se dégradent, beaucoup feraient le choix de partir. Or ce sont des gradés, qui assurent l'encadrement.

Nous aurions alors une gendarmerie composée de jeunes gendarmes, ce qui n'est pas sans risques.

Adjudant Raoul Burdet. – Je représente la garde républicaine.

La condition militaire fait l'identité de la gendarmerie, avec des marqueurs favorables – prise en compte de la santé et de la sécurité au travail – et des marqueurs défavorables – éventuelle dégradation des systèmes de pension différés, comme les retraites. Néanmoins, elle est mise à mal par des effectifs insuffisants. Les escadrons de gendarmerie mobile ou la garde républicaine avaient l'habitude de travailler ensemble, en développant un système de formation continue. Aujourd'hui, nous avons beaucoup de mal à rassembler tous ces militaires autour d'un même corpus qui permettrait d'évoluer techniquement et d'assurer la cohésion.

Mme Hélène L'Hotelier. – Nous avons récemment obtenu quelques informations sur les propositions qui seraient retenues pour simplifier la procédure pénale. Ces orientations ne correspondent pas à nos attentes. Sur les 300 propositions faites par la gendarmerie au ministère de la justice, il n'en resterait qu'une trentaine.

M. Bruno Arviset. – La direction des affaires criminelles et des grâces n'en aurait effectivement retenu que trente.

Mme Hélène L'Hotelier. – Aucune mesure ne serait prise pour alléger la procédure de la garde à vue.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parlez-vous de l'oralisation ?

M. Sébastien Baudoux. – Pour 24 heures de garde à vue, nous consacrons 10 heures à la procédure : faire signer et émarger, faire venir le médecin, faire venir un avocat dès la première heure... Au lieu de faire signer 20 fois le procès-verbal de la garde à vue, pour chaque étape – pauses, visite du médecin, *etc.* –, on pourrait imaginer de ne le faire signer qu'une seule fois, à la fin.

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'espère que vous ne proposez pas la suppression de la présence de l'avocat lors de la garde à vue !

M. Erick Verfaillie. – Non, bien sûr ! Nous proposons d'alléger le formalisme de la procédure. La présence de l'avocat est entrée dans les mœurs. Il est garant des droits de la personne en garde à vue. Auparavant, nous devions protéger le gardé à vue et garantir ses droits ; dorénavant cela relève du travail de l'avocat. Nous souhaitons alléger et fluidifier la procédure. Nous aimerions ne nous occuper que du fond de l'enquête.

M. Emmanuel Franchet. – L'oralisation était une piste de travail de la gendarmerie qui n'a pas été retenue.

M. Bruno Arviset. – Il faudra s'interroger sur le formalisme de notre code de procédure pénale, dont le volume a été multiplié par huit en trente

ans. Au droit français existant ont été ajoutés des pans entiers de droit européen. Un toilettage en profondeur du code est nécessaire, pour alléger la garde à vue et les différentes phases de l'enquête. Les pistes envisagées par le ministère de la justice ne permettront pas de répondre au problème de fond, qui doit être pris à bras-le-corps.

M. Franck Potier. – Dans les enquêtes judiciaires, nous passons plus de temps à respecter le formalisme qu'à travailler sur le fond !

M. Henri Leroy. – Le Sénat est tout à fait conscient de la situation de la gendarmerie. Lorsque la commission des lois, dont j'étais le rapporteur, et la commission des finances ont examiné le projet de loi de finances pour 2018, elles ont dénoncé les difficultés – matériels, véhicules, effectifs, retards de loyers – que vous avez citées.

Les policiers ont des syndicats, mais vous êtes en quelque sorte les représentants « syndicaux » des gendarmes. Les améliorations qui pourraient être apportées en termes de personnels, de matériels, de casernements – sur les 56 000 logements, seuls 2 000 seront réhabilités en 2018 – permettront-elles d'éviter une nouvelle vague de suicides ?

M. Jean Sol. – Je salue le travail que vous faites au quotidien, car je suis bien conscient des moyens qui sont à votre disposition.

Sur les effectifs, combien d'agents vous manque-t-il, sur quels types de métier et sur quels grades ? Quels sont vos besoins en termes de logements ? Sur les retraites, que proposez-vous ? Le système d'informations dont vous disposez est-il performant et efficient ?

Mme Samia Ghali. – Je suis très heureuse de cet échange, qui m'a permis d'en savoir plus sur la gendarmerie. Quelle formation suivez-vous pour mener des gardes à vue ou arrêter une personne ? Pourquoi y a-t-il moins d'affrontements avec les gendarmes qu'avec les policiers ?

Mme Éliane Assassi. – Je comprends très bien votre situation, et je suis d'ailleurs la seule ici à ne pas avoir voté le budget pour 2018. Le malaise et les souffrances vécues par les forces de sécurité intérieure ont été le point de départ de notre commission d'enquête. Dans la police, il existe des structures pour accueillir les policiers en souffrance. Des structures similaires existent-elles pour la gendarmerie ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Pourriez-vous nous apporter des précisions sur la mutualisation de certains services mise en place depuis quelques années avec la police ? Je pense aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI). Selon les retours que j'ai pu en avoir, les gendarmes n'ont pas toujours le sentiment de bénéficier du même traitement que les policiers au sein de ces structures.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je vous félicite pour votre sens du devoir, votre cohésion, l'abnégation dont vous faites preuve dans le cadre de vos missions, et l'esprit de solidarité qui règne entre la hiérarchie et le

gendarme sur le terrain. Je m'interroge néanmoins : disposez-vous d'un encadrement psychologique suffisant ? Lorsqu'un gendarme est en difficulté, bénéficie-t-il d'un véritable suivi psychologique ?

J'aimerais également que vous nous apportiez plus de précisions sur votre formation.

M. Bruno Arviset. – Pour chaque suicide, on s'aperçoit qu'il y a, à la fois, un problème personnel et un lien avec le service. Des moyens supplémentaires n'arrêteront pas complètement ces actes, mais contribueront à améliorer le bien-être des gendarmes.

M. Grégory Rivière. – En Midi-Pyrénées, nous avons 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.

M. Franck Potier. – La semaine dernière, se tenait une session ordinaire du CFMG. Avec le directeur de la gendarmerie, nous avons une nouvelle fois abordé la problématique des suicides au sein de l'institution. Lutter contre la souffrance de nos camarades est une priorité.

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. Je précise que des enquêtes de causalité sont systématiquement faites en cas de suicide.

Mme Samia Bakli. – En cas de détection d'un problème au sein d'une unité, le bureau de l'accompagnement du personnel met 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. Il faudrait beaucoup plus de psychologues : un ou deux par région ne suffisent pas.

M. Emmanuel Franchet. – Nous sommes des militaires, nous travaillons ensemble, nous vivons ensemble, nos épouses vivent ensemble, nos enfants jouent ensemble. Nous sommes en permanence ensemble. Cette solidarité militaire est une force.

La formation dure deux ans à l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), douze mois dans une école de gendarmerie pour les sous-officiers. Nous sommes soumis à des règles déontologiques. La plupart des gendarmes passent l'examen d'officier de police judiciaire, ce qui nécessite une année de formation. Nous avons également une formation à l'intervention professionnelle tout au long de la carrière, ainsi qu'une formation au tir. Aujourd'hui, chaque militaire de la gendarmerie tire un certain nombre de cartouches plusieurs fois par an. Nous apprenons à intercepter une voiture, à procéder à un contrôle d'identité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La faiblesse des effectifs a-t-elle un impact sur la formation ?

M. Emmanuel Franchet. – Naturellement, car nous travaillons à flux tendu.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les gendarmes ont-ils le temps de faire du sport, contrairement aux policiers ?

M. Bruno Arviset. – On prend le temps d'en faire !

M. Sébastien Baudoux. – La directive sur le temps de travail prévoit un temps repos de 11 heures sur 24 heures ou, si ce n'est pas possible, d'au moins 9 heures. Le coût de mise en œuvre de cette mesure représente 5,25 % de l'effectif. Si l'on veut revenir à notre production de sécurité d'il y a deux ans, il faudrait prévoir 5 500 effectifs supplémentaires.

La proximité et le contact sont constitutifs de l'ADN du gendarme. Celui-ci n'a aujourd'hui plus le temps d'aller au contact en raison de la charge que représente ses tâches en matière de procédure pénale, d'application des directives du préfet, de police de la route, de police judiciaire, de transfèrements administratifs... La gendarmerie couvre 95 % du territoire, et nous intervenons en priorité dans les zones où la population est la plus nombreuse : nous délaissions forcément une partie de la population. Pour consacrer du temps aux acteurs sociaux et économiques, aux élus, aux patrons de société, aux clubs et associations, il faut consacrer et sanctuariser cette mission de contact, c'est-à-dire nous donner des effectifs supplémentaires.

M. Bruno Tromeur. – La vie en caserne peut engendrer du stress si les logements ne sont pas en bon état. Leur rénovation permettra aux gendarmes de se sentir mieux chez eux et de mieux travailler.

M. Raoul Burdet. – La différence avec la police ne tient pas seulement à la formation. Il s'agit aussi d'une question d'identité. Nous sommes deux maisons différentes, avec deux cultures différentes. La mutualisation n'est pas forcément une bonne idée.

M. Frédéric Le Louette. – Notre adage est « un chef, des missions, des moyens ». Avec les SGAMI, on a l'impression que ces moyens ont disparu ou ne sont plus tout à fait à la main du chef. Certains services automobiles ont été mutualisés : par exemple, les dépanneurs de poids lourds ne peuvent intervenir sur leur secteur habituel s'ils sont mobilisés ailleurs. Nous avons l'impression que ces SGAMI entraînent des retards, alors que nous devons, au contraire, être très réactifs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le problème vient-il de la mutualisation ou de la pénurie ?

M. Frédéric Le Louette. – Dans bien des cas il vient davantage de la mutualisation que de la pénurie.

Maréchal des logis-chef Gérard Dhordain. – Je représente la gendarmerie mobile d'Île-de-France.

Lors de la dernière RGPP, la gendarmerie mobile a perdu 15 escadrons, et n'en a récupéré qu'un seul, en 2016. Le *turn-over* est tel que les stages prévus à Saint-Astier, notre « Mecque » du maintien de l'ordre, sont suspendus. Nous travaillons sur nos acquis, les plus anciens conseillant les plus jeunes. Mais le temps de l'instruction a bien diminué. La pratique du sport se fait sur le temps libre. Nous travaillons en flux tendu.

M. Erick Verfaillie. – Notre régime des retraites est un régime non pas spécial, mais dérogatoire. Il ne découle pas de longues luttes et de grèves, il est la reconnaissance de nos sacrifices. Nous n'avons pas le droit de grève, nous sommes soumis à un droit de réserve et, surtout, nous nous engageons à sacrifier notre vie pour des inconnus. Ce dernier sacrifice n'a pas de prix ; il doit être reconnu par la Nation.

Notre proposition concernant nos retraites est très simple : ne pas y toucher !

M. Frédéric Le Louette. – Nos vacances et nos repos sont imposés par l'administration, ce qui a des conséquences sur la structure familiale et le travail. Pour prévenir les suicides, il faut faire des efforts en matière de formation : celle de nos chefs, qui doivent mieux détecter nos camarades en souffrance par une meilleure écoute, et celle des concertants. Aucune structure ne permet actuellement d'accompagner les familles de gendarmes qui se sont suicidés.

M. Grégory Rivière. – Des gendarmes sont détachés dans les écoles pour faire de la formation : cela représente moins d'effectifs sur le terrain. Cela n'est pas admissible : il faut mieux calibrer les effectifs de la gendarmerie.

S'agissant de la PSQ, je veux souligner qu'il ne reste dans les endroits les plus isolés du territoire que les gendarmeries et les mairies. De nombreux services publics sont partis. On ne sécurise pas que les habitants des grandes villes, il faut aussi sécuriser ceux qui vivent à la campagne.

M. Bruno Arviset. – Le Président de la République avait annoncé, lors de la campagne électorale, que lorsqu'il investirait un euro dans les villes, il mettrait aussi un euro dans les campagnes. Nous l'avons entendu, et nous y avons cru. Or, s'agissant des 10 000 effectifs supplémentaires, 7 500 iront dans les villes, et 2 500 sur le reste du territoire.

M. Sébastien Baudoux. – En ce qui concerne les redéploiements de forces entre la police et la gendarmerie, il ne devrait plus y avoir de commissariat dans les zones de 20 000, voire même 30 000 ou 40 000, habitants. Le levier de bascule de forces est énorme. Il faudra beaucoup de courage pour s'attaquer à ce problème.

M. Franck Potier. – Ultime proposition, il faudrait aussi travailler sur la numérisation et la dématérialisation, notamment en ce qui concerne la procédure pénale.

M. Michel Boutant, président. - *Quid* du transfèrement des détenus ?

M. Bruno Arviset. - Que l'administration pénitentiaire fasse le travail pour lequel elle est payée... Nous lui avons donné les effectifs et les voitures pour le faire.

M. Michel Boutant, président. - Mesdames, messieurs les membres du CFMG, je vous remercie pour votre participation à notre commission d'enquête.

**Audition de M. Éric Morvan, directeur général
de la police nationale**

(Mercredi 14 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous entendons à présent M. le préfet Éric Morvan, directeur général de la police nationale (DGPN), accompagné de MM. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale, Michel Vilbois, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure et de Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien.

Notre commission d'enquête s'efforce, d'abord, d'établir un diagnostic objectif sur l'existence d'un mal-être au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant les canaux traditionnels, notamment depuis fin 2016 ; ensuite, le cas échéant, nous souhaitons comprendre les causes, matérielles ou morales, de ce phénomène, et examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède ; enfin, nous comptons proposer des pistes pour améliorer la situation.

Cette audition est ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié. Je vous rappelle qu'une fausse déclaration devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

MM. Éric Morvan, Gérard Clérissi et Michel Vilbois et Mme Noémie Angel prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été créée à la suite des vagues de suicides dans la police et la gendarmerie. De tels actes ont toujours des causes multifactorielles. Notre attention a aussi été attirée par les manifestations spontanées de policiers, qui ont échappé au cadre syndical. Comment les risques psychosociaux sont-ils pris en compte dans la police ? M. Cazeneuve avait mis en œuvre un plan d'action. Où en est-on ? Outre le risque immédiat, qui ne concerne que quelques individus, il y a un malaise général, que nous ont confirmé les syndicats policiers.

La formation initiale ne prépare guère au choc infligé par la confrontation à des situations difficiles, sans parler des contextes de guerre créés par les actes terroristes. Comment l'améliorer et la compléter par de la formation continue ? Il y a les séances de tir, dont les juges vérifient la réalité

en cas de problème ; le sport ; les formations aux nouvelles technologies, indispensables dans notre société de communication...

Policier, gendarme : chaque statut a ses avantages et ses inconvénients. L'esprit militaire qui règne à la gendarmerie créée, semble-t-il, une cohésion qui réduit le malaise. À l'inverse, on dénonce dans la police un esprit de caste, où un commissaire ne considérerait comme son égal qu'un autre commissaire – quand dans la gendarmerie, on est camarades à tous les grades. Cet esprit de lutte des classes donnerait le sentiment que la hiérarchie ne perçoit pas ce que vit la base et ne la soutient pas, en particulier lorsqu'elle est mise en cause de manière injustifiée. Ce manque de soutien est encore davantage reproché aux magistrats, qui ne poursuivent pas systématiquement l'outrage ou la rébellion.

Les conditions matérielles comportent plusieurs aspects : immobilier, parc automobile, outils informatiques... La Nation vous donne-t-elle assez de moyens ? Beaucoup remettent en cause l'indemnisation de responsabilisation et de performance (IRP), qui inciterait à une politique du chiffre. Où en est-on de l'application du protocole social PPCR d'avril 2016 ? Est-elle plus avancée que dans la gendarmerie ?

Le projet de de réforme de la procédure pénale vous paraît-il susceptible de faire gagner du temps aux policiers, qui déplorent la lourdeur des procédures judiciaires ? Ils se plaignent aussi de l'insuffisance de la réponse pénale. Quand on a le sentiment de prendre des risques pour rien, le moral ne peut qu'être affecté. La création de 7 000 ou 7 500 postes suffira-t-elle ? Quel sera l'impact sur la police de la norme européenne sur le temps de repos. Combien annulera-t-elle de créations de postes ?

M. Éric Morvan, directeur général de la police nationale. – Au cours des dix dernières années, la police nationale a connu de profonds changements, liés à une série de facteurs aux effets cumulatifs. D'abord, elle a subi les évolutions sociales ou sociétales, les policiers étant des citoyens à part entière, qui ressemblent à la communauté nationale et qui sont traversés par les mêmes interrogations sur leur quotidien et les mêmes difficultés que le reste de la population. Le rapport à la hiérarchie, au travail, au sens de l'État, s'est également transformé. Qu'une organisation syndicale se soit crue autorisée à ne pas déférer à votre convocation illustre assez ce changement.

La police a aussi connu des évolutions opérationnelles, liées en particulier aux actes terroristes qui ont frappé le pays depuis 2015 et à la menace toujours prégnante. La modification du contexte opérationnel résulte également de la vague migratoire qui affecte le pays depuis plusieurs années et qui a fortement sollicité les services, et pas seulement ceux de la police aux frontières (PAF). Enfin, nos moyens ont évolué, dans la mesure où les choix politiques qui ont été faits entre 2007 et 2012 ont abouti à une baisse des effectifs et des moyens qui ont eu des répercussions sur la tension opérationnelle des forces. Le point bas des effectifs a été atteint en 2014, au

moment même où la charge opérationnelle augmentait fortement, non seulement en raison des conséquences directes des attentats ou de la crise migratoire, mais aussi de leurs conséquences indirectes : gardes statiques, sécurisation des événements sportifs, culturels, festifs, gestion de la période de l'état d'urgence...

Le choix d'une diminution des effectifs a été assumé, y compris par les organisations syndicales, car il a financé des avancées catégorielles substantielles. Ainsi, au travers de l'accord « corps et carrières » de 2004, de son protocole additionnel de 2008, ou encore du protocole du 11 avril 2016, les différents corps de la police nationale ont connu un exhaussement significatif de leur classement : catégorie B pour les gardiens de la paix, A-type pour les officiers et A+ pour les commissaires. Ils ont également bénéficié d'une nouvelle dynamique des déroulements de carrière et d'avancées indemnitaires favorables. L'idée était qu'il fallait moins de fonctionnaires, mais mieux rémunérés.

La Cour des Comptes indique qu'entre 2006 et 2016 « les effectifs ont diminué dans la police nationale de -4,1 %, sans toutefois que cette réduction n'enraye la progression des dépenses de rémunération, qui augmentent de 9,1 % hors pension et de 17 % pensions comprises ». C'est dire les avancées qu'a connues la situation individuelle des fonctionnaires de police.

Ce choix avait donc une logique, parfaitement assumée. Il s'est heurté, sur une période longue, à une réalité opérationnelle plus difficile, d'autant que les efforts ont été reportés sur d'autres chapitres de dépenses, ce qui a altéré notre capacité d'investissement en matière d'équipement, de mobilité, d'immobilier ou de solutions numériques.

Certes, à compter de 2012, ces orientations ont été modifiées : les départs en retraite ont été remplacés et le principe d'une augmentation annuelle de 500 ETP a été décidé. Mais l'inertie structurelle des processus de recrutements, liée à l'organisation des concours et à la durée des formations – même si certaines d'entre elles ont été raccourcies – a prolongé les effets de la déflation jusqu'en 2014.

Par la suite, compte tenu de la menace terroriste, plusieurs plans de recrutements ont été décidés. Ils ont avant tout concerné les services spécialisés de renseignement, comme la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et le service central du renseignement territorial (SCRT), et plus marginalement la police judiciaire (PJ), la PAF et les CRS. Ainsi, la police du quotidien, celle de la sécurité publique, celle des commissariats a connu, au cours de cette période, une tension objective. Hors SCRT, le nombre de gardiens de la paix était fin 2010 de 49 816 : c'était le point haut. En 2015, nous avons atteint un point bas avec 47 934 gardiens de la paix.

D'autres phénomènes se sont invités dans le débat. La violence n'a pas fléchi, en particulier dans certains quartiers difficiles. L'expression de la

contestation sociale s'est elle-même radicalisée, dans le sens premier du terme, avec des manifestations systématiquement violentes. Une exposition médiatique débridée et volontiers accusatoire ou déformée, accrédite de plus en plus l'idée d'une police violente et détachée de ses principes déontologiques : tout le monde déteste la police. Enfin, signalons l'angoisse, légitime, des policiers qui ont subi des violences proprement inqualifiables, et des actes terroristes qui ont coûté la vie à plusieurs d'entre eux : Franck Brinsolaro, Ahmed Mérabet, Xavier Jugelé, mais aussi Jean-Baptiste Salvaing et Jessica Schneider, abattus dans leur domicile de Magnanville en présence de leur enfant de quatre ans... J'évoque aussi, bien sûr, Clarissa Jean-Philippe, policière municipale de Montrouge.

C'est l'ensemble de ces éléments qui a forgé, au fil des années, ce que l'on a appelé le malaise policier et qui s'est cristallisé à la faveur d'événements particuliers. Le problème n'est pas la situation matérielle des policiers, dont les revendications ont, dans l'ensemble, été satisfaites. La malaise s'est plutôt forgé à la suite d'événements particuliers, comme le drame de Magnanville ou la blessure extrêmement grave d'un policier à l'Ile-Saint-Denis le 5 octobre 2015, dont on ne parle plus guère alors que c'est cela qui a déclenché la manifestation de 10 000 policiers place Vendôme sous les bureaux de Mme Taubira ; l'agression de policiers quai de Valmy à Paris en mai 2016, et celle de quatre policiers à Viry-Châtillon en octobre 2016. Ces violences sont quotidiennes. Il y a celles qui sont médiatisées, comme l'affaire de Champigny à la Saint Sylvestre, mais au moment où je vous parle, un policier montpelliérain subit une opération chirurgicale au visage après s'être fait gravement agresser hier soir, en service, à l'occasion du Carnaval des Gueux.

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.

C'est tout le pari de la police de sécurité du quotidien voulue par le Président de la République, qui n'est pas une révolution mais un retour déterminé à nos fondamentaux : une police plus disponible, plus présente, plus naturellement présente et qui fait de la satisfaction des citoyens un élément central de la mesure de l'efficacité de son action. C'est peut-être sur ce dernier élément que l'on peut parler de révolution car nous n'avons jamais développé d'indicateur ou d'outil de mesure en ce domaine pourtant essentiel.

Mais, dans cette perspective ambitieuse, tout ne se réduira pas à une augmentation des effectifs, pourtant décidée et inscrite dans la programmation budgétaire du quinquennat.

En effet, une part importante de cet effort pourrait avoir l'effet d'un verre d'eau versé sur le sable s'il n'était accompagné de mesures d'efficience pour que chaque policier supplémentaire recruté consacre bien son temps à une activité opérationnelle efficace. Il est donc nécessaire de créer les conditions de cette efficience, au-delà des efforts importants consacrés à l'immobilier ou à l'équipement. Ce sont les processus qu'il faut interroger, pour utiliser les policiers là où leur valeur ajoutée est optimale.

À cet égard, plusieurs chantiers sont en cours. D'abord, la réforme de la procédure pénale apportera simplification, dématérialisation et forfaitisation d'un certain nombre d'infractions. Puis, nous allons abandonner des tâches que les policiers considèrent comme indues comme les gardes statiques, les extractions judiciaires, les gardes de détenus hospitalisés, les procurations électorales, les opérations mortuaires, dont la gendarmerie ne s'occupe d'ailleurs plus, et nous libérer de la nécessité de développer des conventions avec la médecine de ville pour la prise en charge des ivresse publiques et manifestes ou pour la médecine légale de proximité. Nous allégerons également des procédures internes, générées par la police elle-même - comme par toute administration. Ainsi, par exemple, du foisonnement du *reporting*. Nous développerons une réserve civile orientée vers un emploi opérationnel et s'ouvrant davantage à la société civile alors qu'elle est aujourd'hui essentiellement constituée d'anciens policiers... Nous accroîtrons le recours aux outils numériques et renforcerons nos partenariats avec la sécurité privée ou avec les polices municipales. Nous mutualiserons certaines fonctions support entre services de police et avec la gendarmerie nationale. Enfin, nous conduirons une réflexion très concrète sur l'organisation territoriale de la police nationale en recherchant un décloisonnement puissant des fonctions d'état-major ou des centres d'information et de commandement ainsi que des actes de pré-gestion. La police est trop organisée en tuyaux d'orgue, ce qui s'explique parfois par la spécialisation des tâches. Le décloisonnement des états-majors améliorera la coopération au niveau territorial.

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.

Je souhaite conclure mon propos en abordant la douloureuse question des suicides, en tenant un langage de vérité, tant sur le phénomène lui-même que sur l'humilité que chacun doit avoir pour aborder un sujet aussi complexe, qui s'accommode mal des discussions de comptoir et des raccourcis simplificateurs. Pour cela, il faut commencer par faire un peu de statistique, même si cela peut paraître obscène sur un sujet aussi humainement sensible.

L'année 2017 aura été une année difficile, avec 50 suicides recensés. Au cours des années 2000, nous avons malheureusement connu d'autres années sombres : 54 suicides en 2000, 50 en 2005, 49 en 2008, 55 en 2014. Vous donnant ces chiffres, je ne suis pas en train de vous dire que l'année 2017 s'inscrit dans une sorte de bruit de fond statistique admis par la police nationale. J'indique simplement que ce tragique phénomène n'est pas nouveau et n'a pas connu une explosion qui caractériserait un contexte récent. Dès lors, j'ose affirmer qu'il serait intellectuellement malhonnête de rattacher ces disparitions violentes de ce que l'on a appelé récemment le malaise policier.

En poursuivant, avec une infinie prudence, sur le chemin de la statistique, les derniers chiffres - 55 suicides en 2014, 44 en 2015, 36 en 2016 - révèlent une baisse très significative de dix cas par an au moment même où les fonctionnaires de police étaient soumis à une tension forte et une sollicitation opérationnelle inédite. Tout statisticien vous dira qu'il est bien présomptueux de dégager des tendances sur des petits nombres, qui plus est sur des périodes courtes, mais il m'arrive de m'interroger sur la part que prend le sens de la mission dans la psychologie d'un policier : ce sens de la mission était évident en ces années de menaces inédites, et les policiers se sont tous incroyablement engagés.

Le fait que le nombre de suicides dans la population policière soit plus important que dans la population générale n'est pas non plus une aberration statistique : le suicide est un geste éminemment masculin et les hommes sont surreprésentés dans notre institution. En revanche, peu d'hommes et de femmes sont exposés dans leur vie quotidienne à autant de stress traumatiques que peut l'être un policier. Ce quotidien use et peut fragiliser même les plus solides. L'autre élément caractéristique qui singularise le policier est la détention d'une arme - et 60 % des policiers qui se suicident utilisent leur arme de service. C'est un problème majeur pour moi : lorsque l'idée noire survient, lorsque l'idée suicidaire finit par s'imposer, même de manière fugace, le fait de détenir une arme favorise évidemment le passage à l'acte, aux conséquences tragiquement définitives. La question de l'arme n'est pas, dans la police, un sujet consensuel, et je suis soumis à une contradiction majeure entre la volonté de permettre à tout

policier de conserver son arme hors service pour protéger et se protéger, et celle de lutter efficacement contre le suicide. Lors des discussions avec les organisations syndicales, l'idée de ne pas porter son arme hors service est immédiatement balayée.

Les statistiques révèlent également que l'on se suicide un peu moins chez les CRS, un peu moins dans la police judiciaire, et beaucoup moins dans la gendarmerie nationale. Il serait sans doute nécessaire d'approfondir ce constat mais je suis intimement convaincu que la cohésion est un facteur évident. Elle 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 que nous assumons.

En ce sens, je ne trace pas une ligne étanche entre vie professionnelle et vie personnelle, même si, dans une immense proportion des cas, le facteur déclenchant du suicide est d'ordre personnel : une vie familiale déstructurée, une déception affective, des problèmes financiers, une addiction, une maladie grave... Ces éléments interviennent dans un contexte et, dans le contexte, la vie professionnelle compte énormément. Si l'on se sent bien au travail, on a bien plus de chance de résister aux mauvais coups de la vie. La qualité de vie au travail fait donc évidemment partie du sujet.

À cet égard, la question du temps de travail et des rythmes de travail est essentielle, notamment pour le travail en cycles et le travail de nuit. La police nationale a défini en 2016 des cycles horaires qui respectent la directive européenne de 2003 sur la sécurité et la santé au travail. Elle parachève actuellement cette entreprise par la mise au point d'un arrêté d'application qui sera très bientôt soumis à l'avis des comités techniques compétents. L'un d'eux devait siéger aujourd'hui, mais la réunion a été reportée car Bercy voulait relire notre texte.

J'ai toutefois souhaité que ces cycles de travail, assez différents les uns des autres, puissent être très sérieusement évalués tout au long de l'année 2018 par l'inspection générale de la police nationale (IGPN), appuyée par une équipe pluridisciplinaire. Cette étude portera sur deux aspects : la capacité opérationnelle des services selon les cycles, et le bien-être des personnels, tant dans leur vie professionnelle que dans leur vie privée. Les résultats de cette étude me seront présentés début 2019 et ils seront intégralement partagés avec les organisations syndicales. Nous en tirerons alors toutes les conclusions utiles. Si la vacation forte, qui a la préférence des policiers, est généralisée, il faudra davantage d'effectifs. Pour les quelques 15 % de services qui fonctionnent ainsi, nous avons dû ajouter 500 ETP. Il faudrait donc un total de 3 000 ou 4 000 ETP - soit plus de la moitié des 7 500 postes attendus. Il serait dommage qu'un tel effort ne nous fasse pas gagner des marges opérationnelles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien seront dans les services centraux, notamment à la DGSI ? Combien sont répartis sur le territoire ?

M. Éric Morvan. – La DGSI recrute essentiellement des contractuels. Si les postes créés ne servent qu'à faire tourner le cycle actuel, l'effet ne sera pas à la hauteur de l'effort. C'est sur ce point que nous avons des frictions avec les organisations syndicales. Je souhaite que l'étude pluridisciplinaire de l'IGPN objective le sujet.

En tous cas, le malaise actuel n'est pas lié à des revendications catégorielles. La Cour des Comptes a bien montré les efforts déjà réalisés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers parlent surtout de quête de sens et de reconnaissance.

M. Éric Morvan. – En effet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'équipement en caméras individuelles a-t-il été généralisé ?

M. Éric Morvan. – Il a été expérimenté dans les ZSP. Nous comptons doter la police et la gendarmerie de 5 000 caméras chacune.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est peu par rapport aux effectifs.

M. Éric Morvan. – Mais c'est significatif, car chaque policier n'a pas besoin d'avoir sa propre caméra.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de policiers déployez-vous, en moyenne, sur le terrain ?

M. Éric Morvan. – Je ne saurais vous le dire.

M. Vincent Capo-Canellas. – Pour éviter les tuyaux d'orgue, vous prônez le décroisement. Qu'est-ce à dire ? Grands commissariats ? Regroupements de circonscriptions ? En Ile-de-France, certains policiers venus de province se sentent prisonniers : huit ans, c'est long. Et les élus disent qu'il est difficile de fidéliser les policiers. Que faire ? Vous n'avez guère parlé de la PAF, dont les effectifs doivent évoluer. Dans certains quartiers, les délinquants ont pour stratégie de saisir systématiquement l'IGPN afin de décourager les policiers. Comment y faire face ?

M. Éric Morvan. – Il n'est pas question de recomposer la carte territoriale. Il arrive qu'on crée de toutes pièces un bureau de police avant de s'apercevoir que l'activité est insuffisante. Les policiers sont plus efficaces sur la voie publique, munis d'outils numériques, que derrière la banque d'accueil d'un commissariat. Mais il est parfois compliqué de faire admettre cela aux maires, surtout en Ile-de-France... Le décroisement que je prône est organisationnel. Dans la zone Nord, par exemple, il y a la Sécurité Publique, la PJ, la PAF, la direction zonale des CRS : autant d'états-majors, de directions des ressources humaines, de salles d'information et de

commandement. Déjà, la direction centrale de la Sécurité Publique a passé une convention avec celle de la PAF pour lutter de concert contre l'immigration irrégulière, et avec celle de la PJ pour que celle-ci pilote les investigations dans le cadre des analyses criminelles. Nous devons aller plus loin, et mutualiser davantage les fonctions support et les états-majors. C'est ainsi que nous dégagerons des ressources humaines et des marges opérationnelles. En 2018, nous étudierons à fond cette problématique.

M. Dominique de Legge. – Élu rural, je séjourne trois jours par semaine à Paris. Pourquoi le délai de réaction diffère-t-il tant entre la police et la gendarmerie ? Pouvez-vous nous donner des précisions sur le temps de travail, et sur le temps passé sur le terrain ?

Vous avez mentionné le problème posé par la procédure judiciaire. Est-ce le seul entre les policiers et le monde judiciaire ? N'y a-t-il pas des difficultés plus profondes de compréhension ?

La réforme de l'organisation suffira-t-elle ? Le personnel y est-il prêt ? Comment l'IGPN est-elle perçue par les policiers ? Qui les défend lorsqu'elle les met en cause ?

Mme Brigitte Lherbier. – Oui, la zone de Lille est dense, mais la délinquance y est abondante. Vous dites qu'une cinquantaine de personnes se suicident chaque année dans la police. Avez-vous des statistiques sur ces drames ? Âge, lieu, entourage... Y a-t-il un dossier pour chaque suicide ? Les demandes de mutation des gardiens de la paix sont très nombreuses. Y a-t-il aussi beaucoup de demandes de reconversion professionnelle ?

M. Henri Leroy. – Les syndicats nous expliquent unanimement que le manque de moyens nous amène au bord de la rupture. Qu'en pensez-vous ? Les deux auteurs d'ouvrage *Paroles de flics* et *Colère de flic* ne disent pas autre chose. Les décisions politiques ralentiront-elles ce processus ? Les gendarmes sont, eux aussi, très préoccupés.

M. Éric Morvan. – Au bord de la rupture ? Les policiers sont toujours très engagés, mais leurs attentes sont fortes, en effet : simplification de la procédure pénale, définition des stratégies opérationnelles au plus près du terrain, organisation du temps de travail... Ils mesurent aussi les efforts que nous faisons, notamment en matière d'équipement – à cet égard, je m'efforce d'éviter tout délai de livraison. Mais qu'une affaire un peu forte survienne, cette année où doivent se tenir des élections professionnelles, et l'hypersensibilité actuelle conduira à une rapide dégradation : la coupe est pleine.

Si, par le passé, l'IGPN et l'IGS étaient des structures surtout disciplinaires, puisqu'elles peuvent être saisies par la justice, elles ont développé à présent, notamment sous l'impulsion de Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h, un rôle considérable d'appui et de conseil aux services pour la maîtrise du risque et la diffusion des bonnes pratiques. Leur perception a donc considérablement évolué et n'a plus rien à voir avec les

bœufs-carottes de notre jeunesse. Elles ont mis en place des plateformes de signalement de discrimination pour le personnel.

Quant à la relation avec le monde judiciaire, les policiers ne veulent pas d'une justice laxiste, qui les conduit à courir sans cesse après les mêmes délinquants, auxquels elle donne un sentiment d'impunité. Tout ne se résume pas à la dématérialisation de la procédure judiciaire, donc - même si celle-ci accroît aussi la célérité de la réponse pénale, si ce n'est l'effectivité de la peine prononcée.

Qu'entendez-vous par le délai de réaction ?

M. Henri Leroy. - La réactivité.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les temps de réponse sont compris entre dix et vingt minutes...

M. Philippe Dallier. - Oui, mais la réaction est plus rapide à Paris qu'en Seine-Saint-Denis. La réactivité varie aussi avec l'heure de la journée, ou de la nuit. Difficile de généraliser...

Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien. - Nous suivons chaque cas de suicide activement et de près. L'âge moyen au moment du suicide est compris entre 40 et 49 ans, le mode opératoire principal est l'usage de l'arme de service, et les victimes sont majoritairement des hommes. Enfin, 62 % des passages à l'acte ont lieu au domicile et non sur le lieu de travail. Un rapport environnemental est systématiquement réalisé - réseau de soutien, chef de service, collègues - selon une grille unique, afin d'identifier d'éventuels facteurs récurrents et d'améliorer nos actions de prévention.

M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et des compétences de la police nationale. - Les personnes concernées sont avant tout des hommes. À l'inverse, le taux de suicide des femmes policières est très inférieur à celui des femmes en général.

M. Philippe Dallier. - Avez-vous cartographié les endroits où sont commis ces suicides ? D'un territoire à un autre, les situations sont plus ou moins lourdes à porter : il y a un monde entre la Courneuve et le sixième arrondissement. Y a-t-il une corrélation entre difficulté d'exercice du métier et taux de suicide ? Le nombre de cas ne suffit peut-être pas à dégager de telles lois... Mais le sentiment d'inutilité, notamment face à une réponse pénale trop faible, doit sans doute jouer.

Mme Noémie Angel. - Oui, nous avons fait des cartes, en tenant aussi compte du taux de suicide global dans chaque département. Le suicide est toujours multifactoriel. Des zones à risque se dégagent toutefois. D'abord, celles où l'activité est intense. Des débriefings réguliers, ainsi que des formations sur la confrontation à la mort, doivent réduire l'impact des successions de traumatismes psychologiques qu'y éprouvent les policiers. Mais les suicides sont aussi plus nombreux là où l'activité est faible,

notamment dans certains territoires ruraux - où le taux de suicide de la population est aussi plus élevé.

M. Philippe Dallier. - Disposez-vous d'études à l'échelon infra-départemental, ou passe-t-on alors immédiatement au cas par cas ?

M. Philippe Dominati. - Vous avez évoqué l'évolution des effectifs depuis 2006. Leur croissance a atteint 31 % depuis, quand les crédits d'équipement n'ont augmenté que de 5 %. Le personnel, qui représentait 80 % du budget, compte en 2018 pour 88,77 %. Quel est le bon ratio entre les moyens et les effectifs ? La question se pose à chaque budget. En dix ans, pour trois postes créés, nous avons supprimé une voiture de police.

M. Gérard Clérissi. - Difficile de trouver le bon ratio ! La sécurité publique est affaire avant tout de main-d'œuvre. Les crédits d'investissement et de fonctionnement ont-ils suffisamment augmenté ? C'est surtout entre 2009 et 2014 que le ratio s'est dégradé. Ensuite, les plans de renforts ont abondé les crédits d'investissement et de fonctionnement. Hors titre II, le ratio par effectif a augmenté et atteint, à 7 897 euros en 2018, son niveau le plus élevé depuis dix ans.

M. Philippe Dominati. - C'est à peu près le même montant que l'an dernier. Il semble vous satisfaire. D'après vous, avec un peu moins de 12 % du budget consacré aux moyens, les agents peuvent remplir leur mission.

M. Gérard Clérissi. - De gros efforts d'armement et de protection ont été faits. Certes, il faudrait faire plus pour nos véhicules, mais nous sommes déjà revenus à des taux de remplacement de 2 500 par an.

M. Philippe Dominati. - Le parc vieillit-il, ou rajeunit-il ? Il vieillit, je crois.

Mme Samia Ghali. - Il vieillit !

M. Gérard Clérissi. - Le ratio hors titre II par effectif a recommencé à progresser, après un étiage en 2014, et il est désormais supérieur à ce qu'il était en 2007-2008. Le rattrapage est certain, et les plans de renfort, qui s'achevaient en 2017, ont eu des prolongements budgétaires en 2018 - ce qui est un véritable effort.

M. Philippe Dominati. - Je résume : vous considérez la dégradation du ratio entre personnel et moyens, au sein de programme « Police nationale », comme un rattrapage !

Michel Vilbois, chef du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure. - En 2014, le budget d'équipement hors informatique 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. Le soclage des différents plans de renfort nous 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, nous aurons renouvelé la totalité du stock, qui remonte à 2002.

Il est vrai que 10 % de notre parc automobile a plus de dix ans. Entre 2009 et 2011, nous achetions 1 300 véhicules par an. Entre 2012 et 2017, ce chiffre est monté à 2 400. En 2018, nous acquerrons 2 800 véhicules. Résultat : en 2017, pour la première fois, le parc 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, même faiblement. Certes, nous avons toujours 3 400 véhicules de plus de dix ans, qu'il nous faut remplacer dans les deux prochaines années. Si la représentation parlementaire nous y aide, nous y arriverons. Déjà, 46 % de nos véhicules ont moins de 5 ans.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous fournir un état des lieux précis du parc immobilier et du parc automobile ? À partir de quelle ancienneté considérez-vous qu'un véhicule ne doit plus être en circulation ? Combien sont – et seront – dans ce cas ? Les crédits votés sont-ils à la hauteur des besoins pour un retour à la normale ? Il ne suffit pas de faire un peu mieux que quand c'était pire...

M. Michel Boutant, président. – Et, d'un point de vue qualitatif, les nouveaux véhicules sont-ils adaptés aux différentes missions de la police ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous dit que ceux des BAC sont trop petits pour y charger le matériel qui leur est imposé depuis les attentats.

M. Éric Morvan. – Nous en avons tenu compte : les nouveaux véhicules sont montés en gamme.

Mme Samia Ghali. – Le problème n'est pas l'âge d'un véhicule, mais son kilométrage.

M. Éric Morvan. – Les deux font partie des critères du renouvellement, qui se déclenche dès que le véhicule atteint huit ans d'ancienneté, ou a parcouru 200 000 kilomètres.

Mme Samia Ghali. – À Marseille, le système de l'approche globale fonctionnait bien, mais il est mis à mal car on nous a retiré des effectifs, et nous n'avons plus qu'une compagnie de CRS – entièrement mobilisée sur la frontière italienne. Cette perturbation brutale d'un fonctionnement satisfaisant est regrettable. La police de sécurité du quotidien, qui vient en remplacement, me laisse perplexe. Sera-t-elle convenablement formée à l'approche globale, indispensable sur ces territoires complexes ? Sinon, c'est le citoyen lambda qui paiera pour les autres ! Les gilets pare-balle ont-ils tous été renouvelés ?

M. Michel Vilbois. – Le système est simple : le fonctionnaire s'adresse à son référent armement, et notre plateforme logistique nationale expédie un gilet de la bonne taille sous huit jours. En 2017, nous avons ainsi

satisfait 20 000 demandes individuelles de renouvellement. Les fonctionnaires se sont bien approprié le système : en 2018, nous avons déjà expédié 3 000 nouveaux gilets.

M. Éric Morvan. – Je partage votre avis sur la méthode globale, qui a été expérimentée à Marseille avec de bons résultats. Elle a inspiré la police de sécurité du quotidien, qui n'est pas une affaire de doux rêveurs : l'idée est qu'il faut adapter les politiques de sécurité à la réalité de chaque territoire – et de chaque quartier, à Marseille comme à Toulouse ou ailleurs. La méthode globale nécessite une certaine régularité, mais dans les quartiers l'appui des forces mobiles est indispensable. Or ces forces mobiles ont dernièrement été affectées à de nombreuses autres missions. De plus, l'effectif des CRS a baissé de 2 000 postes et les compagnies ne comptent plus que trois sections, ce qui les rend moins manœuvrables. Les gendarmes, eux, ont supprimé des escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Bref, il y a une vraie tension opérationnelle sur les forces mobiles. Nous devons redéfinir la coopération entre police et gendarmerie sur ce point, et dépasser la vision territoriale, ou patrimoniale, des choses. L'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) gère la réserve nationale des forces mobiles : elle doit avoir la main sur les CRS comme sur les EGM. Le ministre est conscient de la nécessité de faire évoluer les choses.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Outre le besoin de reconnaissance de nos policiers, la difficulté de concilier leur travail avec leur vie de famille, la nécessité de transformer le regard de nos concitoyens sur leur police, ou l'allègement de la procédure pénale, ne serait-il pas pertinent de créer une académie de police qui réunirait les trois corps ? Une école, également, réunissant les cadres, redévelopperait la cohésion et l'esprit de corps, tout en relançant l'ascenseur social. Qu'en pensez-vous ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Convivialité insuffisante, esprit de caste et non de corps... Que pensez-vous de l'IRP et de son effet sur le management ? Faut-il rendre ses critères plus qualitatifs ? La difficulté à se loger, notamment en région parisienne, est insuffisamment prise en charge, malgré un Bureau dédié. Pourtant, elle ne peut que diminuer la qualité de l'engagement. Entre la sortie d'école et l'entrée en service actif, il faut payer la caution tout de suite, mais la revalorisation salariale n'intervient qu'après six mois. On ne voit pas non plus poindre la moindre solution au problème posé par le fait que les policiers les plus jeunes et les moins expérimentés sont affectés aux quartiers les plus difficiles.

M. Éric Morvan. – Oui, il y a là un vrai problème structurel. Si les demandes de mutation pour le Sud-Ouest ou la Bretagne affluent, personne ne demande sa mutation pour l'Ile-de-France. Du coup, pour répondre aux besoins, nous y envoyons les policiers en sortie d'école. Nous avons instauré des mécanismes de fidélisation : huit ans lorsque l'on passe le concours en Ile-de-France, cinq ans si l'on passe le concours national – dont 70 % des lauréats sont d'ailleurs affectés en Ile-de-France...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Et saisissent leur parlementaire pour ne pas avoir à y aller...

M. Éric Morvan. - C'est la France éternelle ! Certains mécanismes incitent également à rester en Ile-de-France en y rendant l'avancement plus rapide. Pour autant, une fois la période de cinq ou huit ans écoulée, les départs sont immédiats. Nous avons essayé de les limiter à mille par an : cela fut très mal vécu. Nous étudions la possibilité d'élargir les viviers de recrutement. Actuellement, on devient gardien de la paix par un concours externe, qui requiert d'être bachelier, et par un concours réservé aux adjoints de sécurité, aux gendarmes adjoints volontaires, *etc.* Nous n'avons pas 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 Ile-de-France, davantage de franciliens.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Comme le président veut réduire les effectifs de chaque administration...

M. Éric Morvan. - Nous réfléchissons en effet à la création d'une académie de police, ce qui accroîtrait le brassage et la reconnaissance mutuelle entre corps de policiers. Le montage pédagogique requiert de la réflexion, et le choix d'un emplacement, des moyens ! Nous avons commencé à travailler sur l'organisation de contenus pédagogiques et de calendriers pour élaborer une période de formation commune des trois corps pendant un ou deux mois sur un socle de valeurs partagées par tout policier, quel que soit son grade, et de compétences techniques de base. Il existe déjà des formations de ce type. Nous souhaitons faire en sorte que chaque policier, en entrant dans la police, fasse ses classes pendant deux mois. Nous avons des disponibilités foncières à Nîmes, mais l'École supérieure de police est à Lyon, celle des officiers, à Cannes-Écluse...

M. Michel Boutant, président. - Merci.

**Audition de 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)**

(Mercredi 14 février 2018)

M. Michel Boutant, président. - Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Christian Mouhanna, chargé de recherches au CNRS, directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

Je rappelle que le CESDIP est l'émanation du Service d'études pénales et criminologiques du ministère de la Justice (SEPC) établi en 1969. Il s'agit d'une institution dotée d'une histoire déjà longue, et qui a quatre tutelles : le CNRS, le ministère de la justice, l'université de Versailles-Saint-Quentin et l'université de Cergy-Pontoise.

Le CESDIP produit des recherches sur les phénomènes de criminalité, de délinquance et, plus largement, de déviance, ainsi que sur les institutions en charge de prévenir, contrôler, incriminer ou réprimer ces phénomènes, en premier lieu les institutions pénales.

Monsieur le directeur, notre commission d'enquête s'interroge sur l'état actuel des forces de sécurité intérieure, alors que des mouvements de contestation débordant les canaux habituels, notamment syndicaux, se manifestent depuis quelques années, particulièrement au sein de la police nationale.

Nous sommes également interpellés par les nombreux suicides de policiers ou de gendarmes qui semblent, pour partie au moins, la traduction d'un malaise au sein des forces de l'ordre.

Des travaux menés dans le cadre de votre institution permettent-ils de mieux objectiver ces phénomènes et, éventuellement, d'en déceler les causes ? Comment peuvent-ils être replacés dans le fonctionnement général de notre système pénal, qui comprend également les institutions judiciaires ?

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Enfin, je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, monsieur Mouhanna, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Christian Mouhanna prête serment.

M. Michel Boutant, président. – Merci.

Je passe maintenant la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le sujet est vaste, et nous sommes amenés à analyser des causes multifactorielles.

Nous avons déjà pu en identifier un certain nombre en auditionnant les syndicats, ainsi qu'un journaliste qui s'est immergé durant six mois dans différentes unités pour écrire un ouvrage intitulé « Paroles de flics ».

On est face à une police aujourd'hui en quête de sens et de reconnaissance, dont les revendications sont bien plus que des revendications salariales ou catégorielles, la condition sociale des policiers, notamment celles des jeunes que l'on envoie en début de carrière en Île-de-France, étant également problématique.

La surcharge des emplois du temps, ces dernières années, ainsi que l'éloignement, ont multiplié les problèmes de vie familiale ou d'ordre personnel, qui font partie des facteurs qui s'additionnent et qui poussent certains d'entre eux au geste extrême.

Selon vous, quelles sont les causes multifactorielles du malaise des policiers ? Quelle appréciation portez-vous sur le concept de police de sécurité du quotidien (PSQ), dont on n'est pas forcément convaincu que les moyens qui ont été annoncés suffiront – même si les directions paraissent être les bonnes ?

Nous voudrions surtout vous interroger sur un point exprimé de façon très brutale par les policiers, le divorce qu'ils vivent aujourd'hui avec une fraction de la population qui, dans certains quartiers, ne veut pas d'une présence policière qui empêche l'économie souterraine de fonctionner. Les policiers ont le sentiment que le harcèlement dont ils font l'objet au quotidien – injures, outrages, rébellion –, n'est pas mis en balance par rapport aux quelques bavures ou supposés bavures hypermédiatisées qui sont mises en avant, parfois même avant l'établissement des faits.

Il existe également un problème de relations avec la justice, avec qui le divorce est consommé. Il suffit de lire les déclarations syndicales de policiers ou de magistrats pour comprendre que ces deux mondes s'affrontent, alors que rien ne peut se construire sans symbiose. Quel est votre sentiment ?

Ces deux entités ont pourtant su se rencontrer intellectuellement au niveau de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), en surmontant bien des réticences, mais continuent à s'opposer, ce qui constitue une véritable difficulté pour le politique.

On pourra également évoquer les charges indues, la coproduction de sécurité, la montée en puissance des polices municipales. Aujourd'hui, les policiers ont le sentiment de travailler dans de mauvaises conditions, de prendre de plus en plus de risques dans une société de plus en plus violente, d'être totalement incompris par les magistrats et de travailler « pour rien » – je caricature –, la justice ne suivant pas, parce que la chaîne pénale ne fonctionne pas, les peines ne sont pas exécutées et la prison n'est pas ce qu'elle devrait être.

M. Christian Mouhanna. – Merci pour votre invitation. Il me semble toujours intéressant de confronter le point de vue du chercheur à celui des élus et des autres professionnels.

Nous sommes, au CESDIP, attachés à une sociologie opérationnelle qui nous fait aller sur le terrain observer les pratiques policières, le fonctionnement des groupes de jeunes, mais aussi des institutions judiciaires.

À titre personnel, cela fait plus de 20 ans que je travaille sur la police à travers un certain nombre d'études – que je ne détaille pas ici, mais dont je pourrai vous en envoyer la liste si cela vous intéresse – et sur le fonctionnement de ce qu'on appelle la chaîne pénale, qui va du policier jusqu'à l'exécution de la peine en milieu ouvert ou en prison.

Je vais essayer de vous donner un avis qui ne soit pas seulement attaché au milieu policier, même si celui-ci m'intéresse depuis très longtemps et me passionne même.

Le malaise, on le constate quand on va interviewer ou observer le fonctionnement des commissariats. Il est similaire dans l'institution judiciaire, et des mouvements commencent à sourdre dans d'autres institutions publiques. Il y a donc, je pense, une crise générale...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans la justice, est-ce seulement lié à la misère matérielle, qui est équivalente ?

M. Christian Mouhanna. – Je pense qu'il existe aussi un problème de quête de sens. Ce ne sera pas le cas à l'hôpital, où le sens est clair et où il existe une distorsion par rapport aux moyens d'y arriver.

Cette quête de sens est fondamentale, aussi bien dans la justice que dans la police, où on a une difficulté à savoir pourquoi on travaille, et quel est l'objectif. Certaines personnes ont du mal à l'établir. Je ne ferai pas de cours de sociologie, mais il me semble qu'il est nécessaire d'avoir une direction très floue au quotidien pour connaître ses tâches et ses priorités.

Nous avons assez bien identifié le divorce que l'on constate avec une partie de la population. Je pourrai vous envoyer des documents à ce sujet. On le voit à divers titres, à travers les observations dont je parlais, mais aussi à travers des sondages européens, notamment lorsqu'on compare les différentes polices européennes. Le niveau de satisfaction reste généralement

toujours très élevé mais, dans d'autres pays, la satisfaction vis-à-vis de la police s'est plutôt améliorée ces dernières années, ce qui correspond à un certain nombre de stratégies qu'on pourrait rapidement qualifier de stratégies de police de proximité, ou de politique volontariste de rapprochement avec la population.

Au contraire, en France, on observe un décrochage qui, de façon relativement claire, concerne plutôt les populations habitant dans les quartiers dits « sensibles », « difficiles » ou autres, selon la classification policière.

Ceci concerne plus les personnes relevant de minorités visibles, Français ou non, davantage les individus de sexe masculin, et principalement les jeunes, qui ont tendance à vivre à l'extérieur de chez eux et à occuper les espaces publics, une partie du temps d'ailleurs tout à fait légitimement, même si cela peut occasionner une gêne due au bruit, à leur comportement ou à leur simple présence.

Ce divorce avec la population résulte de plusieurs causes. Le constat remonte à 1977 et au rapport Peyrefitte, dont une des parties est consacrée à la prise de distance entre la police et la population, ainsi qu'aux difficultés que cela entraîne déjà à l'époque. Tout un chapitre traite des rapports difficiles entre police et population. Un certain nombre de politiques ont essayé d'y remédier dans les années 1980-1990 avec la relance de l'ilotage, pour aboutir à la police de proximité de 1997, qui a posé beaucoup de problèmes dans son opérationnalisation, mais qui avait au moins le mérite de soulever clairement la question de la prise de distance entre la police et la population.

Cette politique, selon les lieux, a rencontré plus ou moins de difficultés. Elle avait selon moi un tort essentiel, celui d'avoir en partie ouvert un certain nombre de postes de police dans les quartiers, ce qui a eu pour effet d'envoyer dans des bureaux un certain nombre de policiers, même s'ils étaient délocalisés par rapport aux commissariats. On a très clairement pu établir à cette époque qu'il existait des endroits où l'opération avait rencontré un certain succès, apaisé les tensions et permis un début de retournement de la population, notamment parmi ces jeunes occupant l'espace public, qui constituent souvent un objectif du travail policier.

Les enquêtes de victimation démontrent bien que ces jeunes sont parmi ceux où se recrutent les auteurs de délits, certes, mais aussi un grand nombre de victimes. Il existe en effet des tensions entre ces jeunes gens, et l'on constate une demande d'une police « normale ».

C'est le sentiment qui a fort bien été identifié par Dominique Monjardet, célèbre sociologue de la police dans les années 1990, qui avait clairement mis en évidence le symptôme d'une police à la fois trop présente et trop absente.

La police est trop présente dans ces quartiers, souvent en masse, à l'occasion d'opérations de sécurisation de CRS, ou en cas d'appel à Police secours, pour des raisons de sécurité. À d'autres moments, il est impossible de recourir à la police : les policiers ne répondent pas, mettent longtemps à intervenir, le font très rapidement avant de se rendre sur l'intervention suivante. On a le sentiment d'être « mal servi » par cette police.

Tout cela constitue un cercle vicieux, la police ayant de plus en plus de difficultés à s'ancrer dans ces quartiers et à les connaître.

Vous avez certainement évoqué avec d'autres interlocuteurs le système de recrutement national, où les jeunes recrues se retrouvent dans les quartiers les plus difficiles alors qu'ils ont peu d'expérience. Il n'est qu'à considérer le nombre d'adjoints de sécurité (ADS), contractuels qui forment les patrouilles dans les quartiers les plus difficiles. Le policier expérimenté est plus souvent derrière un bureau que dans la rue. Les policiers sont également très vite mutés ailleurs, d'où un manque d'ancrage dans la population.

Cette méconnaissance implique souvent la peur. Dès 2001, les premières grosses manifestations de policiers évoquaient déjà ce thème, que l'on voit émerger à nouveau en 2016, dans le contexte terroriste et l'affaire de Magnanville. L'idée que le policier est vulnérable constitue un tabou qui est tombé au début des années 2000. Auparavant, on ne parlait pas de la peur. À présent, on l'exprime assez facilement - et fort légitimement d'ailleurs, car il s'agit d'un métier dangereux.

La relation avec le public est donc très dégradée. 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. Il est assez intéressant de constater le décalage entre la demande publique dans certains secteurs et la réponse policière.

Je pourrai répondre à vos questions à ce sujet s'il y en a.

L'autre point sur lequel vous insistez, c'est celui des relations avec la justice. Il y a deux façons de les envisager.

En premier lieu, on peut dire que le fait de rejeter toutes les responsabilités sur l'institution judiciaire permet à la police d'éviter de se poser un certain nombre de questions sur son fonctionnement, notamment hiérarchique, qui est extrêmement lourd. Le corporatisme policier est à la fois une protection par rapport à ceux que les policiers appellent « les autres », les non-policiers, qui ne peuvent les comprendre, mais il est aussi très lourd.

J'ai travaillé il y a quelque temps sur les questions de déontologie : il est très difficile pour un policier de dénoncer le comportement d'un de ses collègues. Cela ne se fait pas.

C'est une partie du malaise sur lequel vos interlocuteurs se sont certainement peu exprimés, mais j'insiste sur la difficulté qui existe à travailler dans un univers où beaucoup de choses ne se disent pas, et où domine une certaine pesanteur hiérarchique. Même les syndicats, qui sont un atout dans le jeu des mutations pour obtenir plus rapidement un certain nombre de choses, sont très fortement dénoncés pour leurs pouvoirs. Il n'est qu'à considérer les manifestations de 2016, qui ont été totalement conduites en dehors d'eux.

L'institution fonctionne avec des règles judiciaires, une hiérarchie et un pouvoir syndical très forts, mais cette hiérarchie manque de légitimité et est extrêmement critiquée. En effet, ce que les policiers appellent la « politique du chiffre », primes de résultats à l'appui, a contribué assez fortement à casser son image. Même si ce système a tendance à devenir moins prégnant, la hiérarchie, en jouant ce jeu, a longtemps été désavouée aux yeux de policiers pour qui cette politique allait à l'encontre de leurs objectifs.

En résumé, soit on suit des directives hiérarchiques avec des ordres et des évaluations venant du sommet - plan cambriolage, *etc.* - soit on répond aux sollicitations des personnes du quartier.

On voit bien que les logiques ne sont pas toujours permanentes : on ne peut répondre rapidement à la demande sociale, locale, s'il faut, de l'autre côté, répondre à d'autres exigences, dont quelques-unes apparaissent totalement paradoxales : dans les unités spécialisées constituées pour répondre à certains délits, on explique au citoyen qu'on n'a pas le temps d'enregistrer sa plainte, car on travaille sur un autre dossier !

Je pense que c'est l'un des défis de la PSQ. On verra dans la pratique, après les annonces faites le 8 février dernier par M. Collomb. Toute la question est de savoir si l'institution policière va pouvoir redonner de la responsabilité aux policiers de terrain, et si ces derniers y sont prêts. C'est un double objectif qui rend toute réussite très difficile. L'institution policière va-t-elle ou non accepter de sortir de sa logique hiérarchique très pesante pour laisser un peu de subsidiarité aux acteurs locaux ?

Deuxième point : les relations avec la justice. J'observe les relations entre la police et la justice depuis les années 1990. À la fin de celles-ci, lorsqu'on interviewait des officiers de police judiciaire ou des magistrats, le maître mot était celui de « confiance ».

Tous les policiers n'avaient pas confiance dans tous les magistrats, mais certains policiers avaient confiance dans certains magistrats - parquetiers, juges d'instruction - qui faisaient eux-mêmes confiance à certains OPJ, et on voyait ainsi se constituer des équipes relativement pérennes, où la confiance était très forte.

Ce système n'existe quasiment plus actuellement. Je ne parle pas des grands services de police judiciaire, dont le mode de fonctionnement est

différent, mais du secteur judiciaire courant, où la confiance a disparu. Comme vous l'avez dit, on est plutôt sur des relations de méfiance, voire de tensions quasi déclarées.

Il y a à cela plusieurs raisons. Du côté policier, cela s'explique par la course aux chiffres, qui constitue une logique propre au ministère de l'intérieur. On a demandé à la justice d'enregistrer des résultats. Sans vouloir défendre à tout prix l'institution judiciaire, je dois dire qu'un certain nombre de procès-verbaux transmis aux services judiciaires sont des PV portant la mention d'auteur inconnu, ou des PV où l'infraction est mal caractérisée. Le taux de perte est assez important. Sur 5 millions de PV, on était, il y a deux ans, à plus de 2 millions de PV où l'auteur est inconnu, soit 40 %.

Quand on est OPJ, on est dans ce double système de hiérarchie administrative et judiciaire, les officiers étant rattachés au parquet ou devant répondre aux demandes du juge d'instruction dans le cadre de la procédure pénale. Dans les faits, la carrière d'un policier dépend plus de la hiérarchie administrative que judiciaire. Il aura donc très naturellement tendance à répondre plus à l'une qu'à l'autre.

Le deuxième point important, c'est la réforme des corps et carrières, qui a débuté en 1996 et qui a connu une nouvelle étape en 2004. Auparavant, il existait deux corps dans la sécurité publique. On trouvait, dans les commissariats d'une part les agents en tenue, qui se chargeaient des patrouilles, gardaient les espaces à surveiller, *etc.*, d'autre part les officiers de police judiciaire - inspecteurs, inspecteurs principaux. C'était là deux carrières distinctes. On entrait dans les services de sécurité publique ou dans la carrière en tenue. Cela posait éventuellement des problèmes de coopération entre les deux corps, mais surtout, lorsqu'on entrait dans la police comme OPJ, on y faisait quasiment toute sa carrière.

Dans l'espace parisien, ceci se traduisait par la présence de commissariats de quartier dotés d'officiers de police judiciaire - quatre par arrondissement - et de commissariats constitués de policiers en tenue - un par arrondissement.

On a fusionné les deux pour des tas de raisons, mais ceci a créé un effet pervers : dorénavant, le fait d'être OPJ - bien que la réforme de 1998 donne la possibilité aux gardiens de la paix de devenir officiers - n'est qu'une étape dans une carrière de policier : on peut être OPJ pendant trois ans, aller ensuite dans un service administratif, puis faire autre chose.

M. François Grosdidier, rapporteur. - À l'inverse de votre démonstration, il y a beaucoup plus d'OPJ chez les gendarmes sans qu'il y existe cette séparation.

M. Christian Mouhanna. - La gendarmerie pose des questions tout à fait différentes. Il faut séparer les deux : les logiques sont assez divergentes.

Ce qui est intéressant dans la police nationale, pour dire les choses brutalement et de façon caricaturale, c'est le fait que les officiers de police judiciaire qui effectuaient auparavant ce travail judiciaire sont devenus les encadrant des autres. On a l'ajouté des niveaux hiérarchiques supplémentaires, mais on a sorti cette spécialisation juridique qui faisait la force des OPJ.

M. François Grosdidier, rapporteur. – D'après ce qu'on a entendu, c'est aujourd'hui le cloisonnement plus que les passerelles qui posent problème.

M. Christian Mouhanna. – Oui, mais on a créé d'autres cloisonnements.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous semblez démontrer le contraire.

M. Christian Mouhanna. – Non, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une divergence. Pour donner une fonction à tous ces officiers, on a multiplié les sous-bureaux spécialisés de police judiciaire. Certains travaux le montrent fort bien.

Il s'agissait à la fois de donner un poste aux officiers – je caricature, mais pas tant que cela – et de faire en sorte que les OPJ « généralistes » arrivent à connaître la procédure dans tel ou tel domaine.

Certains travaux suivent durant dix ans l'évolution des commissariats. On y voit se créer, au sein de la police judiciaire, la brigade qui traite des vols à l'étalage, celle qui traite des cambriolages, puis celle qui traite des vols à l'étalage de jour dans les établissements, *etc.* Les ramifications sont de plus en plus fines, avec des services de deux à trois personnes, un chef, un adjoint et une troisième personne.

Bref, cette hyperspécialisation conduit au cloisonnement. On peut faire un parallèle avec la médecine, où l'on trouve peu de spécialistes d'une aire géographique ou d'une population précise.

La brigade des cambriolages s'occupe de cambriolages, celle travaillant sur la délinquance routière s'occupe de délinquance routière, mais il n'existe pas de policier généraliste qui ait une vision générale.

L'évolution existe également dans le domaine de la justice, notamment du fait du traitement en temps réel mis en place à partir de 1993 avec l'expérience de Bobigny, qui a demandé une dizaine d'années pour se généraliser à tous les tribunaux. Il s'agit de la mise en place par les parquets d'une sorte de centre d'appel où des substituts, généralement parmi les plus jeunes, formés à l'École de la magistrature (ENM), répondent en cinq à dix minutes maximum à des appels d'OPJ qui leur présentent oralement des affaires de façon très résumée. Ceci a eu un certain nombre d'effets, ces jeunes substituts prenant en une minute une décision d'orientation à travers les différentes filières pénales.

On est face à une déshumanisation, une industrialisation – on a également pu parler d'une forme de taylorisation –, policiers et magistrats n'ayant plus le temps de s'intéresser au fond de l'affaire ni même d'échanger entre eux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il ne s'agit pas de jugements, mais de procédures.

M. Christian Mouhanna. – En effet. Il s'agit d'un contact entre l'OPJ et le magistrat. Très souvent, ce sont les policiers intervenant sur la voie publique qui sont à l'origine du dossier. Un premier travail judiciaire a été effectué, avec quelques tensions entre l'OPJ et ceux qui sont sur le terrain, qui sont confrontés à la réalité.

L'échange entre l'OPJ et le magistrat ne permet pas de construire une relation forte. On est dans du traitement rapide de flux d'affaires. Le taux de réponse pénale a été longtemps considéré comme très important dans les parquets. On est dans une logique industrielle où l'on ne consacre plus de temps aux contacts humains. Il faut aller vite, traiter des affaires. On s'attache plus à la procédure qu'au fond.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous ne semblez pas percevoir les choses comme nous les avons perçues : l'essentiel du malaise provient aujourd'hui pour une grande part de ce que les policiers, syndiqués ou non, de droite ou de gauche, ont le sentiment qu'il n'y a pas de réponse pénale adaptée.

Soit elle ne vient pas soit, lorsqu'elle arrive, elle intervient trop tard et elle est parfois contre-productive, plus encore dans le domaine de la justice des mineurs, qui sont en phase de construction.

Ce que vous dites paraît en contradiction avec cet état de fait. Par ailleurs, l'aiguillage tel qu'il est réalisé n'engage pas le jugement au fond.

M. Christian Mouhanna. – On a pu démontrer que le choix par le parquet de telle ou telle orientation constitue en partie un préjugement. En comparution immédiate, le risque de condamnation à des peines de prison ferme est bien plus élevé que dans le cadre d'une procédure normale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La procédure normale devenant anormale, la justice ne réfléchit-elle pas à la façon dont on pourrait raccourcir les durées ?

M. Christian Mouhanna. – Bien sûr, mais cela pose la question du nombre de magistrats et de greffiers. Je ne veux pas me faire le héraut des positions syndicales de magistrats ou de greffiers...

Le ratio de policiers par habitant, en France, est plutôt plus élevé que la moyenne européenne, alors que le ratio de magistrats est bien plus faible par rapport à la plupart des pays européens, voire des anciennes

démocraties populaires des pays de l'est. Cela pose un certain nombre de questions.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Quoi qu'il en soit, policiers et élus considèrent que, dans des secteurs très difficiles, comme celui de Samia Ghali ou le mien, ils agissent dans le vide faute de réponse pénale. J'ai 70 % de logements sociaux.

M. Christian Mouhanna. - Je voudrais malgré tout émettre une nuance. Je n'ai pas les chiffres de la justice, mais je pense que vous les obtiendrez facilement si vous les demandez. On constate une augmentation de la réponse pénale, le nombre de personnes incarcérées ayant fortement augmenté en quelques années.

La durée des peines est de plus en plus longue, à délit similaire. On incarcère des personnes pour des périodes très courtes, donc pour des délits qu'on peut considérer moins graves que d'autres : un tiers des personnes passent moins de trois mois en prison. On peut dire que la justice est trop clémentine, mais on voit d'après les chiffres qu'elle est plutôt dans une voie de sévérité accrue.

Pour répondre à votre question, je pense qu'il existe du côté policier une forte méconnaissance de l'appareil judiciaire et de la réponse pénale exacte...

M. François Grosdidier, rapporteur. - C'est peut-être réciproque.

M. Christian Mouhanna. - On peut en effet le dire dans une large mesure.

L'une des difficultés vient du fait que la police agit dans un temps très bref en matière de petits et moyens délits, ceux-ci ne relevant pas du juge d'instruction.

Les comparutions immédiates représentent un pourcentage relativement limité des affaires. Nous avons toutes les réponses alternatives. Dans certains TGI de région parisienne, deux tiers à trois-quarts des sanctions sont prises hors audience. Cela signifie que les gens ne se rendent pas au tribunal, mais cela ne veut pas dire qu'ils ne font pas l'objet de sanctions - confiscations, interdictions de fréquenter certains lieux, *etc.* - par exemple par le biais d'ordonnance pénale, courrier, composition pénale, *etc.*

Structurellement, la justice est en retard. On est dans un temps judiciaire décalé. Cela ne veut pas dire que la sanction ne peut pas être sévère.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Plus la justice est tardive, moins elle est appropriée.

M. Christian Mouhanna. - C'est une autre question. Il s'agit d'un vaste débat : il n'a jamais été démontré qu'une justice rapide soit plus efficace.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans être expéditive, je le précise. Si la sanction a une vertu pédagogique, et qu'elle parvient à un jeune en construction deux ans après que les faits aient été commis, c'est trop tard.

M. Christian Mouhanna. – La menace de la sanction peut être la voie vers une rédemption ou vers des efforts. L'attente du jugement est aussi un moyen de stimuler certaines personnes.

Je pense qu'aucun travail de recherche ni aucune évaluation sérieuse n'ont été menés à propos de l'idée qu'une justice plus rapide soit plus efficace qu'une justice qui prend son temps. On parle d'une césure du procès pénal.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas qu'il existe une prise en charge, mais un jugement rapide est-il préférable à un jugement plus long ? La contrainte pénale pose énormément de questions. Je pense qu'il s'agit là d'un autre chapitre.

Pour en revenir à ce que je disais, les policiers connaissent très mal l'institution pénale et ses délais, et ont du mal à avoir des tableaux de suivi. C'est pourquoi il est important qu'un policier ait une vision claire d'un quartier lui permettant le suivi de telle ou telle personne.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est une question qu'on n'a pas posée. Elle est très pertinente. Il n'y a pas d'échanges d'informations exhaustives et en temps réel entre police et justice.

M. Christian Mouhanna. – Pas toujours, cela existe dans certains cas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il n'existe même pas de logiciel qui le permette. Le magistrat qui aura le contrevenant ou le délinquant présumé devant lui ne saura pas forcément si les affaires n'ont pas déjà été traitées et jugées.

M. Christian Mouhanna. – C'est tout le problème. Il existe des fichiers de police comme le TAJ (Traitement d'antécédents judiciaires), anciennement STIC, mais les rapports de la Direction générale de la police nationale (DGPN) et de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) ont démontré qu'ils étaient assez largement entachés d'erreurs – ce qui est compréhensible – et incomplets. Or même les magistrats se basent sur le TAJ pour arrêter des décisions d'orientation.

Je voudrais insister sur un point afin d'aller plus loin : on a énormément de personnes suivies en milieu ouvert, bien plus qu'en milieu fermé. Dans les commissariats, on considère qu'il ne s'agit pas d'une vraie sanction, contrairement à la prison. On peut s'interroger sur cette affirmation, mais c'est un avis qui domine.

Cependant, énormément de gens suivis en milieu ouvert sont interdits de certains territoires. Or la police ne le sait même pas. Quelle légitimité peuvent alors avoir les deux institutions ?

Dans beaucoup d'endroits, lorsque le juge d'application des peines (JAP) demande à la police d'exercer un certain nombre de contraintes, celle-ci hausse les épaules et considère le JAP avec un certain dédain. Le JAP, ce n'est pas le juge répressif mais le juge social. Cela ne correspond pas du tout à la réalité, mais peu importe. La coopération est très faible.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quand les juges des libertés et de la détention (JLD) fonctionnent bien, cela peut arriver.

M. Christian Mouhanna. – Cela peut en effet arriver, mais vous parliez d'exemplarité : je vous parle d'application d'une sanction.

Mme Samia Ghali. – Est-ce vraiment le travail du policier ? À force de trop lui en demander, il finit par se noyer.

Pourquoi ne pas prévoir le port d'un bracelet électronique permettant de géolocaliser les personnes faisant l'objet d'une interdiction de territoire ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – S'il est du quartier, les policiers le connaissent.

Mme Samia Ghali. – Ils ne sont pas toujours du quartier !

M. Christian Mouhanna. – Vous rejoignez ce que j'essaie de démontrer. Ne pas respecter des obligations constitue un délit pénal.

Quel est le sens du travail policier ? Il existe des groupes de « casse-pieds », pour ne pas employer d'autres termes. Certains ne relèvent peut-être pas du pénal et nécessiteraient d'autres systèmes de gestion, mais ne pas faire respecter les condamnations ôte toute légitimité au système pénal. Or il me semble que le travail des policiers soit bien de lutter contre le noyau dur de la délinquance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est au JAP d'informer la police dans le cas d'espèce !

M. Christian Mouhanna. – Les commissariats de quartiers, lorsqu'ils existaient à Paris, suivaient non seulement les délinquants – et on ne disposait pourtant pas à l'époque d'ordinateurs aussi performants qu'aujourd'hui, ce qui pose question – mais aussi les « fous », *etc.*

Sans suivi, pas de renseignements, pas de connaissance de la délinquance !

Mme Brigitte Lherbier. – J'étais, jusqu'à il y a peu, adjointe au maire de Tourcoing, ville qui comporte une ZSP proche de la frontière belge où les taux de délinquance et de chômage sont énormes. Tout est au rouge.

On réalise des cellules de veille tous les vendredis matin avec la police nationale, la police municipale, les bailleurs sociaux, *etc.* Tout le monde sait ce qui se passe pratiquement rue par rue, depuis l'arrestation du délinquant, son internement, jusqu'à sa sortie de prison.

Il existe cependant des ratés : les policiers municipaux ou nationaux se font agresser à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, qu'ils soient deux ou dix. Les voitures de service reçoivent des cailloux, des cannettes, *etc.* On ne peut envoyer à chaque fois 50 policiers parce qu'un groupe se trouve devant tel ou tel établissement.

Certes, la réponse n'est pas adaptée à la demande, mais plus on en fait, plus les gens en réclament ! Lorsque des enfants jouent au ballon contre une porte, on reçoit immédiatement un coup de téléphone pour se plaindre du fait que la police ne fait rien. C'est systématique. Lorsque vous avez été, comme moi, adjointe à la sécurité plusieurs années durant, vous avez compris ce qu'endurent les policiers !

Vous dites que la population n'obtient pas de réponse de la police. Lorsque je faisais des réunions de quartier, le commissaire de police ne venait plus. Les habitants se plaignaient sans cesse, et cela devenait infernal.

Comme le disait François Grosdidier, il faut que la justice prenne la suite. Les JAP infligent des travaux d'intérêt général, mais il faut aussi que certaines sanctions marquent le coup !

Mme Samia Ghali. – Vos recherches ont-elles porté sur tout le territoire ? La délinquance n'est en effet pas partout la même. À Marseille, par exemple, il n'y a pas d'agressivité vis-à-vis de la police. Le problème est différent.

Pourquoi la police est-elle violemment prise à partie sur certains territoires et pas dans d'autres ? J'en ai bien une idée, mais j'aimerais connaître la vôtre.

Par ailleurs, avez-vous travaillé sur la question des « voisins vigilants » ? Cela fonctionne très bien dans les villages, où elle peut constituer un outil d'accompagnement.

Je suis quant à moi favorable à ce que l'on accorde un crédit d'impôt aux citoyens qui s'équipent de caméras de vidéosurveillance. C'est une idée que je proposerai à M. le rapporteur et à M. le président. En effet, ces équipements coûtent de l'argent, et tout le monde ne peut se les payer. Pourtant, cela limite les cambriolages.

Comme l'a fait valoir Mme Lherbier, on sollicite les policiers pour tout et n'importe quoi. Personne ne supporte plus rien. Parfois les jeunes ne font rien, mais on veut agir de façon préventive. C'est une pression de plus pour la police : lorsqu'elle fait bien son travail d'un côté, on lui dit qu'elle le fait mal de l'autre – et c'est tout aussi compliqué pour les élus.

M. Christian Mouhanna. - Toutes ces questions demanderaient chacune des développements très longs.

Cela fait 20 à 25 ans qu'il existe de nombreux de travaux de recherche sur le sujet, et l'on commence à accumuler les savoirs.

Je vous rejoins tout à fait dans ce que vous avez dit - et cela a été dit par M. Collomb jeudi dernier : la politique de sécurité doit se définir à un niveau local. On n'a en effet pas partout la même délinquance ni les mêmes types de problèmes. Ce n'est même pas à l'échelle de la municipalité. Certains travaux ont montré comment, dans une ville moyenne de 50 000 habitants, le fonctionnement de la police est complètement différent selon les quartiers.

Je ne connais pas bien Tourcoing, mais j'ai patrouillé assez longtemps à Roubaix dans les années 1990, à l'époque où les îlotiers avaient été relancés par le directeur départemental.

Il était alors possible d'effectuer des rondes à pied avec les policiers. Pourquoi ne peut-on plus le faire ? À un certain moment, on a décidé que l'îlotage constituait du « bricolage », et on l'a arrêté.

Mme Brigitte Lherbier. - Ne pensez-vous pas que la violence était alors moins importante ?

M. Christian Mouhanna. - C'est une question intéressante. Toutes les démocraties occidentales enregistrent une baisse tendancielle des violences sur le très long terme. Les homicides sont en très forte baisse depuis la fin de la guerre, ainsi que les violences aux personnes. La réponse pénale - et je pèse mes mots - est plus forte à délit égal.

Par exemple, auparavant, lorsque deux élèves en frappaient un troisième dans une cour d'école, personne ne déposait plainte ou procédait à un signalement. Aujourd'hui, c'est une incrimination avec circonstances aggravantes : les faits se sont déroulés dans un établissement scolaire, et la victime est mineure.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On a aussi un territoire bien plus différencié et contrasté.

Ce que vous dites constitue peut-être une réalité objective à l'échelle globale, mais ceux qui gèrent les zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que les policiers ont constaté ces dix dernières années une augmentation de la violence gratuite des jeunes. C'est le cas dans ma ville, où j'ai pourtant divisé par deux le nombre d'actes de délinquance.

M. Christian Mouhanna. - Cela fait vingt ans que j'entends cela...

M. François Grosdidier, rapporteur. - On enregistre depuis cinq ans des phénomènes de violence des filles dans les établissements scolaires.

M. Christian Mouhanna. - La violence des filles est un sujet qui revient environ tous les quatre à cinq ans, et on le considère comme un

phénomène nouveau. J'étais au ministère de l'intérieur il y a quinze ans : on nous disait exactement la même chose.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ce sont des enseignants qui ont vingt ou trente ans d'ancienneté qui décrivent ces phénomènes.

M. Christian Mouhanna. - Soyons clairs : je ne dis pas qu'il n'existe pas de violence de la part des mineurs, je dis que, tendanciellement, le phénomène a plutôt tendance à baisser.

Cependant, je vous rejoins sur le fait qu'on enregistre une concentration de problèmes dans certains secteurs du fait de politiques différentes - gentrification, *etc.*

Certaines personnes, à tort ou à raison, se sentent abandonnées par la République. Je ne dis pas qu'ils le sont, mais ils le ressentent comme tel. Ces personnes vont se raccrocher à l'école, à la police, aux représentants de l'État, et leur demander de résoudre tous les problèmes - quand ils ne s'adressent pas au maire ou à l' élu de quartier.

On peut considérer qu'il s'agit là d'un manque de maturité ou de ressources, mais comment faire pour résoudre une partie de ces problèmes ? Aujourd'hui, pour que l'on s'intéresse aux problèmes, il faut qu'il s'agisse d'une question de sécurité.

Mme Brigitte Lherbier. - C'est parce que les violences augmentent !

M. Christian Mouhanna. - Les viols augmentent, mais on sait qu'auparavant, on ne portait pas plainte...

M. François Grosdidier, rapporteur. - C'est le cas de toutes les violences intrafamiliales.

M. Christian Mouhanna. - Autrefois, une majorité de policiers étaient habitués à la violence, parce que la société était habituée à la violence.

L'ordonnance relative à l'enfance délinquante date de 1945, époque à laquelle les mineurs étaient armés.

Mme Samia Ghali. - On est donc revenu en 1945 ?

M. Christian Mouhanna. - Non, mais à la suite de la guerre d'Algérie, certaines personnes ont été confrontées à des violences.

Actuellement, les jeunes policiers viennent de villes de province relativement généralement tranquilles. La DRCPN possède les chiffres. Il s'agit de personnes plutôt issues des classes moyennes, qui ne sont pas confrontées à ce genre de situation. Les policiers qui pénètrent pour la première fois dans les quartiers difficiles ne sont pas habitués à la violence.

À l'époque où j'ai commencé à travailler avec les policiers, certains avaient été fondeurs. Ils avaient donc l'habitude des rapports physiques.

Les policiers ne déposaient pas forcément plainte pour outrage à l'époque, mais réglait le problème eux-mêmes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parfois, ils donnaient deux claques, ce n'était pas forcément mieux !

M. Christian Mouhanna. – C'est une autre stratégie. Je vous rejoins sur ce point. Je ne suis pas là pour dire ce qui est bien ou mal. De nos jours, on ne peut plus le faire, et on n'en a pas forcément envie. On n'est pas habitué à la violence, et tous les policiers ne sont pas uniquement recrutés sur des critères athlétiques. Cela fait partie du malaise

M. François Grosdidier, rapporteur. – On a une société plus contrastée, encore plus lorsque les policiers viennent de province et vivent dans un certain cocon, qu'ils n'ont jamais été confrontés à la violence et qu'ils débarquent dans un monde qui n'a plus rien à voir avec celui dont ils sont issus, la nation étant aujourd'hui beaucoup plus hétérogène. Ils changent de milieu et n'ont pas les codes.

Vous m'inquiétez lorsque vous dites que la réponse policière ne correspond pas à la demande sociale. J'aurais tendance à dire – et c'est d'ailleurs ce qu'on entend – que c'est la réponse pénale qui ne répond pas à la demande sociale.

En fait, même si beaucoup de nos concitoyens supportent de moins en moins leurs voisins, c'est en grande partie parce qu'on est dans un contexte de tensions permanentes. Le chahut des jeunes fait peur parce qu'on pense à autre chose. Je m'interroge lorsque je vous entends dire que la lenteur de la justice des mineurs peut avoir une vertu thérapeutique...

M. Christian Mouhanna. – Je n'ai pas dit cela : j'ai dit qu'on ne le sait pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je pense qu'il n'y a pas de réponse pénale adaptée, dans un délai raisonnable, à l'action policière, alors que celles-ci correspondent à la demande sociale.

M. Christian Mouhanna. – Je ne suis pas d'accord avec vous. Il existe une réponse policière qui n'est pas adaptée à la demande sociale. On pourrait d'ailleurs le démontrer. Je serai ravi d'aller faire une étude dans votre secteur pour parler de choses concrètes.

La police renvoie tous ses problèmes sur la justice : cela lui évite de se poser un certain nombre de questions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'ai l'impression que le fait que l'on arrête des délinquants pour des motifs graves et qu'il n'existe pas de sanctions ne vous interpelle pas.

M. Christian Mouhanna. – Non seulement cela m'interpelle, mais je suis en outre les personnes jusqu'à la prison. Je n'ai pas de problème avec la prison. Ce n'est pas une posture idéologique que je défends.

J'affirme qu'on n'a rien démontré dans un sens ni dans l'autre. On est là face à des croyances – et je pèse mes mots.

L'appareil judiciaire est totalement saturé, et même plus. Je pense que les juges, s'ils pouvaient ajouter une audience ou deux de plus, le feraient. Ils ont développé des mesures hors audience pour apporter des réponses plus rapides. Je tiens les chiffres à votre disposition, et le ministère de la justice en dispose également. Par exemple, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) – le « plaider-coupable » – est en train de se développer très rapidement. La justice, sans vouloir avoir l'air de m'en faire l'avocat, a développé des réponses.

Je me tourne vers les élus : soit l'on accepte de dépenaliser certains actes et de les traiter autrement...

M. François Grosdidier, rapporteur. – On peut aussi donner à la justice les moyens suffisants pour agir.

M. Christian Mouhanna. – En effet. Ce sont des choix politiques qu'il ne m'appartient pas de trancher.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais il vous appartient d'identifier les problèmes et d'établir des préconisations.

M. Christian Mouhanna. – Non seulement il faut poser la question de la déjudiciarisation d'un certain nombre de problématiques, mais aussi développer en parallèle le rôle de médiateur que certains policiers pourraient tenir.

On dit que ce n'est pas leur travail. On voit développer le nombre des délégués à la cohésion police-population pour réaliser les médiations. C'était aussi le travail du gardien de la paix, dont certains tiraient d'ailleurs une certaine fierté. Lorsque vous êtes appelé la nuit pour régler un différend familial ou un différend entre voisins, vous cherchez à calmer les choses avant d'entamer une procédure judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils le font quand même !

M. Christian Mouhanna. – Certains le font encore. Tendanciellement, cela a baissé. Cela fait partie du malaise policier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils n'ont pas le temps !

M. Christian Mouhanna. – Bien entendu. Je ne les incrimine pas. La machine s'est emballée. Il existe une demande sociale de pénalisation. Il faudrait expliquer aux gens que tout ne se pénalise pas. Cela renvoie au fonctionnement d'une justice de proximité, qui permet de résoudre des problèmes simples.

Faut-il que je porte plainte contre mon voisin pour que l'on commence à prendre en compte mes difficultés de voisinage ? Ce ne sont pas des exemples isolés...

La structuration des appels passés à Police secours depuis les quartiers sensibles démontre qu'il s'agit de différends familiaux ou de différends entre voisins. La police, dans certains cas, ne se déplace pas, faute de temps, d'énergie, et parce que les conditions de sécurité font qu'on ne se rend pas dans ces quartiers avec une seule voiture, vous l'avez fort bien dit. Il en faut trois. Le temps de les réunir, il peut se passer plein de choses.

Le temps d'intervention - et je ne dis pas que c'est la faute des policiers, c'est l'enchaînement qui m'intéresse - casse l'image de la police.

Par ailleurs, les voisins vigilants sont évidemment une bonne idée. La gendarmerie essaie de fonctionner à nouveau avec des « brigades de contact ». Nous ne les avons pas évaluées, et je ne sais pas si elles fonctionnent bien, mais il existe un mouvement dans cette direction.

Il s'agit d'une police ancrée dans son territoire, qui prend le temps de discuter avec les gens qui l'informent, même dans les quartiers les plus sensibles.

Mme Brigitte Lherbier. - Tout dépend des endroits !

M. Christian Mouhanna. - Lorsqu'un policier est dans un endroit discret, les habitants du quartier viennent lui parler. Certes, ils peuvent lui raconter des choses peu intéressantes, qui ne sont pas du ressort de la police, mais que fait-on de tout cela ?

Mme Brigitte Lherbier. - Vous placez les personnes dans des situations délicates. Le voisin vigilant qui va observer un dealer est-il apte à supporter cette tension ? Je n'ai pas voulu conserver de voisins vigilants à Tourcoing. Il y en a eu quelques-uns, mais on les a mis en danger : ils recevaient des pierres sur leurs portes, *etc.* On les considérait comme des espions.

Tout dépend des quartiers. Certaines s'y prêtent, d'autres non.

Mme Gisèle Jourda. - J'ai été très intéressée par votre exposé, car vous y avez fait apparaître des problématiques qui, pour les politiques, sont parfois difficiles à analyser.

De par mes fonctions, j'ai connu les différentes politiques qui ont été appliquées à nos forces de sécurité. C'est ainsi que les cartes judiciaires ont été modifiées. Dans mon département de l'Aude, nous comptons cinq tribunaux : il n'en reste plus que deux. Pour la justice de proximité et le suivi, ce n'est pas évident. On nous a expliqué qu'il fallait réduire les effectifs pour faire des économies.

Mon département disposait d'un maillage du territoire grâce à des commissariats et des gendarmeries adossés à des politiques de prévention de la délinquance. Dans une ville moyenne, on avait essayé de protéger au mieux les populations en lançant, dans les années 1980, les premiers conseils de prévention de délinquance regroupant la protection judiciaire de la

jeunesse (PJJ), les commissariats, la gendarmerie. On arrivait à avoir des instances de débat entre la commune et les forces de sécurité. Les zones de gendarmerie et de commissariat n'ont pas rempli les mêmes missions.

On a aujourd'hui abandonné la police de proximité et condamné l'ilotage. Un certain nombre de jeunes policiers de l'Aude se sont installés en Île-de-France ou sont partis à Toulouse après la fermeture des commissariats.

Dans mon département, je n'ai pas les mêmes problématiques que celles que rencontrent les collègues qui se sont exprimés, mais le citoyen français doit avoir accès à la police et à la protection judiciaire de la même façon où qu'il se trouve.

En milieu rural, on en revient à présent à des brigades de gendarmerie plus denses, mais on a vu se développer des zones liées à la production de produits stupéfiants, et la criminalité est arrivée dans des zones rurales où personne ne serait jamais allé la chercher.

Vous avez dit que les policiers avaient du mal à trouver un sens à leur action. Vous avez même parlé d'une « direction floue ». Je voulais aborder la question de la formation des personnes qui en arrivent là.

Les problématiques ne sont pas les mêmes à Marseille, Tourcoing ou Paris, mais la délinquance existe partout. On constate un divorce entre la population et ses forces de sécurité, auxquelles elle était pourtant très liée. La base se sent oubliée !

J'ai été cambriolée deux fois. Cela peut arriver. Je n'ai pas dit que j'étais. La gendarmerie est venue constater le premier cambriolage. Pour le second cambriolage, qui a eu lieu un samedi soir, ils n'ont pas pu se déplacer avant le lundi, faute d'effectifs !

Les deux tribunaux de l'Aude sont complètement engorgés. On a les mêmes problématiques que celles dépeintes par Samia Ghali. On n'a plus de suivi, les jeunes sont relâchés, et la population ne comprend pas.

Les politiques ne sont aujourd'hui plus audibles. Je souhaitais connaître votre sentiment. Notre rapport doit dégager des pistes pour améliorer la situation, afin de ne pas procéder à un empilage nouveau qui n'aboutira pas, faute d'y mettre les moyens financiers.

M. Henri Leroy. – Savez-vous qu'on a enlevé aux forces de sécurité tous les moyens de suivre les délinquants ? Les fiches 23, 24 et 25, qui permettaient de les suivre tout au long de leur existence ont été supprimées. Aujourd'hui, on ne peut pister un délinquant qui passe d'une ville à l'autre, même s'il s'agit d'un pédophile ou d'un escroc.

On a totalement retiré à la police et à la gendarmerie la capacité d'agir contre la délinquance. En tant que chercheur, vous pourriez le signaler à qui de droit. C'était vraiment un outil essentiel.

M. Christian Mouhanna. – Je tiens à votre disposition d’autres éléments complémentaires si vous en avez besoin.

M. Michel Boutant, président. – Vous pourrez répondre de manière écrite.

M. Christian Mouhanna. – J’aurais voulu répondre à la question sur la vidéosurveillance – que je ne qualifie pas de vidéoprotection. Je vous ferai une réponse personnalisée un autre jour. N’y voyez aucun renoncement.

S’agissant de la formation policière, celle-ci est assez inadaptée à un certain nombre d’enjeux, notamment en matière d’analyse des situations. Les formations en matière de sécurité, d’affrontement, de tir, *etc.*, sont totalement légitimes. On peut se poser la question de l’utilité sur le fond de certaines formations en droit public, mais ce sont les formations destinées à l’intervention dans des secteurs inconnus qui manquent le plus.

J’insiste sur le fait que la formation continue est inexistante chez les policiers. Elle fonctionne un peu mieux pour ce qui concerne la magistrature. C’est vrai également pour les commissaires de police.

On pourrait certes suivre les grands délinquants, mais mon problème est à une échelle plus modeste. Il concerne le groupe de « casse-pieds » que j’ai précédemment cité. Ses membres n’ont pas de condamnation judiciaire, et il est difficile de faire quelque chose contre eux. Des obligations judiciaires pèsent cependant contre quelques-uns. Comment le gère-t-on ?

Des tablettes tactiles vont être mises à la disposition des policiers. Je suis curieux de voir comment ils vont pouvoir être à la fois en face d’un groupe de jeune et utiliser cet outil. On verra, mais il est assez aberrant de ne pas avoir une vision policière proche.

Je pense que les policiers ont l’impression de répondre à une demande. Or ce n’est pas celle qui leur est faite. C’est de ce malentendu que naissent les problèmes. Ce n’est pas avec une loi qu’on va régler la question des halls d’immeubles. On a voté des lois inapplicables. Certains de ces jeunes squatters sont des délinquants, des trafiquants de drogue : ils nécessitent un traitement judiciaire. Je n’ai personnellement aucun problème avec cela. D’autres sont là parce qu’ils s’ennuient. Qu’en fait-on ?

Vous allez me répondre que ce n’est pas à la police de s’en occuper. Peut-être pas mais, à une époque – je vais en choquer certains – les policiers organisaient des matches de football avec les jeunes.

Mme Brigitte Lherbier. – Il y a des centres sociaux pour cela !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a aussi des éducateurs spécialisés. On ne demande pas à la police de proximité de jouer au football avec les jeunes. En revanche, ils doivent connaître le public. Cela fonctionne souvent lorsque les patrouilles de police municipale patrouillent la nuit et, en accord avec la police nationale, effectuent cette tâche.

C'est ainsi que je règle ces problèmes, avec deux patrouilles pour 15 000 habitants, quand la police nationale en emploie trois pour 230 000 habitants. Il faut d'abord des moyens.

M. Christian Mouhanna. – Il faut analyser les problèmes. Trop souvent, les questions ne relèvent pas de la sécurité. On les identifie mal et elles se développent. Cela fait vingt ans ou trente ans qu'on entend parler des matches de football. Quand j'étais à Roubaix, on rencontrait déjà le problème de terrains de sport mal pensés qui généraient du bruit. Ce sujet, qui est celui des équipements sportifs dégradés, concerne les élus. Ce sont des questions très complexes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela se gère avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

M. Christian Mouhanna. – Il existe cependant des endroits où ces problèmes sont encore présents.

Mme Samia Ghali. – Il y a aussi les centres sociaux.

M. Christian Mouhanna. – On ne va évidemment pas demander aux policiers de tout faire, mais à certains moments, certains ont animé des centres de loisirs pour les jeunes. Pourquoi pas ? Cela permettait aux policiers d'être au courant de certaines choses.

On évoquait le renseignement judiciaire. Dans certains commissariats, les policiers n'ont plus le temps de faire d'enquête. Ils ont peur de rentrer dans les quartiers, et il n'existe plus de police de proximité pour leur transmettre des informations, plus de voisins vigilants. Les procédures sont donc bâclées. Certains policiers qui passent leur temps à apposer des tampons de vaines recherches sur les dossiers.

Mme Samia Ghali. – Cela ne protège pas ceux qui fournissent les informations.

M. Christian Mouhanna. – Il n'y a pas que cela. Il manque une certaine présence. Je ne citerai pas de noms ici pour préserver l'anonymat.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On les connaît, mais les bureaux sont pleins de dossiers et les policiers ne sortent plus.

M. Christian Mouhanna. – Nous sommes d'accord. On est dans l'hyper-pénalisation.

Je n'insiste pas sur l'alourdissement de la procédure pénale, les représentants des policiers ayant déjà dû vous en parler, mais je suis conscient qu'il existe des papiers qui ne protègent pas les citoyens et qui peuvent être très lourds. Peut-être y a-t-il un tri à faire dans ce domaine. Des réflexions sont en cours.

On ne résoudra pas la question du malaise des policiers si on ne met pas la demande du citoyen au cœur du problème. Je n'ai pas le temps de vous citer les exemples étrangers qui fonctionnent dans des villes

extrêmement violentes. Même aux États-Unis, on a réussi à faire baisser les tensions. On n'arrivera jamais à zéro délinquance mais, quand les policiers se rendent dans un quartier sans avoir la peur au ventre, c'est déjà une victoire.

Le problème, c'est que l'on a rompu avec cette pratique. Certaines personnes de 30 ans disent que, lorsqu'elles avaient 15 ans, les policiers jouaient au football avec elles. Les jeunes pouvaient discuter avec eux et leur expliquer que tel ou tel groupe leur faisait peur.

On a parfois l'impression qu'il faut contrôler les jeunes à tout prix...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certains jeunes ne veulent pas de policiers dans leurs quartiers, parce qu'ils les dérangent.

M. Christian Mouhanna. – Tout le monde ne profite pas de la délinquance qui règne dans certains secteurs. Comment faire adhérer les gens à ce discours, alors mêmes que la police est discréditée ? La seule chose qui mette les délinquants d'accord, c'est la lutte contre la police.

Il me semble qu'une stratégie policière intelligente serait de s'appuyer les uns sur les autres. Les consommateurs de stupéfiants, qui ont un rapport extrêmement complexe avec leurs dealers, sont prêts à les dénoncer.

Mme Brigitte Lherbier. – Ce n'est pas si simple. Quand un enfant gagne 80 euros par après-midi, la famille est bien contente.

M. Christian Mouhanna. – Bien sûr, mais il existe une concurrence féroce pour accéder à ce marché. Je suis obligé de dire les choses rapidement, mais je suis prêt à prolonger le débat...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous imaginez que des magistrats puissent aller en stage dans la police et inversement ?

M. Christian Mouhanna. – Les magistrats qui sont à l'ENM font un stage dans la police. Beaucoup ont de la sympathie pour le travail des policiers, ce qui ne veut pas dire qu'ils comprennent exactement ce qu'ils font. À l'inverse, peu de policiers ont conscience du travail de magistrat. Les magistrats du parquet ont cependant besoin de la police, dont ils sont dépendants.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a plus de confiance.

Mme Brigitte Lherbier. – Cela se passe bien avec le parquet !

M. Christian Mouhanna. – De moins en moins ! Le parquet a beau inventer de plus en plus de voies pour traiter les affaires rapidement, il n'arrive pas à répondre à tout.

Mme Brigitte Lherbier. – Ils ont la même logique.

M. Christian Mouhanna. – Oui, mais cela ne se passe pas si bien que cela par rapport à il y a 20 ans. Quand cela se dégrade de partout, c'est que les stratégies ne sont plus adéquates.

En cas de problème grave, on sait mobiliser les forces de police. Ne serait-il pas nécessaire d'avoir une force de police qui se mobilise pour de petits problèmes ? On n'apporte pas de réponse à un différend familial ou à un problème de voisinage, et certaines personnes sont en danger. Comment gérer les relations compliquées au sein des couples, où certains peuvent se sentir menacés, à tort ou à raison ?

Si on ne règle pas tous ces problèmes, on continuera à connaître un malaise chez les policiers, qui déposeront une demande de mutation loin du terrain. La plupart des vieux policiers ne sont pas sur le terrain, mais dans des bureaux. Je les comprends. Je n'aurais pas envie de me faire cracher dessus, insulter, ni menacer en permanence. Il faut changer de stratégie. C'est possible. C'était le cas il y a quinze ans, et cela existe dans d'autres pays, qui ont choisi des stratégies différentes de celles de la France. Comme par hasard, les policiers s'y sentent mieux. Il est intéressant de se poser la question.

J'ai assisté à des réunions entre des policiers des belges et français. Les Belges demandaient aux Français comment ils pouvaient gérer les choses sans interlocuteurs.

Mme Brigitte Lherbier. – En Belgique, ils tirent « dans le tas » !

M. Christian Mouhanna. – Ils ont cependant développé certaines stratégies. On n'a pas non plus le temps de parler ici des dérapages de la police française.

J'ai été obligé d'être rapide sur certains points, voire caricatural, mais je tiens à votre disposition tous documents ou précisions qui vous sembleraient nécessaires.

M. Michel Boutant, président. – Merci. Nous avons pu constater votre enthousiasme sur la question.

Table ronde de syndicats de policiers municipaux

(Jeudi 15 février février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux en étudiant la question des polices municipales, avec l'audition des syndicats représentatifs de la fonction publique territoriale.

Messieurs, la commission d'enquête s'efforce de comprendre le mal-être des membres des forces de sécurité intérieure, qui les a conduits, à partir de 2016, à des mouvements de colère et de protestation très forts, lesquels ont débordé des canaux d'expression habituels, en particulier les syndicats.

Parmi les facteurs à l'origine de cette situation, on cite souvent un manque de moyens matériels, un contact permanent avec la violence et la mort, une difficulté à concilier travail et vie de famille ou encore l'impression d'un manque de considération, que ce soit de la part de la hiérarchie ou de la population et des médias.

Les problèmes rencontrés par les policiers municipaux ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux que doivent affronter les membres des autres forces de sécurité. Nous aimerions donc que vous nous précisiez vos spécificités dans ce domaine, en insistant notamment sur les difficultés que vous pouvez rencontrer au quotidien dans vos relations avec les autres acteurs de la sécurité publique ou privée, en particulier la police et la gendarmerie nationales.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Christophe Léveillé, Patrick Lefèvre, Pascal Kessler, Pascal Aiguespares, Fabien Golfier, Manuel Herrero, Pascal Ratel, Yves Manier, Serge Haure et Hervé Jacq prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons décidé de créer cette commission d'enquête après la vague de suicides qui a touché les policiers et, dans une moindre mesure, les gendarmes, et après l'expression d'un mouvement de colère qui a dépassé le champ syndical. Les problèmes soulevés n'étaient pas seulement corporatistes et matériels, même si les

questions de ce dernier ordre sont prégnantes chez les policiers nationaux et les gendarmes hébergés dans le parc domanial.

Nous investiguons pour dresser un état des lieux et faire des préconisations, qui pourront inspirer les travaux du Parlement.

Il nous a semblé nécessaire d'étendre notre travail aux polices municipales, car une partie du malaise des forces nationales de sécurité peut avoir des causes communes avec les problèmes que vous rencontrez : manque de reconnaissance, quête de sens, liens avec la justice. Nous tâcherons d'esquisser des propositions destinées, d'une part, à faciliter votre travail et lui donner davantage de sens et, d'autre part, à alléger les forces de l'ordre nationales d'une partie de leur travail. Par exemple, si vous aviez une qualification judiciaire plus élevée, vous pourriez accomplir des tâches de procédure.

Je vous invite à évoquer les problèmes que vous rencontrez, qui peuvent être similaires ou différents de ceux des forces nationales, vos conditions sociales et matérielles et vos rapports avec la justice et les médias.

M. Pascal Ratel, chef de service, élu à la Commission consultative des polices municipales (CCPM), 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. Si des conventions de coordination ont été mises en œuvre, elles ne sont pas toujours effectives sur le terrain.

M. Christophe Léveillé, secrétaire national Police municipale FO. – Nous avons boycotté le rendez-vous que nous avait fixé Gérard Collomb la semaine dernière.

Les policiers municipaux attendent une reconnaissance statutaire. Le volet social n'avance pas depuis trente-cinq ans. Leurs missions ont changé, notamment dans les très grandes collectivités. Nos collègues attendent une reconnaissance qui doit se traduire par une revalorisation de la prime de fonction, l'intégration de cette prime dans le calcul des pensions et le maintien de notre catégorie active dans l'intégralité de la filière police.

Deux groupes de travail devaient voir le jour, dont l'un sur le volet social.

M. Fabien Golfier, secrétaire national en charge de la police municipale au sein de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT), membre de la commission consultative de la police municipale au titre de la FA-FPT. – Nous sommes deux policiers municipaux de catégorie C représentant aujourd'hui la FA-FPT, mais nous

avons mené une réflexion commune avec les représentants des catégories A et B.

La police municipale est la version moderne de celle qui a vu le jour après la Révolution et qui s'est professionnalisée avec la loi du 15 avril 1999. Nous souhaitons vous faire part des difficultés rencontrées par les policiers municipaux, qu'ils exercent dans les agglomérations ou en milieu rural. Je précise que la police municipale englobe nos collègues gardes champêtres, deuxième cadre d'emploi de sécurité de la fonction publique territoriale.

S'il y a une forte identité chez les policiers municipaux, il existe également de grandes disparités. L'identité s'est forgée au travers d'un uniforme commun, de véhicules avec des sérigraphies identiques, de cursus de formation identiques, d'un code de déontologie propre au cadre d'emploi, *etc.* Néanmoins, elle est mise à mal par les conséquences de la libre administration des collectivités territoriales. Il n'est pas dans mon intention de faire le procès de ce principe au Sénat, mais je relève qu'il pose des difficultés. De notre point de vue, le meilleur échelon en matière de sécurité publique est l'échelon local.

Les disparités s'expriment de différentes façons. Il faut évoquer les moyens mis à la disposition des agents pour assurer leur sécurité et celle des citoyens dont ils ont la responsabilité. La FA-FPT défend depuis bien trop longtemps le bien-fondé d'armer l'ensemble des policiers municipaux. Il ne s'agit pas là d'un caprice : il faut faire preuve de bon sens, et il dépend des maires employeurs.

Notre professionnalisation n'a pas été sans effet sur l'implication des policiers municipaux dans l'exercice des missions de sécurité publique locale. Il n'est plus possible d'exposer des agents en se donnant bonne conscience grâce à la dotation d'un simple gilet pare-balles subventionné par l'État. Il ne doit plus être possible de créer une police municipale qui ne serait pas dotée d'armes létales. Les décès en service par balles que nous avons eus dans nos rangs depuis 1999 et avant l'ont certes été dans des circonstances différentes, mais si la police municipale n'avait pas été armée à Villiers-sur-Marne, ce sont deux morts que nous aurions déplorés ce jour-là. Un était déjà de trop.

Il existe des services de police municipale importants et très structurés, mais 96 % d'entre eux comptent moins de 9 agents, et 38 % un seul agent, soit 1 316 services sur les 3 457 qui ont été comptabilisés au dernier recensement du ministère de l'intérieur. Il ne doit plus être possible de laisser exercer un agent isolé sur la voie publique sans aucune possibilité de renfort immédiat. Cet isolement pèse sur ces agents qui se voient pourtant confier des missions de sécurisation, une situation inimaginable pour les polices d'État.

On peut recenser un certain nombre de thèmes qui soulèvent des difficultés chez les policiers municipaux : les revendications sociales et les

disparités de traitement entre les services, l'iniquité avec les polices d'État, l'absence de doctrine, le recrutement et la professionnalisation, la formation, l'exercice du métier, le suivi psychologique et le débriefing au sein des services, les suicides – au nombre de six ces dernières années –, les problèmes de management et les difficultés managériales, la politique du chiffre, l'image du policier et les relations avec la justice.

Nous vous proposerons des pistes de réflexion.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Disposez-vous d'études nationales sur les risques psychosociaux et les suicides ?

M. Fabien Golfier. – Nous n'avons pas de recensement officiel. Il n'existe même pas de fichier de recensement du nombre exact de policiers municipaux !

En matière de suicides, nous ne comptabilisons que ceux qui sont portés à notre connaissance ou dont la presse s'est fait l'écho. Or celle-ci ne parlera pas, par exemple, d'un policier municipal qui se suiciderait à son domicile.

M. Serge Haure, chargé de mission à la CFDT forces de sécurité publique et civile. – Les policiers sont attachés aux valeurs de la République. Pourtant, on constate un décalage entre cette réalité et la perception qu'ont nos concitoyens et les élus de la police municipale. Nous devons renverser cette perception en favorisant la proximité avec les usagers. Pour cela, les policiers doivent exercer leur activité sans avoir à se soucier de leur quotidien.

Notre fédération, deuxième organisation syndicale représentative dans la fonction publique territoriale, promeut une approche équilibrée et coordonnée, fondée sur le triptyque : prévention, sanctions, cohésion sociale.

Il est impératif de fluidifier les relations entre les forces de sécurité nationales et municipales en créant des synergies. Cette démarche partenariale doit être conduite par l'État : la politique de sécurité doit être adaptée à la spécificité des territoires.

La pacification de l'espace public est un élément important : les policiers municipaux doivent « récupérer » certains secteurs, occupés par des bandes ou des gangs. Il faut aussi casser les trafics pour retrouver une cohésion sociale.

En termes d'objectifs, les politiques partenariales doivent être développées. Le positionnement du maire et le rôle de ses policiers municipaux doivent être renforcés. Il ne faut pas déconnecter la prise de décision publique des agents chargés de la faire respecter. Aujourd'hui, les décisions tombent, et les forces de sécurité doivent les appliquer : le dialogue ne s'instaure pas.

En ce qui concerne la méthode, une stratégie opérationnelle visant à une meilleure complémentarité entre les forces de sécurité nationales et

municipales doit être pilotée et évaluée par l'État. La réponse apportée aux citoyens doit être améliorée : l'appel au 17 n'est plus adapté. La création de centres opérationnels gérés par la police municipale et des représentants de l'État devrait être envisagée.

Aujourd'hui, nous ne disposons pas de mesures statistiques permettant de quantifier le fonctionnement des polices municipales. L'évaluation n'est donc pas possible, et nous ne sommes pas capables de dire qui fait quoi.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La police nationale souffre, quant à elle, d'être évaluée sur des critères trop quantitatifs et pas assez qualitatifs.

M. Serge Haure. - Pour améliorer les conditions de travail de nos collègues, il faudrait forfaitiser certains délits et confier de nouvelles attributions aux policiers municipaux en matière judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La police nationale commence à comprendre qu'une telle mesure lui permettrait d'alléger les tâches procédurales qui lui sont confiées.

M. Serge Haure. - Les syndicats ne bloquent pas la mise en œuvre de ces mesures, mais l'inertie de Beauvau n'aide pas...

La protection des personnels contre les menaces est un sujet important. Envoyer des policiers municipaux dans des secteurs connus pour être hostiles à l'autorité constitue une forme de mise en danger.

Une réforme de la procédure pénale est évoquée. Les agents spécialisés de la police technique et scientifique (ASPTS) font aujourd'hui des prélèvements, alors qu'ils ne sont pas des agents de police judiciaire. On pourrait donc inclure les policiers municipaux, comme ces derniers, si l'on repensait le système.

L'État encourage le développement des services de police municipale, mais cette évolution doit s'accompagner de la mise en place d'une structure de contrôle et d'audit de ces services. Nous pouvons potentiellement être contrôlés par l'Inspection générale de l'administration, mais elle travaille de manière globale et non ciblée, et l'Inspection générale de la police nationale, dans le cadre d'événements particuliers. Il faut aller au-delà.

Dans certaines préfectures sont déployés des bureaux chargés de coordonner les manifestations sportives ou récréatives, l'agrément et le contrôle des agents de police municipale, et la mise en œuvre du suivi de conventions de coordination avec la police et la gendarmerie nationales. Nous aimerions la généralisation de cette mesure à toutes les préfectures.

Nous souhaiterions aussi une harmonisation effective des procédures de prise en charge des interpellés par les agents de police municipale.

Enfin, il faudrait des moyens juridiques adaptés à la résolution des infractions de la vie quotidienne. Nous sommes favorables à des centres de supervision urbains communs aux trois forces de sécurité.

Une harmonisation des équipements de protection individuelle – gilet pare-balles, lame, casque, armement, *etc.* – doit être mise en œuvre, afin de rationaliser les coûts et d’améliorer la visibilité des effectifs déployés sur le terrain.

L’accès direct au fichier d’identification des véhicules (FIV), au système national des permis de conduire (SNPC) et au fichier des personnes recherchées doit en outre être mis en œuvre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La loi a été votée il y a deux ans. Le ministre Bernard Cazeneuve avait promis que cette mesure serait mise en œuvre pour le 31 décembre 2016.

M. Serge Haure. – Une direction du ministère de l’intérieur a ralenti la manœuvre...

M. Fabien Golfier. – Le projet est devant le Conseil d’État depuis une quinzaine de jours.

M. Serge Haure. – Nous espérons que la situation va se débloquer, car cela fait très longtemps que nous attendons. Nous avons obtenu une promesse politique, et Bernard Cazeneuve souhaitait ardemment que cette mesure soit mise en œuvre, mais les blocages sont venus d’ailleurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers municipaux devraient avoir directement accès à ces fichiers, d’autant que la traçabilité permet de s’assurer qu’il n’y aura pas d’abus.

M. Serge Haure. – Les nouvelles missions confiées aux policiers municipaux doivent se traduire en termes de rémunération, car ils exposent potentiellement leur vie. L’État fait preuve de bienveillance envers les sapeurs-pompiers. On aimerait qu’il en aille de même pour nous.

L’indemnité spéciale de fonctions allouée aux policiers municipaux devrait être soumise à une surcotisation et être prise en compte dans le calcul des droits à pension. Les policiers municipaux travaillent de nuit, entre 22 heures et 5 heures du matin, ou le week-end et les jours fériés, et connaissent des horaires décalés. Ces emplois du temps atypiques ont des effets délétères sur la santé.

M. Manuel Herrero, membre de la commission consultative des polices municipales, Secrétaire général adjoint UNSA territoriaux région Auvergne-Rhône-Alpes. – Je suis chef de service d’une police municipale de 10 agents. Je suis sans poste fixe, puisque mon poste de police a entièrement

brûlé il y a une semaine, après une attaque au cocktail Molotov. Le maire de la commune dans laquelle je travaille a déjà subi une attaque il y a dix-huit mois : son véhicule a été brûlé. Le policier municipal est soumis aux mêmes dangers que nos collègues gendarmes et policiers nationaux.

M. Michel Boutant, président. – Sentez-vous un sentiment de défiance vis-à-vis de votre autorité de la part de certaines franges de la population ?

M. Manuel Herrero. – Certainement. Quand la violence augmente, nous avons besoin de l'appui de la police nationale ou de la gendarmerie. Après le redécoupage territorial entre les deux forces, mon commissariat de support, à Valence, se trouve à vingt-cinq minutes de Portes-lès-Valence. En heure de pointe, il leur faut quarante minutes pour venir nous prêter assistance. Le poste de police nationale de ma ville comprend deux fonctionnaires non armés, sans véhicule, qui ne font que de la procédure.

Les polices municipales ont dû remplir des missions qui n'étaient pas les leurs il y a encore quelques années. J'ai été gendarme, et je peux vous assurer que c'est le grand écart entre les deux métiers ! En quinze ans, j'ai vu les missions des policiers municipaux rattraper à grandes enjambées celles des policiers nationaux et des gendarmes. Mais nous n'avons pas les mêmes moyens et prérogatives. Nous avons une qualification d'agent de police judiciaire adjoint (APJA), qui n'est pas adaptée à nos missions actuelles. Nous avons toujours un sentiment d'inachevé... Nous sommes soumis au bon vouloir des forces d'État, qui ne peuvent pas toujours assurer la continuité des procédures que nous lançons. D'autant que nous n'avons pas d'accès direct aux fichiers et que notre armement est très limité. Nous avons des armes à feu de poing de calibre 9 mm ou de munitions de type « .38 spécial », et rien d'autre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous avez obtenu récemment les armes de calibre 9 mm.

M. Manuel Herrero. – Tant mieux.

On verra ce qui va se passer avec les gardes champêtres, sans statut spécial, la souche mère des polices en France, qui est en train de s'éteindre : il en reste 800. Lorsque vous arrivez de la gendarmerie ou de la police nationales et que vous voyez ce qui se passe dans la fonction publique territoriale, chez les gardes champêtres ou les policiers municipaux, vous vous demandez où vous êtes.

Depuis la mise en place de la Commission consultative des polices municipales (CCPM), les choses évoluent à grands pas. La loi du 15 avril 1999 a été le point de départ de la revalorisation des prérogatives pour des policiers municipaux.

Je souligne que les procédures ne sont pas suivies d'effets. Le découpage est, selon nous, une catastrophe. Nous sommes à la fois la pierre

angulaire d'une politique de sécurité menée par les maires, des travailleurs sociaux dans la rue et l'épaule sur laquelle viennent pleurer les habitants. Nos collègues policiers nationaux se sont vu attribuer d'autres missions, notamment celle d'agent de police judiciaire, et ne remplissent plus les missions de police de proximité. Le policier municipal remplace aujourd'hui le policier national dans la rue et peut même être le gendarme. Il souffre d'un mal-être au travail, car se pose aussi un problème en termes de rémunération. Après quinze ans dans la fonction publique, l'un de mes collègues aura une retraite de 460 euros.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans entrer dans le détail, pourriez-vous nous transmettre une note sur ce point ? Les policiers municipaux peuvent effectivement être défavorisés pour ce qui concerne la retraite.

M. Manuel Herrero. – Tout à fait.

Les gendarmes bénéficient notamment d'une annuité tous les cinq ans. Pourquoi une telle démesure – j'ose le mot – avec nous ? Les policiers municipaux ne sont pas payés à la hauteur des tâches qu'ils remplissent aujourd'hui. Quelque 35 000 personnes travaillent pour la police municipale ou avec elle : 22 000 policiers municipaux environ, dont 6 500 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), 1 200 gardes champêtres, des assistants temporaires de police municipale (ATPM), des adjoints administratifs assurent le secrétariat, sans oublier les personnels des 400 centres de supervision urbains (CSU). L'État peut-il se passer de 35 000 soldats de la République ? Je ne le sais pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette fonction comprend très peu d'agents de catégorie A et B.

M. Manuel Herrero. – En effet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La fonction publique territoriale souffre effectivement d'une sous-reconnaissance de l'encadrement.

M. Manuel Herrero. – Tout à fait.

Les catégories B existent depuis 2000 et le cadre d'emploi de directeur, contrairement à tous les autres cadres A de la fonction publique territoriale, ne comprend pas trois grades. Nous espérons que cette disparité sera très vite gommée.

M. Yves Manier, Brigadier-chef principal, membre directeur du collectif national CGT des policiers municipaux. – Nous sommes entièrement d'accord avec tout ce qui a été dit.

Concernant les matériels de protection et de sécurité, il ne faut pas perdre de vue que les policiers municipaux sont bien souvent les primo-intervenants. Il faut absolument que nous ayons les mêmes moyens de protection que nos collègues de la police nationale. Nous surveillons les

établissements publics, les lieux de culte. Il est donc nécessaire que l'État prenne ces missions en considération.

Dès lors qu'un fonctionnaire territorial est en bleu, c'est un policier municipal. Tous les policiers municipaux doivent être armés. Nous avons aussi besoin d'une doctrine d'emploi. J'ai l'impression que nous sommes les parents pauvres de la sécurité intérieure : une fois fonctionnaire territorial, une fois policier municipal. En cas de drame, nous sommes la troisième force de sécurité, mais, quand il s'agit de légiférer ou de présenter un texte réglementaire, on parle des polices municipales. Un décret doit harmoniser la sérigraphie des véhicules. Nous avons un code de déontologie. Il faut non pas des polices municipales, mais une police municipale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le Sénat a fait mentionner la police municipale pour la première fois dans le code de la sécurité intérieure. C'était une première.

M. Yves Manier. – Lorsque j'ai eu l'occasion de vous rencontrer, j'ai constaté avec plaisir que certains d'entre vous nous comprennent ! Mais ce n'est pas la majorité.

Dans ma commune d'Antibes, les policiers municipaux devaient se désarmer pendant leur service – mettre leur arme en sécurité avec un verrou de pontet, transporter séparément les munitions – pour aller s'entraîner au tir, conformément à un décret, alors qu'ils sont en tenue et circulent à bord d'une voiture sérigraphiée. Cette note éditée par le président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – une autorité plus importante que le maire et le préfet du département, d'après ce que j'ai appris ! – est aberrante. Il faut mettre fin à cette situation.

De même, quand nous allons suivre des formations au CNFPT, nous sommes en tenue, contrairement aux sapeurs-pompiers ou aux cuisiniers ! Pour la sécurité des fonctionnaires de police, il conviendrait de nous autoriser à être en civil. Si l'on tient à ce que les policiers municipaux soient en tenue, créez des écoles !

Voilà des points à améliorer. Je pense aussi au fichier. Pour soulager nos collègues de la police nationale, mettons-le très vite en place.

Enfin, il serait souhaitable que tous les fonctionnaires puissent accéder à la catégorie B et que le diplôme exigé pour le concours soit le baccalauréat.

M. Fabien Golfier. – Je précise que le décret n° 2016-1616 permet aux policiers municipaux de partir en formation de tir en tenue, armés de leur arme de service approvisionnée, les munitions destinées à l'entraînement transportées séparément. Rien ne nous interdit d'aller à un entraînement en civil. À la suite d'une demande que nous avons formulée, le ministre Cazeneuve avait débloqué cette situation aberrante, qui mettait en danger nos collègues.

Mme Samia Ghali. – Le salaire d'un policier municipal de Marseille par exemple est-il le même que celui d'un policier de Toulouse ? Existe-t-il une harmonisation des salaires ? C'est une véritable question. Même si les salaires à Paris et à Marseille sont différents, les agents de la police nationale ont le même statut. Qu'en est-il pour les policiers municipaux à statut égal, avec la même ancienneté ?

Aujourd'hui, les missions de la police municipale ont évolué. Preuve en est, tous les maires veulent armer leur police. Certaines mairies ont même créé leur police municipale. Il y a un vrai engouement pour la police municipale, qui fait le travail avant la police nationale. Celle-ci ne s'occupe plus ou quasiment plus de toutes les questions liées aux problèmes de voisinage, de stationnement, *etc.* Mais les policiers municipaux armés constituent des cibles, de la même manière que les policiers nationaux. Qui plus est, vos uniformes ressemblent de plus en plus à ceux des policiers nationaux, voire sont similaires.

J'aborderai la question de la vidéosurveillance. En cas de cambriolage, d'incendie de voiture, les vidéos ne sont pas systématiquement regardées. À Marseille, les agents municipaux ne les envoient pas systématiquement à la police nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela se fait sur réquisition judiciaire. C'est la loi.

Quand le système est huilé entre l'officier de police judiciaire, la police nationale, le parquet, cela se fait systématiquement. Dans ma commune, cela se fait tous les jours. L'autorité administrative municipale n'a pas le droit d'intervenir sans réquisition, ce qui est d'ailleurs très protecteur pour les libertés individuelles.

Mme Samia Ghali. – Mais ce n'est pas protecteur pour les personnes agressées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dès lors qu'elles portent plainte, c'est possible.

M. Christophe Léveillé. – Ce n'est pas systématique.

Mme Samia Ghali. – Même en cas de dépôt de plainte ; je l'ai vu. De ce fait, des Marseillais nous disent que la vidéosurveillance ne sert à rien. De quelle façon la police municipale et la police nationale peuvent-elles coopérer ? On a deux polices, mais celles-ci se parlent parfois peu, voire pas du tout.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué à plusieurs reprises le besoin de tendre vers une harmonisation des pratiques et une démarche globalisée, pour ne pas dépendre systématiquement du préfet.

Élue d'Indre-et-Loire, permettez-moi d'évoquer les territoires ruraux. La police municipale conventionne avec les villes principales, mais,

avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, les périmètres de nos EPCI ont évolué. Aujourd'hui, les policiers municipaux se retrouvent en très grandes difficultés, car ils sont confrontés à des réalités auxquelles ils n'étaient pas du tout préparés.

Avant de prendre d'autres dispositions, ne pensez-vous pas qu'il faudrait renforcer la formation et développer les liens avec la police nationale ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous dire si la formation dispensée par le CNFPT vous convient ou si elle est perfectible ? Ou opteriez-vous plutôt pour une formation assurée par les services du ministère de l'intérieur ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Pour avoir travaillé de nombreuses années avec la gendarmerie et la police nationales, je comprends fort bien le souhait de partir à certaines réunions en civil, pour votre sécurité et pour celle de ceux qui vous accompagnent.

La commune de Villeurbanne n'a pas été très enthousiaste à l'idée de créer une police municipale. Nous l'avons fait en raison des carences de la police nationale et fortement encouragés par l'État. Je le reconnais, la police municipale est véritablement une police de proximité et elle sera vraisemblablement demain une police du quotidien.

Vos missions ont fortement évolué. Lorsque nous nous sommes interrogés en tant qu'élus sur la question de vous armer, il était évident qu'il fallait faire en sorte que vous ne vous retrouviez pas mis en danger.

La façon dont une commune vous recrute est-elle toujours adaptée ? Ne faut-il pas revoir la formation initiale ? De mon point de vue, elle est inexistante.

M. Patrick Lefèvre, Secrétaire national Police municipale FO. – Concernant les salaires, comme pour tous les fonctionnaires territoriaux, le traitement indiciaire de base est identique pour tous les fonctionnaires municipaux et s'y ajoutent des primes et diverses indemnités, qui sont à la discrétion du maire, ce que nous déplorons vivement.

Mme Samia Ghali. – Ce n'est pas normal.

M. Patrick Lefèvre. – Les textes n'imposent pas aux maires d'attribuer une prime de fonction, ni même le pourcentage de celle-ci, qui peut varier de 0 à 20 %. Imaginez la différence de salaire, d'autant que le coefficient de l'indemnité d'administration et de technicité, elle aussi fixée par le maire, va de 0 à 8 %, soit quasiment une différence de traitement de 30 %. D'autres petites indemnités peuvent encore s'ajouter. Les disparités peuvent donc être énormes.

L'uniforme est réglementé. Nous avons tout fait pour avoir un uniforme distinct de celui de la police nationale. Voilà quelques années, nous

avons adopté la casquette à visière ; un an après, la police nationale en a fait de même. Ce fut la même chose pour le pull. Pour le citoyen, peu importe qu'il s'agisse d'un policier national, municipal ou d'un gendarme, il veut qu'un agent vienne à son secours. Mais, je ne vous le cache pas, il peut y avoir confusion dans l'esprit du public. Et que dire si les agents de surveillance de la voie publique ont aussi un uniforme similaire, au grand dam d'ailleurs des organisations syndicales ? Nous sommes pour une réelle différenciation des uniformes de manière à ne pas confondre les polices et ne pas mettre les collègues en danger. Mais – je pèse mes mots –, je crois que de nombreux maires entretiennent la confusion parce que c'est pratique d'avoir du bleu dans le décor, comme on dit, voire de demander à ces agents d'assurer des missions relevant des policiers municipaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – M. Vaillant avait voulu habiller les policiers en vert. Mais tous les syndicats ont été vent debout, car le bleu est la couleur de l'autorité. On ne peut pas vouloir à la fois incarner l'autorité et avoir un uniforme distinct.

M. Patrick Lefèvre. – Les uniformes sont réglementés par décret ; il ne devrait donc pas y avoir de problème sur ce point.

M. Christophe Léveillé. – Il en est de même pour la sérigraphie des véhicules.

M. Patrick Lefèvre. – En effet. Cela vaut aussi pour les cartes de fonction.

Concernant la vidéosurveillance, je ne ferai que confirmer les propos de M. Grosdidier : la transmission des images vidéo ne peut être faite que sur réquisition. Un maire qui voudrait apporter son aide dans une enquête se mettrait en infraction avec la loi s'il transmettait lui-même d'autorité les images vidéo à l'officier de police judiciaire. Il revient à ce dernier de demander l'extraction et la transmission de la vidéo. Comme l'a rappelé M. Grosdidier, c'est aussi une garantie pour les libertés individuelles.

La formation au CNFPT est assurée en grande partie par des policiers municipaux. J'ai participé à l'élaboration du référentiel de formation. Il y a une trentaine d'années, de nombreux formateurs étaient des policiers et des gendarmes parce que nous n'avions pas la culture nécessaire pour faire les formations. Mais aujourd'hui nombre de policiers municipaux transmettent leur savoir aux stagiaires. Siégeant au Conseil national d'orientation du CNFPT, je peux vous dire que cinq points de formation en France regrouperont la formation de tous les policiers municipaux par région. On va tendre vers un système comparable à celui des écoles, même s'il ne s'agira pas d'écoles de police municipale.

Si le lieu de formation est sécurisé et que les mesures d'hygiène élémentaires sont respectées, avec des vestiaires, je ne suis personnellement pas opposé au fait que les stagiaires suivent leur formation en uniforme, au contraire. Le formateur peut réellement voir la réaction du stagiaire si celui-

ci se met vraiment dans la peau du policier en uniforme. Le psychologue, qui assiste régulièrement aux séances de formation, peut ainsi détecter un comportement inadapté. L'autorité s'acquiert aussi avec l'uniforme.

J'ajoute que Force ouvrière ne veut absolument pas remplacer la formation du CNFPT par une formation délivrée par la police nationale.

M. Fabien Golfier. – Je regrette que nous n'ayons pas le temps de développer toutes les problématiques soulevées, qui ne relèvent pas de revendications purement syndicales. Mais nous vous transmettrons des notes par écrit.

Je reviendrai sur les différences de salaire. D'une collectivité à une autre, le traitement des agents est effectivement différent. Sans vouloir être cynique, à grade égal, on n'enlève pas la vie pour le même prix à Villiers-sur-Marne, à Montrouge ou à Cavalaire-sur-Mer. On ne peut nier cette réalité. Le policier municipal prend tous les jours des risques, mais pas pour le même prix.

Concernant la vidéosurveillance, en parallèle avec l'extraction des enregistrements, des conventions de déport ont été passées : l'image est diffusée en direct sur les postes de la police nationale ou de la gendarmerie, avec un traitement par les deux services. Un mouvement de coopération est en train de se mettre en place entre les différentes forces de police en présence.

Les formations ont considérablement évolué dans le temps et sont parfaitement adaptées à la police municipale. La police nationale n'est pas capable d'assurer ces formations parce qu'elle travaille dans une autre sphère. Pour ce qui nous concerne, nous sommes vraiment en relation avec le territoire. Toutes nos missions sont dictées par ce territoire. Il importe de conserver cette culture territoriale. Quand je vois l'état des structures de formation de la police nationale et les difficultés qu'ils ont à avoir des plateaux techniques spécifiques, je ne suis pas certain qu'ils pourront nous être d'un grand soutien.

Enfin, le bleu représente l'autorité publique, et nous sommes dépositaires de l'autorité publique. C'est ainsi que doivent nous voir nos concitoyens.

M. Hervé Jacq, Brigadier-Chef principal sur la commune de La Ferté-Alais. – La CFDT a une vision globale concernant la sécurité. La formation du CNFPT est de qualité, pour toutes les raisons exposées.

Toutefois, il convient de procéder à une mutualisation des moyens pour que les agents de la gendarmerie, de la police nationale et de la police municipale apprennent à travailler ensemble. Les économies ainsi réalisées pourraient être consacrées à d'autres fins. Nous sommes favorables à la création d'académies de sécurité publique, comme cela existe en Espagne.

Il pourrait être intéressant que vous receviez M. Deluga, président du CNFPT, pour qu'il vous explique plus précisément le contenu de notre formation.

M. Pascal Ratel. – Je suis policier municipal depuis 1985 ; j'ai vu l'évolution. À mon arrivée, une milice avait été créée dans ma commune tant les problèmes étaient nombreux. Cette commune de 5 000 habitants est en zone de sécurité prioritaire, avec sept agents et 96 caméras de vidéoprotection, dont 72 sur la voie publique.

Ce ne sont pas les missions qui ont changé, les pouvoirs de police du maire n'ayant pas été modifiés depuis des années, mais la police municipale reprend l'activité qu'elle n'aurait dû d'ailleurs jamais quitter. De plus en plus, les maires prennent leurs responsabilités et nous sommes complémentaires dans la lutte contre la délinquance.

Je suis intervenant au CNFPT dans divers domaines, notamment la police rurale et l'environnement. Deux petites communes rurales, l'une de 300 habitants et l'autre de quelque 250 habitants, se sont adjointes à la commune. Ce fut un choc pour les agents de devoir traiter d'autres problématiques : régler des problèmes sur des chemins ruraux, des problèmes de voisinage.

La formation peut toujours être améliorée. Il conviendrait peut-être de revoir le référentiel au regard des nouvelles missions assignées. La police du littoral figure dans le socle de formation, alors que tous les policiers municipaux n'exercent pas en bord de mer.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a des plans d'eau intérieurs.

M. Pascal Ratel. – Il pourrait être intéressant de prévoir un socle commun avec la police nationale ou la gendarmerie nationale pour avoir des réflexes communs concernant les interventions sur la voie publique.

D'ailleurs, nous devons faire des stages d'observation chez nos partenaires, la police ou la gendarmerie nationales. Nous sommes immergés dans leurs services pendant une semaine, et il sera souhaitable qu'ils viennent aussi dans nos services.

M. Michel Boutant, président. – Vous êtes bien admis ?

M. Pascal Ratel. – Oui, cela se passe très bien en général.

M. Michel Boutant, président. – Ces stages se font sur tout le territoire ?

M. Pascal Ratel. – Je n'ai pas d'informations à ce sujet.

M. Patrick Lefèvre. – C'est obligatoire.

M. Manuel Herrero. – C'est un stage de formation de quatre semaines.

M. Dominique de Legge. - Je vous prie de m'excuser, car je vais devoir partir, mais je lirai votre réponse dans le compte rendu de nos travaux.

Pouvez-vous nous préciser quelles sont vos missions nouvelles ? S'agit-il de missions concertées, prévisibles, ou sont-elles nouvelles par défaut, en raison des carences des moyens de la police ou de la gendarmerie nationales ?

Les annonces quant à la police du quotidien vont-elles changer beaucoup de choses pour vous ?

M. Serge Haure. - Permettez-moi de répondre à Mme Raimond-Pavero.

Dans les grandes villes, les services de police municipale sont très structurés. On n'y travaille pas de la même façon que dans les territoires ruraux où les problématiques sont différentes.

En termes d'efficacité et de sécurité pour les agents, le fait d'avoir un ou deux policiers municipaux dans une commune peut poser problème. Par le biais des EPCI, les communes ont la possibilité de mutualiser un certain nombre de moyens.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Une mutualisation par convention.

M. Serge Haure. - Il est possible de mettre à disposition des effectifs. Aujourd'hui, tout le monde parle d'économies. Dans ce cas, il faut rationaliser - c'est un syndicaliste qui vous parle ; ce n'est pas tous les jours que vous entendrez de tels propos ! Ne serait-il pas plus judicieux de rationaliser les effectifs quand la commune appartient à une communauté de communes ou d'agglomération ?

M. François Grosdidier, rapporteur. - Cela se fait souvent à l'échelle plus réduite de quelques communes ; la mutualisation est alors beaucoup plus efficiente.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - En l'espèce, je parlais de 6 policiers municipaux pour 22 000 habitants dans l'EPCI. Ils sont donc confrontés à de véritables difficultés sur le terrain.

M. Serge Haure. - Quelle est la dimension du territoire ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - La communauté de communes comprend 20 communes, car le canton a été dernièrement découpé administrativement. Ces policiers se retrouvent face à des problématiques qu'ils n'ont jamais eu à gérer. L'EPCI vient de conventionner avec plusieurs communes.

M. Serge Haure. - Dans les grandes villes, une brigade comprend 6 agents environ. Sans porter de jugement de valeur, les effectifs de votre police municipale sont sous-dimensionnés.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Tout est une question de moyens.

M. Serge Haure. – Tout cela doit se faire en lien avec l'État, notamment les brigades de gendarmerie dans votre secteur.

Monsieur Devinaz, concernant le recrutement des policiers municipaux, vous interrogez-vous sur la qualité du recrutement ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Au regard de l'évolution de vos missions, le recrutement est-il toujours adapté ? J'ai recruté des policiers municipaux en 1995, mais ceux-ci ne remplissent plus du tout les mêmes missions.

M. Serge Haure. – La formation a aussi évolué, mais on peut toujours l'améliorer. Comme l'a souligné l'un de mes collègues, le tronc commun avec la police nationale est une bonne idée. Je le redis, il faut rationaliser la formation. La formation dispensée par le CNFPT est plus riche que celle qui est donnée par l'État. Nos collègues d'Alternative ont dû vous dire la difficulté qu'ils rencontrent pour exécuter leurs trois tirs annuels, ce qui n'est pas le cas de la police municipale.

Les policiers municipaux armés sont formés très régulièrement, une ou deux fois par mois. En matière d'armement et dans d'autres domaines, la qualité de notre formation est relativement importante ; c'est un directeur d'une école de police nationale située dans le Gard qui le dit – je parle là sous serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous retenons que vous souhaitez le maintien de la formation du CNFPT et d'un socle commun avec la formation des policiers nationaux, tout en améliorant l'interopérabilité des services et l'ouverture aux changements.

M. Serge Haure. – L'audition de M. Deluga vous serait sans doute utile sur ces aspects.

La police de sécurité au quotidien (PSQ) est en construction. Une police de proximité s'exerce déjà, partout où il existe une police municipale. Pour que la PSQ fonctionne, il faut une étroite collaboration entre l'État et les collectivités territoriales. Tout le monde l'a bien compris, y compris l'État.

M. Fabien Golfier. – Les missions ont évolué, la formation aussi, mais le mode de recrutement a été biaisé par les détachements. Ceux-ci ont fait rentrer dans la police municipale des personnes de très grande qualité, mais aussi des personnes qui n'avaient pas le niveau. Or on ne peut défendre la professionnalisation des polices municipales – le ministre, lors des assises de la sécurité privée, a vanté le modèle – sans veiller à l'homogénéité des niveaux de recrutement. Il s'agit non pas de remettre en cause le droit au détachement, mais d'assurer la compétence des agents qui seront sur le terrain au cours des trente prochaines années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le transfert des ADS dans la police municipale a parfois, en effet, été jugé trop facile et contradictoire avec l'armement et la montée en compétences des policiers municipaux.

M. Pascal Ratel. – Le problème réside certes dans le manque de moyens, mais aussi dans le manque de volonté politique. Il faut dire aux maires qu'ils sont responsables de la tranquillité et de la sécurité publiques dans leur commune. Il n'est pas normal qu'il y ait, selon les communes, 6 agents pour 22 000 habitants ou, comme dans la mienne, 7 agents pour 5 600 habitants.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions de votre participation.

**Audition de M. Gérard Collomb,
ministre d'État, ministre de l'intérieur**

(Mardi 20 février 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition aujourd'hui de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

Monsieur le ministre d'État, notre commission d'enquête, qui a débuté ses travaux il y a environ un mois, entend mettre en lumière et analyser les difficultés actuellement rencontrées par les membres des forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leur mission.

En effet, les attaques terroristes depuis quelques années ont certes suscité en réaction un élan de solidarité et de confiance de la population en direction des policiers, des gendarmes et de l'opération Sentinelle. Toutefois, parallèlement, des événements comme le double meurtre du 13 juin 2016 à Magnanville ou encore les guet-apens dont les policiers ont été victimes à plusieurs reprises ont contribué à la cristallisation d'un mouvement de colère inédit. Celui-ci a même, en ce qui concerne les policiers, largement débordé les canaux syndicaux traditionnels.

Outre ces événements récents, il existe des facteurs de mal-être, plus anciens, mais toujours actuels, relatifs à la diminution des effectifs, aux relations avec la population, à la formation, aux conditions de travail, à la politique du chiffre ou encore aux relations avec la justice.

Nous souhaiterions ainsi que vous puissiez nous faire part de votre analyse de cette situation et nous expliquer les mesures que vous avez prises ou que vous envisagez de prendre afin d'améliorer la situation dans ces divers domaines.

Peut-être pourrez-vous nous préciser également si, pour vous, les difficultés que rencontrent les forces de sécurité intérieure sont de nature conjoncturelle ou, au contraire, si elles vous semblent profondes, lourdes et graves, et nous dire quelles mesures vous envisagez prendre, s'il s'agit de mesures de fond, quitte à bouleverser l'organisation actuelle des forces de sécurité, ou, au contraire, si vous pensez à des mesures à court terme pour donner des signaux aux forces de sécurité.

Cette audition est ouverte à la presse, elle sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Monsieur le ministre d'État, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur le ministre d'État, les hommes et les femmes placés sous votre direction, sous votre commandement, sont en souffrance. Ils l'ont exprimée de diverses façons : des manifestations hors champ syndical, des suicides en nombre plus élevé que par rapport à la moyenne nationale. Cela nous a conduits à décider la création de cette commission d'enquête et les auditions auxquelles nous avons déjà procédé nous confirment ce malaise aux causes multifactorielles, mais une cause n'efface pas, n'éluide pas les autres. Au contraire, il convient pour nous d'analyser chacune d'entre elles, de leur donner leur juste proportion. Cela nous amènera à faire un certain nombre de préconisations.

D'ores et déjà, nous aimerions savoir quelle est votre perception de ce malaise, de ses causes, et connaître les solutions que vous avez déjà pu apporter ou que vous allez apporter à l'avenir à chacun des problèmes identifiés.

On se rend bien compte que le malaise est profond : policiers et gendarmes sont en quête à la fois de sens et de reconnaissance.

En quête de sens : ils s'interrogent parfois sur l'utilité même de leur action et les risques accrus qu'ils prennent souvent aujourd'hui quand ils ont le sentiment d'une réponse pénale insuffisante ou, à tout le moins, inadaptée.

En quête de reconnaissance : ils se sentent parfois insuffisamment soutenus par leur hiérarchie. Cela vaut, ils nous l'ont dit, plus pour les policiers que pour les gendarmes. Il semblerait qu'il y ait chez les gendarmes, un esprit de corps, alors que certains dénoncent dans la police aujourd'hui plus un esprit de caste, de séparation entre les corps par des cadres formés davantage comme des gestionnaires que comme des meneurs d'hommes.

Ils sont en quête de reconnaissance aussi par les politiques que nous sommes tous – et pas seulement vous, monsieur le ministre d'État –, par les médias, qui ont parfois propension, selon eux, à les incriminer assez injustement, alors même que la vérité n'est pas établie par la justice, alors qu'ils devraient travailler en symbiose. À cet égard, on a perçu de part et d'autre un divorce très profond, une césure culturelle entre ces deux mondes qui ne peuvent rien produire s'ils n'agissent pas en symbiose.

Monsieur le ministre d'État, pourriez-vous nous préciser, après l'annonce de la création de 10 000 postes dans les forces de l'ordre – trois quarts pour la police et un quart pour la gendarmerie, ce qu'elle vit mal parce que jusqu'à présent, c'était plutôt du 40/60 –, combien seront affectés par les nouveaux cycles de travail, notamment par la vacation dite « forte » ? Combien seront finalement « annihilés » par la mise en œuvre des normes européennes en matière de temps de travail ou surtout de temps de repos ? Quel sera le chiffre des créations nettes en équivalents temps plein en tenant compte de ces facteurs ?

Deuxième question : toutes les personnes auditionnées s'accordent sur les conséquences néfastes de la gestion des effectifs sur la plaque parisienne. Le problème, on le connaît, mais les solutions sont loin d'être évidentes. Aujourd'hui, la région d'Île-de-France concentre le plus grand nombre de zones difficiles, avec les policiers les plus jeunes ou des encadrants eux-mêmes très jeunes. C'est en plus la région qui connaît le plus fort déficit d'effectifs si l'on compare les effectifs théoriques et les effectifs réels. Il y a donc de fortes chances que les nouvelles promotions qui sortiront des écoles dans les années qui viennent soient affectées prioritairement là, ce qui n'aura pas forcément tendance à rééquilibrer la pyramide des âges. Est-ce que vous envisagez un système de fidélisation, voire même des systèmes d'incitation pour que les anciens reviennent en Île-de-France, pour essayer de contrecarrer ce phénomène ?

À propos des jeunes affectés en Île-de-France, beaucoup – dans la police, pas dans la gendarmerie – nous ont fait part de leurs difficultés à se loger. Comment sont-ils accompagnés ? Je sais qu'il existe un accompagnement, mais les moyens sont insuffisants selon tous ceux qui nous ont rapporté leur expérience personnelle très difficile. Lorsque huit policiers sont en colocation dans un même logement, c'est un vrai problème, notamment pour les plus jeunes vivant en Île-de-France.

Ensuite, puisque nous sommes partis de la vague de suicides chez les policiers et gendarmes, nous avons noté les efforts qui ont déjà été faits en matière de prévention des risques psychosociaux. Cependant, les moyens humains et matériels du service de soutien psychologique opérationnel sont-ils, selon vous suffisants ou prévoyez-vous de les augmenter à court terme, même si l'on espère qu'à long terme ce sont des réponses beaucoup plus structurelles à ce malaise qui seront apportées ?

S'agissant de la question de la formation et du management. On parlait autrefois de meneurs d'hommes, aujourd'hui de gestionnaires ; d'un côté d'esprit de corps, de l'autre, parfois, d'esprit de caste. Ce phénomène a aussi été certainement accentué par l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP), qui a fixé à la police nationale des objectifs strictement quantitatifs et pas qualitatifs. Envisagez-vous de réformer celle-ci ? Comment comptez-vous privilégier, dans le cadre de l'évaluation des services, des critères plus qualitatifs que quantitatifs ?

Cette politique du chiffre avait suivi une politique de proximité, sur laquelle vous ne revenez pas, et qui consistait parfois à demander aux policiers de faire autre chose que leur métier. À la lumière des expériences des deux dernières décennies, quels correctifs comptez-vous apporter ?

En outre, nous sommes très inquiets de l'état du parc automobile et plus encore du parc immobilier. Alors, certes, on fera un peu mieux en 2018 qu'en 2017 ou les années précédentes, mais la réponse qui consiste à dire que l'on fait mieux que les années précédentes nous paraît insuffisante, compte tenu de l'ampleur du problème aujourd'hui. Avez-vous pu évaluer, de façon exhaustive, les manques à la fois dans le parc immobilier, le parc automobile et le reste des équipements ? À combien estimez-vous le montant nécessaire des crédits pour que le parc immobilier retrouve une situation satisfaisante ? S'agissant du parc automobile, à combien estimez-vous l'âge ou le kilométrage au-delà duquel une voiture ne devrait plus pouvoir rouler ? Quels devraient être l'âge et le kilométrage moyens des véhicules ? Au rythme de 2018, combien faudra-t-il d'années pour en revenir à une situation normale ? Ne pensez-vous pas nécessaire une loi de programmation pour donner à nos forces de l'ordre une réponse solide sur plusieurs années ?

Enfin, il y a la question des tâches indues, qui sont dénoncées. À combien sont-elles évaluées ? Comment pensez-vous pouvoir en libérer policiers et gendarmes, sachant que le nombre d'emplois administratifs créés à cette fin ne suffira probablement pas ? On dit communément que les policiers et gendarmes passent les deux tiers de leur temps en tâches procédurales et un tiers seulement en opérationnel. Comment comptez-vous les soulager ? Par l'emploi de personnels administratifs dans les forces de police et de gendarmerie ? Par un allègement de la procédure pénale ? Un projet de loi est en préparation, mais, entre les propositions initiales évoquées dans le cadre des chantiers de la justice et celles qui sont retenues par la Chancellerie, quelle part de temps pourra être libérée ? S'agira-t-il de mesures complètes ou à la marge ? Combien d'équivalents temps plein de policiers seront ainsi dégagés sur le terrain pour la police de sécurité du quotidien (PSQ) ou la police secours ?

De la même façon, irez-vous plus loin dans les pistes pour déléguer des tâches indues aux policiers municipaux ? Par exemple, alors que nous avons légiféré sur ce sujet il y a deux ans, on n'avance pas sur une chose, pourtant simple, qu'est l'accès des policiers municipaux au fichier des plaques minéralogiques ou des permis de conduire. M. Cazeneuve nous l'avait promis pour le 31 décembre 2016, mais ce n'est toujours pas possible en 2018, alors que la loi le permet depuis 2016. Chaque fois, il faut passer par l'intermédiaire d'un agent de la police nationale ou d'un gendarme pour y avoir accès.

Se pose aussi le problème de l'insuffisante qualification judiciaire des policiers municipaux, qui ne peuvent même pas boucler une procédure de contravention à la réglementation municipale du code de la route sans que le policier national soit obligé d'auditionner avant transmission au parquet, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une amende forfaitaire. On pourrait lister ces charges indues qui, aujourd'hui, pèsent sur la police nationale au détriment de la police municipale.

Qu'en est-il aussi de l'administration pénitentiaire ? Celle-ci a-t-elle les moyens aujourd'hui d'assurer les transfèrements ou quand les aura-t-elle et à quelles conditions ? De même, on sait, pour les fréquenter, que beaucoup d'unités de police nationale qui ont une maison d'arrêt dans leur ressort sont très souvent mobilisées par un certain nombre d'événements que l'administration pénitentiaire devrait pouvoir gérer.

L'État a recours depuis un certain nombre d'années à la sécurité privée, par exemple, pour garder les ministères non régaliens. Existe-t-il encore des possibilités pour alléger les tâches de la police nationale et de la gendarmerie ?

Enfin, nous terminerons par la question judiciaire – j'ai abordé la question de la procédure pénale –, ce sentiment d'incompréhension qu'ont policiers et gendarmes vis-à-vis des magistrats, dans les rapports interpersonnels parfois, mais surtout du fait des réponses pénales qui leur paraissent inadaptées, ce qui contribue à saper le moral de vos troupes.

Quelles mesures compenseront l'abandon, de fait ou juridique, de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) ? Les personnels avaient quelque espoir, mais, en entendant les syndicats, il est apparu que cet accord était resté lettre morte.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Tout d'abord, je veux vous dire que c'est un plaisir pour moi d'être entendu par votre commission d'enquête. C'est une excellente chose que le Sénat ait décidé d'auditer l'ensemble des forces de police, de gendarmerie, de manière à savoir où on en était du point de vue des forces de sécurité en France.

Je l'ai dit à l'occasion de l'examen de quelques textes de loi : je suis de ceux qui pensent que la sécurité est la première des libertés et donc, quand il n'y a pas de sécurité quelque part, il n'y a pas de liberté.

Pour avoir exercé d'anciennes fonctions, je sais que ce dont nos concitoyens parlent en général à celui que l'on considère, peut-être à tort, comme responsable de la sécurité, à savoir le maire, ce sont les problèmes de chômage, de sécurité, de logement.

Je vais essayer de vous répondre le plus largement possible.

Vous avez souhaité tout d'abord avoir une brève analyse de l'état des forces de sécurité intérieure.

Au travers des rencontres que j'ai pu avoir à la fois sur le terrain, des discussions avec l'ensemble des directions, que ce soit celles de la police ou de la gendarmerie, en l'espace de huit mois, j'ai pu, comme vous, percevoir le malaise qui existait dans nos forces de sécurité.

Ce malaise a des origines tout à fait diverses. La première origine, c'est la baisse des effectifs qui est intervenue dans la période 2007-2012. Je ne porte aucun jugement de valeur parce que nous subissons une crise économique profonde, mais force est de constater qu'entre 2007 et 2012, 12 500 postes ont disparu parmi les forces de sécurité, police et gendarmerie réunies.

Au moment même où nous venions de supprimer ces postes est arrivée la période des attentats. Il y a eu une espèce d'effet ciseau entre la nécessité d'assurer la sécurité au quotidien et, en même temps, la lutte contre le terrorisme, qui nécessitait forcément un engagement autre de nos forces de sécurité.

Le résultat, vous l'avez décrit : nos policiers ont dû enchaîner des heures supplémentaires, avec un stress opérationnel accru et des difficultés effectivement extrêmement fortes à pouvoir concilier à la fois vie professionnelle et vie personnelle.

Lorsqu'on analyse - j'en parlerai plus longuement tout à l'heure - le problème des suicides au cours de cette année ou des dernières années, on s'aperçoit que c'est le cumul du stress professionnel et de difficultés personnelles liées éventuellement à l'éloignement du domicile qui crée des situations de tension et, finalement, des situations de désespoir.

Je parlais de la diminution des effectifs qui est intervenue entre 2007 et 2012. À partir de 2012, on a assisté à la reprise d'un certain nombre de postes puisque, sous le précédent gouvernement, entre 2012 et 2017, ont été créés 8 800 postes. Ces postes ont été plutôt concentrés sur des services spécialisés parce que des problèmes nouveaux étaient nés : renseignement, police aux frontières, CRS pour le maintien de l'ordre. De ce fait, nous avons pris du retard dans la police de sécurité quotidienne, celle que nos concitoyens voient dans la rue.

En outre, il y a toujours une période de décalage entre le moment où la décision de créer des postes est prise et ses effets puisqu'il faut le temps que les promotions sortent des écoles. Pour pallier ces difficultés, on a réduit la durée de la scolarité de 11 mois à 6 mois dans les dernières années. Cela peut expliquer aussi les problèmes d'adaptation : quand on fait 6 mois de scolarité, la formation est moins importante que celle que pouvaient recevoir les générations précédentes.

En 2017, on a enregistré un pic de sortie de scolarité de 4 800 personnes, contre 400 en 2012, ce qui donne une idée du point de chute où l'on était tombé. L'effet déceptif a été d'autant plus important qu'on avait annoncé un certain nombre de postes, mais il fallait évidemment que les

élèves sortent de l'école. Sur le terrain, on ne l'a pas tout de suite ressenti et les forces de sécurité, police ou gendarmerie, ont constaté qu'ils n'étaient pas plus nombreux.

Dans le même temps, les problèmes rencontrés par les forces de sécurité se sont accrus. Vous avez cité l'attentat survenu contre les policiers Jessica Schneider et Jean-Baptiste Salvaing, alors même qu'ils n'étaient pas en service, tués l'un devant leur domicile, l'autre à l'intérieur, dans des conditions particulièrement terribles, puisque leur enfant se trouvait à l'étage quand sa mère a été tuée. On comprend qu'il y ait eu ce sentiment de malaise des policiers.

Quelque temps après est survenu l'attentat de Viry-Châtillon, avec l'incendie du véhicule. À ma prise de fonctions, je suis allé voir à l'hôpital l'un des policiers, celui qui avait été le plus gravement atteint. Un an après cet événement, il était encore en opération, parce que son visage avait été totalement brûlé. On comprend donc que les policiers aient exprimé un sentiment de révolte, qui a eu les conséquences que vous connaissez.

Que sommes-nous en train d'essayer de faire ? D'abord, à nouveau, d'augmenter les effectifs, puisque le Président de la République, dans son programme, a souhaité pouvoir embaucher 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires au cours du quinquennat, dont 2 000 cette année, avec la répartition que vous avez indiquée. Nous avons toujours ce même effet report, mais moins important que par le passé, puisque nous bénéficions des sorties d'école de 2017.

J'ai demandé quels effectifs de police supplémentaires seraient sur le terrain en 2018 par rapport à 2017 : très exactement 200 gardiens de la paix supplémentaires. Nous embauchons, en outre, 500 agents administratifs cette année pour remettre autant de policiers sur le terrain, ainsi que 215 adjoints de sécurité. Au total, la police nationale devrait compter 1 200 agents supplémentaires dès l'année 2018, ce qui nous permet de mener la police de sécurité du quotidien.

Deuxième origine du malaise des policiers : la vétusté à la fois de l'équipement immobilier et de l'équipement matériel. Pourquoi cette vétusté de l'équipement immobilier, à la fois des casernes de gendarmerie, mais également des commissariats de police, perdure-t-elle ? Tout simplement parce que, dans les dernières années, on a mis l'accent sur l'embauche de policiers supplémentaires au détriment de l'investissement dans l'immobilier. Aujourd'hui, nous avons repris l'investissement dans l'immobilier de manière à répondre aux réels besoins d'aujourd'hui.

Pour cela, nous avons dessiné un profil d'augmentation forte des budgets. Pour l'année 2018, les moyens des forces de sécurité intérieure s'établissent à 12,8 milliards d'euros, police et gendarmerie réunies. Vous connaissez la mécanique des gels budgétaires : j'ai donc comptabilisé non pas ce qui est annoncé, mais ce qui sera exécuté concrètement cette année.

En mettant à part les crédits mis en réserve, les crédits devraient évoluer de la manière suivante : pour la police nationale, après application du gel budgétaire, l'évolution devrait être de 2,9 % par rapport à 2017, soit plus de 109 millions d'euros. Hors masse salariale, les crédits de fonctionnement et d'investissement devraient augmenter de plus de 6,7 % à 72 millions d'euros. Si l'on compare à l'année 2015, la hausse est de 713 millions d'euros, dont 256 millions d'euros pour les budgets de fonctionnement et pour les budgets d'investissement, soit une augmentation de 28,6 %. La pente est donc relativement rapide.

Pour la gendarmerie nationale, la hausse est de 2,1 % par rapport à 2017, soit 110 millions d'euros, dont 76 millions d'euros au titre du budget de fonctionnement et d'investissement, soit une hausse de 6,1 %. Là encore, par rapport à 2015, la hausse est de 9,4 % (452 millions d'euros, dont 194 millions d'euros de budget de fonctionnement et d'investissement, soit 17,4 % de plus).

Nous avons prévu des crédits qui seront pérennisés sur toute la durée du quinquennat.

C'est sur ce scénario que nous avons lancé la police de sécurité du quotidien. Parce que nous ne voulions pas définir une nouvelle doctrine à partir du sommet simplement en consultant les directions de la police nationale et de la gendarmerie, nous avons lancé une grande consultation, qui a recueilli 72 000 réponses. Celles-ci nous permettent de voir ce que sont les préoccupations de la base. Les problématiques que vous avez évoquées, et auxquelles je vais essayer de répondre, ont bien évidemment surgi dans les réponses qui nous ont été faites.

En même temps, les préfets ont organisé 500 réunions comprenant à la fois des élus, des acteurs de la sécurité, qu'ils soient membres des polices municipales, membres des entreprises privées de sécurité, qui sont présentes maintenant dans un certain nombre de manifestations en renfort des forces de sécurité nationale. Nous avons reçu une cinquantaine de contributions d'une trentaine de pages chacune, nous donnant une matière extrêmement riche. Nous avons été obligés de recourir à un institut de sondage pour prioriser les réponses reçues.

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, qu'une partie des policiers et des gendarmes est utilisée pour ce qu'ils appellent les « tâches indues » et les difficultés de la procédure pénale. Les policiers et gendarmes nous disent que, pour une heure d'enquête ou de présence sur le terrain, ils ont sept heures de procédure derrière, et qu'ils ne se sont pas engagés dans la police pour cela. D'où une certaine déception.

Au travers de la police de sécurité du quotidien, nous voulons agir sur l'ensemble de ces points.

D'abord, la PSQ doit être davantage respectée. L'État doit soutenir ses forces de l'ordre dans les épreuves qu'elles peuvent connaître. Cela passe d'abord par la réforme de la procédure pénale, sur laquelle nous travaillons avec la garde des sceaux. Il n'y a plus d'antagonisme entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, et vous verrez les fruits de ce travail prochainement puisque cette réforme devrait être soumise au Parlement en juin.

Outre la réforme de la procédure pénale, 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.

Une police respectée, c'est aussi une police bien dotée. Nous avons annoncé il y a un mois environ un grand plan de rénovation des bâtiments à hauteur de 196 millions d'euros par an pour la police nationale et de 101 millions d'euros cette année et 105 millions d'euros à partir de l'année prochaine pour la gendarmerie. Ces dotations permettront la réalisation de 78 opérations nouvelles.

Compte tenu de la vétusté d'un certain nombre de bâtiments, j'ai souhaité qu'un effort particulier soit fait en faveur non pas d'opérations nouvelles, mais de la maintenance lourde (50 millions d'euros à l'horizon de 2020). En 2005, point le plus bas, nous étions à 14,7 millions d'euros.

Nous avons décidé de décentraliser au niveau des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) 50 millions d'euros par an. Les procédures dans la police sont un peu lourdes : pour pouvoir réparer quelque chose, il faut passer des bons de commande, *etc.* Les DDSP, en relation avec les commissaires de police, auront ainsi la possibilité d'engager de petits travaux à discrétion. Selon des témoignages que j'ai recueillis dans des commissariats de police, plutôt que d'attendre, les policiers se cotisaient pour remplacer dans l'urgence telle ou telle chose. Le fonctionnement n'en sera que plus souple.

Pour l'équipement des forces, un effort significatif sera consenti : 150 millions d'euros pour la police et 83 millions d'euros pour la gendarmerie. Ces chiffres ne sont entièrement significatifs en raison des effets de pic liés aux marchés pluriannuels. Nous tendons vers un achat de 3 000 nouveaux véhicules par force, et nous continuerons à moderniser l'armement par l'achat de *tasers*, de pistolets, de gilets, *etc.*

La police de sécurité du quotidien sera une police toujours plus connectée. Nous passerons d'une police du XIX^e siècle à une police du XXI^e siècle. La gendarmerie est d'ores et déjà équipée presque intégralement en smartphones et tablettes Neogend, dont elle possède 67 000 terminaux, et

la police nationale va monter en gamme puisque 22 000 nouveaux dispositifs viendront s'ajouter aux 27 000 déjà déployés. Cela permet à nos forces de gagner un temps précieux : alors qu'un contrôle prenait un quart d'heure, puisqu'il fallait téléphoner au commissariat pour vérifier si la personne contrôlée était dans les fichiers, avec ces terminaux, on dispose de l'ensemble des données en l'espace d'une minute. Cela permettra également la forfaitisation des petits délits : le policier verra immédiatement si la personne contrôlée n'est pas fichée et pourra lui infliger une amende dont il s'agira d'obtenir le recouvrement. À cet égard, nous travaillons avec le ministère des comptes publics sur la facilitation des recouvrements.

Nous déployons également des caméras-piétons : nous en ajouterons 10 400 aux 2 600 déjà en fonctionnement. C'est un changement important : les policiers, sachant que la scène d'interpellation sera filmée, seront obligés à une certaine réserve ; et la personne interpellée ne pourra plus prétendre que les policiers l'ont agressée. Ce ne sera donc plus parole contre parole, comme c'est très souvent le cas aujourd'hui.

Nous développons une police sur mesure. Une des grandes leçons de la consultation est qu'on n'a pas le même type de délinquance et de criminalité partout. Dans certains lieux, c'est le trafic de stupéfiants qui domine, dans d'autres, les cambriolages. Aussi l'organisation de la police doit-elle être adaptée à chaque zone. C'est pourquoi nous donnerons beaucoup plus de latitude aux DDSP. Sur les zones retenues pour être des quartiers de reconquête prioritaire – trente dès cette année et trente autres d'ici à la fin du quinquennat –, nous affecterons entre 15 et 30 personnes supplémentaires, sélectionnées selon leur profil. La discussion entre la direction générale de la police nationale et les DDSP aura pour finalité d'adapter le profil des personnes qui seront affectées au type de délinquance. Nous ferons bénéficier 20 départements d'effectifs supplémentaires, pour un total de 500 fonctionnaires.

La politique du chiffre, dont policiers et gendarmes se plaignent, est une politique de dupes. Les policiers savent que, pour faire du chiffre, il faut aller dans tel quartier et faire dix interpellations, mais on ne s'attaque aucunement au problème. Pour résoudre les problèmes, on ne fait pas du chiffre : l'enquête sera longue, le dispositif à mettre en place sera peu productif. Aussi voulons-nous remplacer les incessants *reporting* par des contrôles *a posteriori* et aléatoires, complétés par des sondages sur l'évolution de la perception de la délinquance dans la population.

Enfin, nous voulons une police plus partenariale, dont les stratégies doivent être élaborées avec les élus : nous avons demandé à tous nos policiers et gendarmes de prendre contact avec les maires avant l'été. Déjà, les brigades de contact de la gendarmerie vont voir régulièrement les commerçants ou les directeurs d'écoles, et font remonter ensuite un certain nombre de renseignements. L'idée est d'agir sur ce qu'on appelle le « continuum de sécurité ». Les forces présentes sur le territoire sont bien sûr

la police et la gendarmerie, mais il y a aussi beaucoup de polices municipales, car plusieurs villes moyennes se sont professionnalisées, ont investi dans la vidéoprotection ; de plus, pour tous les grands événements, il faut compter avec les agents des entreprises de sécurité privée. Nous avons donc chargé deux députés de faire un rapport dans les prochaines semaines sur ce continuum de sécurité, et d'examiner quelles sont les possibilités d'accroître l'action de la police municipale, ainsi que celle des agents de sécurité privés, sous condition de professionnalisation.

Sur le temps de travail, la première problématique découle de la directive européenne. Le gouvernement précédent avait signé, peu avant la fin du quinquennat, un protocole avec les forces de police, notamment sur la vacation forte. Nous avons demandé un moratoire d'un an sur la vacation, et nous avons chargé l'Inspection générale de l'administration de nous faire un rapport sur cette question. Autant dans les zones denses, où les effectifs sont importants, nous n'avons pas trop de difficultés, autant dans les zones moins denses, les fonctionnaires sont soit en vacation forte, soit sur le terrain, ce qui pose problème. D'où le moratoire.

Il existe déjà un certain nombre de primes, notamment pour fidéliser dans la région parisienne, où l'on effectue généralement ses premières années. Les cinq ou huit ans ne suffisent manifestement pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En effet !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Nous allons donc examiner un certain nombre de revendications. Par exemple, les policiers demandent à bénéficier de la gratuité dans les transports de la région d'Île-de-France. La problématique du logement existe pour les policiers mais aussi, hélas, pour les autres professions. Il est structurellement plus difficile de construire en Île-de-France en raison de l'empilement des couches administratives.

Beaucoup de policiers sont affectés assez loin du lieu où vit leur famille. Quand on partage un appartement à cinq, six ou sept, on ne vit pas dans les meilleures conditions et l'on n'a qu'une envie, celle de repartir chez soi.

La question des suicides m'a particulièrement affecté quand j'ai pris mes fonctions, et j'essayais pour chaque cas de distinguer ce qui relevait de l'institution et ce qui était de l'ordre de la vie personnelle. En fait, les choses s'interpénètrent beaucoup. J'ai donc demandé à la fin de l'année dernière au directeur général de la police nationale et au directeur de la gendarmerie de travailler sur une analyse des causes. Nous ne disposons pas d'une analyse précise de l'environnement, qui nous permettrait sans doute de dégager de grandes tendances et de mettre en place des mesures préventives. J'ai notamment constaté qu'un policier ne dira jamais qu'il a des difficultés psychologiques. Aussi convient-il que chaque policier passe régulièrement des examens devant la médecine du travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le supérieur direct peut avoir aussi un rôle.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – En effet. Il y avait autrefois dans les commissariats des moments de convivialité. Désormais, les fonctionnaires ont tendance à quitter le poste dès leur tâche achevée. À l'inverse, parce qu'ils vivent ensemble, les gendarmes ont un sentiment d'appartenance à un groupe, qui tend à disparaître dans la police nationale et qu'il nous faut recréer.

Oui, l'entrée en vigueur du protocole PPCR a été reportée d'un an. Pour la police et la gendarmerie, nous avons toutefois maintenu certaines mesures sociales, à hauteur de 59 millions d'euros. Elles seront mises en œuvre en 2018.

Mme Samia Ghali. – L'approche globale fonctionnait bien. Vous la remplacez par la police du quotidien. L'état d'esprit de l'approche globale sera-t-il préservé ? Il s'agit d'associer tous les acteurs concernés par la sécurité.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – En parlant de police partenariale, j'avais justement en tête cet aspect global. Les groupes de sécurité locaux réunissent un commissaire de police et les élus du terrain, car la criminalité – et la réponse à y apporter – se caractérise non pas à l'échelle d'une agglomération, mais quartier par quartier. À Marseille, la guerre des stupéfiants pose de vrais problèmes.

L'approche doit être plus globale : l'urbanisation, l'architecture, l'équipement culturel et sportif jouent beaucoup et la réponse ne peut pas être simplement sécuritaire. Souvent, les policiers disent qu'ils ne sont que le dernier maillon de la chaîne, sur lequel se portent tous les regards. À cet égard, les politiques nationales doivent s'articuler avec les politiques locales ; d'où l'importance du dialogue avec les maires et, pour les politiques de reconquête républicaine, nous travaillons avec le ministère de la justice, mais aussi avec le ministère du logement, l'éducation nationale, les services sociaux...

À Marseille, il manquait du personnel pour la sécurité publique. Ce pourquoi nous y avons concentré des effectifs. Votre dernier préfet chargé de la sécurité n'était pas mauvais, c'est pour cette raison que nous l'avons recruté au ministère de l'intérieur ! Nous allons faire en sorte que son successeur applique les mêmes pratiques.

M. Henri Leroy. – Vous avez fait un constat. Nous avons entendu quasiment tous les policiers, sauf un syndicat.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il va venir.

M. Henri Leroy. – Vous soignez avec des pansements. Pourtant, toute la police, tous les préfets font le même constat que vous : il n’y a plus de chefs, ou tellement qu’on ne les identifie plus ; pas de moyens, ou très peu, périmés. Ce n’est pas de votre faute, monsieur le ministre d’État, puisque vous n’êtes là que depuis huit mois. C’est une longue maladie. Les policiers perdent leur identité, ne savent plus où ils vont.

Créez, monsieur le ministre d’État, une nouvelle police ! Il faut tout restructurer. Complètement. Vous faites le généraliste : prenez des spécialistes, mettez-les ensemble, mais pas pour enterrer le sujet, comme disait Clemenceau, en créant une commission. La police va très mal, elle est au bord de l’explosion. Certains nous ont dit qu’ils s’organisaient pour faire porter tout le monde pâle. Quand allons-nous prendre le dossier à bras-le-corps, pour créer une police du XXI^e, voire du XXII^e siècle ? Il faut tout refondre. Ne restez pas l’infirmier...

M. Gérard Collomb, ministre d’État. – Allez voir les propositions que nous avons faites pour la police de sécurité du quotidien.

M. Henri Leroy. – J’en ai pris connaissance.

M. Gérard Collomb, ministre d’État. – Ce ne sont pas simplement des pansements. Le sujet est sensible, on ne peut pas tout changer en quelques mois. Il faut d’abord gagner la confiance, puis lancer des réformes de fond. Mais vous avez raison, j’ai constaté depuis mon arrivée une certaine désespérance, une interrogation sur le sens du métier et la place de la police dans la société : quand il y a urgence, bravo les policiers ; dès qu’il y a un problème, tout le monde nous tombe dessus ! Il faut être vraiment solide pour faire le travail de la police aux frontières, par exemple, dans les Alpes-Maritimes, car les médias y attaquent sans arrêt notre action. Aussi faut-il que notre société s’interroge sur la façon dont elle veut être gérée. Si tout le monde a du mépris pour les forces de l’ordre, il ne restera plus que la loi du plus fort.

M. Alain Marc. – La réglementation européenne sur le temps de travail s’applique-t-elle aussi aux militaires ? Et le moratoire ? Si oui, que se passe-t-il en opération ? Rapporteur pour avis du budget de l’administration pénitentiaire, je sais que le problème du logement se pose aussi pour les surveillants de prison affectés à Paris : certains dorment dans leur voiture en attendant de trouver un logement, éventuellement en colocation. J’ai accompagné récemment une brigade de contact de la gendarmerie. Les gendarmes qui en sont membres passent 70 % de leur temps sur le terrain, au contact, et non à travailler sur des procédures, dont l’allègement est indispensable, sauf à les confier à d’autres fonctionnaires. Grâce à ces brigades, les élus et la population sont en contact avec les forces de l’ordre ; même, des gendarmes donnent leur numéro de téléphone portable aux populations rurales. C’est une expérience très intéressante à développer.

Depuis que la police et la gendarmerie sont sous votre égide, on parle beaucoup moins de guerre des polices et de la gendarmerie, et cela fonctionne assez bien. Ce matin, un article dans *Le Midi Libre* faisait état d'un problème avec la douane, lors d'une saisie au viaduc de Millau. Le procureur de la République a déploré dans la presse que la police et la gendarmerie n'aient pas été mises dans le coup, ce qui aurait permis d'arrêter aussi les éclaireurs. Comptez-vous changer le *modus operandi* ? Ce n'est pas un cas isolé. On me dit en outre que les douaniers peuvent ouvrir le coffre d'un véhicule, mais pas les policiers, car celui-ci est considéré comme une extension du domicile et qu'il faudrait changer la Constitution pour modifier cet état de choses.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Cela tombe bien !

M. Alain Marc. – C'est une demande des policiers et des gendarmes.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Oui, les brigades de contact sont un outil exceptionnel, et nous allons faire passer leur nombre de 40 à 250 dans les prochaines années. Nous devons donner à la police cette même culture : dans les quartiers, il doit y avoir des référents au sein du commissariat de police, qui aient un correspondant dans les conseils de quartier.

Les interprétations des services sont parfois différentes, mais nous nous efforçons d'améliorer et d'accroître leur coopération. Dans les *go fast*, on évite en général d'alerter la voiture ouvreuse, mais on essaie d'arrêter tout le monde.

M. Alain Marc. – C'est le procureur qui s'est exprimé.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il serait mieux qu'il porte ses jugements en interne avant de s'exprimer devant la presse.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – La crise est vraiment profonde. Elle n'est pas de votre fait. Il convient d'entreprendre une vraie réforme structurelle, avec de véritables mesures qui peuvent être de fond ou, au contraire, très simples. Ainsi, les membres de la police scientifique se plaignent d'avoir à décliner leur identité devant tout le monde lors des interventions. Le désespoir créé par l'éloignement des familles pourrait être traité par un plan d'accompagnement similaire à celui qui a été mis en place pour les forces armées.

Oui, pour que la police soit respectée, la réponse pénale doit être à la hauteur. Nos policiers sont en face de jeunes de douze ans armés, sont brûlés dans leurs voitures par des cocktails Molotov. Peut-on faire évoluer l'ordonnance de 1945 sur les mineurs ? Les règles des mandats de dépôt ? Il faut aussi que les policiers se sentent soutenus et défendus, notamment en cas de polémique. Leur parole doit être considérée par les magistrats.

Pourquoi ne pas faire copiloter les différentes directions qui relèvent du ministère de l'intérieur, comme la DGSE, la DGSJ, la SRPJ ou la DRSPN ?

M. Michel Boutant, président. - Je propose à nos trois derniers collègues ayant demandé la parole d'intervenir successivement, avant une réponse groupée du ministre.

M. Jean Sol. - Je salue les mesures que vous prenez, Monsieur le ministre, tout en soulignant qu'elles seront insuffisantes. On sent, au travers des auditions que nous conduisons, que le management fait défaut dans les forces de sécurité. Le soutien et la reconnaissance à leur égard est insuffisant et une amélioration en la matière passe par un management harmonisé et décloisonné entre les différentes forces de sécurité, à tous les niveaux. Ce soutien et cette reconnaissance passent aussi par une formation adaptée. Mes collègues ont évoqué un tronc commun de formation, voire une académie favorisant les échanges entre la hiérarchie et les forces de l'ordre de tous niveaux. Cela doit également inclure une formation des forces de l'ordre à se confronter à la mort. C'est une cause du mal-être : les policiers notamment ne sont pas suffisamment préparés à affronter la mort. J'ajoute aux causes sur lesquelles il faut agir la réforme de la procédure pénale et la protection des familles. L'angoisse de ces familles, qui sont souvent éloignées géographiquement, est réelle, notamment pour les familles des policiers qui exercent en Île de France et qui habitent souvent loin. Il faut un véritable plan d'accompagnement de ces familles. Enfin, la hiérarchie entre le sommet et la base, même si elle est indispensable, pourrait sans doute être partiellement gommée pour favoriser de meilleurs rapports.

Mme Anne-Catherine Loisier. - J'ai le sentiment que la problématique du management ne se pose pas de la même manière pour les policiers et les gendarmes. S'agissant de la gendarmerie, il me semble que l'on est davantage dans un problème de reconnaissance, d'où de nombreuses questions concernant les effectifs de gendarmerie. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi le ratio entre policiers et gendarmes évolue au détriment des gendarmes ? On était auparavant dans une répartition à 60 % de postes de policiers créés et 40% de postes de gendarmes. Sur les 10 000 postes créés, on se situe à peine autour de 25 % de gendarmes. Comment l'expliquez-vous ? On observe dans nos territoires ruraux, une véritable carence de la présence de gendarmes. Par ailleurs, pourquoi le nombre de gendarmes recruté par la DGSJ est-il si peu important ?

M. Philippe Dominati. - Je souhaite rebondir sur la réponse apportée à notre collègue Henri Leroy. Les chiffres que vous avez évoqués ne sont pas ceux que l'on trouve dans la discussion budgétaire. Vos propos, très complets, laissent entendre qu'il existerait une continuité entre la politique menée à partir de 2012 et aujourd'hui. Dans la réponse apportée à Henri Leroy, vous laissez entrevoir de possibles réformes à cette politique, ce qui est une bonne chose. Ce n'est pas tant un problème d'effectifs qui ressort : la question n'est pas en réalité de savoir s'il fallait ou non diminuer les

effectifs en période de crise économique, et s'il faut les augmenter compte tenu des attaques terroristes qui se sont déroulées depuis. Si on compare la dernière loi de règlement dont on dispose, celle pour 2016, et la loi de règlement pour l'année 2006, on s'aperçoit que les crédits sont de 30 % supérieurs à ce qu'ils étaient dix ans auparavant s'agissant des personnels, et 5 % inférieurs pour le fonctionnement. Ce point nous différencie dans le débat budgétaire : si on a des effectifs mais pas de moyens, effectivement vous devenez un infirmier qui panse davantage qu'il ne soigne. Si vous pérennisez la police de sécurité du quotidien, qui ne fait l'objet à ce stade que d'une expérimentation, mais pas de moyens spécifiques, on parviendra effectivement peut-être à diminuer le fossé qui sépare nos approches. Le principal objet de cette commission d'enquête, ce sont les moyens dont nos forces de sécurité ont besoin. J'aimerais donc savoir si vous considérez que le ratio actuel entre fonctionnement et investissement, soit 12,5 % de l'ensemble des moyens affectés au fonctionnement, vous satisfait ? Vos prédécesseurs ont arraché aux précédents Présidents de la République des moyens supplémentaires, par exemple pour payer les loyers. Vous avez, à juste titre, décidé un moratoire pour échelonner les loyers, ce qui montre bien l'état dans lequel les forces se trouvent. Qu'en est-il d'éventuels échanges avec Bercy pour bénéficier d'un plan d'exception ? Allez-vous vous contenter de la situation actuelle ? Sur la politique générale, que ce soit la décentralisation, la numérisation ou la politique pénale, vous avez été très complet, donc c'est plutôt sur la question des moyens que j'attends des éléments.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Tout le monde peut penser que les mesures que prend le ministre de l'intérieur sont insuffisantes. Certains pensent au contraire que je prends des mesures trop sécuritaires et contraignantes. Ceux-là voudraient que le ministre de l'intérieur soit plus détendu, plus « cool », mais j'ai des comptes à rendre et j'ai accepté ce ministère pour résoudre les problèmes de fond qui peuvent exister.

Concernant le management, Monsieur Sol, je suis d'accord avec vous. C'est d'ailleurs pour cela qu'on juge les commissaires sur la façon dont ils obtiennent des résultats concrets et dont la population perçoit ces résultats. On est en train de donner beaucoup plus de pouvoirs déconcentrés à ces commissaires, en contrepartie ils vont devoir rendre compte des résultats obtenus du fait de ces nouveaux pouvoirs : on est responsable des pouvoirs supplémentaires qu'on obtient. Mais cette évaluation ne peut pas se faire au jour le jour, on juge les résultats sur des périodes de 18 mois au moins.

Concernant le soutien appuyé aux forces de sécurité, vous savez tous à quel point je suis admiratif des résultats obtenus par les forces de sécurité en général, au regard des conditions dans lesquelles elles effectuent leurs missions. Les forces de police et de gendarmerie peuvent évidemment compter sur mon entier soutien. Les manquements à la déontologie qui sont

partout dénoncés sont loin d'être aussi avérés. Nous avons conduit plusieurs enquêtes, très sérieuses, elles montrent toutes que nos forces de sécurité font un travail formidable, dans le respect de la déontologie. D'ailleurs, nous vous transmettrons les rapports dont vous avez demandé la communication, je suis pour la transparence, ça ne pourra qu'aller dans le sens que je suis en train d'indiquer.

Concernant la formation, on va essayer de tendre vers l'académie que le Président de la République avait évoqué, et dont vous avez parlé, même s'il faut toujours en la matière rester modeste, puisque l'on a beaucoup de progrès à faire tant sur la formation initiale que sur la formation continue. Il ne suffit pas de faire de la formation initiale, il faut mettre à jour les connaissances, mais il faut aussi former différemment pour tenir compte du nouveau contexte sociétal.

Sur la question des familles, vous avez raison, il faut travailler pour favoriser une meilleure qualité de vie de famille des agents, même si on doit bien tenir compte du fait qu'un nombre plus important de membres des forces de sécurité est requis en région parisienne.

Une partie des nouveaux effectifs de la police sera affectée à la police de l'air et des frontières (PAF), une autre à la DGSI ou au renseignement territorial, auquel des gendarmes vont être intégrés car nous souhaitons un travail fluide entre les deux forces. Nous essayons de rapprocher les points de vue entre police et gendarmerie, en ce qui concerne les problématiques d'avenir comme la cybercriminalité. Nous progressons beaucoup. S'agissant des ratios, nous avons accru les moyens de fonctionnement de manière très importante, de presque 30 % depuis 2015 en crédits de paiement. L'outil est effectivement fondamental. En l'espace de quelques années, l'équipement en smartphones a transformé la façon dont on travaille sur le terrain. Demain la caméra-piéton changera aussi les choses. Les inventions qui viendront dans le futur changeront complètement la façon d'opérer. La police de demain, ce sera la complémentarité de l'humain et de la technologie. Il faut que l'humain, indispensable, ait les moyens de la réalité augmentée pour appréhender la délinquance. Que ce soit sur les stupéfiants, la prostitution, *etc.*, nous ne sommes plus dans des réseaux locaux mais dans des réseaux organisés à l'échelle mondiale. Pour pouvoir les appréhender, il faut des moyens importants, au moins aussi efficaces que ceux des délinquants. Je suis par exemple impressionné par l'organisation des réseaux internationaux de passeurs. La menace est très forte car le monde s'est globalisé pour l'économie, mais aussi pour la criminalité. Il faut que nous puissions l'appréhender, d'où la nécessité d'une coopération non seulement entre nos services mais aussi à l'international.

M. François Grosdidier, rapporteur. - À propos des caméras-piéton, que j'avais mises en place dans ma police municipale, il faut espérer une accélération du déploiement de cet équipement, qui n'est pas très onéreux et que les personnels acceptent bien. Sur le logement, il y aurait des pistes à

explorer entre police nationale, grands bailleurs sociaux et collectivités. Cette coopération existe déjà entre gendarmerie et collectivités. Je reste un peu sur ma faim sur la question de l'accès des policiers municipaux à certains fichiers. Je voudrais terminer en émettant le vœu que vous nous transmettiez rapidement les rapports que nous avons demandé.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Jacques Toubon,
Défenseur des droits**

(Mercredi 7 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition du Défenseur des droits. Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration. Au titre de votre rôle en matière de déontologie des professionnels de la sécurité, vous êtes en position de nous éclairer sur l'un des aspects au moins que traite notre commission : celui des relations entre la police et la population. Le Défenseur des droits peut en effet être saisi par toute personne estimant avoir subi un usage disproportionné de la force, de la part des agents de la sécurité publique mais aussi de la sécurité privée. Nos auditions des agents forces de sécurité intérieure ont mis en lumière leur sentiment d'être confrontés à des délinquants de plus en plus violents mais aussi à une population souvent hostile. Vous pourrez ainsi compléter l'analyse en nous indiquant si, inversement, les citoyens se plaignent davantage ou non de l'attitude de ces agents. Je rappelle que nous avons une heure pour cette audition. Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité :

Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, prête serment.*

M. Michel Boutant, président. – Je passe à présent la parole au rapporteur de notre commission.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Monsieur le Défenseur des droits, j'aurai plusieurs questions à vous adresser. Quelles sont actuellement les principaux sujets de plainte des citoyens à propos des forces de l'ordre ? Les gendarmes et les policiers sont-ils parfois amenés à vous saisir, comme citoyens ? Par ailleurs, le nombre de vos saisines correspond-il, selon vous, à la détérioration ou, le cas échéant, à l'amélioration des relations entre la police et la population ? Quels sont les résultats de votre enquête conduite début 2016 sur les contrôles d'identité, sont souvent présentés comme un

sujet de discorde entre la police et la population ? Considérez-vous comme indispensable le récépissé que les forces de l'ordre considèrent comme une surcharge procédurale au détriment de l'opérationnel ? Que pensez-vous de l'utilisation des caméras portatives par les forces de l'ordre ? Celles-ci nous semblent à la fois protecteurs des citoyens et des forces de l'ordre lorsqu'elles sont injustement mises en cause. De façon plus générale, quelles sont les relations entre le Défenseur des droits et les forces de l'ordre ? Le Défenseur des droits dispense-t-il aux forces de l'ordre des formations relatives à ses compétences ? Pourriez-vous, le cas échéant, nous préciser la teneur de ces formations, ainsi que le nombre d'agents concernés ? Très souvent, les policiers nous ont fait part de leur perception d'un décalage entre la mise en exergue, par les institutions ou les médias, de débordements, certes condamnables, et le caractère finalement marginal de ces débordements, contrastant avec le climat d'hostilité générale et quotidienne dont ils sont victimes. Enfin, la commission d'enquête se rend prochainement à Calais, où vous vous êtes rendu en juin 2017. Quelle a été votre analyse de la situation sur le plan de l'organisation des forces de l'ordre ? En particulier, vous-a-t-il semblé que leurs agents étaient correctement encadrés ou suffisamment formés pour faire face à cette situation difficile ?

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – Vous avez bien défini notre mission. Depuis que je suis Défenseur des droits, voire depuis la création de cette instance il y a six ans, le nombre des saisines a considérablement augmenté pour désormais dépasser le millier. Parmi les cinq missions qui sont les nôtres, la part prise par l'enregistrement de réclamation est, de loin, la plus grande. La commission nationale de déontologie de la sécurité, auquel le Défenseur des droits a succédé, n'avait quant à elle enregistré que 250 réclamations, alors qu'existait, il est vrai, un filtre parlementaire. Ce chiffre est également représentatif des événements qui ont ponctué l'année 2016 ; les manifestations contre la loi travail ayant, à elles seules, induit plus d'une centaine de réclamations. Le recours des citoyens au Défenseur des droits est donc clairement en augmentation. Est-ce à dire qu'il est possible de se prononcer sur les relations entre la police et la population à l'aune de ce chiffre ? Force est de constater la différence entre la manifestation du 11 janvier 2015, qui témoignait de l'harmonie des citoyens avec leur police, et le malaise généralisé, deux années plus tard, au sein des forces de l'ordre, qui a motivé la création de cette commission d'enquête. Certains sujets suscitent manifestement un malaise entre la police et la population, sans pour autant légitimer le constat d'une perte de confiance de la population dans les forces de sécurité.

D'emblée, la question de la formation est essentielle. Dans toutes les relations que nous avons avec les représentants de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des polices municipales, ou encore des gardiens de prisons ou des vigiles privés, le constat de l'insuffisance de la formation, tant initiale que continue, est posé. Le Défenseur essaie de participer à cette

formation en sensibilisant, chaque année, les élèves-gardiens de la paix aux questions qui relèvent de sa compétence. Les moyens que l'État entend consacrer aux forces doivent également répondre à ces besoins de formation.

Je reviendrai sur six sujets. Le premier concerne le maintien de l'ordre ; sujet actuel puisque le Défenseur des droits a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale d'une demande d'étude sur l'amélioration des méthodes et des principes de la doctrine du maintien de l'ordre dans notre pays. Notre rapport, récemment transmis au Président de Rugy, aborde le thème des « violences policières », ainsi que le contexte particulièrement tendu où évoluent les forces de l'ordre depuis ces trois dernières années. Le constat, tant chez les chercheurs que les acteurs du maintien de l'ordre, est unanime : les méthodes de maintien de l'ordre doivent évoluer vers plus d'accompagnement et contribuer davantage à l'apaisement ; cette tendance s'inscrivant dans la continuité de certaines expériences étrangères. Le renforcement de la formation initiale et continue de toutes les forces employées dans le maintien de l'ordre figure effectivement parmi les propositions de ce rapport. L'intervention de forces non dédiées dans des opérations de rétablissement de l'ordre suscite de nombreuses difficultés. L'utilisation des armes de force intermédiaire doit également évoluer. À cet égard, Bernard Cazeneuve, alors Ministre de l'intérieur, conformément à la recommandation du Défenseur des droits et après le drame du Barrage de Sivens en 2014, a décidé de la fin de l'usage des grenades offensives. D'ailleurs, plus de vingt réclamations concernent des personnes, décédées ou grièvement blessées, dans la plupart des cas, par des personnels non dédiés, ayant utilisé ces armes intermédiaires. Le Défenseur des droits a également demandé un moratoire pour l'utilisation de l'ensemble de ces armes. Les manifestations de 2016 et 2017 ont illustré la tendance à la pénalisation du maintien de l'ordre. Or, nous pensons qu'il faut plutôt recentrer le maintien de l'ordre sur des opérations de police administrative et veiller à mieux encadrer la possibilité de manifester, qui relève d'un droit fondamental. La Préfecture de police va dans ce sens et l'Institut national des hautes études judiciaires vient de lancer des études sur ce sujet. En s'inspirant de l'expérience d'autres pays et en utilisant davantage la communication et l'information préalable, il devrait être possible de contribuer significativement à l'apaisement et à la réduction des tensions. Cette démarche incombe aux ministères de l'intérieur et de la défense, qui ont connu des coupes budgétaires sévères, du fait de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; ce manque de moyens avivant les tensions actuelles.

Le deuxième sujet concerne les contrôles d'identité. Ceux-ci sont-ils conduits de manière discriminatoire ou avec objectivité ? D'une part, ces contrôles suscitent un grand nombre de réclamations, à l'instar des affaires fortement médiatisées, qui sont traitées à la fois au niveau judiciaire et en termes de déontologie policière. D'autre part, le récépissé n'est nullement la

panacée. Ce qu'il faut, c'est pouvoir objectiver le choix de la personne contrôlée.

Pourquoi faut-il que dans un groupe de scolaires, en voyage de classe, seuls quelques-uns soient contrôlés, du fait de caractéristiques visibles évidentes ? Il est clair qu'un tel contrôle d'identité n'a pas été conduit de manière objective. Tel est ce que rappelle l'avis de la Cour de Cassation en 2017 qui confirme une décision de la Cour d'appel de Paris établissant la responsabilité pour faute de l'État lors d'un contrôle au faciès. Les personnes contrôlées doivent être informées sur le motif du contrôle. En outre, la traçabilité peut être assurée par d'autres voies que le récépissé, comme les nouvelles technologies, qui ont fait leurs preuves pour le contrôle des stationnements à Paris. 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. 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. Le sujet des contrôles d'identité demeure irritant, parce que les représentants des forces de l'ordre invoquent leur nécessité pour conduire la politique du Gouvernement vis-à-vis des migrants. Or, comme le Défenseur des droits n'a eu de cesse de le rappeler depuis ces cinq dernières années, les conditions actuelles des contrôles d'identité créent un climat nocif qu'il serait possible d'améliorer, sans abaisser pour autant le niveau de sécurité.

Troisième sujet : 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.

Quatrième sujet : Calais. En 2012, Dominique Baudis s'y était déjà rendu. En octobre 2015, j'ai remis un rapport sur ce sujet qui a conduit à l'établissement du camp de la Lande qui a cependant été démantelé l'année suivante. Entre 2014 et 2017, le Défenseur a ouvert 51 dossiers impliquant des agissements des forces de l'ordre sur cette zone et dans la plupart desquels la preuve des violences policières alléguées n'a pu être établie. L'avis du Défenseur des droits, rendu public en juin 2017, a ainsi donné lieu à toute une série d'avis. Il y a quinze jours encore, j'ai dépêché une mission

pour évaluer la situation des plusieurs centaines de migrants implantés dans des campements et des bidonvilles notamment situés à Calais. Il est manifeste que les forces de sécurité, face aux migrants, que ce soit sous le métro parisien ou à Calais, demeurent laissées à elles-mêmes, faute de consignes fermes ou claires. Cette tâche est particulièrement difficile, puisqu'elle va à l'encontre des missions normales de protection assumées par la Police et la Gendarmerie. Sur le sol de France, ces migrants sont les personnes les plus vulnérables. Or, aujourd'hui, ce rôle essentiel de protection est largement occulté par la répression, via l'utilisation d'armes intermédiaires et suite aux consignes du Ministre de l'intérieur, visant à éviter l'implantation de ces personnes. Sept dossiers sont actuellement instruits par le pôle de déontologie du Défenseur des droits et un rapport retraçant les dernières visites des lieux d'implantation de migrants devrait être prochainement publié.

Cinquième sujet : le refus d'enregistrement de plaintes est récurrent, en matière notamment de harcèlement sexuel. En effet, il est très difficile pour les victimes de déposer plainte dans les brigades de gendarmerie ou au commissariat. En outre, lorsque le Défenseur des droits dénonce un manquement et demande une sanction disciplinaire, il n'obtient aucun retour que ce soit de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale ou de l'Inspection générale de la Police nationale. Une formation plus poussée à l'écoute et à l'enregistrement systématique des plaintes, alliée à une plus grande transparence du système disciplinaire, contribuerait à apaiser les esprits et infirmerait le sentiment, dans la population, d'une impunité des forces de l'ordre.

Je terminerai mon propos en évoquant l'état moral des forces de sécurité. L'augmentation du nombre de suicides, qui a concerné 47 policiers et 16 gendarmes, est à l'origine de la création de votre commission d'enquête. La lassitude ou la colère des membres des forces de l'ordre et de leurs conjoints s'explique notamment par leur sollicitation croissante. Certains comportements, relatés dans les dossiers enregistrés par le Défenseur des droits, peuvent s'expliquer par la fatigue physique et l'usure des personnels ; l'année 2016 étant particulièrement éprouvante, suite à la lutte contre le terrorisme, après les massacres du 13 novembre 2015, et aux différentes manifestations contre la loi travail, sans compter Nuit debout et Notre Dame des Landes, ou encore la situation des migrants. Pour preuve, le démantèlement du camp de la Lande a mobilisé des centaines d'effectifs. La pression exercée par la politique du chiffre participe également à ce climat. D'autre part, les forces de sécurité ne sont pas placées dans une situation homogène ; la réforme de 2009 n'ayant pas été poussée à son terme. En effet, subsistent des différences entre les fonctionnaires de la Police nationale et les militaires de la Gendarmerie, ainsi qu'entre territoires. Le directeur général de la Police nationale a envisagé la création en 2019 d'une académie de police destinée, je le cite, « à regrouper en un seul et même lieu la totalité des commissaires, des officiers et des gardiens de la paix, afin de faciliter le

brassage, la connaissance et la reconnaissance mutuelle de l'ensemble des corps de police ». Une telle proposition souligne les différentes disparités entre les différents grades de la Police nationale qui transparaissent dans les dossiers que nous instruisons. De nombreux policiers éprouvent la violence et l'hostilité de la population. Est-ce à dire que le seuil de tolérance réciproque entre populations et forces de l'ordre s'est abaissé depuis ces vingt dernières années ? D'autres se sentent visés par des personnes cherchant à atteindre leur intégrité physique. Cette perception de la violence par les forces de l'ordre alimente leur sentiment d'insécurité et de peur.

M. François Grosdidier. – Des guet-apens existent !

M. Jacques Toubon. – À cela s'ajoute la perception que les violences visant les policiers sont moins réprimées et que la hiérarchie ne les soutient pas, ce qui avive un sentiment d'injustice. Tel est ce que les dossiers nous enseignent ! Enfin, je rappellerai que le Défenseur a instruit des dossiers de harcèlement sexuel à l'intérieur des forces de sécurité, parmi lesquels trois mettent en cause les militaires de la Gendarmerie nationale.

Mme Brigitte Lherbier. – Le Défenseur des droits est à l'écoute des plus faibles et plus vulnérables. Je déplore cependant la disparition du Défenseur des enfants !

M. Jacques Toubon. – La Défenseure des enfants n'est autre que mon adjointe et elle agit notamment en faveur des mineurs isolés dans votre département !

Mme Brigitte Lherbier. – La discrimination existe, comme j'ai pu le constater à la fois comme adjointe chargée de la sécurité de la ville de Tourcoing et comme directrice des études de l'institut d'études judiciaires. Les étudiants des « minorités visibles », que vous évoquiez, ne trouvaient que très difficilement des stages à l'issue de leurs études. Mais dans un autre sens, j'ai pu mesurer la haine dans le regard des plus jeunes que je rappelais à l'ordre suite à des incivilités. Ce climat d'incompréhension relève d'un problème de société. Demander à la police de se rapprocher de la population est certes louable, mais sur le terrain, de nombreuses instances, comme les centres sociaux ou les écoles, fournissent aussi des repères. La police n'est pas la mieux placée pour jouer un tel rôle ! Les policiers étaient souvent victimes de guet-apens dans des zones urbaines prioritaires accueillant une forte concentration de populations d'origine étrangère ; ce qui explique certaines statistiques. Alors que la police municipale fonctionne de manière relativement transparente avec les élus, le fonctionnement des commissariats me semble beaucoup plus opaque.

M. Jacques Toubon. – Je suis d'accord avec vous. Il faut conserver au travail social toute son importance et toute sa valeur. L'administration, la police, n'a pas à assumer ce qui relève du travail social ! L'État, les départements et les communes doivent ainsi préserver la spécificité du travail social !

M. Henri Leroy. – Au lieu d’entendre le Défenseur des droits, j’ai eu l’impression d’assister à une plaidoirie contre les membres des forces de l’ordre qui ne peuvent que saisir leur hiérarchie !

M. Jacques Toubon. – Ils peuvent également saisir le Défenseur des droits !

M. Henri Leroy. – Très peu le font ! Le Défenseur des droits doit également être celui des forces de l’ordre. L’utilisation des forces non dédiées relève du commandement. Il faut distinguer entre le maintien de l’ordre, préventif, et le rétablissement de l’ordre, qui est offensif et où l’utilisation de forces non dédiées est source de dérapages. Votre noble mission devrait être de comprendre l’origine du désarroi éprouvé par les forces de l’ordre, à l’instar de ce qui s’est produit lors de l’affaire Théo, où privées du soutien de leur hiérarchie et de leur ministère, elles ont été systématiquement accusées. En outre, la formation continue existe dans la Gendarmerie et elle est permanente. Devenez le défenseur réel des droits des forces de sécurité plutôt que d’instruire leur procès !

M. Alain Cazabonne. – Les forces de l’ordre, lors des contrôles d’identité, sont souvent sur le qui-vive et font parfois preuve d’une grande nervosité qui nuit à leur relation avec la population. Une meilleure communication des motifs des contrôles permettrait sans doute de réduire ces tensions. Par ailleurs, ne pensez-vous pas que l’image de certains quartiers véhiculée par les médias avive parfois l’angoisse des forces de l’ordre qui y sont déployées ?

Mme Nathalie Delattre. – Dans certaines zones urbaines, on peut parler de délit de contrôle au faciès qui vise les personnes d’origine maghrébine ou africaine. Cependant, les forces de l’ordre soulignent que cette pratique répond à la sociologie des personnes prévenues et que l’intensification de ces contrôles, selon ces critères, est nécessaire. Comment analysez-vous une telle situation ? Lorsque vous donnez un avis, votre objectivité est-elle étayée par des données quantitatives ? En outre, les policiers ne dissuadent-ils pas, en définitive, les citoyens de porter plainte, du fait du classement sans suite qui est susceptible d’intervenir ?

M. Jacques Toubon. – Dans le rapport que nous avons remis au Président de l’Assemblée nationale, nous avons souligné l’importance de faire assurer les opérations de rétablissement de l’ordre par des forces dédiées et de réduire le plus possible l’engagement de forces non spécialisées et impréparées. Deux éléments – l’un statistique et l’autre ponctuel – illustrent la position du Défenseur des droits vis-à-vis des forces de l’ordre : d’une part, dans moins de 10% des réclamations que nous traitons, nous dénonçons un manquement à la déontologie. Ce chiffre illustre notre impartialité. D’autre part, dans l’affaire de Sivens, en novembre 2016, soit deux ans après les faits, nous avons souligné que le gendarme incriminé avait respecté le cadre d’emploi, dans les circonstances nocturnes, de son

arme, comme le confirmera ultérieurement le juge d'instruction. En revanche, après avoir exonéré la responsabilité du personnel de sécurité, le Défenseur des droits a souligné le défaut dans la chaîne de commandements à l'origine de cette affaire. C'est la raison pour laquelle Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, a rappelé les règles de la présence des préfets sur les théâtres d'opération.

Les forces de l'ordre exercent un métier difficile, d'autant plus dans un contexte médiatique sensationnaliste qui rend nécessaire la transparence.

Vous venez de définir une discrimination, à l'instar de ce qu'avaient déclaré les représentants du ministère de l'intérieur pour légitimer les contrôles au faciès. Dans les 26 cas de discrimination visés par la loi, figurent l'appartenance religieuse, l'ethnie ou encore la couleur de peau. Il m'incombe, en tant que Défenseur de droits, de le rappeler.

Enfin, comme le souligne notamment la question du harcèlement sexuel suite à l'affaire Weinstein, le Parquet n'est pas en mesure de donner suite aux plaintes. Effectivement, cette incapacité est de nature à motiver un sentiment d'inutilité chez celui ou celle qui les enregistre. Les nouvelles technologies de dématérialisation ou de numérisation, comme le dépôt de pré-plaintes en ligne, permettraient de faire des progrès dans ce domaine. Toute personne, qui a le sentiment d'avoir été victime d'un agissement contraire au code pénal ou à la déontologie, doit avoir la possibilité de le signifier et de le voir enregistrer.

M. Michel Boutant, président. – Merci, Monsieur le Ministre, pour votre intervention et à vos collaborateurs qui vous ont accompagné durant cette audition.

Table ronde d'associations nationales professionnelles de militaires

(Mercredi 7 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) de la gendarmerie.

Messieurs, vous représentez deux APNM actives au sein de la gendarmerie nationale. Je rappelle que ces associations ont été créées par la loi d'actualisation de la programmation militaire du 28 juillet 2015 et doivent permettre, selon les termes de cette loi, de « *préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire* ».

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Nous souhaiterions en conséquence que vous nous fassiez part de votre analyse sur l'état d'esprit actuel des personnels de la gendarmerie nationale, ainsi que sur les difficultés particulières qu'ils rencontreraient dans l'exercice de leurs missions.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Thierry Guerrero, Jean-Pierre Bleuzet et David Ramos prêtent serment.

M. Michel Boutant, président. – Merci.

Je passe maintenant la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La gendarmerie nationale a été, au cours des derniers mois, touchée par une vague de suicides, mais dans une moindre mesure par rapport à la police nationale. À quoi tient, selon vous, cette différence ? La gendarmerie présente-t-elle moins de facteurs de risques psycho-sociaux ? L'esprit de corps qui caractérise votre institution contribue-t-il à une meilleure prévention ? La gendarmerie nationale, en tant qu'institution, est-elle mieux dotée pour lutter contre les risques psycho-sociaux ?

Comment expliquez-vous l'absence de mouvements comparables à la « Mobilisation des policiers en colère » dans la gendarmerie ? Pensez-vous que cela soit lié au constat que j'évoquais précédemment, sur les risques psycho-sociaux, ou simplement à la culture militaire ?

Où en est-on de l'application à la gendarmerie du protocole social « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) du 11 avril 2016 ? Quel est l'état de la réflexion sur l'application à la gendarmerie nationale des dispositions de la directive européenne de 2003 relative au temps de travail ?

Nous avons pu constater que le moral des forces était souvent affecté par les conditions matérielles. En tant qu'élu local, je connais d'ailleurs les différences de conditions de vie des gendarmes logés dans des casernes mises à disposition par les collectivités territoriales et ceux logés par l'État...

Le moral peut également être affecté par le fonctionnement de la chaîne pénale, au sens large, qui participe à donner ou non du sens au travail des forces de sécurité intérieure. Nous savons que ces dernières consacrent environ deux tiers de leur temps à de la procédure et un tiers seulement à l'opérationnel. À cet égard, que pensez-vous de la réforme de la procédure pénale qui se profile ?

Enfin, la gendarmerie nationale a engagé des efforts en matière de proximité, par le biais de ses brigades de contact. Dans quelle mesure serez-vous impliqués dans la future police de sécurité du quotidien ?

M. Thierry Guerrero. – Je voudrais, à titre liminaire, apporter une précision sur les APNM. Ces associations sont récentes, mais l'expression des gendarmes de terrain a émergé il y a une dizaine d'années déjà, notamment sur l'Internet.

Les gendarmes expriment deux inquiétudes majeures : d'une part, leur retraite ; d'autre part, leurs conditions de travail, que l'on parle d'emploi, de matériel, d'immobilier. Certes, des améliorations notables ont été conduites au cours de la dernière décennie, avec une augmentation sensible des budgets, mais les difficultés persistent. Nous sommes, à cet égard, particulièrement inquiets des annonces faites par le Gouvernement dans le cadre du dernier budget. Or, nous le savons, les conditions de travail influent directement sur le moral des agents.

En ce qui concerne les suicides, il y en a effectivement moins que dans la police. Cela peut être en partie lié, comme vous le disiez, à l'esprit de corps. Mais cela tient surtout, à notre sens, aux différences de conditions de travail : la vie en caserne facilite la détection du mal-être d'un collègue, même si la culture au sein de la gendarmerie est encore imperméable à l'idée d'une possible faiblesse du gendarme.

Par ailleurs, le contexte de travail de la gendarmerie demeure différent : le travail en milieu urbain est plus difficile, le contact avec la

population moins aisé. D'une manière générale, il nous semble que les policiers sont plus sollicités, même si, dans certains secteurs, le phénomène de la rurbanisation tend à rapprocher les conditions de travail du gendarme de celles du policier.

M. Jean-Pierre Bleuzet. – Au sein de la gendarmerie nationale, des choses ont été faites en matière de prévention des risques psycho-sociaux et des suicides depuis 1998, mais un suicide est toujours de trop. Pour avoir une meilleure appréhension du phénomène, des études doivent être conduites sur plusieurs années ; c'est ce que nous avons essayé de faire au sein de GENDXXI, dans l'étude que nous avons publiée l'an passé.

M. David Ramos. – Nous mesurons la responsabilité qui est la nôtre, aujourd'hui, devant vous, tant le sujet est grave et ses conséquences terribles. Les suicides sont la conséquence d'une problématique multifactorielle complexe et dont les symptômes sont perçus, endurés et traités individuellement.

La thématique des suicides est un sujet que nous avons analysé dans le cadre d'une étude publiée l'année dernière. Elle s'attachait à démontrer que la population des « gendarmes » était plus touchée par ce fléau que la majorité de la population civile, exception faite des agriculteurs qui sont aujourd'hui le corps de métier où le taux de suicide est le plus élevé. Notre étude n'abordait pas de manière directe les éléments menant aux actes auto-agressifs mais évoquait l'étroite implication entre les facteurs personnels et les facteurs professionnels.

Choisir d'embrasser la carrière de gendarme, c'est bien plus qu'exercer un métier. C'est un mode de vie. Un gendarme a un lien au service de 96h par semaine en moyenne. Un tel taux de sujétion n'est possible que par la vie en caserne. De la formation initiale jusqu'à la retraite, le gendarme est un militaire qui vit sur son lieu de travail. Qu'il soit en quartier libre, en repos ou en permission, il est sollicité par la population civile qu'il protège, ou par ses camarades qui vont évoquer tel ou tel dossier. Nous disons souvent que le gendarme est un militaire qui est 7j/7 et 24h/24 sur son « territoire d'opération », avec sa famille. La famille subit directement les effets de la disponibilité des gendarmes, appels de nuits qui réveillent toute la famille, horaires à forte amplitude, inquiétude au départ de chaque intervention, sujétion forte.

Il est donc illusoire de penser que la sphère personnelle et la sphère professionnelle puissent être considérées comme deux choses indépendantes, imperméables. Parler de suicide consécutif à des « difficultés personnelles » pour un gendarme est un déni de la spécificité de notre métier.

Ce mode de fonctionnement, adossé à une importante culture militaire, est le socle de cet « esprit de corps » qui existe au sein de l'institution. Il est un pilier de la gendarmerie. Il permet à ces unités en sous-

effectif chronique de tenir la mission, d'assurer la sécurité des français et il permet aux gendarmes de tenir.

Mais c'est également une arme à double tranchant. En effet, vivre sur son lieu de travail prend un autre sens lorsque vous êtes victime de menaces, de harcèlement par votre chef. Il n'existe plus de refuge, plus de barrière. Vous êtes au contact permanent de la source de vos angoisses et de votre mal-être. Ces dernières années, nous avons pu constater une hausse des conflits entre les militaires de terrain et les premiers échelons de commandement, qui doit légitimement poser la question de la sélection et de la formation des personnels titulaires d'un commandement. C'est un problème également lorsque votre logement est insalubre, et que vos conditions de vies sont dégradées.

Choisir d'embrasser la carrière de gendarme, c'est aussi une quête de sens. Vous avez choisi la voie d'un engagement au profit des citoyens, pour la République. Les termes « respect », « justice », « sacrifice » et « reconnaissance » ont un sens dans votre action quotidienne. Mais de nombreux gendarmes souffrent de la multiplication effrénée des « axes prioritaires », des « causes nationales », des « plans d'action », des « réformes pénales ». Tout est urgent, tout est prioritaire. Il ne perçoivent pas l'adéquation pourtant nécessaires à leur secteur, à leur moyens de ces décisions centrales, ils ne ressentent que les heures qui s'accumulent de service coordonné en service coordonné, d'indicateur chiffré en objectif implicite, avec des procédures toujours plus lourdes ou plus complexes, sans vrai formation continue.

Ils sont également sensibles au résultat de leur travail, et je ne parle pas là de statistiques, mais des peines prononcées sur le fondement des procédures judiciaires traitées par les gendarmes. Le Général Soubelet s'était fait l'écho de ce sentiment de peines inadaptées, et du sentiment d'impunité. Je tiens à préciser que, si le sentiment est toujours bien présent, les militaires de la gendarmerie ne sont pas dupes. Ils ne tiennent pas les magistrats pour responsables. Bien au contraire, ils partagent leur peine. Lorsque vous sollicitez début mars une convocation par officier de police judiciaire et que la date d'audience est en novembre, vous prenez vite conscience des contraintes qui pèsent sur le calendrier d'audiencement, vous comprenez le recours aux alternatives aux poursuites, vous comprenez que pour incarcérer un mis en cause, il va falloir libérer de la place dans les centres pénitentiaires. Aujourd'hui, un militaire a parfois l'impression de travailler pour rien. Il ne blâme pas les magistrats. Il voit un système à bout de souffle, qui est à saturation et qui, lui aussi, a urgemment besoin de moyens...

Les moyens sont une composante importante de la reconnaissance. En effet, lorsque vous êtes autant engagé que peut l'être un militaire de la gendarmerie, vous attendez des pouvoirs publics qu'ils vous donnent les moyens humains et matériels de remplir votre mission. Cependant, l'état des finances publiques a conduit à des choix budgétaires qui n'ont pas toujours

été bien compris. L'état des véhicules, les dotations en carburant, les fournitures basiques comme le papier sont des postes sur lesquels les militaires ne comprennent pas que l'on puisse transiger.

Plus récemment, la répartition des effectifs se fait au détriment de la gendarmerie, sans que la décision ne soit explicitée. C'est d'autant plus problématique que la gendarmerie s'est montrée exemplaire dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dans les opérations de transformation de poste ou dans l'adaptation des états-majors lors de la fusion des régions administratives. Demain, c'est la question des laboratoires qui va se poser alors que la gendarmerie s'est montrée efficiente avec l'accréditation des plateaux techniques et la mise en place d'un réseau de police technique et scientifique de proximité.

Les questions financières sont également sources de déceptions. GENDXXI est notamment intervenue au sujet des antennes GIGN qui sont en situation de décrochage, à mission équivalente, avec le RAID et la brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police de Paris (BRIPP). L'ajournement du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) a été également mal perçu. Enfin, certaines primes, telles que l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR) et la prime de résultats exceptionnels (PRE) posent de véritables questions de cohérence ou de légitimité. Sans parler de l'actuelle réforme des retraites qui inquiète et suscite des interrogations sur l'engagement et les sacrifices consentis par les militaires et la reconnaissance de la Nation qui en découle.

Je terminerai mon propos en évoquant les dispositifs mis en place pour détecter les personnels en difficultés et leur porter assistance. Si des efforts notables ont été faits en la matière par le biais de la mise en place des psychologues en régions, par le biais des cellules « Hygiène, sécurité, conditions de travail » (HSCT), par une meilleure prise en compte des risques psycho-sociaux, il s'agit de mesures à posteriori. Nous devons poursuivre cet effort en systématisant la recherche des causes, en étudiant les conditions de travail d'un militaire suicidaire ou suicidant et en tirant les conclusions qui s'imposent.

Nous souhaitons identifier et traiter les facteurs d'origine pour minimiser les effets. Il n'aura échappé à personne que GENDXXI est particulièrement impliquée dans les conditions de travail des gendarmes notamment dans le cadre de la transposition de la directive temps de travail, car nous pensons que le bien être des personnels passe par une meilleure prise en compte des temps de repos. Nous avons évoqué devant vous les notions de « sens de la mission », des « moyens » qui lui sont alloués, et de la « reconnaissance » qu'attend un militaire de la gendarmerie. Ces éléments sont des facteurs importants.

En interne, nous devons mener une réflexion sur la formation au management, sur la détection des personnels à risque et sur les processus

internes d'analyses des causes. C'est un devoir que nous avons pour la mémoire des camarades qui nous ont quittés, pour les militaires en activités, pour les générations à venir.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – J'aurais plusieurs questions à vous poser.

La semaine dernière, j'ai assisté, sur mon territoire, aux côtés des gendarmes, au lancement de la police de sécurité du quotidien. La mise en place de cette politique se fera-t-elle au détriment d'autres missions de la gendarmerie ?

Vous avez évoqué l'esprit de corps au sein de la gendarmerie ainsi que les plus grandes facilités, par rapport à la police, à détecter un camarade en difficulté, notamment du fait de la vie en caserne. Estimez-vous que les services de prévention à votre disposition soient aujourd'hui suffisants ? Comment améliorer l'accompagnement des agents ?

S'agissant par ailleurs du nouveau régime d'usage des armes, dont les conséquences sont décrites par certains comme dramatiques, il semblerait qu'il ait conduit, dans la pratique, de manière paradoxale, à une diminution de l'usage des armes. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

La ministre des armées, Mme Florence Parly, a récemment annoncé la mise en place d'un plan d'accompagnement des familles pour les militaires. Vous qui êtes également, dans le cadre de vos missions, régulièrement éloignés de vos familles, pensez-vous qu'un plan similaire soit souhaitable pour la gendarmerie nationale ?

Enfin, et ce sera ma dernière question, nous faisons le constat aujourd'hui d'une réponse pénale inadaptée. L'une des pistes de réforme annoncée concerne le développement du placement sous surveillance électronique. Que pensez-vous de cette mesure ? L'incarcération a le mérite de faire comprendre au délinquant qu'il a commis un délit. Mais qu'en est-il des peines alternatives ?

M. Thierry Guerrero. – S'agissant de votre première question, la police de sécurité du quotidien est l'ADN de la gendarmerie nationale. C'est l'essence même de son travail quotidien, notamment en raison de son implantation territoriale. Ce n'est, pour nous, ni une nouveauté, ni une révolution, mais plus un retour à ce qu'était la gendarmerie auparavant. Sur la question de l'efficacité des brigades de contact, attendons de voir les résultats.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Mais la mise en place de cette police de sécurité du quotidien se fera-t-elle aux dépens d'autres missions ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'était le reproche fait, en son temps, à la police de proximité : avoir soustrait des effectifs à la police d'intervention.

M. Thierry Guerrero. – Il est évident que les 2 500 postes annoncés seront insuffisants. En outre, il convient de rappeler que la transposition de la directive européenne sur le temps de travail a entraîné la perte d'environ 6 000 équivalents temps plein au sein de la gendarmerie.

Il y a également un enjeu de restructuration en interne, notamment de redécoupage territorial.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous aviez fait de nombreuses propositions sur la réforme de la procédure pénale. Avez-vous obtenu ce que vous souhaitiez, notamment dans l'objectif d'alléger la charge procédurale ?

M. Thierry Guerrero. – Non, les annonces ne vont pour l'instant pas assez loin. Bien évidemment, un équilibre doit être trouvé entre l'enjeu de simplification et la nécessaire protection des droits. Sur ce point, la dématérialisation des procédures constitue un véritable enjeu pour alléger les services. Elle doit être approfondie.

M. Jean-Pierre Bleuzet. – Permettez-moi de vous donner un exemple. Sur une procédure de conduite en état d'ivresse, douze à treize pièces sont aujourd'hui nécessaires, là où il n'y en avait que six ou sept il y a dix ans. Or, la multiplication des pièces augmente les risques d'erreurs.

Afin de prendre à bras le corps cette question, nous sommes favorables, au sein de GENDXXI, à l'organisation d'une table-ronde réunissant tous les acteurs de la sécurité – policiers, gendarmes, douaniers, magistrats, représentants de l'administration pénitentiaire.

M. David Ramos. – Tout le monde traite des procédures judiciaires au sein d'une brigade territoriale, à l'exception des gendarmes adjoints volontaires. Tous les agents peuvent donc être amenés à traiter une procédure judiciaire de bout en bout. Les agents de police judiciaire sont sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, mais d'un point de vue général, l'ensemble des unités élémentaires présentes sur une circonscription peut être amené à traiter ces affaires. Il y a un principe de subsidiarité et à partir d'un certain degré de gravité, cela peut être une brigade de recherche ou une section de recherche qui prendra le dossier en charge.

S'agissant des psychologues actuellement présents en gendarmerie, leur nombre est insuffisant. Il y a aujourd'hui un à deux psychologues par région, ce qui ne permet pas d'avoir une prise en charge et un suivi adaptés. Il y a par exemple une psychologue clinicienne à Clermont-Ferrand et deux à Lyon. Le problème de leur disponibilité peut être une barrière à la consultation. Ils tiennent des permanences sur l'ensemble des départements de France. Il y aurait toutefois matière à améliorer le dispositif en augmentant le nombre.

Sur le régime d'usage des armes en gendarmerie, nous n'avons pas eu de réduction drastique des capacités.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Nous avons entendu, à l’occasion de l’une de nos auditions en commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qu’il y avait des cas de réduction de l’usage des armes dans les armées.

M. Thierry Guerrero. – Nous n’avons pas d’informations sur le cadre d’usage des armes en gendarmerie, mais il semblerait que cette dernière ne soit pas concernée par ces éventuelles restrictions. Les cas d’usage des armes en gendarmerie n’ont, en tout état de cause, jamais été très nombreux. Il y a toutefois des problématiques géographiques particulières. En outre-mer, par exemple, les cas d’usage des armes sont récurrents, comme en Guyane, où j’ai été en poste pendant trois ans.

M. Henri Leroy. – Les cas d’usage des armes ne sont pas remis en question en gendarmerie. Ils le sont davantage en police, qui souhaiterait avoir le même cadre que celui de la gendarmerie.

M. David Ramos. – Concernant le plan famille ; nous y sommes bien évidemment favorables et nous pensons notamment à nos camarades de la gendarmerie mobile qui sont en déplacement la plupart du temps. Nous pensons qu’il serait opportun de faire un grand plan d’aménagement comparable à celui prévu pour les armées.

Sur la délinquance, les annonces faites à Agen par le président de la République ont été une surprise, concernant notamment les peines en milieu ouvert. Lorsque Rachida Dati était garde des sceaux, il y avait eu une loi pour obliger l’aménagement de peine lorsque cette dernière était inférieure à 24 mois. Il pouvait s’agir par exemple de l’obligation de port d’un bracelet électronique. N’ayant pas lu le détail des annonces, je ne peux pas mesurer la portée de cette nouvelle mesure et la différence par rapport aux dispositions antérieures. Christiane Taubira, alors également garde des sceaux, avait aussi mis en œuvre une disposition sur la prison en milieu ouvert, qui était sous-employée. La gendarmerie souhaite, dans tous les cas, qu’il y ait une réponse pénale ferme et effectivement appliquée. L’individualisation de la peine provient de l’autorité judiciaire qui a une connaissance des faits au pénal et de la situation sociale de l’intéressé. Nous souhaitons simplement que la peine soit effectivement et rapidement appliquée.

M. Alain Cazabonne. – J’ai bien compris que vous étiez absorbés par des tâches subalternes. Comme vous parlez librement, n’avez-vous pas le sentiment que l’un des principaux responsables est le législateur ? Les gendarmes me disent souvent avoir de nombreuses tâches et consultations inutiles rendues obligatoires par la loi. Je pense que nous sommes responsables car il faut arrêter de faire de la législation inutile. Je pense par exemple aux contrôles de navigation effectués par la gendarmerie sur les lacs, qui visent à vérifier la présence de fusées dans les embarcations, alors que l’obligation en question est supprimée quelques mois plus tard. Je pense que nous vous imposons des tâches qui ne sont pas nécessaires.

M. Jean-Pierre Bleuzet. – Le problème est réel, et un gendarme de brigade est multitâche, contrairement à la police. Il peut traiter d'histoires de chasse, d'escroquerie, de coups et blessures, ou encore de viol. Ceci devient de plus en plus compliqué. Ceci est un peu différent en police, puisqu'il y a du travail en équipe. Le gendarme est parfois confronté à des questions diverses et variées, parfois techniques, qui peuvent dépasser ses compétences initiales.

M. Michel Boutant, président. – Vous venez de faire une comparaison entre les méthodes des policiers et des gendarmes, en expliquant qu'au sein de la gendarmerie, vous preniez les affaires du début à la fin. Voyez-vous un avantage ou un inconvénient à ce qu'un dossier soit traité ainsi de bout en bout ou avez-vous un regard envieux sur les méthodes de travail de la police ?

M. David Ramos. – C'est un système à double tranchant. Le fait d'être un généraliste de la délinquance présente certains inconvénients ; il faut être compétent dans une multitude de domaines. Néanmoins, ceci a un impact très positif sur l'implication du militaire concerné. Lorsqu'il y a passage d'une affaire de service en service, ceci peut entraîner une moindre implication des agents.

Mme Brigitte Lherbier. – Je souhaitais vous faire remarquer, ainsi qu'à mes collègues, que vous aviez employé plusieurs fois le terme de camarades, ce que je trouve particulièrement touchant. Ceci montre un qu'il existe au sein de votre institution un véritable esprit d'équipe et une relation humaine entre vous.

La deuxième chose que je souhaitais relever porte sur la déontologie. Je souhaitais savoir si, au cours de votre formation et de votre carrière, ces questions étaient évoquées.

Un troisième point me paraissant important est celui des femmes gendarme et de leur traitement au sein des casernes. Il y a quelquefois de jeunes familles déracinées ; la gendarmerie les épaulé-t-elle, par le biais, par exemple, de la gestion de crèches ? Y-a-t-il une prise en charge de cette cellule familiale au sein de la caserne ?

M. Thierry Guerrero. – Cette vie de famille est prise en compte non pas par la gendarmerie en tant qu'institution, mais par la caserne. Il y a un soutien, de par la culture militaire. Il ne s'agit pas de quelque chose d'institutionnalisé mais de naturel, du fait de cette culture militaire.

S'agissant de la déontologie, cette dernière nous guide et nous motive toute notre carrière. Il faut bien comprendre qu'il s'agit là encore de quelque chose de culturel et d'ancré.

Mme Nathalie Delattre. – Je voudrais vous féliciter pour votre action et pour votre esprit de camaraderie. Il très agréable de vous entendre parler de vos collègues ainsi.

Je souhaitais parler du logement et notamment du casernement. Vous avez indiqué vous viviez ensemble, que vous travaillez et habitez sur le même lieu, même si vous faites des sorties. C'est une force, car lorsqu'un camarade est en détresse, vous avez la possibilité de le détecter et d'agir probablement plus facilement que la police nationale. Il y a toutefois un problème lié à l'état de l'immobilier ; pourquoi en est-on arrivés là ? L'avez-vous signalé suffisamment à l'avance ? En Gironde, par exemple, de nombreuses communes nous saisissent sur l'état de la gendarmerie.

M. Michel Boutant, président. – Ayant dirigé un département pendant longtemps, je sais les efforts qui ont été faits par ces derniers en matière de construction de gendarmerie. Je crois qu'il y a une différence entre le patrimoine géré par les départements et celui géré par l'État.

Mme Nathalie Delattre. – De fait, nombre de logements sont encore insalubres. Je pense par exemple à la caserne de Créon. Avez-vous, dans ce cas, des propositions alternatives ? Ce casernement n'est-il pas un problème aujourd'hui ?

M. Jean-Pierre Bleuzet. – Vous évoquez le logement de fonction, concédé par nécessité absolue de service. Les mentalités à ce sujet changent. 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.

M. Thierry Guerrero. – Il ne faut pas oublier que la caserne est la première chose que l'on voit en arrivant dans une unité. Lorsqu'on arrive, on est déraciné ; la caserne et le logement ont donc un impact important sur le moral du militaire. En arrivant devant une « ruine », le moral du gendarme et du conjoint peut être totalement sapé. Il reste donc un gros effort à faire.

M. David Ramos. – Le système du logement concédé par nécessité absolue de service est indispensable au bon fonctionnement du service. À l'heure actuelle, nous ne souhaitons pas avoir de modification de ce régime. La solution de la réhabilitation, difficile car coûteuse, est la seule que nous soutenons.

M. Thierry Guerrero. – On peut très bien imaginer des casernes comportant des lieux de vie et de travail distincts. Il y a donc plusieurs pistes qui pourraient être envisagées.

M. Henri Leroy. – Il n'y a pas, en gendarmerie, l'équivalent du « Mouvement des policiers en colère » mais il y a eu, en 1988-1989, une colère des femmes de gendarmes exprimée dans la rue. Je rappelle que les gendarmes sont logés par nécessité absolue de service. Ceci fait partie des gênes de la gendarmerie. Si on enlève cela, on enlève l'âme de la gendarmerie.

Je voudrais également rappeler que la police de sécurité du quotidien ou la police de proximité sont dans les gènes de la gendarmerie. Auparavant, la gendarmerie faisait des tournées de communes, et les gendarmes étaient amenés à rencontrer tous les corps sociaux. Nous y revenons mais, pour que ce soit soutenable, cela implique de réduire les tâches pénales. La gendarmerie ne dit jamais non, et refuse aucune mission. Seul Denis Favier a eu le courage de défendre la gendarmerie sur ce point. Par ailleurs, 300 propositions ont été formulées, dont moins de 10 % ont été retenues. Nous devrions réfléchir au pourcentage de propositions qu'il faudrait retenir. Nous pourrions reprendre cet inventaire et voir les propositions qui permettraient d'améliorer la vie d'une des branches essentielles des forces de sécurité. Aujourd'hui, Richard Lizurey est également attaché à cette évolution.

Si les gendarmes ne sont pas aussi mal en point que les policiers, ils ne vont toutefois pas très bien. D'autres questions, comme celle des retraites, que nous n'avons pas eu le temps d'évoquer, sont également prégnantes. Le casernement, comme il a été dit, est une des causes essentielles du malaise.

M. Jean-Pierre Bleuzet. – Nous vous remercions de nous avoir reçus, et espérons vous avoir donné les informations les plus pertinentes possibles.

M. Thierry Guerrero. – Je vous remercie également, et vous rappelle que vous pouvez nous solliciter. Les APNM sont peut-être nouvelles réglementairement, mais disposent d'une grande expérience du terrain. Les informations que nous faisons remonter sont donc « brutes de décoffrage ».

M. Michel Boutant, président. – Merci, Messieurs, pour votre intervention.

**Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne
de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne**

(Jeudi 8 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du médiateur interne de la police nationale, M. Gérard Colliex, et de son adjoint, M. Philippe Buchin.

Le médiateur interne de la police nationale a été institué par une circulaire du 31 décembre 2012, avec deux missions principales. Il s'efforce d'une part d'expliquer aux agents de la police nationale les décisions de l'administration, dans une optique de règlement des conflits et d'alternative au contentieux. D'autre part, il contribue à la prévention des risques psychosociaux, notamment en proposant à l'administration des améliorations dans la gestion de ses ressources humaines.

Votre position, au cœur de l'administration, dont vous êtes partie intégrante, mais également à l'écoute des agents, fait de vous des interlocuteurs précieux pour notre commission d'enquête, qui s'efforce de mieux cerner le mal-être des forces de sécurité intérieure et d'en comprendre ses causes.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Je rappelle pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite donc chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Colliex et Philippe Buchin prêtent serment.

La parole est au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'aurais souhaité connaître les différents types de dossiers que vous êtes amenés à traiter dans le cadre de votre mission.

Qui vous saisit ? Vous autosaisissez-vous, et de quelles affaires ?

Quel est le nombre de dossiers que vous avez traités ou observés depuis votre création ?

Par quels moyens votre service peut-il prévenir l'apparition des risques psychosociaux au sein de la police nationale ? Travaillez-vous en lien avec le service de soutien psychologique opérationnel ?

La hiérarchie vous entend-elle au moins sur les cas d'espèce dont vous êtes saisis ?

De façon plus générale, quelles sont les principales défaillances que vous pouvez relever au sein de la police, et qui sont à l'origine de ces difficultés ?

La question des effectifs, par rapport aux missions qui vous sont demandées ou aux nécessités de service, constitue-t-elle un sujet ? Le manque de management et la pression exercée par la politique du chiffre, qui incite la hiérarchie intermédiaire à avoir des exigences qui ne font pas sens pour les policiers, constituent-ils selon vous une des raisons du mal-être qui s'est exprimé très fortement à travers des suicides, mais aussi à travers le mouvement de colère qui s'exprime hors champ syndical ?

Êtes-vous saisis de problèmes de harcèlement, de discrimination, liés au sexe, à l'origine ou à d'autres facteurs ?

Identifiez-vous parfois des faiblesses ou des failles dans la formation initiale ? Ne peut-on redouter que celles-ci soient encore plus fortes avec les formations resserrées qui vont être délivrées pour accélérer la venue sur le terrain de nouvelles recrues ?

La formation continue est-elle à la hauteur, de même que l'encadrement, notamment dans les départements ou les secteurs où on compte le plus d'écart entre effectif réel et théorique, où les policiers sont les plus jeunes et où, souvent, les encadrants le sont également ?

Que pouvez-vous nous dire de l'équilibre entre vie professionnelle et familiale, ainsi que de la question du logement ? Affecte-t-elle les policiers, notamment sur la plaque parisienne ?

Quelles pistes d'amélioration pouvez-vous formuler ? L'administration suit-elle vos recommandations individuelles ? Avez-vous le moyen de proposer des recommandations plus collectives, qui peuvent engager des questions budgétaires, et qui relèvent du politique ?

Enfin, le défenseur des droits, que nous avons entendu la semaine dernière, dispense aux forces de l'ordre des formations en matière de déontologie. Pouvez-vous nous préciser leur teneur ?

Quelle est votre appréciation des rapports entre les policiers et le défenseur des droits ?

De façon plus générale, beaucoup de policiers, dans le champ syndical et hors champ syndical, ont le sentiment d'un manque de reconnaissance, qui peut se traduire par l'attitude de médias ou parfois des

magistrats à leur endroit, et parfois de travailler pour pas grand-chose. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

Vous en tenez-vous, dans votre rôle, aux rapports individuels, ou avez-vous votre propre analyse des causes plus générales du malaise que partagent aujourd'hui les policiers de notre pays ?

M. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale. – Je vais essayer, en précisant l'organisation de ce dispositif de médiation, de vous expliquer la nature de notre compétence et les limites de la vision que nous avons du malaise policier.

Les fonctions de médiateur interne de la police nationale ont été créées en 2013. Son rôle a été conforté récemment par un arrêté plus contraignant, fin 2017, qui précise que le médiateur interne connaît des litiges entre les agents de la police nationale et l'administration, et qu'il peut être également saisi de sujets d'intérêt général. Cet arrêté garanti également l'indépendance du médiateur interne et l'impartialité de ses avis.

Le médiateur interne de la police nationale rend également des recommandations de manière annuelle, notamment dans le cadre d'un rapport de fin d'année, qui est rendu public.

Le médiateur interne répond à une volonté de la police nationale de créer un dispositif interne pouvant constituer une alternative aux contentieux juridictionnels au profit des personnels de la police en conflit avec leur hiérarchie ou avec l'administration.

Depuis cinq ans, on compte environ 2 300 saisines, soit 400 à 500 saisines par an émanant de fonctionnaires de tous les corps – adjoints de sécurité, commissaires de police, personnels administratifs. L'ensemble des agents de la police nationale, quel que soit leur corps d'appartenance, peut saisir cette instance.

Au-delà de chaque saisine individuelle, les questions posées par les agents portent sur les ressources humaines – management, situations conflictuelles, souvent à dominante juridique et professionnelle.

L'instruction de ces dossiers donne une vision assez détaillée des griefs des policiers à l'endroit de leur administration, et dresse l'état des relations entre les agents de la police nationale, l'administration et la hiérarchie. Elle ne recense pas les griefs que les agents peuvent avoir vis-à-vis du public, de la justice ou d'autres instances, mais traite des relations internes à la police nationale.

Le but était de donner l'occasion à l'administration de mieux expliquer ses décisions, de les réexaminer, de corriger ses erreurs, d'harmoniser les pratiques de gestion et de prendre en compte des éléments d'opportunité et d'équité dans la résolution d'un conflit.

Il s'agissait également de permettre de stopper une dynamique conflictuelle qui se nourrit d'une absence de réponse de l'administration, qui

créée souvent chez le fonctionnaire une situation de fragilité professionnelle et sociale néfaste.

Quels sont les sujets principaux qui motivent la saisine du médiateur interne ? 28 % sont liés à la mutation, 15 % à l'avancement, le reste ayant trait à des questions indemnitaires. Les autres questions concernent la notation ou des motifs d'ordre disciplinaire.

Nous rendons environ 55 % d'avis favorables à l'agent.

Sur les trois dernières années, dans environ 46 % des cas, l'administration a été favorable à la proposition du médiateur interne de la police nationale. Elle a rejeté 35 % de ses propositions. 17 % des dossiers sont encore en cours de traitement au sujet de questions de mutation ou d'avancement qui ne justifient pas une réponse immédiate de l'administration, celle-ci pouvant être apportée plus tard.

L'équipe restreinte du médiateur interne de la police nationale est composée, en ETP, outre votre serviteur, d'un magistrat de la juridiction administrative, M. Buchin, et de quatre collaborateurs.

De façon originale, ce dispositif est constitué d'un binôme composé d'un policier, qui connaît la maison de l'intérieur, et d'un juriste, gage d'indépendance.

Nous disposons par ailleurs d'une équipe de douze à treize délégués du médiateur interne de la police nationale, tous réservistes, généralement retraités du grade de commissaire divisionnaire, contrôleur général, commandant de police ou anciens administratifs. C'est une équipe assez diversifiée de personnes payées à la vacation, par territoire, réparties nationalement dans l'ensemble des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) du ministère de l'intérieur.

Il en existe sur tout le territoire, ce qui permet une certaine proximité avec les échelons hiérarchiques décisionnels et les fonctionnaires lorsqu'on a besoin de les recevoir. Nous exigeons un contact direct personnalisé avec chaque fonctionnaire qui nous saisit, ainsi qu'avec l'ensemble du réseau du Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) pour les gens qui semblent en avoir besoin.

Des garanties de confidentialité existent pour les fonctionnaires qui nous saisissent. Nous n'avons pas de compte à rendre à l'administration à ce sujet. Le fonctionnaire nous saisit directement, par mail. Il n'est pas tenu de passer par l'échelon hiérarchique - même si nous sommes parfois saisis par le biais d'un rapport que le fonctionnaire a transmis à la hiérarchie, et qui nous arrive quelques semaines après.

L'intérêt la médiation réside dans le fait de pouvoir gérer chaque cas individuel et, au-delà, d'en tirer des enseignements sur l'état des forces de police afin d'améliorer les ressources humaines.

C'est ce point de vue qui inspire la façon de travailler de l'équipe. L'administration est très attachée au respect de l'éthique des fonctionnaires de police, et chaque citoyen est naturellement exigeant à cet égard en raison des pouvoirs qui leur sont confiés.

Il nous paraît normal que l'administration soit elle-même exemplaire dans la manière de gérer les policiers. Or on constate que ce n'est pas toujours le cas.

C'est à cela que l'équipe de médiation essaye de trouver une solution, non seulement en droit, mais également en termes d'équité par rapport aux conflits qui surgissent.

Il nous paraît important de prévenir les conflits qui surgissent entre les policiers et leur administration, notamment en renforçant la transparence en matière d'équité des décisions administratives.

On l'a dit, la mutation et l'avancement constituent les principaux sujets dans la carrière du policier. Ce qui l'intéresse, c'est de savoir où et quand il va être muté, et de connaître l'avancement dont il va bénéficier.

À ce sujet, il existe encore un certain nombre de frustrations chez les policiers.

La première réside dans la nécessité de poursuivre l'effort qui vise à supprimer les interventions dans les mutations et les avancements. Des avancées importantes ont été accomplies dans ce domaine.

Je traite 400 dossiers par an. Je me rends souvent compte qu'une intervention a dû avoir lieu, mais il m'est difficile d'identifier si elle provient de telle organisation syndicale, ou de tel responsable administratif ou politique.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les policiers qui se sont exprimés hors champ syndical nous ont expliqué qu'il n'était pas possible, dans la police, d'être promu ou muté sans appartenance syndicale ou sans soutien politique.

En tant qu'élu, nous pouvons témoigner du fait que nous sommes sollicités par les policiers plus que par les fonctionnaires de toute autre administration pour soutenir leur mutation. Cela semble être aujourd'hui un système presque institutionnalisé dans la police.

On comprend que cela paraisse inéquitable.

M. Pierre-Édouard Colliex. - Le ministre de l'intérieur, en 2015, a donné des instructions assez fermes et l'administration a fait énormément d'efforts pour clarifier les règles de mutation et d'avancement.

Nous avons pu constater que des efforts avaient été réalisés dans un certain nombre de dossiers à partir de 2015. On constate cependant encore des cas où, manifestement, il n'existe pas de raison objective pour que tel fonctionnaire ait été muté ou promu plutôt que tel autre. Cela résulte

souvent d'une intervention extérieure plus que de l'ancienneté, des points, ou des qualités professionnelles.

Les fonctionnaires le vivent comme une très forte injustice. Ceux qui me saisissent suspectent d'ailleurs souvent une intervention, même si ce n'est pas le cas. L'exigence de transparence est donc très importante.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous a expliqué que la mutation constituait un des arguments avancés par les syndicats pour recruter leurs adhérents plus que les revendications d'ordre général.

M. Michel Boutant, président. – Ce n'est pas seulement valable pour la police. C'est aussi le cas dans l'éducation nationale.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais cela paraît bien plus fort dans la police.

M. Philippe Dallier. – Ce phénomène est-il valable aussi bien pour les mutations que pour les promotions ? En la matière, seule la valeur professionnelle devrait intervenir...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'établirai pas de hiérarchie pour savoir si le problème est plus grave dans l'un ou l'autre cas.

Il est clair que l'objectivité des critères est plus simple à établir en matière de mutation, ceux-ci étant prévus dans les textes – ancienneté, rapprochement avec le conjoint, *etc.* Le fonctionnaire se rend donc très vite compte qu'il existe un problème.

En matière d'avancement, l'appréciation de la valeur professionnelle, qui passe par la notation, est plus difficile à établir. Cependant, si le fonctionnaire est moins ancien que les autres et moins bien noté, il n'est pas normal qu'il passe avant les autres.

On constate toutefois dans les deux cas, malgré les efforts importants réalisés depuis 2015, notamment à la demande de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, qu'un certain nombre d'interventions de cette nature demeurent.

M. Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne. – Les problèmes sont plus faciles à déceler en matière de mutation, l'administration ayant mis en place un barème de points en fonction de l'ancienneté, des situations familiales, *etc.*

Les avancements de grade se font en fonction de la valeur professionnelle. L'ancienneté, même de façon marginale, constitue une déclinaison de la valeur professionnelle dans la mesure où l'on peut espérer que, plus on est ancien, plus on acquiert de valeur professionnelle. C'est généralement le cas.

En matière d'avancement de grade, il est plus difficile de déceler si une personne a été favorisée par une intervention extérieure. Souvent, les dossiers sont sensiblement équivalents en matière de notation. On les

examine quelles que soient les directions d'emploi - PJ, sécurité publique, CRS, *etc.* Il est cependant très difficile de comparer le travail et la valeur professionnelle de fonctionnaires qui n'exercent pas dans les mêmes directions.

M. Pierre-Édouard Colliex. - Dans le même commissariat, trois fonctionnaires étaient pressentis pour être promus brigadiers chefs. Le commissaire les avait classés par ordre de priorité. Le premier fonctionnaire était une femme très bien notée, avec plus de responsabilité que les autres. Venaient ensuite deux fonctionnaires moins anciens et moins bien notés.

Au final, la jeune femme n'a pas été promue, contrairement aux deux autres agents. Il s'agit clairement là d'une intervention qui n'est pas normale.

Un autre problème récent nous est apparu, quant à la transparence dans la gestion des mouvements de mutation.

En résumé, un certain nombre de critères sont pris en compte pour définir les règles de mutation, comme l'ancienneté, la difficulté d'exercice, *etc.* Or l'administration a modifié les critères en cours de route, notamment l'an dernier, époque à laquelle on a introduit un nouveau critère sans le dire, celui du choix prioritaire émis par les agents.

Jusqu'à présent, la règle reposait sur le nombre de points acquis au cours de la carrière. Aujourd'hui, l'administration accorde la mutation en se fondant également sur le premier choix de l'agent. Un fonctionnaire qui a inscrit Nantes en premier choix se verra accorder sa mutation avant un autre plus ancien, qui a retenu Nantes en deuxième choix.

L'administration ne l'ayant précisé à aucun comment, 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.

On a sûrement déjà dû vous le dire : le policier, à Paris, n'a qu'un rêve, celui de rejoindre sa ville d'origine, son village, Biarritz, Brest, *etc.* On a assez peu de demandes vers la Seine-Saint-Denis !

M. Philippe Dallier. - Arrivez-vous à inverser des décisions en matière de promotion ou de mutation ? Cela doit être compliqué.

M. Pierre-Édouard Colliex. - Il y a différente manière de dire au fonctionnaire qui nous sollicite qu'il a été victime d'une rupture d'égalité plus ou moins importante.

Les cas des fonctionnaires qui auraient dû être mutés et qui ne l'ont pas été sont les plus rares.

À Perpignan, par exemple, un poste est ouvert pour 150 postulants. Dans ce domaine, la faute de gestion de l'administration est très peu répandue.

Je le précise dans mon avis quand c'est le cas et j'insiste auprès du Directeur des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) pour que ceci soit réglé à la commission administrative paritaire suivante, l'an d'après, afin que justice soit rendue à la personne lésée – si je puis utiliser cette expression.

M. Philippe Dallier. – Y a-t-il des retours en arrière ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – On ne peut renvoyer à Paris l'année suivante le fonctionnaire indument muté à Perpignan.

M. Philippe Buchin. – En outre, si un agent demande au juge administratif d'annuler la mutation d'une personne qui lui est passée devant et que le juge administratif répond favorablement à cette demande, l'administration prendra un arrêté rétroactif et réintègrera ladite personne dans son ancienne affectation, pour le muter à nouveau le lendemain même !

L'efficacité de l'intervention du juge administratif dans ce domaine est donc malheureusement proche de zéro.

M. Pierre-Édouard Colliex. – C'est pourquoi le dispositif de médiation vise à trouver une solution, à permettre aux fonctionnaires qui ont été victime d'une injustice d'améliorer concrètement leur situation.

M. Alain Cazabonne. – Les syndicats, lors de leur audition, ont évoqué le problème des primes, mais essentiellement par rapport à la politique du chiffre, par exemple en matière de stupéfiants : même si la procédure n'aboutit pas, seuls les officiers, voire le commissaire, touchent de l'argent. Est-ce ce phénomène que vous évoquez là, ou s'agit-il des primes en général ?

Par ailleurs, les syndicats nous ont fait des remarques à propos des jeunes qui sortent de l'école de police, qui doivent demeurer sept ou huit ans dans leur première affectation et qui perçoivent un salaire amoindri du fait du prélèvement réalisé les premiers mois au titre du remboursement de leurs frais de scolarité. Or à Paris les loyers sont excessivement élevés et ces jeunes fonctionnaires sont obligés de recourir à la colocation. Avez-vous entendu des plaintes de cette nature ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le jeune, à l'école de police, touche 1 300 euros ou 1 400 euros par mois. Dans son premier poste, il touche quelques centaines d'euros en plus et doit en outre se loger à Paris. Or six mois s'écoulent avant que l'augmentation de salaire soit répercutée.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Les saisines ne concernent pas la question de l'indemnité des commissaires. Je n'ai donc pas d'exemple particulier à vous citer.

Pour ce qui est des jeunes policiers arrivant à Paris, c'est plus largement, de mon point de vue, une question de lourdeur et d'incapacité de l'administration à régler les questions de gestion des salaires et des indemnités des fonctionnaires dans les temps.

Cela ne concerne pas que les fonctionnaires de ce type, mais tous les fonctionnaires mutés ou promus. Un des cas que je traite est celui d'un fonctionnaire qui, deux ans après avoir obtenu une mutation, n'a toujours rien sur son salaire.

C'est un problème de gestion administrative. On a encore ponctuellement trop de difficultés à suivre précisément la situation des fonctionnaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Depuis combien de temps ce problème récurrent perdure-t-il ? Ceci nous laisse pantois ! On ne l'imagine pas dans nos collectivités ou même dans une entreprise...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ce n'est pas systématique, mais cela arrive ponctuellement.

J'ai moi-même obtenu un échelon il y a quatre ou cinq mois : il ne figure toujours pas sur ma feuille de paye. C'est assez classique.

Pour un commissaire divisionnaire, c'est toutefois moins grave que pour un jeune gardien de la paix qui sort de l'école, dont le salaire est limité et qui doit se loger à Paris.

M. Philippe Buchin. – Ceci a l'air d'être spécifique à la préfecture de police. Dans les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), en province, les choses ont l'air de mieux se régler.

Certains retards dans la prise en compte d'un avancement d'échelon peuvent être régularisés un an après.

Nous rappelons la jurisprudence dans nos avis, et le fait qu'au-delà d'un délai raisonnable de trois mois environ, l'administration doit verser des intérêts de retard, ce qu'elle refuse systématiquement. Il faut donc saisir le juge. Il y a là un vrai problème.

M. Michel Boutant, président. – En est-il de même pour le versement des heures supplémentaires ? Il doit s'en accumuler un certain nombre depuis quelques années.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Seulement 20 millions !

M. Philippe Buchin. – Nous avons eu quelques saisines à ce sujet, notamment concernant des gens partis à la retraite ou qui s'y apprêtent et qui voudraient bien être indemnisés. Ces cas se sont réglés, mais je pense que le problème est plus global, et nous n'avons pas d'informations à ce sujet.

M. Jean Sol. – Quels sont les critères de mobilité sur lesquels vous vous adossez pour faire le choix de ces mutations qui nous posent souvent problème et à propos desquelles nous sommes interpellés ?

Quel est votre avis sur la place des syndicats dans ce dispositif ?

Par ailleurs, le statut de sportif de haut niveau influe-t-il sur les demandes de mobilité ?

Enfin, quelle est la conduite à tenir pour vous saisir ? Un tiers peut-il vous solliciter ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – C'est l'agent qui doit nous saisir de sa situation. Le médiateur peut être saisi de problèmes collectifs ou généraux, mais la saisine doit passer par la DGPN et le DRCPN.

Par ailleurs, le critère principal de mutation repose sur les besoins et l'intérêt de l'administration. La loi a prévu un certain nombre de critères liés à la situation de l'agent pour que la mutation s'effectue aussi en fonction de ses intérêts et de ses priorités.

Ces critères sont prévus par la loi de 1983, qui a été modifiée, et sont déclinés par les décrets. Ils reposent essentiellement sur l'ancienneté. On prend maintenant beaucoup en compte le fait d'avoir servi dans les quartiers difficiles.

Un fonctionnaire qui aura servi en Seine-Saint-Denis pourra donc regagner les Pyrénées-Orientales plus rapidement qu'un fonctionnaire ayant servi dans d'autres territoires. On tient également compte de la situation familiale.

J'ai encore eu récemment le cas à Perpignan, où l'on donnera la priorité à un rapprochement de conjoints, qui sera suivi de trois mutations normales, puis à nouveau par un rapprochement de conjoints.

Nous plaçons aussi pour une prise en compte plus grande des mutations simultanées, car il est important pour le policier de maintenir l'équilibre familial. La mutation simultanée ne concerne par définition que des couples de policiers et paraît assez illégitime vis-à-vis des personnes dont le conjoint n'est pas policier.

Il existe un certain nombre de points concernant la durée, l'éloignement, *etc.* On note cependant des abus. Il existe toujours des gens qui organisent leur séparation. Certains agents attendent le temps réglementaire, alors que d'autres envoient leur conjoint « en éclaireur », et expliquent ensuite qu'ils sont séparés, ont acheté une maison et dû souscrire un emprunt, se mettant eux-mêmes en difficulté. Cela concerne surtout les destinations où il est très difficile d'obtenir une mutation – Sud-Ouest, Ouest, Réunion.

On privilégie certains cas, mais il y a aussi de la place pour les mutations normales.

Enfin, j'ai eu assez peu de saisines de sportifs de haut niveau.

M. Dominique de Legge. – Vous évoquiez des dysfonctionnements concernant la paye. Cela me rappelle un autre dossier, celui du logiciel Louvois, chez les militaires.

Ces dysfonctionnements sont-ils liés au dispositif informatique ou à un problème interne de transmission entre l'autorité qui nomme et celle qui paye ?

En second lieu, d'après la description que vous venez de faire, vous apparaissez en concurrence avec les organisations syndicales. Vous semblez en effet constituer une sorte d'instance d'appel en cas de dysfonctionnement...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Les dysfonctionnements en matière de paye constituent des problèmes ponctuels. Je ne peux donc me lancer dans une comparaison avec d'autres dispositifs.

Il ne s'agit pas d'un dysfonctionnement généralisé du logiciel ni de l'organisation, mais il est nécessaire d'améliorer les choses pour limiter au strict minimum ces erreurs.

Quant à nos relations avec les organisations syndicales, elles sont confiantes et transparentes.

Les organisations syndicales sont plus que légitimes à défendre la situation de leurs adhérents et celle des fonctionnaires. Personne ne peut leur en faire reproche.

Le médiateur est saisi par les agents. Certains sont syndiqués, d'autres non. Ce n'est pas une question que je pose ni une information dont je dispose quand un fonctionnaire me saisit. Je me prononce sur le cas.

Concernant les problématiques générales, nous avons des réunions annuelles avec les organisations syndicales au sujet du suivi des préconisations du médiateur. J'ai rencontré hier encore le secrétaire général d'une organisation syndicale. Nous échangeons à propos des problématiques que l'on rencontre, et l'on a souvent des analyses convergentes à propos des problèmes auxquels sont confrontés les agents.

M. Philippe Buchin. – Nous avons de très bonnes relations avec les syndicats, mais il est vrai que nous sommes juridiquement en concurrence. D'après la loi de 1983, les commissions administratives paritaires où siègent les syndicats ont compétence pour connaître de toute décision individuelle relative à la carrière du fonctionnaire. Or c'est le même champ que le nôtre. On a donc au moins un terrain commun.

Il ne vous aura par ailleurs pas échappé que la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016 a prévu, à titre expérimental, la possibilité de mettre en place une procédure de médiation obligatoire en matière de litiges de la fonction publique.

Le ministère de l'intérieur n'a pas souhaité participer à cette expérimentation, qui ne concerne que le ministère des affaires étrangères, quelques départements et régions pour la fonction publique territoriale, ainsi que deux académies pour l'éducation nationale.

Toutes les décisions dans lesquelles interviennent les commissions administratives paritaires en sont exclues. Depuis la loi de 2000, les syndicats se sont toujours opposés à ce genre d'institution.

M. Pierre-Édouard Colliex. - Les syndicats du ministère de l'intérieur ne se sont toutefois pas opposés à la création de la médiation et l'ont même votée pour un certain nombre d'entre eux. Le dispositif de médiation n'est donc pas mal considéré par les organisations syndicales.

M. Philippe Dominati. - D'après les cas dont vous êtes saisis, certains lieux font-ils l'objet d'un nombre de demandes de mutation anormal ? Cela correspond-il à la répartition des forces, ou constatez-vous des lieux de fixation sur le territoire national ?

Par ailleurs, vous n'avez pas évoqué les problèmes liés à la condition physique ou à la santé des fonctionnaires de police. Quelle part cela représente-t-il dans les affaires que vous avez à traiter ?

M. Pierre-Édouard Colliex. - Proportionnellement, on n'a pas constaté un nombre plus important de saisines en fonction du lieu.

Par ailleurs, il est clair qu'un certain nombre de problèmes de ressources humaines doivent être pris en compte. La maladie et le handicap sont des sujets sur lesquels on a un certain nombre de progrès à faire par rapport à l'entrée en fonction - même s'il faut une constitution physique meilleure que pour remplir une fonction administrative. Cependant, l'évolution de la médecine et du suivi de certaines maladies font qu'on ne doit pas avoir les mêmes critères qu'il y a dix ans.

Je prendrai deux exemples à ce sujet. Le premier, c'est celui du VIH : il y a vingt ans, les personnes atteintes de ce virus ne pouvaient entrer dans la police. Aujourd'hui, ce n'est plus un problème.

Se pose aujourd'hui également la question d'une personne diabétique, sportive de haut niveau, qui se voit refuser l'entrée dans la police alors qu'elle est en parfait état physique. On se pose donc la question de savoir si l'on peut faire évoluer la prise en compte de l'affection.

La prise en compte de la maladie au cours de la carrière constitue également un sujet. Or on est parfois incapable de proposer à l'agent un projet qui tienne compte de son handicap. Par ailleurs, On a des difficultés à réintégrer la personne dans ses fonctions si son état s'améliore.

Un certain nombre de saisines concernent l'adaptation du poste de travail à l'état de santé de la personne.

Un fonctionnaire blessé en service n'a pas de problème financier, mais est-on capable de lui permettre de continuer à s'investir pleinement malgré son handicap ? Les voies d'amélioration demeurent de, mon point de vue, importantes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Traitez-vous de ce sujet dans vos préconisations ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ce sujet est traité de plusieurs manières. La question du reclassement est traitée dans les rapports 2015 et 2016. Les questions plus nouvelles relatives à la carrière du fonctionnaire malade ou handicapé figureront plutôt dans le rapport 2017.

M. Philippe Buchin. – C'est une question d'autant plus difficile à traiter qu'on est actuellement en train de procéder à la substitution d'emplois de personnels actifs par des personnels civils. Que faire des 5 000 personnes blessées chaque année en service actif ? On ne peut pas les laisser sur le terrain, et l'on risque de ne plus pouvoir les reverser dans un emploi administratif. C'est un vrai sujet.

M. Philippe Dominati. – Par ailleurs, l'État doit aux fonctionnaires de police un nombre astronomique d'heures supplémentaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – 20 millions d'heures supplémentaires, d'après M. Morvan lui-même !

M. Philippe Dominati. – Cela fait-il l'objet d'une saisine de la part de certains fonctionnaires de police ? Bien souvent, ces heures supplémentaires sont récupérées au moment du départ à la retraite, mais une partie est paraît-il supprimée au moment des mutations...

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'ai pas été spécifiquement saisi de ce sujet.

M. Philippe Dominati. – L'État a donc intérêt à ne pas payer les heures supplémentaires ! C'est donc entré dans les usages.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Le problème vient du fait que le fonctionnaire les cumule souvent avant son départ à la retraite, et que les emplois manquent alors dans les services pendant six mois.

M. Philippe Dominati. – Il est étrange que ce soit entré dans la coutume.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je n'ai pas été saisi à ce sujet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je reviens sur les questions de harcèlement, de discrimination et de mauvaises relations au travail.

On a mis en cause la politique du chiffre et l'intérêt pour la hiérarchie intermédiaire de remplir des objectifs strictement quantitatifs. Cela nourrit-il des récriminations ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Un certain nombre de saisines évoquent des problèmes de harcèlement.

Lorsque les éléments paraissent potentiellement justifier une suite pénale ou disciplinaire, je transfère le dossier à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). Je n'interviens que lorsque la médiation a un sens.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a parfois des subordonnés qui considèrent comme harcèlement de simples rappels à l'ordre un peu fermes. Intervenez-vous dans ce cas de façon préventive ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Il existe en effet un certain nombre de cas de fonctionnaires qui se plaignent de leur notation, ou du fait d'avoir été réaffecté à telle ou telle mission, et qui estiment être l'objet de harcèlement.

On leur répond en disant que la notation ne paraît pas scandaleuse, que le notateur a en tout état de cause fait son travail et qu'il était dans son droit. Ce travail d'explication est important.

Je n'ai peut-être pas assez insisté sur le fait que le problème vient de ce que l'agent, lorsqu'il s'adresse à l'administration pour se plaindre de telle notation ou de telle situation, n'obtient aucune réponse de celle-ci.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Existe un entretien individuel ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – En matière de notation, forcément, mais l'absence de réponse nourrit une certaine frustration et un certain mécontentement. Le rôle de la médiation est de réintroduire le dialogue.

M. Philippe Buchin. – L'entretien professionnel constitue l'un des cas où, la plupart des temps, nous n'avons pas besoin d'émettre d'avis. Si l'entretien n'a pas eu lieu, nous faisons valoir à l'administration que c'est illégal, et la situation est alors immédiatement régularisée.

Ainsi, un fonctionnaire qui s'était plaint de harcèlement après son retour de congé maladie et qu'on avait réaffecté dans un emploi ne correspondant pas à son grade a été rétabli dans ses droits après intervention du médiateur.

M. Pierre-Édouard Colliex. – L'administration valorise généralement celui qui cache le problème plutôt que celui qui le met à jour. Dénoncer le problème, c'est créer le problème. La tendance est donc de valoriser celui qui cache les choses plutôt que celui qui recherche une médiation pour résoudre un conflit.

Il existe une possibilité, selon moi, de faire baisser le stress au travail en valorisant les gens qui dénoncent tel ou tel harcèlement. Sur le papier, il y a assez peu de cas de harcèlement sexuel dans la police. On relève d'ailleurs peu de sanctions. Cela ne signifie qu'il n'en existe pas, mais il y a un problème pour le verbaliser et réclamer un arbitrage, une intervention ou une sanction.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En matière de prévention des risques psychosociaux, pensez-vous que les moyens du SSPO suffisent ? En préconisez-vous le renforcement ou disposez-vous d'autres solutions en amont à ce sujet ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Je me porterai de garder un jugement sur le niveau des effectifs, notamment ceux du SSPO. À chaque fois que j'ai besoin d'eux, j'obtiens une réponse. On a également créé un certain nombre de moyens supplémentaires, comme la médiation, qui était inexistante.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les cadres sont-ils formés à la prévention des risques psychosociaux ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – Il existe un certain nombre de formations. J'ai moi-même été sensibilisé à ces risques.

J'ai toujours le sentiment qu'on a tendance à vouloir cacher les problèmes alors qu'il est nécessaire de les faire apparaître pour les résoudre, mais la sensibilisation de la hiérarchie à ce sujet est forte. Tout chef de service a été confronté à ce risque, voire au suicide.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-ce récent ?

M. Pierre-Édouard Colliex. – J'ai un peu plus de vingt ans de fonction et j'ai souvenir que le sujet existait déjà lorsque j'ai commencé.

On en parle davantage, mais ce n'est pas nouveau. C'est un sujet sur lequel l'administration a fait depuis longtemps un certain nombre d'efforts pour former et sensibiliser les chefs de service ainsi que l'ensemble de la hiérarchie.

M. Philippe Buchin. – Un policier qui ne va pas bien n'ira peut-être pas spontanément voir le SSPO, sous peine d'être interdit de voie publique ou désarmé. Il choisira plutôt le privé. Le renforcement du SSPO n'est donc pas évident.

M. François Grosdidier. – Le supérieur direct joue un rôle de première importance.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Ainsi que les collègues !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il est à noter que la gendarmerie est moins exposée de ce point de vue.

M. Pierre-Édouard Colliex. – Un certain nombre de jeunes policiers ont choisi la police plutôt que la gendarmerie pour échapper à la vie en collectivité. On ne peut donc en tirer un exemple. Ce n'est pas le même mode de vie, mais le contrôle social qui fait que l'on vit et qu'on travaille en équipe – CRS, PJ, etc. – explique peut-être le moins grand nombre de suicides qui ont lieu dans ces unités.

M. Philippe Buchin. – Il faut aussi noter que les gendarmes exercent sur des territoires plus apaisés...

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous explique que l'esprit de corps et la vie en communauté y sont certainement pour beaucoup. Toutefois, lorsque le rapport avec la hiérarchie est mauvais, il se poursuit dans la vie privée. C'est le revers de la médaille. Chaque formule a ses avantages et ses inconvénients.

M. Michel Boutant, président. – Merci, messieurs.

**Audition de 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^o)**

(Jeudi 8 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, ancien membre du Conseil supérieur de la Magistrature et Franck Natali, avocat au barreau de l'Essonne, ancien bâtonnier, coauteurs du rapport relatif à l'amélioration et la simplification de la procédure pénale au sein des « chantiers de la justice ».

Je rappelle que les « chantiers de la justice » ont été lancés le 6 octobre 2017, avec pour objectif une modernisation et une amélioration du fonctionnement de la justice dans cinq grands domaines : la transformation numérique, l'amélioration de la procédure civile, l'adaptation du réseau des juridictions, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, enfin le sens et l'efficacité des peines.

En janvier 2018, vous avez ainsi présenté les propositions que vous étiez chargés d'élaborer concernant le chantier relatif à l'amélioration et la simplification de la procédure pénale. Ces propositions s'inspirent notamment d'une consultation menée auprès des magistrats mais aussi des éléments transmis par le ministère de l'intérieur au nom des forces de sécurité intérieure.

Notre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses travaux, que les difficultés que celles-ci rencontrent dans la mise en œuvre de la procédure pénale, sous la direction du parquet, entrent pour une part non négligeable dans le malaise qu'elles expriment actuellement. Nous serons donc très attentifs aux réformes que vous proposez dans ce domaine.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jacques Beaume et Franck Natali prêtent serment.

Nous avons prévu une durée d'une heure un quart pour cette audition.

Je donne à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Parmi les causes multifactorielles du malaise au sein des forces de sécurité intérieure, policiers et gendarmes, à tous les niveaux de la hiérarchie, citent à l'unisson « l'aval » judiciaire : d'une part – mais cela n'est pas l'objet de nos réflexions aujourd'hui – la réponse pénale leur paraît inexistante ou inadaptée, posant la question du sens de leur action et de leurs prises de risque, et d'autre part, la procédure pénale est jugée trop lourde. Nous-mêmes, ici au Parlement, sommes sans doute aussi responsables de cette situation, qui conduit policiers et gendarmes à ne plus consacrer qu'un tiers de leur temps à des activités opérationnelles, les deux autres tiers étant occupés à des tâches administratives et surtout procédurales.

Votre rapport sur l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, réalisé dans le cadre des « chantiers de la justice », émet un certain nombre de propositions en vue d'alléger la procédure pénale, notamment au stade de l'enquête. Ces propositions vont dans le sens du constat que je viens d'évoquer, même si je tiens à signaler que les représentants du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie que nous avons entendus nous ont indiqué que seulement 30 des 300 propositions qu'ils avaient faites ont été retenues. Quelles vous paraissent être les mesures de nature à dégager le plus de temps aux forces de sécurité intérieure afin de leur permettre de recentrer leur activité sur leur cœur de métier ? La mise en œuvre de mesures ponctuelles vous paraît-elle pouvoir réellement améliorer le travail au quotidien des policiers et gendarmes ?

Certains policiers et gendarmes estiment que l'« oralisation » d'une partie des procédures pourrait permettre d'alléger considérablement les charges procédurales. Que pensez-vous d'une telle proposition ? Quelles procédures pourraient être concernées ?

Au-delà des réformes de procédure, vous préconisez également un investissement technologique massif : renforcement de l'interopérabilité entre les fichiers police et justice, dématérialisation des procédures, *etc.* Dans un contexte budgétaire contraint, que l'on espère voir se desserrer, les investissements ne pourront toutefois être que progressifs. Quels sont, selon vous, les chantiers les plus urgents à engager dans ce domaine ?

Afin d'alléger les officiers de police judiciaire (OPJ) d'un certain nombre de tâches, vous estimez que pourrait être étudiée l'extension des pouvoirs des agents de police judiciaire (APJ), pour certains actes d'enquête non coercitifs.

Se pose aussi la question des policiers municipaux, qui sont aujourd'hui cantonnés au rôle d'agents de police judiciaire adjoints (APJA) et ne peuvent pas mener d'auditions, y compris lorsqu'il s'agit de personnes

ayant simplement contrevenu à des arrêtés municipaux. Par exemple, dans le cas la fréquentation d'un nocturne d'un square, qui n'expose pas à une amende forfaitaire, la police nationale doit entendre le contrevenant et ses parents s'il est mineur avant transmission au parquet. Envisagez-vous, au moins dans les domaines du respect de la réglementation municipale et du code de la route, une extension de la qualification judiciaire des policiers municipaux ? Cette évolution est demandée par l'Association des maires de France et les syndicats de la police municipale, mais aussi – et c'est là un basculement de tendance – par divers syndicats de policiers nationaux, qui se rendent compte qu'ils assument des tâches indues et procédurales auxquelles les policiers municipaux, au terme de vingt ans d'efforts de professionnalisation, pourraient parfaitement satisfaire, évidemment toujours sous le contrôle du procureur et de l'OPJ territorialement compétent.

Enfin, nombre de policiers et gendarmes ont regretté devant nous que de simples erreurs procédurales, parfois très marginales et purement formelles, puissent conduire à remettre en cause l'intégralité d'une enquête ou d'une procédure, avec des conséquences qui peuvent être complètement incompréhensibles pour les justiciables. Une telle situation accentue sans aucun doute le sentiment de démotivation d'une partie de nos forces de sécurité intérieure, et ce d'autant plus que la longueur et la complexité croissantes des procédures augmentent les risques d'erreur. Une réforme du régime des nullités, que vous évoquez brièvement dans les conclusions de votre rapport, vous paraît-elle souhaitable ?

M. Jacques Beaume. – J'aimerais tout d'abord préciser deux choses. En premier lieu, avant de rédiger ce rapport avec M. Franck Natali, j'avais, en 2014, également contribué au précédent, qui était déjà annonciateur de celui-ci bien qu'il ait été principalement consacré à la conformité de notre procédure pénale au droit européen. En second lieu, je m'exprimerai aujourd'hui certes au titre du rapport que nous avons rédigé, mais j'ai aussi été procureur pendant près de 40 ans et ai donc fréquenté de nombreux officiers de police judiciaire. Je pense ainsi bien connaître la diversité des services, la nature des problèmes rencontrés et les réponses que l'on peut y apporter.

La lourdeur de la procédure pénale est incontestable. Je suis à la retraite depuis deux ans et demi et lorsque la garde des sceaux nous a confié la rédaction de ce rapport, j'ai relu le code de procédure pénale pour remettre à jour mes connaissances : il 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. Ceci accentue le caractère

désordonné du code. Ainsi, lorsqu'un arrêt de la cour de cassation modifiant le régime de la garde à vue est diffusé dans les juridictions un vendredi après-midi à 16 heures, et qu'un quart d'heure plus tard, il faut transformer toutes les gardes à vue de France de manière prémonitoire en fonction de la réforme légale à venir, il ne s'agit pas d'une réforme, mais d'une contrainte supplémentaire qui s'abat sur les enquêteurs, sur le parquet, sur les juges d'instruction... Si la cour européenne des droits de l'homme rend un arrêt concernant la sonorisation, par exemple, il faut entreprendre la réforme correspondante.

Nous ne maîtrisons donc pas - et n'avons jamais maîtrisé au cours des quinze dernières années - l'évolution de notre code de procédure pénale, qui se fait au coup par coup en fonction de contraintes extérieures et non au terme d'une réflexion structurée et organisée. La logique originelle ou originale que l'on aurait pu déceler dans le code de procédure pénale est donc mise à mal au fil de réformes conjoncturelles.

La première préconisation de M. Franck Natali et moi-même vise donc à réécrire le code de procédure pénal, de manière logique, et à droit constant dans un premier temps. Il faut rétablir une cohérence, avec un tronc commun d'enquête, des exceptions liées par exemple à la flagrance ou à la gravité, *etc.* Il faut nettoyer le ramassis de dispositions actuel, qui sont non seulement difficiles à suivre mais également jamais en cohérence complète avec les réformes précédentes. À titre d'exemple, il existe aujourd'hui huit ou neuf régimes de garde à vue différents. La plupart des enquêteurs comme des parquetiers sont donc contraints de vérifier à chaque fois quel régime est applicable, selon que l'intéressé est mineur de moins de treize ans, qu'il y a flagrance, qu'il s'agit d'une enquête préliminaire, *etc.* Ce sera seulement une fois que le travail de réécriture logique du code de procédure pénale aura été effectué que l'on pourra entreprendre de nouvelles réformes de fond.

Par ailleurs, notre retard technologique est en effet considérable. Sa résorption à droit constant faciliterait le travail des enquêteurs, du parquet, des juges et des barreaux. Nous avons fait diverses propositions à ce sujet.

En ce qui concerne l'oralisation totale, j'avais évoqué l'idée dans mon rapport de 2014 par provocation délibérée. En effet, il est impossible d'oraliser complètement une procédure. Dans un monde de garantie des libertés individuelles, qui est établi par les obligations internationales et par notre tradition juridique démocratique nationale, l'oralisation totale n'est pas envisageable.

M. François Grosdidier, rapporteur. - En quoi affecterait-elle les droits des personnes mises en cause ?

M. Jacques Beaume. - Un minimum d'écrits est nécessaire pour que l'on puisse s'assurer de la régularité de la procédure. Si l'oralité est totale, le contrôle *a posteriori* n'est pas possible. Du reste, quand je parlais en 2014 d'oralisation, je ne visais que certains actes, qui pourraient être enregistrés et

dont la succession pourrait néanmoins donner lieu à un procès-verbal minimal. De plus, les procédures complexes ne peuvent d'aucune manière être concernées. L'oralisation ne peut être utilisée que dans le cas d'affaires simples, de la délinquance quotidienne ; elle est impensable dans les affaires de hold-up, de meurtre, de terrorisme... Au cours de nos auditions, M. Franck Natali et moi avons entendu les représentants des syndicats de police et de la gendarmerie, de l'ensemble de leurs cadres, et ils ne pensent pas que l'oralisation totale soit crédible.

En revanche, ce qui est envisageable, c'est une dématérialisation la plus complète possible des procédures. Les procédures normales peuvent être numérisées dans un premier temps puis, lorsque notre technologie sera suffisamment avancée, dématérialisées complètement. Les avantages de cette dématérialisation seraient considérables : réduire la masse de papier produite par les enquêteurs ; rendre plus fluide la transmission des services d'enquête vers le parquet, avec une facilitation du contrôle par le ministère public puisque tout serait en ligne et accessible à tout moment ; permettre au parquet de donner la procédure dans la forme numérisée ou dématérialisée au juge, au barreau et ainsi réduire les quantités de papier à gérer dans les juridictions. Il nous semble que la dématérialisation doit être un axe de recherche prioritaire avant même toute réflexion sur un éventuel changement de procédure.

Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur, les pouvoirs des APJ. Il faut ici rappeler que nous sommes dans un État de droit ; tout ce qui relève d'une contrainte ou d'une atteinte aux libertés individuelles ou aux principes fondamentaux garantis par la Constitution ne peut être effectué que par une personne ayant une fonction, un niveau d'autorité, une compétence suffisants pour constituer une garantie pour le citoyen. C'est la raison pour laquelle nos propositions - et les enquêteurs sont parfaitement d'accord avec nous sur ce point - prévoient que tout ce qui est attentatoire aux libertés individuelles ne peut pas être fait par des APJ. On pourrait en revanche envisager d'ouvrir aux APJ la possibilité de réaliser une consultation de fichier administratif, un prélèvement salivaire lors d'un contrôle routier, par exemple, ce qui permettrait également aux OPJ de remplir leur mission dans de meilleures conditions : ces derniers ne doivent pas être systématiquement mis en première ligne.

En résumé, l'extension des pouvoirs des APJ doit être soumise à une double condition : contrôle effectif par les OPJ et exclusion de toute mesure d'initiative comportant une atteinte aux droits fondamentaux.

Vous avez évoqué le cas des policiers municipaux. Nous ne les avons pas inclus dans notre réflexion autour de rapport. Néanmoins, je ne serais pas nécessairement défavorable à ce qu'ils puissent procéder à des auditions menées à l'occasion de la violation d'un arrêté municipal : la situation actuelle, dans laquelle ils peuvent constater cette violation mais

doivent aller trouver quelqu'un d'autre pour écrire trois mots, me semble avoir quelque chose d'artificiel.

Cependant, si un policier municipal devait avoir des pouvoirs judiciaires, alors son patron devrait être le procureur et non le maire. Or – et j'ai vécu cela des dizaines de fois dans mes différents postes – lorsque nous avons des instructions à donner aux APJA, nous recevions en général un appel téléphonique du maire pour nous dire que c'était lui qui décidait, que c'était sa police municipale... Il faudrait donc compléter cette culture judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette culture évolue déjà.

Le maire décide par exemple des horaires de travail des policiers municipaux. En revanche, dès lors que les policiers municipaux sont sur des tâches relevant de la sécurité publique, tout se fait – ne peut se faire – qu'en articulation très étroite avec l'OPJ territorialement compétent qui, de fait, exerce une hiérarchie au nom du procureur. Cela pourrait être davantage formalisé et inscrit dans la loi.

M. Jacques Beaume. – Monsieur le rapporteur, vous décrivez une situation idéale, mais elle n'est pas celle que j'ai rencontrée en tant que procureur général. J'avais d'excellents rapports avec les élus, telle n'est pas la question. Mais au quotidien, un policier municipal ne s'estime pas du tout lié au procureur de la République, y compris lorsqu'il a des tâches judiciaires : il s'estime lié à son maire. Il y a donc toute une culture à changer.

Pour autant, et j'y insiste, je ne suis pas défavorable à ce qu'un policier municipal puisse mener une audition sans garde à vue ni rétention notamment, à l'occasion de la violation d'un arrêté municipal.

Concernant le régime de la nullité des procédures, le débat est colossal. J'avais entrevu dans le rapport de 2014 deux évolutions possibles : une vision « maximale » consistant à transformer notre régime de nullité sur le modèle européen, pour en conférer l'appréciation au juge au coup par coup. Il s'agirait de se demander si l'équité du procès a été ou non globalement altérée par le facteur de nullité soulevé. Si ce n'est pas le cas, on n'annule pas. Si on estime que l'équité du procès a été atteinte, au moins partiellement, on applique alors, comme le font les hollandais, un système de dégrèvement de peine, proportionnel à l'atteinte aux droits constatée. Le juge est alors chargé d'évaluer la bonne proportion de dégrèvement de peine. C'est contraire à notre culture juridique, cela nous choque et j'ai hérissé tous les barreaux de France et de membres de la Cour de cassation en formulant cette proposition, car le droit de la nullité est une « vache sacrée » en France. Cette réforme ne me paraît donc pas envisageable en France.

Puisqu'on ne peut malheureusement pas s'engager dans cette voie, la première chose à faire consisterait au moins à différencier les facteurs de nullité. Il doit y en avoir sept ou huit : par exemple la nullité absolue, la

nullité relative, la nullité d'ordre public, la nullité sans grief, même si toute nullité fait un peu grief.

La Cour de cassation dit que les choses sont bien rôdées, qu'on sait maintenant ce qui est ou non facteur de grief. Je ne le crois pas : concrètement, on ne peut jamais anticiper ce qui va être décidé : parfois, la jurisprudence de la chambre criminelle en matière de nullité, qui est à ses yeux structurée et clarifiée, surprend. Elle surprend certes le profane, mais ce qui est plus étonnant c'est qu'elle surprend les magistrats eux-mêmes. Je peux même citer un exemple d'annulation d'un arrêt d'une cour d'assises d'appel du simple fait de l'absence d'apposition dans le dossier de la mention indiquant que l'expert-psychiatre avait bien été convoqué, alors même que l'expert en question était effectivement venu et avait déposé. Comme il n'y avait pas cette mention, et qu'en outre il n'y a pas eu de condamnation de l'accusé, le procès a été annulé.

Je suis très favorable à cette conception européenne consistant à fonder la nullité sur l'atteinte effective au procès équitable, et non pas sur de simples critères formels. Mais j'ai bien conscience que n'est pas culturellement envisageable chez nous. Les tergiversations de nos juristes, très latins, qui considèrent qu'une procédure est nulle ou ne l'est pas ; ne le permettent pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est incompréhensible pour le justiciable.

M. Jacques Beaume. – Vous connaissez mon avis, monsieur le rapporteur, mais pour le coup, il ne s'agit vraiment que de mon avis. On pourrait a minima redéfinir les facteurs de nullité, au moins les écrire clairement car ils sont essentiellement jurisprudentiels. C'est la Cour de cassation qui détermine ce qui constitue un facteur de nullité absolue ou relative mais c'est très fragile car bien entendu la régularité de la procédure est un des facteurs de la démocratie. Quand le risque d'emprisonnement encouru est de vingt ans, il faut porter un minimum d'attention au déroulement du procès et à la régularité de l'enquête.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Votre rapport ne propose pas pour autant de tout balayer...

M. Jacques Beaume. – Non, effectivement. Une proposition de révision complète de la procédure pénale nécessiterait de toute façon beaucoup plus de temps que celui dont nous avons disposé pour remettre notre rapport.

M. Franck Natali. – Compte tenu de l'excellence dont a fait preuve une fois de plus Jacques Beaume, je n'aurai que peu d'éléments à ajouter. Sur le régime des nullités, mes propos rejoignent ce qui a été dit sur la procédure pénale : on nous dit souvent qu'il faut alléger la procédure parce qu'il y a trop de formalisme mais il faut bien avoir à l'esprit que formalisme protège

aussi le rédacteur de l'acte qui a la maîtrise de la procédure. Le formalisme permet à l'auteur de l'acte de s'assurer qu'il a respecté la procédure.

Sur les conséquences des défauts de respect du formalisme, il existe aujourd'hui des règles d'orientation générale, des règles écrites internes, des règles jurisprudentielles et des dispositifs de niveau européen, par exemple des jurisprudences de la CEDH.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dispositifs européens qui existent aussi en Hollande...

M. Franck Natali. – Oui effectivement. Même si je ne suis pas spécialiste du droit hollandais, je suis sûr que leurs procédures internes sont davantage simplifiées, au sens d'uniformisées, que les nôtres.

Sur les dispositifs en matière de garde à vue par exemple, il y a des formulaires types, y compris avec des éléments transposés tardivement, en juin 2016. Ces transpositions qui sont obligatoires pour les États membres sous peine de sanctions, prennent du temps alors que les réformes entrent en vigueur peu de temps après la transposition. La notification de ce type de droits, les plus fondamentaux, est incontournable. À partir de là, il y a d'autres cas de nullité à examiner qui pourraient évoluer, par exemple sur des infractions provoquées par les enquêteurs qui peuvent avoir été considérées comme excessives au regard des faits poursuivis. Le président Guy Canivet a l'habitude de dire que le juge, lorsqu'il rend une décision, doit avancer avec une main tremblante. Il faut être très mesuré dans une éventuelle réforme de la nullité. Ce qui a été élaboré par la jurisprudence est très nuancé...

M. Jacques Beaume. – Justement, c'est peut-être un peu trop nuancé...

M. Franck Natali. – C'est vrai mais la Cour de cassation annule parfois certains actes de procédure en décidant que ça n'entraîne pas pour autant l'annulation d'actes qui en sont la conséquence. Elle fait bien la part des choses. Je vous renvoie à ce sujet à l'excellent rapport de Frédéric Desportes, avocat général à la chambre criminelle de la Cour de cassation. Il explique dans son rapport comment, en matière pénale, notre système s'est construit progressivement sur des jurisprudences : il existe bien sûr des exceptions mais, de manière générale, la Cour de cassation distingue des nullités substantielles et d'autres qui ne le sont pas. C'est plutôt un avantage car cela permet une adaptabilité par rapport à des situations changeantes dans le temps. Cela corrobore les propos liminaires de Jacques Beaume sur le code de procédure pénale. Il a été réformé massivement depuis 2004 par une succession de textes, portant à chaque fois sur un grand thème différent : la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la grande criminalité, *etc.*, ce qui a créé une sédimentation. Il a fallu, au fur et à mesure, interpréter ces textes, ce qui a créé de nouveaux moyens de nullité, au gré de ce qui était soulevé par les mis en cause ou les victimes.

La jurisprudence de la Cour de cassation semble en fait distinguer des cas stricts de nullité, par exemple pour la grande criminalité, c'est-à-dire les procédures régies par l'article 706-73 du code de procédure pénale, et d'autres cas de nullité dans des affaires de moindre importance. Le respect des règles solidifie les procédures et protège aussi les victimes. Je vous renvoie à l'article 1^{er} du code de procédure pénale. Il ne faut pas remettre en cause tout le déroulement de la procédure car elle ne protège pas que le mis en cause : elle rassure aussi les victimes, en leur permettant d'avancer, et les enquêteurs en encadrant leur travail. Certaines mentions ajoutées aujourd'hui par les gendarmes dans leurs procès-verbaux, qui ne sont pas obligatoires mais qui sont le résultat de plusieurs années d'expérience, constituent également un gage de sécurité juridique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il faut bien reconnaître que certaines obligations procédurales sont disproportionnées. Certains officiers de police judiciaire rendent leur habilitation, c'est bien la preuve que c'est devenu très lourd...

M. Franck Natali. – Les lourdeurs de certaines tâches ont pollué le reste. On a fait des progrès pour alléger certaines procédures mais ces procédures n'ont pas le même impact partout. Une gendarmerie où il y a cinq gardes à vue par semaine et un commissariat où il y en a trente par jour ne sont pas impactés de la même manière par de telles procédures. Il faudrait des personnels spécialisés sur ces procédures dans les commissariats.

Le procureur devrait pouvoir, en direct, sans passer par son téléphone, suivre le fil de la garde à vue. Or, ça n'existe pas actuellement : le procureur doit se renseigner au fil de l'eau, ou après coup. De plus, on a manqué d'anticipation. La législation a évolué tardivement pour suivre certaines décisions dont on savait pertinemment qu'elles seraient rendues par la CEDH. On a ainsi mis les acteurs devant le fait accompli, alors qu'on aurait pu anticiper. Je pense que cela a porté préjudice à la Justice en France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur les technologies, y-a-t-il des propositions précises dans votre rapport ?

M. Franck Natali. – Je dois d'abord préciser qu'il y avait un autre rapport des chantiers de la Justice consacré plus spécifiquement à la transformation numérique, mais effectivement certaines de nos propositions sont liées à la dématérialisation.

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.

M. Jacques Beaume. – Je voudrais apporter deux précisions pour aller dans le même sens.

La dématérialisation est indispensable parce que la lourdeur de la procédure a été généralisée. Il est anormal qu'on ait la même procédure pour traiter un crime ou un vol à l'étalage. On a nivelé les procédures par le haut. Chez les magistrats antiterroristes, le nombre d'affaires est important, donc la procédure est maîtrisée, ça ne pose pas de souci. Dans les services régionaux de police judiciaire (SRPJ) habitués aux procédures traitées dans le cadre de l'article 706-73, ils sont aussi bons juristes que les parquetiers. Dans ce type de juridictions ou de services, le discours sur la lourdeur de la procédure est beaucoup moins répandu.

La question se pose beaucoup plus pour les services de police confrontés à des crimes et délits très variés et qui ne peuvent évidemment pas consacrer aux très nombreuses affaires suivies le temps nécessaire à ce formalisme aligné sur le haut. À Marseille, par exemple dans les commissariats des 6^{ème}, 8^{ème} et 10^{ème} arrondissements, il n'est pas rare qu'il y ait 100 à 120 plaintes dans la journée, c'est impossible de les traiter efficacement. On a certes inventé l'audition libre pour alléger un peu mais on a quasiment les mêmes exigences procédurales que pour traiter une garde à vue. Certes, ils n'ont pas les mêmes pouvoirs que dans le cadre d'une garde à vue mais ça reste très lourd de traiter ces procédures qui devraient être plus simples. Est-il rationnel d'aligner les procédures sur des crimes les plus graves alors que les enjeux pénaux sont bien moindres ?

Il y a ensuite des améliorations à apporter par la dématérialisation. Mais la dématérialisation ne dispense pas de s'interroger sur les moyens d'alléger la lourdeur de certaines procédures pour les faits les moins graves. Si la dématérialisation devient indispensable, c'est parce que les procédures ne laissent pas le choix aux acteurs concernés. Pourquoi les parquets ont-ils inventé le suivi en temps réel ? Car pour remplir leur rôle, il faut ces éléments en temps réel. Si on centralise un endroit de recueil de toutes les informations disponibles, ce sera déjà un progrès.

M. Franck Natali. – Oui, c'est indispensable qu'un magistrat puisse suivre en direct les étapes de l'enquête. Se déplacer pour de simples demandes d'actes ralentit considérablement le travail des magistrats ; il faut libérer ce temps des acteurs pour d'autres tâches.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il n'y a pas de réticence de la police sur cet éventuel suivi en direct par les magistrats du déroulement de l'enquête ?

M. Jacques Beaume. – Non, car le temps consacré à la transmission des informations est démesuré, il y a eu dans le passé des réticences car le parquet était très exigeant. Mais aujourd'hui, tout le monde voit que c'est nécessaire. À force de vouloir être efficace sur tout, on est efficace sur rien. Il faut mieux se demander qui fait quoi. Il faut donner aux officiers de police

judiciaire un degré d'autonomie et plus de compétences avec un parquet qui doit redevenir un magistrat et pas un super enquêteur et les OPJ doivent pouvoir mener une enquête. Certains officiers de police judiciaire demandent même aux procureurs s'ils peuvent faire une perquisition.

C'est un tort partagé car parfois les procureurs sont allés plus loin que ce que la loi prévoyait dans leurs exigences, il faut revenir à la normale...

M. Franck Natali. – Une nouvelle enquête préliminaire est en cours de constitution. En prenant les textes sur le flagrant délit, le crime organisé, l'association de malfaiteurs, le terrorisme, puis les nouveaux textes de juin 2016 qui offrent la possibilité au procureur de la République d'avoir des phases de contradictoire avec les mis en causes avant même le choix de la procédure, un ensemble cohérent se dégage. On est ainsi dans une phase cruciale de l'enquête, il y a une claire répartition des rôles. Nous avons fait une proposition d'allègement des tâches, mais c'est aussi une question de repositionnement : l'enquêteur doit retrouver une autonomie. S'agissant de la garde à vue, il y a une reconfiguration avec la présence physique de l'avocat, des familles, du médecin, depuis les nouveaux textes de 1992. La présence de l'avocat, les enquêteurs s'en rendent compte, peut être utile.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce qui est mis en cause, c'est le temps de gestion de ces actes dans un temps qui reste très limité.

M. Franck Natali. – Le choix de l'interpellation, sauf en flagrance, est fait par les enquêteurs. Ensuite, il peut y avoir des plate-formes technologiques qui peuvent aider les enquêteurs, par exemple quand il y a interpellations multiples dans des affaires de stupéfiants ou d'associations de malfaiteurs. Cela peut s'anticiper dans l'organisation du service. On peut également réfléchir à des regroupements de gardes à vue dans un lieu donné, notamment sur les territoires peu denses. On nous a dit que ce n'était pas possible. Mais les commissariats parisiens, par exemple, sont bien rodés pour l'organisation de la garde à vue.

M. Jacques Beaume. – L'autonomie des enquêteurs par rapport à leur parquet est proportionnelle à leur direction d'enquête. Pendant de nombreuses années, le désengagement des cadres comme directeurs d'enquête a été massif. L'APJ, qui fait beaucoup d'actes dans une procédure, est seul face au parquet, alors que le commissaire est concentré sur ses tâches d'ordre public ou ses tâches administratives. Un des points de reconquête de l'autonomie policière est donc la restauration de cadres directeurs d'enquête, qui existent d'ailleurs toujours dans les services « haut de gamme » tels qu'un SRPJ ou un service anti-terroriste. Aujourd'hui, un peu moins qu'il y a cinq ans certes, c'est un APJ, même plus un OPJ, qui téléphone au parquet, sans même savoir qui est son directeur d'enquête ! Ce serait un moyen de diminuer la présence tatillonne du parquet. La gendarmerie est moins atteinte par cette déshérence, la hiérarchie militaire restant suffisamment

présente pour que, dans une brigade, le commandant ou le chef des OPJ puisse encore avoir un rôle, ce qui n'est pas le cas dans les commissariat qui font face à une grosse activité, où le désengagement des commissaires chefs de service a été total pendant 10 ans. Pendant une certaine période, la pression d'un rendement artificiel a totalement accaparé les commissaires sur l'ordre public, sur des statistiques, sur la vie quotidienne policière, tandis que les enquêtes judiciaires ne permettent pas de mettre un bâton dans chaque case. Les commissaires étaient aussi beaucoup moins nombreux, probablement du tiers, voire de la moitié. La pression politique les a accaparés. Ce n'est pas irréversible, et d'ailleurs depuis quelques années il y a un réel effort de formation au niveau juridique des commissaires de police. Encore faut-il qu'ils soient présents dans les enquêtes. Ils sont aujourd'hui plus attentifs à l'activité judiciaire de leurs services.

M. Michel Boutant, président. – Qu'en est-il de la question des peines ?

M. Jacques Beaume. – Il faut être clair : la certitude de la peine est un élément essentiel. S'y greffent les grandes difficultés rencontrées par les services pénitentiaires. D'expérience, les efforts faits par les gouvernements en faveur du milieu ouvert ne sont pas à la mesure du besoin. Aux États-Unis ou aux Pays-Bas, les contrôleurs judiciaires ont moins de dix personnes à suivre. En France, c'est 90 ou 100. Les peines alternatives sans incarcérations ne sont pas suffisamment suivies. À l'école pénitentiaire d'Agen, le président de la République a annoncé ma création de 1 800 emplois dans le milieu ouvert, ce qui est considérable, mais le retard est grand. La confiance du public et des magistrats envers le milieu ouvert est faible.

M. Franck Natali. – On a quand même beaucoup progressé sur l'application des peines, notamment grâce à la judiciarisation de l'exécution des peines. On parle des peines qui font l'objet d'un aménagement *ab initio*, mais quand il y a des débats sur des demandes d'allègements de peine, ce sont de vrais débats, intéressants et riches. Les juges d'application des peines font bien leur travail et le parquet donne son avis. Les mesures mises en place, suivi socio-judiciaire, indemnisation des victimes, *etc.*, font l'objet d'une discussion approfondie. Cela nécessite du temps et des moyens mais prépare bien les gens à la sortie. Le sursis avec mise à l'épreuve et exécution provisoire a également constitué un grand progrès, car cela permet qu'une personne qui sort de l'audience reçoive dans la foulée la notification de son sursis avec la mise à l'épreuve et la convocation à se présenter devant le juge d'application des peines le mois suivant, sachant que s'il ne s'y rend pas, la peine sera mise à exécution. Je mesure l'effet de cette chaîne sur mes clients, que ce soit les mis en cause ou les victimes.

M. Jacques Beaume. – Je voudrais faire une petite provocation. Ce n'est pas à la police de définir la politique des peines. La police a le rôle majeur de faire réussir les enquêtes, de les conduire, d'identifier les auteurs,

mais la politique judiciaire ne relève pas de la police. Nous sommes dans un des rares pays où la police s'autorise ce genre de choses. La politique pénale n'est pas faite pour donner satisfaction à l'enquêteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons beaucoup entendu les policiers. Ils vivent aujourd'hui dans une prise de risque accrue, notamment après les événements de Magnanville. Ils ont le sentiment aujourd'hui que n'importe quelle intervention peut déraiper. Ils ont le sentiment de prendre énormément de risques pour rien. Ils ne mettent pas en cause les juges : il s'agit d'un système qui ne fonctionne pas, notamment du fait du mauvais fonctionnement de la prison.

M. Michel Boutant, président. – En écoutant les policiers qui adressaient ce reproche à la police, j'avais l'impression qu'ils craignaient les représailles des délinquants qui pouvaient se targuer, après leur passage devant la justice, d'un brevet de délinquant, et ensuite aller provoquer ou menacer les policiers et leurs familles. Beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs décidé d'aller vivre loin de leur lieu de travail.

M. Jacques Beaume. – Je l'entends. Il y a aussi un état d'esprit général des individus à l'égard de ce qui représente l'autorité : cela dépasse la seule question de la délinquance. Beaucoup d'enquêteurs trouvent aussi une complexité dans notre carte judiciaire : dans un même service, on peut travailler avec trois procureurs différents, avec des instructions différentes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pour moi la présence dans mon ressort de trois TGI est aussi un gage de proximité. Au moment où l'on veut territorialiser davantage la police, c'est appréciable. Lorsqu'il y a une symbiose police nationale-police municipale-parquet, il y a de bons résultats.

M. Jacques Beaume. – La question n'est pas de supprimer des sites de présence des procureurs. Il s'agit seulement d'éviter qu'un même service de police ait des instructions différentes de plusieurs parquets. Par exemple, on n'a pas besoin d'un procureur à Tarascon. On a besoin d'un procureur à Marseille et peut-être à Aix-en-Provence du fait de la taille du département, mais à Tarascon il peut y avoir un procureur adjoint qui s'occupera de la « vie quotidienne » des relations avec les élus. Les instructions émaneraient d'un seul procureur. Un SRPJ peut travailler avec six ou sept procureur. Je sais bien que le rôle des procureurs généraux est précisément de coordonner, mais coordonner n'est pas décider. La carte des parquets pourrait être reconcentrée.

M. Franck Natali. – Le procureur est dans beaucoup d'instances aujourd'hui. Certaines décisions pourraient être prises de manière plus centralisée.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions pour l'ensemble de ces éléments, la clarté et la franchise de vos propos.

**Audition de représentants de l'Union
des policiers nationaux indépendants (UPNI)**

(Mardi 13 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Bienvenue aux représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI) : MM. Christophe Robert Dit Ganier, Abdel Aziz Sakhi, Gbenoukpo Laurent Houndegla, Thomas Nesle, Sébastien Delbaere et Mme Virginie Jacob. Cette association fédère depuis 2016 des associations locales de policiers en colère afin de porter leur expression de manière indépendante des syndicats. Elle s'est notamment illustrée par le lancement, le 6 août dernier, d'un concours de photos ayant pour objectif d'attirer l'attention sur la vétusté des commissariats et qui eut un large retentissement médiatique. Que pensez-vous des mesures déjà prises pour améliorer la situation ? Quels sont les facteurs de blocage ? Que suggérez-vous ?

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Christophe Robert Dit Ganier, Abdel Aziz Sakhi, Gbenoukpo Laurent Houndegla, Thomas Nesle, Sébastien Delbaere et Mme Virginie Jacob prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été constituée suite à l'expression d'un malaise policier par des manifestations débordant le cadre syndical et, plus tragiquement, à sa manifestation par une vague de suicide. Nous dressons un état des lieux. Les causes sont toujours multifactorielles. Quelles sont-elles, d'après vous ? Que proposez-vous ? Le législateur aura plusieurs occasions d'intervenir, au sujet de la police de sécurité du quotidien (PSQ), lors de la réforme de la procédure pénale ou encore avec le vote du budget.

La formation, initiale et continue, vous semble-t-elle suffisante ? L'encadrement est-il satisfaisant ? Il semble que les jeunes recrues soient parfois livrées à elles-mêmes. Elles sont en tous cas automatiquement affectées en région parisienne, et notamment en Seine-Saint-Denis, sans qu'aucun correctif ne doive être prochainement apporté à ce problème. Comment renforcer l'attractivité de la région parisienne ?

Que pensez-vous des conditions matérielles ? L'état du parc immobilier a suscité le concours de photos que vous avez lancé. *Quid* du parc

automobile ? Et de l'équipement ? On nous dit que l'informatique est en cours d'amélioration. Nos interlocuteurs institutionnels nous expliquent toujours qu'ils font mieux que l'année passée, mais si la situation de départ était trop dégradée, cela peut être insuffisant.

Et le management ? La police semble avoir été ballottée entre police de proximité, objectifs quantitatifs, évolution du régime des primes... D'ailleurs, police et gendarmerie diffèrent sensiblement : on nous dit qu'à l'esprit de corps des gendarmes répond l'esprit de caste qui règnerait dans la police. Quel est le climat dans la police ? Rêvez-vous d'une autre ambiance de travail ?

Les annonces relatives à la PSQ, les 7 500 recrutements, l'allègement de la procédure pénale : tout cela vous semble-t-il à la hauteur ?

M. Christophe Robert Dit Ganier. – Il est rare que nous puissions nous exprimer devant le Parlement. En avril 2015, le médiateur de la police nationale faisait dans son rapport annuel un constat alarmant, et soulignait la nécessité de renforcer la cohésion interne de la police nationale. Malgré ce texte, et malgré un rapport l'année suivante de la commission des finances du Sénat, qui déplorait les carences financières et montrait combien le manque de moyens réduisait les capacités opérationnelles, la situation s'est encore dégradée. Vu le retard pris depuis vingt ans, les mesures annoncées ne suffisent aucunement.

L'irruption de la menace terroriste a conduit des unités qui n'étaient pas formées pour cela à s'investir pour la contrer. En effet, en cas d'attentat, ce sont les unités les plus proches qui interviennent les premières. En général, il s'agit de police-secours et des groupes de sécurité de proximité (GSP), et non des BAC ou des brigades de recherche et d'intervention (BRI). Alors que leur mission normale est de traiter les accidents, les différends familiaux, les flagrants délits ou les cambriolages, elles n'ont reçu pour faire face à la menace terroriste, en tout et pour tout, que deux heures de formation – alors que les unités spécialisées mettent des années à acquérir les logiques d'intervention et les automatismes requis par l'armement collectif – et leurs moyens de protection sont partiels, alors que l'attentat de *Charlie Hebdo* a montré combien une simple patrouille en VTT pouvait devenir périlleuse.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Depuis la vague terroriste, toutes les unités ont-elles bien reçu une formation sur la primo-intervention en cas d'attentat ?

M. Christophe Robert Dit Ganier. – En principe, oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et en réalité ?

M. Christophe Robert Dit Ganier. – Mes collègues ont reçu cette formation. Mais elle ne dure qu'une demi-journée.

M. Thomas Nesle. – Cela dépend du niveau d'intervention. Le niveau 1 correspond à police-secours, qui doit établir un périmètre de sécurité. Le niveau 2 est celui des BAC et des compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI). Mais les véhicules des BAC ne sont pas adaptés au matériel qui leur est fourni : on ne peut y transporter, pour quatre fonctionnaires, que deux gilets lourds et aucun casque. Quoi qu'il en soit, la formation ne suffit pas à changer la vocation d'une unité. Les véhicules des BAC sont des Peugeot 308 ou des Ford Focus, parfois des Ford Mondéo. Pour lutter contre la criminalité, elles ont besoin, en effet, de véhicules compacts et qui se faufilent aisément dans la circulation. Il n'est pas facile de trouver le juste milieu...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les séances de tir sont-elles bien effectuées ?

M. Thomas Nesle. – Le strict minimum.

Mme Virginie Jacob. – Certains fonctionnaires des BAC en sont réduits à 30 cartouches par an.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est moins que la norme.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Mais cela fait des économies !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et en cas d'usage de l'arme, le magistrat vérifie que les séances réglementaires ont bien été faites...

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Le recrutement de la police nationale a longtemps souffert de la concurrence avec le reste de la fonction publique. En effet, la police offre un métier passionnant mais tarde à intégrer ses jeunes recrues, et celles-ci doivent venir en région parisienne, ce qui occasionne des frais de déplacement et de logement qui font réfléchir les candidats. 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. Ceux-ci, du reste, ressemblent à la moyenne des jeunes Français, et leur niveau scolaire moyen est le même. Cette année, les écoles de police n'ont pas fait le plein, car une note inférieure à 8/20 à l'écrit était éliminatoire.

La formation initiale fonctionne selon une approche par compétence, où on demande au fonctionnaire de résoudre un cas avant d'organiser une simulation qui servira de base à un nouveau cycle. Cela prend plus de temps que de simples conférences, surtout avec des groupes d'une trentaine d'étudiants au lieu de 24. Le raccourcissement de la formation initiale n'empêchera pas de traiter l'essentiel, mais fera basculer une partie de la formation vers les centres régionaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il faut une formation après l'entrée en service opérationnel.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – D'où l'importance de la formation continue. La formation coûte cher, sans doute, mais son prix est celui de la sécurité de nos fonctionnaires de police – donc de celle de nos concitoyens. Elle est indispensable pour que nos policiers, notamment les plus jeunes, acquièrent un certain nombre de compétences et de savoir-faire. Mais elle ne prendra toute l'ampleur nécessaire que le jour où les chefs de service pourront la comptabiliser comme de l'opérationnel.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur quoi cela joue-t-il ?

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Sur les statistiques.

M. Christophe Robert Dit Ganier. – Du temps de présence sur la voie publique dépend surtout la prime !

M. Sébastien Delbaere. – La police a besoin de s'adapter au réel, elle ne peut pas s'enfermer dans la bureaucratie. Voilà le véritable enjeu de management. Capitaine de police en service de nuit, je suis proche de mes hommes, mais une telle situation devient anecdotique, tant l'étirement du corps des officiers, corrélé à l'attrition de celui des commissaires, détache ceux-ci du terrain pour les affecter à des tâches de gestion. Quant aux commissaires, ce sont de purs hauts fonctionnaires, sans aucun contact avec le métier lui-même. En réalité, ce sont désormais les brigadiers chefs qui sont sur le terrain. Nous souhaiterions que cette structure s'aplanisse, notamment par le développement de formations communes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous décrit un esprit de caste qui opposerait les trois corps.

M. Sébastien Delbaere. – Un apartheid, oui !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comme il n'y a plus d'officiers sur le terrain, les procureurs en viennent à se plaindre de la disparition des OPJ.

M. Sébastien Delbaere. – Les chefs de service se plaignent aussi et, pour certains, songent à changer de métier : s'ils sont entrés dans la police, ce n'est pas pour faire de la gestion de ressources humaines !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les commissaires sont devenus des gestionnaires...

M. Sébastien Delbaere. – Ils s'occupent aussi des moyens, dont il faudrait décentraliser et relocaliser la gestion. Ce n'est pas faire de la police.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est une des idées de la PSQ.

M. Thomas Nesle. – Dans le Val-de-Marne, les Brigades spécialisées de terrain (BST) ont tout simplement été transformés en PSQ.

Mme Samia Ghali. – Absolument.

M. Thomas Nesle. – Il faut attendre pour voir le résultat de cette évolution. Mais certains collègues ne sont pas très enthousiastes à l'idée de changer de métier, car l'objet des BST était la lutte contre les trafics dans les cités, non la prise de contact avec les commerçants...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et ce sont les mêmes fonctionnaires.

M. Thomas Nesle. – Cela risque d'être le cas dans la plupart des zones.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Dans la police, personne ne veille à la cohérence entre ce qu'apprennent les adjoints de sécurité, les gardiens de la paix, les officiers et les commissaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il existe pourtant une direction de la formation...

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – L'école des commissaires de police est un établissement public à part. Les formations y sont conçues séparément.

M. Michel Boutant, président. – Où est la cohérence, alors ?

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Il n'y en a pas. Un capitaine de police formé à Cannes-Écluse peut être remplacé parfois par un gardien de la paix qui, à 80 %, aura appris des choses différentes au cours de sa formation.

M. Sébastien Delbaere. – Cela ne peut qu'accroître la défiance entre corps. C'est pourquoi nous préconisons la création d'une grande académie de police, où les trois corps recevraient des formations communes, au moins pendant certaines périodes.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Cela existe déjà pour les techniciens de police scientifique et technique.

M. Michel Boutant, président. – Il existe une académie de formation pour le renseignement.

M. Thomas Nesle. – Autre sujet : la virulence contre la police ne fait que s'accroître. Il faudrait sanctuariser notre profession – comme celle des pompiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les peines pour outrage à policier ont été alignées sur celles relatives aux magistrats – comme celles concernant les pompiers. Le législateur a agi, donc, mais la jurisprudence suit-elle ? Votre administration fait-elle poursuivre ?

M. Sébastien Delbaere. – Non, et c'est un problème. À notre recrutement, on nous disait que le danger était désormais plus juridique que physique – mais la donne a changé avec les attentats. Pour autant, l'État a le devoir de défendre ses policiers, comme le stipule l'article R 434-7 du code

de déontologie. Or il ne le fait jamais. Et le policier, qu'on attaque si souvent, ne peut se retourner contre l'État quand celui-ci ne remplit pas ses obligations. Cette injustice est de plus en plus insupportable.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comment apporter des preuves tangibles ? Avec des caméras ?

M. Thomas Nesle. – Pour les unités en tenue, les caméras-piéton sont une bonne idée. En revanche, elles ne sont pas adaptables aux unités en civil qui ont besoin d'être discrètes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est donc valable que pour les interpellations.

M. Thomas Nesle. – Effectivement.

Je vous ai amené un Néo: c'est un smartphone qui permet de consulter les fichiers, ce qui est un progrès, mais qui n'a pas la fonction téléphone. En civil, je suis donc obligé d'avoir mon téléphone dans une poche, le Néo dans l'autre sans oublier ma radio. C'est d'une totale discrétion... Pourquoi ne pas nous laisser téléphoner sur ce smartphone plutôt que de nous obliger à passer par les ondes ? En outre, si nous avons l'application Whatsapp, nous pourrions converser à plusieurs lors d'une intervention, mais les applications sont bloquées. Enfin, il n'est pas possible de transmettre les fichiers par une application vocale. Un fonctionnaire ne peut donc participer au dispositif puisqu'il s'occupe de la transmission des fichiers.

M. Sébastien Delbaere. – Nul besoin d'augmenter les peines pour outrage ; commençons par les faire prononcer. Mes collègues déposent systématiquement plainte pour outrage, mais notre administration ne nous soutient guère. C'est l'OPJ qui la traite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Votre administration ne met pas à votre disposition des avocats ? Les mairies, quant à elles, soutiennent leurs polices municipales.

M. Sébastien Delbaere. – Nous devons trouver les formulaires et contacter un avocat.

M. Thomas Nesle. – La procédure est dissuasive. Certains collègues ne déposent pas plainte pour outrage en raison des lourdeurs administratives : le fonctionnaire doit être auditionné avant de déposer plainte. Une fois que le juge a rendu sa décision, nous devons saisir le service pour être indemnisé. Rien n'est automatisé.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Dans les cas d'outrage, l'État devrait saisir le juge.

Mme Samia Ghali. – Certes, il vous faut des véhicules plus performants que ceux des criminels, mais vous dites que vous ne pouvez

utiliser le matériel à votre disposition du fait de son encombrement. Comment améliorer la situation ?

Face à une délinquance qui a évolué, j'ai le sentiment que votre école de formation est d'un autre âge.

Je suis atterrée d'apprendre que le chef de service encaisse les primes, et pas les agents sur le terrain. C'est choquant.

La semaine dernière, j'ai assisté à la présentation de la PSQ à Marseille : un vrai catalogue de la Redoute ! J'ai publié un communiqué de presse pour dire que je ne croyais pas une seconde que cette PSQ répondrait à tous les objectifs qu'on lui assigne. En outre, il faudrait des moyens supplémentaires. Or, j'ai plutôt l'impression qu'on déshabille Pierre pour habiller Paul...

La semaine dernière encore, des policiers à la Castellane se sont retrouvés piégés face à une centaine de jeunes. On a frôlé la catastrophe. Alors, demain la PSQ ira dans les cités ? C'est juste impossible !

M. François Grosdidier, rapporteur. – D'après ce qui est dit, la PSQ répondra à des politiques territorialisées en fonction des situations.

Mme Samia Ghali. – Le préfet a annoncé que la PSQ serait mise en place en 2019 – ce n'est pas demain ! – et qu'elle se bornerait à aller voir les commerçants, à collecter des renseignements et à mettre des amendes.

M. Vincent Capo-Canellas. – En vous écoutant, j'ai le sentiment que vous dénoncez l'absence de cohésion dans la police. Chaque corps a sa formation, ses pratiques, ses méthodes. J'ai même l'impression qu'il manque du lien dans les commissariats. Comment sortir de cette situation ? N'est-ce pas aux patrons de recréer du lien ?

Mme Virginie Jacob. – Depuis dix à quinze ans, c'est le règne du diviser pour mieux régner dans la police nationale. Ce sont nos patrons qui ont instauré ce climat. La politique du chiffre est insupportable car elle monte les unités les unes contre les autres à coups de statistiques. En Moselle, les chiffres des contraventions sont adressés à tous les commissariats, si bien que ceux qui ont de moins bonnes statistiques sont traités de fainnants. Comment demander à notre hiérarchie d'introduire plus de cohésion ? Il faudrait qu'elle commence par revoir sa politique de management.

M. Sébastien Delbaere. – La réforme de 1995 a profondément modifié le visage de la police. Dès 1996, un livre écrit par un sociologue sur le management dans la police pointait les dysfonctionnements. Depuis 22 ans, rien n'a changé. Les patrons doivent parvenir aux objectifs qui leur sont assignés. Certains sont très faciles à atteindre, ce qui permet d'attribuer des primes aux fonctionnaires qui sont bien vus. Divers objectifs sont fixés aux officiers et aux gardiens, ce qui permet de distribuer primes et sanctions de façon tout à fait arbitraire. Dans ma commune, on nous demande par

exemple d'effectuer des contrôles de vitesse le lundi à 5 heures : vous ne verbalisez que des travailleurs. En même temps, on nous dit qu'il ne faut pas poursuivre les délits de fuite. Pour les policiers de terrain, c'est incompréhensible. Nos chefs devraient être plus près du terrain pour mieux comprendre la réalité vécue au jour le jour par les policiers.

Dans la gendarmerie, les corps correspondant à celui des officiers et celui des commissaires ont fusionné. Chacun a donc une expérience de terrain pour ensuite pouvoir donner des ordres.

M. Thomas Nesle. – Les promotions internes devraient être plus nombreuses pour que les patrons soient plus proches du terrain. Peut-être faudrait-il aussi recréer les amicales dans les commissariats, amicales qui ont été supprimées après des abus. Cela permettrait aussi de détecter les collègues qui ne vont pas bien. Aujourd'hui, on est dans un individualisme forcené : chacun mène sa carrière sans se préoccuper de ses collègues. Ce n'est pas le cas dans la police secours et dans les BAC car nous avons besoin de travailler ensemble sur la voie publique.

Pourquoi ne pas construire des commissariats avec des casernes de pompiers ? Cela permettrait de mettre en commun les infrastructures, notamment les gymnases et les salles de sport. Les fonctionnaires de police seraient également mieux formés aux premiers secours.

Mme Virginie Jacob. – En Moselle, nous avons une belle maison de police à Woippy.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Elle se trouve dans ma commune.

Mme Virginie Jacob. – Effectivement. Cela fait 16 ans que je travaille à Metz en section d'intervention. Cette maison de police offre une belle infrastructure. La mise en commun d'équipements est une piste très intéressante.

M. Thomas Nesle. – Et pourquoi ne pas prévoir des appartements comme dans les casernes des pompiers ? En Région parisienne, ce serait extrêmement utile aux nouveaux promus dans la police qui sont souvent des provinciaux.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Au lieu de rapprocher les commissaires des lieutenants-capitaines et commandants, des grades supplémentaires ont été créés pour les commissaires. La police nationale française est une des rares polices où l'on peut devenir chef suprême sans jamais avoir fait de terrain. Un général de gendarmerie a commencé au grade de lieutenant. Un commissaire est entré au grade de commissaire. Si vous ne savez pas à qui vous parlez, vous ne parlez pas le même langage. Si le cadre de référence n'existe pas, le dialogue est impossible.

M. Abdel Aziz Sakhi. – Le général Favier est entré en 1994 avec son équipe dans un avion qui avait été détourné. C'est lui qui m'a incité à entrer

dans la gendarmerie. J'ai été gendarme pendant trois ans et demi avant d'être CRS. Cet homme a fait du terrain et ses troupes le suivent les yeux fermés. Dans la police, nos dirigeants ne connaissent pas notre quotidien.

M. Michel Boutant, président. - Vous estimez donc que les commissaires sont trop dans le conceptuel, le théorique, et qu'ils descendent rarement sur le terrain.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. - Ils sont absorbés par la paperasserie.

M. Michel Boutant, président. - Après la tragédie de Sivens, le général Favier a soutenu dès le soir même les gendarmes qui étaient sur place. Pourquoi être passé à la police, Monsieur Sakhi ?

M. Abdel Aziz Sakhi. - J'ai passé les concours de gendarme adjoint et de gardien de la paix et j'ai choisi la police, tout en étant réserviste dans la gendarmerie.

Les CRS sont une entité à part, en dépit du fait qu'ils appartiennent à la police. Dans les véhicules faits pour six personnes, nous ne pouvons être que cinq, étant donné tout le matériel que nous devons transporter avec nous.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Pourriez-vous nous faire une note précise sur le sujet ? Nous avons besoin de faits précis, concrets.

M. Abdel Aziz Sakhi. - Je suis secouriste opérationnel CRS: je dois donc avoir mon sac de secours, mon gilet de secours, mes affaires de maintien de l'ordre avec mon casque, mes boucliers, mon lanceurs de grenades, mes grenades. Je devrais avoir mes jambières mais je ne les prends plus car cela prend trop de place... Un tireur de précision doit avoir avec lui tout le matériel que j'ai énuméré plus son fusil à lunette et un fusil d'assaut.

Il y a quelques mois, nous avons été pris à partie à Calais par une cinquantaine de personnes : heureusement que les portes n'ont pas lâché !

M. Thomas Nesle. - Je déplore le manque de concertation en matière de matériel.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Y a-t-il comme dans l'armée un retour systématique d'expérience ?

M. Michel Boutant, président. - Disposez-vous d'une instance pour échanger avec votre hiérarchie ?

M. Christophe Robert Dit Ganier. - Le plus souvent, on nous dit qu'il n'y a plus de budget, et donc qu'il faut continuer avec le matériel dont on dispose.

M. Thomas Nesle. - En BAC départemental, aucun de mes collègues n'a été consulté au moment de la mise en place du plan BAC. Les BAC ne sont pas faites pour intervenir en cas d'acte terroriste. Et pourtant, telle est

aussi une des missions qui nous est assignée, si bien que nous sommes dotés de matériels dont nous ne nous servons pas. Nous ne pouvons à la fois faire de l'anti-crime, des filatures et avoir des équipements lourds, avec par exemple un G-36 caché dans un coffre au fond de notre coffre...

M. Michel Boutant, président. – Si un acte terroriste se produit dans le quartier où vous êtes, il faut bien intervenir, d'où le matériel dont vous disposez.

Mme Virginie Jacob. – Des sections d'intervention sont habituées à travailler en unités constituées et elles suivent des formations régulières. Pourquoi demander aux BAC d'intervenir ? C'est n'importe quoi.

Mme Samia Ghali. – Les gendarmes sont mieux perçus par la population que les CRS. Pourquoi ?

M. Abdel Aziz Sakhi. – Tout est dans la formation. Gendarmes et policiers ont la même passion et les mêmes missions. Les gendarmes mobiles sont bien mieux formés que les CRS. 75 % des effectifs CRS sont sur le terrain tandis que, pour la gendarmerie, c'est 25 %. Pour les 75 % restants, ils sont en différentes alerte, comme l'alerte Puma, ou en formation. En revanche, les CRS remplissent leurs missions, effectuent leurs deux ou trois semaines de déplacements, se reposent, puis repartent en déplacement... Ne restent, par an, que quinze jours de période de recyclage des unités (PRU), c'est-à-dire de formation. Nous n'avons pas le temps d'être formés.

Par exemple, ma formation de secouriste a duré en tout et pour tout une semaine : il a fallu apprendre à mettre un garrot, réagir face à des blessures faites par des armes de guerre, créer des lits de blessés, ce qui veut dire qu'au Bataclan, j'aurais dû trier les blessés en fonction de leur état. Quelle responsabilité !

M. Sébastien Delbaere. – À Rome, les unités antiterroristes disposent de véhicules blindés. Nous pourrions en avoir un par circonscription, ce qui permettrait à cette unité de réagir en cas d'attentat. Des solutions sont possibles ; encore faut-il disposer des moyens adéquats.

M. Michel Boutant, président. – J'aimerais que Mme Jacob nous dise quel est son parcours.

Mme Virginie Jacob. – En 2013, j'ai tenté de mettre fin à mes jours et j'ai été dans le coma pendant plus d'une semaine. Dans ma section d'intervention, j'étais la seule femme et la seule gradée, ce qui déplaisait à mon supérieur direct, qui était major, et à mon officier, qui était capitaine, et qui depuis est devenu commandant ! J'avais à l'époque demandé à être reçue par le commissaire de police, ce qui m'avait été refusé, et par le directeur départemental, ce qui m'avait été également refusé. À cela s'est ajouté des problèmes personnels, d'où une dépression. Au lieu d'être entendue par ma hiérarchie, on a voulu me désarmer, ce qui signifiait être placée dans une

autre unité. D'où le passage à l'acte et c'est ma fille de 15 ans qui m'a sauvé la vie.

Cette histoire est tristement banale : depuis le 1^{er} janvier, 18 suicides dans la police. Les réseaux sociaux permettent de se parler et j'ai fait du suicide mon cheval de bataille car il peut être évité.

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 police que j'ai connue en 1992, lors de mon entrée en poste, n'existe plus : aujourd'hui, elle déshumanise. Il faut être irréprochable aussi bien en service que dans sa vie privée.

À Montauban, une collègue a été défigurée il y a quatre ans à l'occasion d'une intervention. Elle ne voulait pas reprendre son service mais le médecin de l'administration l'y a obligée et elle a été affectée en police secours. Elle a tenté de se suicider mais la hiérarchie a fait courir le bruit qu'elle avait été agressée, peut-être par son mari. Lorsqu'elle est sortie du coma la semaine dernière, elle a confirmé son geste.

Savez-vous ce que m'a demandé le médecin de la police lorsque j'ai repris mon poste début mars ? Il m'a demandé comment j'avais l'intention de mourir : je l'ai enregistré car je savais qu'il avait déjà posé les mêmes questions à des collègues. Cet enregistrement ne vaut hélas rien au pénal.

J'aime mon métier, et si je pouvais modifier mes choix, je ne le ferais pas. Je recommencerais tout de la même manière. Nous vous faisons des propositions concrètes dans le document que nous vous avons transmis, qui portent sur les suicides. La mise en œuvre de ces propositions ne coûte rien, mais ce mode de management, qui consiste à diviser pour mieux régner, cette déshumanisation, est insupportable.

Un médecin de la police peut annuler un arrêt maladie en quelques secondes, et estimer que les décisions prises par les autres médecins, par exemple le psychiatre qui a prescrit l'arrêt suite à un *burn-out*, ne sont pas valables.

J'ai, à l'époque, déposé plainte pour harcèlement moral et j'ai été reçu par le substitut du procureur, qui m'a indiqué que ce que je subissais était inadmissible. Ceci m'a valu 70 auditions, 263 jours d'interruption temporaire de travail, mais le procureur de la République de Metz a finalement relevé une « absence de fait ». Un des éléments constitutifs du harcèlement moral est l'intention coupable. Or, le management de la police n'avait évidemment pas cette intention, ils souhaitaient simplement me voir disparaître du service... Mais je ne le voulais pas, je faisais mon métier et j'étais bien noté. En réalité, un procureur ne voudra jamais embêter son ami directeur départemental de la sécurité publique.

J'ai aimé mon métier, mais j'ai également voulu mourir pour lui, car j'étais écoeurée. Au moment où j'étais le plus mal, on m'a mis la tête sous l'eau, et je n'étais pas la seule. Beaucoup de collègues qui ont lu mon histoire m'ont dit avoir vécu la même chose.

Nous vous faisons donc des propositions très concrètes pour que cela change, comme le fait de remettre en place les débriefings. 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.

S'agissant de l'accompagnement, il y a de très bonnes structures à l'extérieur dont nous pourrions tirer profit. Un flic se sentant mal doit pouvoir aller à l'extérieur. Dans un tel cas, il ne doit plus y avoir de contact avec l'administration.

M. Gbenoukpo Laurent Houndegla. – Je suis à la section des formateurs de formateurs à la division de l'ingénierie pédagogique. Nous sommes chargés de concevoir les formations. Nous sommes en contact avec les psychologues des écoles. Une jeune psychologue en poste à Saint-Malo nous a dit, lors d'un stage, vouloir apprendre aux jeunes gardiens de la paix à travailler en équipe. Nous ne savons plus faire cela dans la police nationale. J'espère donc que ce type de formations sera bientôt proposé aux gardiens de la paix.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie pour l'ensemble des éléments que vous nous avez apportés.

**Audition de représentants de la fédération syndicale
CFE-CGC Police nationale -°Alliance**

(Mercredi 14 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous sommes heureux d'accueillir les représentants de la fédération syndicale qui regroupe Alliance Police nationale, Synergie officiers et le Syndicat indépendant des commissaires de police, et qui est affiliée à la CFE-CGC.

La présente commission d'enquête a été créée afin d'analyser les causes du malaise qui s'est manifesté au cours de la période récente au sein des forces de sécurité intérieure et singulièrement de la police nationale.

Nous souhaitons ainsi entendre votre analyse au sujet des difficultés diverses que doivent affronter les agents de la police nationale dans l'exercice de leurs missions quotidiennes. Quels sont, selon vous, de manière hiérarchisée si possible, les principaux problèmes que rencontrent les agents ? Font-ils l'objet de mesures efficaces ? Que faire pour améliorer la situation ?

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Stanislas Gaudon, Philippe Lavenue, Mickaël Trehen, Mme Audrey Colin et M. Benjamin Iseli prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quelles sont selon vous les principales causes qui ont concouru à cette situation de malaise policier avec des vagues de suicides et l'expression d'un mouvement de colère hors du champ syndical ?

En ce qui concerne la prévention du suicide, considérez-vous que les moyens de suivi psychologique par le service dédié ou par la hiérarchie sont suffisants ? Comment améliorer ce suivi ?

Le malaise est semble-t-il plus fort dans la police que dans la gendarmerie où l'esprit de corps est plus marqué. Au contraire, l'esprit de caste qui se développe dans chaque corps de la police nationale crée un manque total de solidarité et se traduit par un moindre soutien dans les moments difficiles, situation aggravée par un mode de management qui favorise les critères quantitatifs.

Disposez-vous d'études exhaustives sur l'état de dégradation du parc immobilier, du parc de véhicules, des retards technologiques et sur le budget consacré aux conditions matérielles de l'exercice de votre métier ?

Beaucoup de vos jeunes collègues nous ont fait part des difficultés qu'ils avaient à se loger, notamment en Ile-de France. Des solutions ont-elles été esquissées ?

Où en est-on de l'application du protocole social qui a été signé en 2016 ? Quelles ont été les conséquences de la réforme des cycles de travail sur l'organisation des services et quelle incidence l'application de la directive européenne sur le temps de repos a-t-elle eu ?

On parle souvent de la dégradation des rapports entre la police nationale et la population alors que les sondages montrent que 80 % des Français vous soutiennent. Quelle est votre analyse à ce sujet ? Vous sentez-vous soutenus par votre hiérarchie ?

Les dysfonctionnements et l'inadaptation de la chaîne pénale remettrait en question le sens de votre action. Partagez-vous cette analyse ? La réforme de la procédure pénale allègera-t-elle vos tâches administratives et libérera-t-elle du temps pour que vous vous consacriez à l'opérationnel ?

M. Philippe Lavenu, délégué national communication d'Alliance Police nationale. – Alliance Police nationale n'a pas attendu les mouvements de grogne orchestrés et médiatisés pour palper le malaise des policiers. Nous l'avons dénoncé à maintes reprises sans trouver aucun écho. Il semble que l'on préfère écouter les insurrectionnels plutôt que les institutionnels. Les chiffres accablants et alarmants des suicides et des *burnout* dans les rangs suffisent à démontrer le désarroi de nos collègues. Notre organisation a élaboré un certain nombre de préconisations qui, si elles étaient mises en œuvre, permettraient aux policiers de redonner un sens à leur mission.

Nous avons bien sûr imaginé quelle serait la police de demain. La place de la police nationale dans la sécurité intérieure, la réforme de la justice et de la procédure pénale, la formation des policiers, le renseignement, l'ordre public, la suppression des tâches indues, le développement des moyens, le volet catégoriel et social et les relations entre la police et une frange de la population, tels sont les sujets sur lesquels nous avons travaillé. Nous tenons à votre disposition une contribution écrite détaillant nos propositions.

M. Mickaël Trehen, Secrétaire national du Syndicat indépendant des commissaires de police (SICP). – Si les trois corps actifs de la police nationale sont présents, c'est qu'ils partagent tous un même constat : les policiers ont le sentiment que leur métier manque de sens. Voilà des années que nous réclamons de redonner du sens à ce métier, tous corps confondus. Quand on est policier, on veut attraper des délinquants et les livrer à la justice pour qu'elle fasse son travail. Telle est l'essence du métier. Une minorité de délinquants est responsable d'une majorité d'infractions. Or, le

travail d'interpellation est de plus en plus difficile à mener dans des conditions contestées. Le métier d'enquêteur est devenu un repoussoir aux vocations. Le travail de longue haleine qui conduit à l'interpellation est souvent sapé par la remise en liberté du délinquant.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Autrefois, le commissaire était un meneur d'hommes ; désormais, c'est un gestionnaire. Le problème tient à la formation des policiers, mais aussi à ce qu'on leur demande.

M. Mickaël Trehen. - Le problème relève moins de la formation que de ce que l'on fait de vous. On attend d'un commissaire de police qu'il soit un gestionnaire jugé sur une activité chiffrée, bref sur du quantitatif. Certains commissaires toucheraient des primes, dit-on. Ces primes correspondent en réalité à une indemnité de responsabilité et de performance (IRP) évolutive en fonction de l'échelon et du grade selon les textes de loi.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les résultats quantitatifs ne sont donc pas pris en compte ?

M. Mickaël Trehen. - Non. L'IRP peut être majorée de 20 ou 40 % sur des postes qualifiés de difficiles ou de très difficiles, en aucun cas selon l'activité des services.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Comment est évaluée la difficulté du poste ?

M. Mickaël Trehen. - Elle est établie par l'administration en fonction de la difficulté des conditions d'exercice du métier - la plupart des postes en Seine Saint-Denis sont au moins de niveau « difficile » - ou bien parce que le recrutement est difficile sur des postes de province en secteur isolé. Tous les critères figurent dans les textes. Le projet de performance individuel (PPI) a pris fin en 2013. Il offrait aux commissaires de police la possibilité de définir un projet particulier en accord avec leur hiérarchie. S'ils atteignaient les objectifs fixés, leur IRP était majorée.

M. François Grosdidier, rapporteur. - En fonction de critères quantitatifs ?

M. Mickaël Trehen. - Il s'agissait de projets innovants. Par exemple, à Saint-Malo, où il y avait une recrudescence des vols sur les personnes âgées, j'ai mis en place un projet de prévention qui consistait à faire les marchés et à organiser des réunions avec les anciens. Cela ne donnait bien sûr pas lieu à une évaluation quantitative. Le principe est le suivant : aucun commissaire de police n'obtient de prime en fonction de son activité.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On ne prend jamais en compte le nombre de contraventions, par exemple ?

M. Michel Boutant, président. - La politique du chiffre serait un mythe ?

M. Mickaël Trehen. – Oui. Le seul argument qui alimente ce mythe persistant malgré des textes clairs, c'est le dispositif de la part résultat de l'IRP. Cette majoration est au bénéfice d'un tiers du corps de la police nationale, mais pas en fonction de résultats chiffrés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur quels critères alors ? La notation ?

M. Mickaël Trehen. – On regarde si le service est bien géré, on tient compte des difficultés particulières qui interviennent dans cette gestion, on regarde s'il y a des retours syndicats. En tout cas, il n'y a rien d'automatique. La culture policière du chiffre existe bel et bien et elle est partagée. Un policier qui travaille à la brigade anti-criminalité (BAC) comptera ses mises à disposition, et dans la police judiciaire on comptera le nombre d'écrous. Cette institution passe son temps à s'évaluer en fonction de son activité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela pose problème, dès lors que l'on privilégie une accumulation d'affaires peu importantes au détriment de l'important. Le matin, on demandera à un policier de verbaliser des gens qui vont au boulot pour un délit mineur, et l'après-midi, il laissera filer un contrevenant qui roule sans casque.

M. Mickaël Trehen. – Nous devons assurer la sécurité des personnes mais aussi celle de nos effectifs. Les textes sont clairs en cas de refus d'obtempérer : les policiers ne pourront pas prendre en chasse un conducteur qui conduit sans casque et prend tous les risques pour échapper à la police.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela pose des problèmes insurmontables aux élus locaux. Il s'agit d'une circulaire, n'est-ce pas ?

M. Mickaël Trehen. – Elle date de 1999.

M. Stanislas Gaudon, Secrétaire administratif général adjoint d'Alliance Police nationale. – Des sénateurs nous ont déjà auditionnés au sujet de la partie budgétaire et de l'environnement premier du policier. Nous sommes les héritiers d'une concession en faillite. On a mis la poussière sous le tapis pendant une dizaine d'années et la facture est lourde. En 2013, on estimait qu'il faudrait entre 850 millions d'euros et un milliard d'euros pour construire le projet immobilier de la police nationale. Cette année, nous bénéficions d'une enveloppe de 47 millions d'euros déconcentrée sur les commissariats, grâce à un report de crédits. Les policiers souffrent d'un manque de visibilité en matière budgétaire : l'an dernier le 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.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En clair, cette année, vous disposerez d'un budget de 50 millions d'euros.

M. Stanislas Gaudon. – On nous 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 préférierions un plan Marshall à ces petits tours de passe-passe de comptabilité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Peut-on chiffrer le rythme d'investissement annuel pour rattraper le retard d'investissements accumulé ?

M. Stanislas Gaudon. – Le budget de la police nationale est consacré à 90 % à la masse salariale et à 10 % aux investissements. 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. Pour l'instant, l'effort d'investissement n'est pas suffisant, même avec les 29 projets immobiliers actés. À Boulogne-Billancourt, le maire avait proposé de participer à 50 % à la reconstruction du commissariat, soit 7 millions d'euros. Son projet n'a pas été retenu. Les policiers travaillent 365 jours par an dans des conditions inadmissibles, avec des canalisations qui ne fonctionnent pas dans les commissariats, des locaux d'accueil dans un état lamentable, *etc.*

Pour ce qui est du matériel, il faudrait que le plan biennal soit livré sur deux ans, pas sur trois. Bien sûr, on nous dit qu'il n'y a qu'un seul atelier national, à Limoges, pour la sérigraphie et l'équipement des véhicules, ce qui explique les délais. En attendant, les véhicules se dégradent et le service opérationnel est défectueux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avez-vous des chiffres à nous donner sur la moyenne d'âge du parc ? Quel kilométrage moyen faudrait-il fixer pour les véhicules si l'on souhaite revenir à une trajectoire idéale ?

M. Stanislas Gaudon. – Dans chaque PLF, on inscrit que les véhicules légers et lourds seront renvoyés à 8 ou 10 ans d'exercice. On lit dans la même phrase qu'en termes de roulage, il faut les remplacer à 5 ou 6 ans. Où est la cohérence ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel critère faut-il privilégier ? L'âge du véhicule ou son kilométrage ?

M. Stanislas Gaudon. – Les deux. 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. La préfecture de police a dû débloquer par deux fois 500 000 euros pour faire de l'externalisation, car trop de véhicules étaient immobilisés.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Et sur le caractère inadapté de certains véhicules ?

M. Stanislas Gaudon. - Récemment l'organisme qui décide du type de véhicules que la police nationale doit utiliser a organisé une concertation avec les organisations syndicales, ce qui a contribué à améliorer la cohérence des choix opérés. Une évolution est en cours qui date de cette année. La déficience par rapport à la livraison des véhicules est liée à l'organisation des plans biennaux.

Les munitions sont un autre sujet. La formation continue des agents est dérisoire avec 12 heures et 90 cartouches par an. Les policiers n'ont reçu aucune formation sur les cinq cas d'usage des armes définie par une loi récente. On s'est contenté de 12 vidéos, sans aucune intervention de formateurs en technique d'intervention et de sommation. D'ailleurs, nous attendons toujours le décret d'application de la loi sur la nomination des policiers dans les procédures. Le ministre a annoncé qu'il serait signé au mois de mars dans le cadre de votre commission d'enquête.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La possibilité pour les policiers municipaux d'avoir accès au fichier minéralogique des plaques était promise pour le 31 décembre 2016.

M. Stanislas Gaudon. - Il y a eu des évolutions en ce qui concerne le matériel.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Et sur l'information ?

M. Stanislas Gaudon. - On a introduit la tablette Néo. La gendarmerie l'a immédiatement généralisée. La police ne commence à le faire que cette année. Nous en sommes à la quatrième version du logiciel de rédaction des procédures pénales. Sans doute fonctionnera-t-il enfin. Quant au dossier de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), vous en avez tous connaissance. Des centaines de millions d'euros ont été déboursés pour un outil qui ne fonctionne pas. Une nouvelle version doit arriver à horizon 2024. Nous espérons que d'ici-là, nous n'aurons plus de trous dans les écoutes. Avec toutes ces difficultés cumulées, il est difficile pour les policiers d'agir. D'autant qu'ils ont à subir des attaques. La loi du 28 février dernier a aligné les outrages aux policiers sur ceux aux magistrats en les punissant d'un an de prison ferme. J'attends de voir si elle est appliquée.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les plaintes sont-elles systématiques ? Vous assure-t-on la protection fonctionnelle en cas d'outrage ?

M. Stanislas Gaudon. - Les policiers subissent des attaques et des outrages qui mènent souvent à la rébellion et à la diffusion d'images qui circulent sur les réseaux sociaux en donnant un sentiment d'impunité. Entre 2015 et 2016, il y a eu 6 000 condamnations pour outrage en moins.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le nombre des plaintes a-t-il baissé ?

M. Michel Boutant, président. – Certains de vos collègues nous ont dit que la procédure était tellement longue qu'ils préféreraient renoncer à porter plainte.

M. Stanislas Gaudon. – Il est inacceptable qu'un policier soit accusé à tort et devienne l'objet de la vindicte médiatique. Tous les vendredis, nous sommes assiégés par une association qui dénonce les positions courageuses que nous avons prises il y a un an au sujet de l'affaire Théo. Les policiers ont très mal vécu que la plus haute autorité de l'État se rende au chevet du jeune homme, mais pas à celui des policiers brûlés à Viry Châtillon. Les policiers exercent un métier difficile et subissent des violences dans leur quotidien. Un cocktail Molotov n'est pas un pétard ; c'est un engin de guerre.

Il faudra que la chaîne pénale soit plus efficace pour éviter que les individus interpellés ressortent libres faute de mandat de dépôt.

M. Benjamin Iseli, conseiller technique auprès de Synergie Officiers. – La possibilité de saisir les avoirs criminels est ouverte depuis quelques années déjà. Or, en 2018, la procédure reste extrêmement complexe et mériterait d'être simplifiée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On a pourtant saisi de belles voitures.

M. Benjamin Iseli. – Les possibilités de saisie représentent des dizaines de millions d'euros, qu'il s'agisse des voitures, du matériel informatique, *etc.* Certains magistrats freinent la procédure, car ils craignent que l'on utilise certains biens en amont des décisions de justice. Notre administration la freine également, dans le cas où les véhicules saisis ne sont pas référencés, ou doivent être équipés ou révisés. Quant au matériel informatique, il faut réinstaller entièrement le système pour répondre aux critères de sécurité définis par le ministère. Les textes existent bel et bien, mais on se heurte à une certaine frilosité générale, alors qu'on pourrait récupérer du budget sur ces saisies.

La procédure pénale est un millefeuille indigeste. Il faudra un jour choisir entre l'accusatoire et l'inquisitoire. Le projet de loi portant réforme pénale est insuffisant. Une dématérialisation à horizon 2020 est beaucoup trop tardive. Nous souhaitons une oralisation de la procédure. L'Europe nous impose des règles ; pourquoi ne pas bénéficier de ses avantages ? Il suffit de disposer de caméras pour filmer les auditions, et nous pourrions établir un rapport final de synthèse, résumant en trois pages les éléments essentiels de la procédure. Bien sûr, les avocats et certains magistrats préféreront toujours lire le procès-verbal plutôt que de regarder cinq heures de vidéo. Cependant, certains officiers de police passent deux tiers de leur temps à écrire ces procès-verbaux.

Revenir sur le protocole de 2016 est vécu comme la manifestation du mépris du Gouvernement à l'égard des policiers. L'État a engagé sa parole pour venir en aide aux policiers qui doivent faire face à une augmentation phénoménale de leur activité. Il ne peut pas revenir dessus.

Mme Samia Ghali. – Pensez-vous qu'un recours aux caméras clarifierait la situation en cas d'outrage à la police ? Si les policiers avaient disposé d'une caméra dans le cadre de l'affaire Théo, on aurait évité la sélection des séquences diffusées sur les réseaux sociaux. Cela aurait protégé tout le monde.

Je voulais avoir votre avis sur la police de sécurité du quotidien, car la semaine dernière à Marseille, en préfecture de police, on me disait que cela ne servirait à rien de déshabiller Pierre pour habiller Paul.

En 2016, à combien se portait le montant des avoirs criminels confisqués ? Cet argent est-il redistribué au profit du budget consacré au matériel de la police ?

M. Henri Leroy. – Vous avez établi les constats ; nous aurions souhaité entendre des propositions de solutions et disposer d'un exposé détaillé plutôt que d'un mémorandum. Tous ceux que nous avons auditionnés ont fait le même constat que vous. La gendarmerie nationale a fait 300 propositions pour résorber le problème. Quelles sont les vôtres ?

Je rencontre des policiers sur le terrain. La course aux chiffres fait partie de leur ressenti. Ceux qui ont été auditionnés ont prêté serment. Ils n'ont pas menti. Vous mentionnez les textes ; ceux qui sont sur le terrain nous disent que leur application est déformée. Le mythe que vous dénoncez est ressenti comme une réalité sur le terrain.

Quelle voie emprunter pour redonner le moral aux forces de sécurité ? Il faudrait une loi de programmation sur au moins cinq ans. Ce sont les solutions qui nous intéressent.

M. Stanislas Gaudon. – Je les ai clairement énoncées. Il faut un budget conséquent pluriannuel, programmé et respecté. Il faut une chaîne pénale qui s'organise et soit effective, car il n'est pas possible de continuer avec 100 000 peines non exécutées. Il faut une plainte systématique du ministère de l'Intérieur à chaque fois que des policiers sont attaqués. Il faut prévenir les suicides grâce à un plan qui soit respecté, car le plan Cazeneuve ne l'a pas été.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est important. C'est la première fois qu'on le dit.

M. Henri Leroy. – Il faudrait nous écrire toutes ces propositions.

M. Stanislas Gaudon. – En consacrant 8 millions d'heures aux missions périphériques, on mobilise 5 000 emplois de la police nationale. Mettons fin à ces tâches.

Nous avons toujours été favorables à la généralisation des caméras piétons, pour autant que la police en garde le contrôle. Dans l'affaire Théo, l'extraction de la police nationale est due à la généralisation du plan de vidéo protection plus qu'aux caméras piétons.

M. Benjamin Iseli. – Le montant des avoirs criminels confisqués s'élevait à 500 millions d'euros en 2016. La police d'agglomération parisienne a créé l'an dernier une sous-direction de lutte contre l'immigration. Pas moins de 11 millions d'euros en avoirs criminels ont été saisis l'an passé. Nous demandons que ces avoirs soient utilisés pour améliorer le quotidien des policiers.

Le système des caméras piétons existe déjà depuis de nombreuses années. On simplifierait la procédure en utilisant les vidéos au titre des procès-verbaux.

Les policiers travaillent dans les zones urbaines, pas les gendarmes. Il n'y a rien d'anormal à ce qu'un policier bénéficie d'une prime spéciale lorsqu'il exerce son métier dans des circonstances difficiles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On constate un sous-encadrement et une trop grande jeunesse des policiers en Seine Saint-Denis. Cela signifie que le système d'incitations n'est pas suffisant.

M. Benjamin Iseli. – Il faudrait que le ministère de l'Intérieur revoie sa politique sociale, notamment en matière de transport. Les gendarmes bénéficient d'avantages sur les billets SNCF, pas les policiers. Sans corporatisme aucun, si vous voulez que des policiers aguerris et compétents exercent dans des zones difficiles, il faut y mettre les moyens. Il n'est pas anormal qu'un policier qui travaille à La Courneuve gagne plus qu'ailleurs. Nos collègues quittent l'Ile-de-France parce qu'ils sont moins harcelés ailleurs et que la perte financière est moindre. Un capitaine de police exerçant en Seine Saint-Denis gagne 120 euros de plus par an.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et pour le travail de nuit ?

M. Benjamin Iseli. – Il y a effectivement une majoration pour le travail de nuit. Mais qu'il s'agisse du travail de voie publique ou du travail judiciaire, les primes sont ridicules.

M. Stanislas Gaudon. – La gratuité des transports sur le réseau SNCF est une mesure incitative qui fait l'objet d'un dossier en cours entre le ministère de l'Intérieur et la SNCF. D'autant que les policiers ont aussi pour mission de sécuriser les trains.

M. Jean Sol. – On connaît le profil du policier tel qu'il existe. Quel est celui du policier de demain ? Quel rôle exercez-vous auprès de vos collègues en mal être ? Comment accompagnez-vous les demandes de mobilité ? Vos collègues peinent à les obtenir, ce qui accentue leur mal être.

M. Stanislas Gaudon. – Les mutations dans la police nationale sont régies par une circulaire. Le corps d’encadrement et d’application (CEA) est soumis à un système de points qui fonctionne sur un critère de classement à l’ancienneté. Les appels à candidature sont nombreux, mais les policiers sont limités par le contingentement de 8 ans dans la région Ile-de-France. Ce texte date de quelques années. Il assujettit les policiers à un déplafonnement des primes de fidélisation. Tous ceux qui passent le concours sont informés de ces mesures de contingentement. Nos collègues qui souhaitent partir en mutation n’échappent aux règles statutaires que dans des cas exceptionnels, comme le décès d’un enfant ou une maladie grave qui oblige à un rapprochement familial. En tant que syndicat, nous soutenons les cas dérogatoires. Dans le cas des profilés, nous négocions avec les autorités compétentes en fonction du profil et des qualifications de l’agent.

M. Mickaël Trehen. – La prime sur l’activité des chefs de service n’existe pas. Les textes sont là. Mais, effectivement, le ressenti des policiers est différent.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et sur le déficit de communication entre les corps ?

M. Mickaël Trehen. – Les chefs de service imposent le nombre de tirs obligatoires, non pas pour avoir une prime, mais parce que c’est la loi et que les conditions d’utilisation des armes ont changé.

L’avant-projet de loi sur la réforme de la procédure pénale ne satisfait pas les attentes des policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il ne retient pas l’oralisation.

M. Mickaël Trehen. – Pas même à titre expérimental. Or, on pratique déjà la vidéo ou les photos sur certaines dépositions. Les auteurs de crime sont déjà filmés. Je comprends qu’un magistrat ait besoin d’un rapport écrit pour gagner du temps. Les vidéos ne sont jamais consultées, et pourtant nous les faisons. Pourquoi ne pas envisager de créer des *pools* de secrétariat qui s’occupent des retranscriptions intégrales, à la manière britannique ? Ce n’est pas un travail de policier. Il faut faire un choix.

M. Philippe Lavenu. – Pour rassurer tout le monde, nous avons des propositions. Les voici par écrit. Elles sont à votre disposition. Nous vous ferons parvenir les 27 propositions pour lutter contre le suicide que nous avons remises au ministre la semaine dernière. Il faudrait envisager de créer une académie de police avec un tronc commun pour la formation.

M. Michel Boutant, président. – C’est une idée partagée aussi bien par les « institutionnels » que par les « insurrectionnels », pour reprendre votre distinction !

Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et du Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administration et financière

(Mercredi 14 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition du général d'armée Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, accompagné par le Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administrative et financière de la Direction générale de la gendarmerie nationale.

Mon général, notre commission d'enquête a d'abord pour but d'établir un diagnostic aussi objectif que possible sur l'existence ou non d'un « malaise » ou d'un « mal-être » au sein des forces de sécurité intérieure, allant au-delà d'un simple phénomène conjoncturel. On peut sans doute voir dans l'expression de la colère des policiers depuis la fin 2016 l'indice le plus manifeste d'un tel malaise, mais celui-ci ne serait pas non plus absent de la gendarmerie nationale, quoique moins visible du fait du caractère militaire de cette force.

Il s'agit ensuite pour nous de comprendre les causes de ce phénomène, qu'elles soient matérielles ou morales, et d'examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède au cours des dernières années ; enfin, de proposer des pistes pour améliorer la situation.

Nous souhaiterions ainsi vous entendre d'abord brièvement sur ces différents sujets s'agissant de la gendarmerie nationale. J'inviterai ensuite nos collègues à vous poser des questions sur des points plus particuliers.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Richard Lizurey et Laurent Bernard, prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d'enquête a, d'une part, été créée à la suite d'une vague de suicides, tant dans la Police que, dans une moindre mesure, dans la Gendarmerie et, d'autre part, en raison du mouvement de colère des policiers de l'année passée qui a même débordé leur représentation syndicale. Comment expliquez-vous l'absence de mouvements analogues chez les Gendarmes, même si leurs épouses se

sont exprimées ? Mon général, quelles sont, selon vous, les causes à l'origine du malaise des forces de sécurité intérieure ? Sur la dimension sociale, où en est-on de l'application du protocole social parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) du 11 avril 2016 ? Quelles sont les conséquences actuelles et à venir de la transposition des directives sur le temps de repos, notamment en termes d'effectifs ? Ces mesures impliqueront-elles un nombre supérieur aux 2 500 d'emplois équivalents temps plein (ETP) supplémentaires qui vous ont été promis ? La nouvelle police de sécurité du quotidien (PSQ) risque ainsi d'être mise en œuvre à moyens constants, sinon réduits, alors que les politiques partenariales, qui en résultent, exigent davantage de personnels.

Sur les moyens et les conditions de vie, puisque les familles sont logées en caserne, pourriez-vous nous donner votre estimation des moyens à allouer à la rénovation convenable du parc immobilier ? À cet égard, le rythme des investissements de l'exercice 2018 vous paraît-il satisfaisant ? À ce rythme, quelle serait la durée nécessaire pour assurer la rénovation, tant du parc immobilier que de celui des véhicules, qu'il s'agisse des véhicules courants, des blindés ou encore des hélicoptères ? Il nous faut mesurer l'effort que doit faire la Nation pour assurer aux forces de sécurité les conditions simplement convenables de l'exercice de leurs missions. S'agissant de la procédure pénale, les chantiers de la justice semblent s'orienter vers sa dématérialisation progressive. Une telle démarche vous paraît-elle de nature à libérer suffisamment d'ETP ?

Général Richard Lizurey. - L'état de la Gendarmerie nationale semble a priori favorable. Derrière cette image d'Épinal, il ne faut pas pour autant mésestimer certains signes de mécontentement, suscités notamment par le sentiment d'un décrochage des moyens et d'une moindre reconnaissance. L'esprit de corps et la cohésion de la Maison transcendent néanmoins ces difficultés : le souci du gendarme est de s'adapter avec les moyens dont il dispose pour répondre aux besoins de la population. Les hommes et les femmes de la Maison ont le sens du service chevillé au corps et ce n'est qu'en cas d'extrême nécessité qu'émergent des mouvements collectifs, comme en 1989 et 2001. Ainsi, dans les brigades territoriales qui disposent d'un véhicule au kilométrage conséquent pour quinze personnels, les gendarmes peuvent éprouver de réelles difficultés, qu'ils compensent bien souvent par un engagement personnel et une disponibilité exceptionnels.

En 2017, la Gendarmerie a connu dix-sept suicides. Or, depuis le début de 2018, huit suicides et cinq tentatives ont été enregistrés. Cette tendance est inquiétante et c'est la raison pour laquelle je vais réunir, avant la fin de la semaine, la commission nationale de prévention afin de dresser un état des lieux et d'améliorer le dispositif de prévention qui associe trente-trois référents-psychologues, détachés au niveau des régions ou placés au niveau central, qui accompagnent les gendarmes lors d'événements

traumatiques, comme les agressions de gendarmes ou les accidents très lourds, à l'instar de celui de Millas. L'année dernière, 15 000 personnels ont ainsi été pris en charge. Le suicide est un acte complexe qui mêle vies privée et professionnelle. Parfois, le centre de gravité peut être personnel, mais l'accès à l'arme de service facilite cet acte.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Depuis l'affaire de Magnanville, les gendarmes peuvent-ils garder sur eux leur arme de service ?

Général Richard Lizurey. – Absolument : 25 000 gendarmes ont reçu l'autorisation de porter leur arme en civil, au même titre que leurs camarades de la police nationale. Cependant, les gendarmes qui se suicident le font plutôt dans la caserne ou au bureau ; ce qui témoigne du lien affectif avec l'environnement professionnel. Le commandement, la vie en caserne et la cohésion du corps permettent d'assurer un contrôle social et d'identifier les éventuels signes de faiblesse. Malheureusement, nous n'avons pas été en mesure, depuis le début de cette année, d'empêcher le passage à l'acte de sept de nos camarades.

La prévention du suicide doit également être prise en compte dès la formation. Désormais, nos personnels sont initialement formés à la confrontation à la mort pour favoriser leur résilience face aux événements traumatiques qu'ils peuvent rencontrer durant leur carrière. Les gendarmes n'étaient pas, jusqu'à présent, formés à l'annonce du décès de personnes à leurs proches ; tâche difficile dont ils s'acquittent généralement avec le maire et qui laisse toujours une trace. Mieux formés, nos personnels doivent avoir moins peur d'être confrontés à la mort et être plus en mesure d'échanger sur elle.

La hiérarchie, qui doit être à l'écoute, bénéficie également d'une formation continue sur ces thématiques : le chef doit être conscient de toutes les difficultés que connaissent ses subordonnés. Notre structure militaire dispose de mécanismes de concertation qui ont également un rôle à jouer. Nous allons ainsi développer la formation initiale à l'accompagnement et à l'écoute au sein de l'école des officiers de la gendarmerie nationale et des formations continues destinées aux commandements de compagnie et de brigade. L'accompagnement des personnels est indissociable du commandement et nourrit cet esprit de corps propre à la gendarmerie.

Cette démarche va également être déclinée à l'échelle de la concertation. Le dispositif élaboré par mon prédécesseur, le général Favier, était visionnaire : en assurant l'élection des conseillers jusqu'au niveau central, les personnels élus font preuve d'un esprit constructif et doivent être associés à cette démarche de prévention des suicides. Si les facteurs de vulnérabilité individuelle sont toujours présents, la manière d'y répondre de la gendarmerie est collective ; le nombre de suicides depuis le début de cette année nous incitant à améliorer le dispositif existant.

L'application du PPCR pose la question du respect de la parole donnée. Certes, le décalage d'un an concerne la totalité de la fonction publique et participe de la régulation budgétaire : ce n'est pas un sujet. En revanche, d'autres mesures du protocole du 11 avril 2016, qui ne relèvent pas du PPCR, font l'objet de nouvelles discussions qui tendent à remettre en cause leur légitimité. Le Gendarme considère, à juste titre, qu'il s'agit d'un engagement de l'État et une forme de respect de la parole donnée. Certains signaux négatifs m'alertent à ce sujet. De telles vicissitudes ne sont pas sans nourrir la défiance du gendarme à l'égard des autres administrations. Il me paraissait important d'alerter la Représentation nationale sur ce point.

La directive « temps de travail » a conduit à la diffusion, depuis le 1^{er} septembre 2016, d'une instruction provisoire accordant à chaque gendarme les onze heures de repos physiologiques journaliers par tranches de vingt-quatre heures. Cette mesure a induit une baisse capacitaire de l'ordre de 5,5 % des effectifs pour la gendarmerie implantée dans les départements, et une baisse plus minime chez les gendarmes mobiles. Nous avons désormais absorbé cette baisse capacitaire effective depuis plus de dix-mois. L'Inspection générale de l'administration (IGA) a estimé cette baisse à quelques 3.500-4.000 ETP que nous comptons rattraper par d'autres moyens, comme l'utilisation de nouvelles technologies et la réorganisation de certains services. Le Président de la République a indiqué qu'il n'était pas souhaitable de mettre en œuvre comme durée maximale de travail hebdomadaire les 48 heures prévues par la directive « temps de travail » ; aucun gendarme, d'ailleurs, ne le demande. Les effets de la directive temps de travail sont ainsi intégrés dans le service et les 2 500 ETP prévus ne permettront pas de compenser la baisse capacitaire qu'elle induit.

La police de sécurité du quotidien (PSQ) implique de redonner l'initiative au terrain. La valorisation de la fonction contact vise à renouer avec la relation personnelle et affective des Gendarmes d'antan avec leur voisinage, alors que l'impératif de technicité a primé pendant des années, au détriment des relations avec la population. Si nous sommes désormais en mesure de répondre à tout incident en moins de quatorze minutes, nous avons oublié l'humain. La PSQ permet ainsi aux maires d'avoir un référent gendarmerie qui l'informe des événements se déroulant dans sa commune.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans le cadre actuel, pensez-vous dégager des disponibilités suffisantes pour répondre à cet objectif ?

M. Michel Boutant, président. – À ce sujet, je me fais l'écho des réservistes de la gendarmerie, parmi lesquels se trouvent aussi ses retraités, qui seraient heureux de remplir un tel rôle.

Général Richard Lizurey. – Sans les 30 000 réservistes, qui sont engagés en moyenne 30 jours par an, la gendarmerie ne pourrait fonctionner. Les contraintes budgétaires de cette année conduisent cependant à diminuer l'empreinte au sol de nos réservistes. Alors qu'en 2017, 2 800 réservistes

étaient engagés quotidiennement sur le terrain, ce chiffre devrait descendre cette année à 1 900 en 2018, soit une perte de 900 réservistes par jour. Nous nous plions à la régulation budgétaire, dont les conséquences sont réelles.

Il est possible de dégager du temps en faisant preuve d'intelligence locale : il faut que nos troupes soient capables d'adapter le contenu des circulaires nationales aux impératifs du terrain. Tout ne saurait être prioritaire ! Il est ainsi essentiel de redonner les clefs de la Maison au niveau local.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Y parvenez-vous, sans passer par des décrets de déconcentration ?

Général Richard Lizurey. – Depuis un an déjà, j'ai donné des directives allant dans ce sens. Je reçois régulièrement à ce sujet les commandants de compagnie, qui sont la cheville ouvrière en cette matière. C'est à eux qu'appartient ce choix missionnel en fonction du terrain. Ne pas conduire d'actions inutiles permet de gagner du temps. À cet égard, la disposition « feuille de route » promeut depuis 4 ans la simplification du fonctionnement des services, comme la suppression des comptes rendus permanents du type « compte-rendu : néant » ou encore la quête de renseignements, lorsque l'information existe dans les bases de données. Sur les 4 000 propositions émises par le terrain, 385 ont été retenues lors de l'élaboration de cette feuille de route, laquelle a diminué de 70 % l'« autoconsommation » des États-majors, c'est-à-dire les discussions purement internes sans effet réel. Les nouvelles technologies assurent également un gain de temps au quotidien : 70 000 tablettes et smartphones NÉOGEND ont été distribués aux gendarmes l'année dernière. Grâce à cette technologie, il est désormais possible de contrôler, en quelques secondes, un individu grâce à la lecture de la bande MRZ des documents d'identité.

Ces divers gains de temps sont réinvestis dans le contact qui reste la mission stratégique permettant de recréer du lien, d'obtenir du renseignement et d'assurer la prévention. De cette manière, la Gendarmerie répond à sa vocation de service public.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La réforme annoncée de la procédure pénale vous paraît-elle propice au dégagement de temps supplémentaire dont pourrait bénéficier l'opérationnel ? Est-elle à la hauteur de vos espérances ou pensez-vous possible de mieux faire ?

Général Richard Lizurey. – Je pense qu'on peut mieux faire et j'associe systématiquement les instances de concertation à toutes les réflexions sur l'évolution sur notre arme. L'oralisation des procédures me semble aller dans le bon sens et permettre de gagner du temps, même si j'entends qu'il y a des difficultés techniques, psychologiques ou juridiques. Nous sommes par ailleurs passés à une habilitation OPJ unique en début de carrière. Conférer une compétence nationale à l'officier de police judiciaire permettrait de réduire encore la complexité. La gendarmerie a également

proposé que les agents de police judiciaire reçoivent une compétence générale en matière de mesures non coercitives, afin d'étaler la charge de travail, pour le moment assumée uniquement par les officiers de police judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sur les trois cent propositions que vous avez formulées, seules trente semblent avoir été retenues !

Général Richard Lizurey. – C'est le principe même du dialogue interministériel, mais nous ne désespérons pas pour autant ! Ces 300 propositions répondaient aux situations locales. Si cette prochaine loi de simplification prévaut pour l'ensemble du territoire national, la politique pénale est conduite localement. C'est là un réel problème. Alors que nous disposons d'un logiciel de procédure validé par la Chancellerie, certains magistrats locaux peuvent émettre des doléances procédurales spécifiques. L'ensemble de nos propositions, que nous vous transmettrons, entendent contribuer à la simplification et manifestent le souci d'une efficacité accrue.

La question immobilière est importante pour les personnels de la gendarmerie nationale, puisque les environnements de vie familiale et professionnelle sont confondus. Je tiens, à cet égard, à remercier les collectivités locales pour leur soutien et leurs opérations immobilières de construction ou de rénovation des casernes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Elles disposent de moins en moins de moyens !

Général Richard Lizurey. – Je les en remercie vraiment. À l'inverse du parc locatif, le parc domanial est en mauvais état, voire pire, comme à Nanterre, Satory ou encore Melun où un escadron a été dissout suite à l'état de ruine de son immeuble d'implantation !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel serait le coût nécessaire à la remise en état convenable de l'ensemble de votre parc immobilier ?

Général Richard Lizurey. – Le chiffre précis vous sera communiqué dans les prochains jours. Un plan d'urgence immobilier a été mis en œuvre depuis plusieurs années : en 2018, 105 millions d'euros de crédits devraient être engagés pour rénover 5 900 logements. Globalement, ce sont 5 000 logements qui sont rénovés annuellement grâce à ce plan. Depuis l'année dernière, 15 millions d'euros sont également consacrés à la sécurisation des casernes. 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. La flotte affectée en brigade représente un parc de 31 000 véhicules, avec une moyenne d'âge de plus de huit ans et un kilométrage moyen de 132 500 kilomètres. Les 3 000 véhicules remplacés

annuellement permettent tout au plus de maintenir l'état de la flotte, sans pour autant la rajeunir.

M. Michel Boutant, président. - Les véhicules blindés nécessaires au rétablissement de l'ordre sont-ils exclus de ce calcul ?

Général Richard Lizurey. - Tout à fait ! Nos blindés ont parfois jusqu'à cinquante ans d'existence et sont encore opérationnels ! Il n'est ici question que des véhicules nécessaires aux déplacements opérationnels des brigades. J'espère que les 41 millions d'euros en crédits de paiement mis en réserve seront, en définitive, levés pour assurer la commande de mille véhicules supplémentaires.

Mme Brigitte Lherbier. - Je vous remercie d'être parmi nous. À Tourcoing qui relève d'une zone de police, la gendarmerie est intervenue pour calmer une émeute dans une zone urbaine prioritaire, en employant notamment avec succès un hélicoptère. Vous évoquiez dans votre propos l'oubli de l'humain par la gendarmerie, mais je ne l'ai jamais éprouvé en tant que tel. Du reste, la population loue la présence sur le terrain de gendarmes à la courtoisie reconnue. La vie en caserne peut également dissuader certains jeunes, tandis que d'autres la considèrent comme un avantage familial qui reste envié par d'autres professionnels des forces de l'ordre. Par ailleurs, je vous remercie de nous avoir informés de la diminution du nombre de réservistes de la gendarmerie employés sur le terrain, faute des ressources budgétaires suffisantes. Le moment n'est guère opportun pour une telle restriction !

Les personnels de la gendarmerie sont réellement compétents pour lutter contre la cybercriminalité. Aucune autre institution ne peut rivaliser avec elle dans ce domaine. Cependant, la gendarmerie ne communique pas suffisamment sur ce savoir-faire exceptionnel !

M. Dominique de Legge. - Je m'associe au témoignage de ma collègue pour avoir vécu des expériences similaires dans mon département d'Ille et Vilaine. Les militaires qui se suicident présentent-ils sinon un profil type, du moins des caractéristiques communes ? Quelle est la réalité des relations entre la gendarmerie et les magistrats, la réponse pénale ne semblant pas toujours en phase avec l'énergie déployée par vos personnels ? Quel est enfin l'impact de l'Opération sentinelle dans la sur-mobilisation de vos équipes ? Cette opération contribue-t-elle à cette lassitude constatée dans vos rangs ?

Général Richard Lizurey. - Ce manque d'humanité, que j'évoquais dans ma présentation liminaire, résultait d'une approche déshumanisée du service public. Même si le gendarme a su conserver son humanité, je souhaite qu'il puisse désormais l'exprimer davantage. C'est sur cette résurgence de la relation avec l'autre que s'appuie cette fonction contact qui est essentielle.

La caserne est parfois vécue comme une contrainte, mais elle permet une solidarité et une cohésion dans les moments difficiles. La force de l'institution résulte du collectif qui définit également notre ADN. Lorsque des familles sont en difficulté, il y a toujours un collègue proche qui offre ses services. Outre la place au sein d'un collectif qu'elle offre à l'individu, la caserne est d'une extrême importance pour l'État, puisqu'elle garantit la disponibilité des gendarmes en cas d'urgence, quelle que soit leur situation administrative. Que ce soit lors de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 ou lors de l'attentat d'Orly l'année passée, j'ai pu moi-même le constater cette disponibilité exceptionnelle. Vivre en caserne permet aux gendarmes en permission d'offrir leurs services et de servir, en définitive, la collectivité.

La baisse du nombre de réservistes déployés sur le terrain est dommageable à l'empreinte au sol globale de la gendarmerie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien coûte un réserviste ? Cette économie semble concerner ceux qui coûtent le moins cher tout en assumant une tâche essentielle !

Général Richard Lizurey. – Les réservistes sont payés en fonction de leurs grades ; leur coût quotidien moyen, toutes catégories confondues, est de 100 euros par jour.

La cybercriminalité représente un enjeu d'avenir : la quasi-totalité des actes de délinquance devrait progressivement recourir à la technologie numérique. On peut, dès à présent, voler des véhicules sans effraction en entrant numériquement dans le calculateur ! Il sera possible, avec la domotique, de cambrioler demain un appartement avec un logiciel ! Tous les objets connectés du quotidien sont autant de sources de vulnérabilité, à l'instar des cartes bleues sans contact piratables sans aucune difficulté avec un terminal de paiement situé à proximité. La gendarmerie, en partenariat avec le groupe AXA, a organisé une opération de sensibilisation aux risques de l'internet auprès de plus d'1,2 million d'élèves de cours moyen deuxième année (CM2). La prévention passe par l'éducation des plus jeunes à ces menaces. Le recrutement de scientifiques comme officiers opérationnels, déjà mis en œuvre par le passé, devrait être accru : un ingénieur peut ainsi assumer des fonctions de commandement et développer des applications numériques. Nos applications sont ainsi développées par des ingénieurs qui commandent des brigades. Je rends hommage à ces personnels, officiers et sous-officiers, qui contribuent à la performance de notre institution. Ce sont eux, et non des prestataires, qui ont développé NéoGEND !

M. Michel Boutant, président. – Les smartphones NéoGEND ont-ils la fonction téléphone ?

Général Richard Lizurey. – En effet, celle-ci fonctionne.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vos homologues de la police nous ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de cette fonction !

Général Richard Lizurey. – Ils disposent du même produit que nous. Le service des technologies et de l'information est commun à nos deux services. Les produits sortent des mêmes chaînes du Mans. C'est donc un choix de la police nationale.

M. Henri Leroy. – Je tiens à rendre hommage, tout comme l'a fait Mme Lherbier avant moi, au Général Hébrard qui est le père de NéoGEND.

Général Richard Lizurey. – Si je devais tenter de dresser un portrait type des gendarmes qui se suicident, je dirai qu'il s'agit d'abord probablement d'un gendarme départemental. Le taux de suicide est en effet beaucoup plus élevé en gendarmerie départementale qu'en gendarmerie mobile, où il y a une logique de cohésion plus forte, chacun étant à chaque instant sous les yeux du collectif. En gendarmerie départementale, on a tout d'abord une action quotidienne par patrouille de deux ou trois, souvent dans des conditions difficiles. L'importance de la charge missionnelle contribue parfois au passage à l'acte. Même lorsque celui-ci est explicable par des circonstances personnelles, on ne peut jamais totalement, selon moi, décorrélérer la motivation personnelle du contexte de service. En 2017, la quasi-totalité des dix-sept gendarmes qui se sont suicidés viennent de la gendarmerie départementale. C'est un vrai sujet. Je souhaite rendre à la brigade territoriale la noblesse qui est la sienne. Elle effectue le travail le plus difficile et le plus ingrat. Ce sont eux le point de contact et le réceptacle de toutes les récriminations et la misère humaine. Il y a un véritable effort à faire pour redonner aux brigadiers la noblesse du métier. Or, nos gendarmes demandent seulement d'avoir les moyens nécessaires pour leurs actions, par exemple des véhicules qui fonctionnent. C'est à moi de tout faire pour qu'ils les obtiennent.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On m'a fait part, il y a quelques temps, du fait qu'en fin d'année, les parcours des patrouilles étaient déterminés en fonction du carburant disponible.

Général Richard Lizurey. – Le carburant n'est plus une problématique aujourd'hui. En effet, j'ai débloqué une enveloppe de 2,2 millions d'euros supplémentaires pour ce poste de dépense. En revanche, nos gendarmes sont confrontés à des difficultés, en fin d'année, liées aux véhicules que l'on ne peut pas réparer. Ainsi, à partir de septembre, les véhicules en panne ou accidentés ne peuvent plus être remplacés.

Les relations avec les magistrats sont complexes et varient en fonction des unités. Les unités de recherche et de police judiciaire entretiennent de bonnes relations. En revanche, ces dernières sont un peu plus délicates avec les unités territoriales, qui ont parfois le sentiment d'investir beaucoup de temps dans les investigations, avec des résultats pénaux décevants. Je ne remets pas en cause les décisions judiciaires. Toutefois, je comprends que cela puisse ici ou là créer un sentiment de frustration pour nos gendarmes de voir à nouveau dans la rue, quelques

jours à peine après leur passage devant le tribunal, des personnes qui ont fait l'objet d'une procédure longue et difficile.

Un autre point de frustration concerne les transfèrements. En effet, cette mission a été transférée à la pénitencière avec les ETP et les crédits correspondants. Or, dans de nombreux cas, on demande quand même aux gendarmes de l'assurer. J'ai donné la consigne de refuser les transfèrements indus, sauf bien entendu quand il s'agit de criminels de haut vol. 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.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'administration pénitencière dispose-t-elle des moyens et des compétences pour assurer cette mission ?

Général Richard Lizurey. – Elle a fait des efforts importants. Des audits ont été menés, avec des propositions pour procéder à une réorganisation en interne. Mais je ne suis pas assez connaisseur de l'administration pénitencière pour pouvoir dire où se trouvent les marges de progression.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je connais des gendarmes qui continuent à être sollicités quasiment au quotidien pour intervenir en centre pénitencier, alors que les missions demandées devraient être accomplies par l'administration pénitencière.

Général Richard Lizurey. – Il est toutefois de notre mission d'intervenir en cas de troubles. Nous l'avons d'ailleurs vu lors des événements intervenus dans les prisons le mois dernier. Ce n'est pas là qu'est la critique majeure des gendarmes. Dans les situations d'urgence, bien évidemment, il y a une solidarité avec les collègues de l'administration pénitencière.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je parle de sollicitations hebdomadaires, voire quasi quotidiennes.

Général Richard Lizurey. – Je n'ai pas de remontées du terrain en ce sens.

Vous m'avez interrogé sur les conséquences de l'opération Sentinelle sur notre mobilisation. Il est vrai que nos escadrons de gendarmeries mobiles sont actuellement suremployés : 21 escadrons sur 109 sont en permanence en outre-mer, soit un cinquième des effectifs globaux. Mais, si l'on considère que le nombre d'escadrons disponibles est plutôt de 61 en moyenne, cela signifie qu'un tiers de mes escadrons disponibles sont déployés outre-mer.

Les évènements à Mayotte font que le nombre d'escadrons déployés en outre-mer va passer à 23. Nous sommes également mobilisés sur Notre-Dame-des-Landes, Bure, ou encore pour la lutte contre l'immigration irrégulière. Depuis deux ans, je n'ai plus d'escadrons de renfort pour les missions de sécurité publique générale.

M. Michel Boutant, président. – Avez-vous reconstitué certains des escadrons dissous ?

Général Richard Lizurey. – 15 avaient été dissous. Nous en avons reconstitué un seul, à Rosny-sous-Bois. Nous avons ainsi un déficit de 14 escadrons. Cette situation conduit à l'annulation de stages de formation. Ainsi, l'année dernière, à peine 84% des escadrons ont pu bénéficier d'une semaine de formation. Or, une semaine c'est pourtant court. La tension opérationnelle est très forte. Mais, l'opération sentinelle n'occupe que 8 à 10% de nos effectifs, principalement à Paris et dans les grandes métropoles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Une création de 2 500 postes a été annoncée pour la gendarmerie. Comment vont-ils être répartis ?

Général Richard Lizurey. – Je souhaite donner la priorité aux unités territoriales. Une partie sera par ailleurs destinée aux écoles de formation. En effet, à l'heure actuelle, pour répondre aux besoins de formation, nous devons détacher des membres des unités territoriales. Je souhaite limiter les détachements afin de ne pas pénaliser les effectifs des unités territoriales. Une autre partie sera également consacrée au soutien, qui a beaucoup souffert ces dernières années. Il n'est pas prévu d'augmenter les effectifs des gendarmes mobiles. En effet, si l'on veut recréer des escadrons, il faut une caserne. Aujourd'hui, il n'y a pas de caserne disponible. La construction d'une caserne prend trois ans.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a pourtant de nombreuses casernes désaffectées.

Général Richard Lizurey. – Tout dépend de l'état de ces casernes. Ainsi, la rénovation de la caserne de Dijon a coûté 15 millions d'euros.

M. Michel Boutant, président. – Les anciennes casernes ont-elles été vendues ?

Général Richard Lizurey. – Nous avons rétrocédé celle de Carcassonne à la commune. À Melun, l'immeuble menaçait ruine. Il faut savoir que de nombreuses casernes étaient dans un état déplorable. La seule caserne disponible et réutilisable était celle de Rosny-sous-bois.

Mme Brigitte Lherbier. – Dans le Nord, le conseil départemental est le propriétaire de la caserne, et fait payer un loyer lourd.

Général Richard Lizurey. – L'avantage des casernes que l'on loue est qu'elles sont bien entretenues. Le casernement domaniale est celui dans le plus mauvais état.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je souhaite que vous reveniez sur le recrutement et la formation initiale. L'une des grandes richesses de cette ressource humaine est sa grande capacité d'adaptation, dans un monde changeant très rapidement. Il faut ainsi conserver un recrutement large, avec des expériences humaines et des formations initiales importantes.

J'ai été confrontée, alors que j'étais élue locale, à un suicide dans une brigade départementale. Quel sont les dispositifs d'accompagnement qui sont mis en place ? J'avais ressenti la détresse des gendarmes pour affronter cette situation. Il y a en outre un engrenage du fait de cet évènement, qui touche humainement les personnels, qui entraîne de surcroît une baisse d'effectifs, avec des répercussions sur la vie de famille. La situation peut très vite se détériorer.

Nous avons évoqué les problèmes matériels auxquels sont confrontés les gendarmes, en matière de carburant, de véhicules. Or, les communautés de brigade sont de plus en plus grandes, et l'on constate un turn-over important. Comment trouver le juste milieu entre rester suffisamment longtemps pour connaître le territoire et conserver l'impartialité nécessaire ? Enfin, les brigades départementales ont des activités compliquées au quotidien. J'ai ainsi le sentiment d'un certain malaise.

M. Philippe Dominati. – L'un des points majeurs est le logement. Parmi les forces de sécurité, les policiers ne bénéficient pas de logement, alors que les gendarmes, qui sont des militaires, bénéficient d'un logement. Or, la directive « temps de travail » entre en contradiction avec la disponibilité 24h/24 et 7 jours sur 7 des gendarmes. Assiste-t-on ainsi à une modification des conditions de travail entraînant un déséquilibre des statuts entre policiers et gendarmes ?

À vous entendre, et je reconnais là la réserve dont fait toujours preuve la gendarmerie, on a l'impression que la gendarmerie n'est pas confrontée à des problèmes majeurs. En effet, vous nous avez dit qu'un effort avait été fait en termes de logement et que la situation des véhicules s'améliorait. Or budgétairement, cela ne se traduit pas dans les chiffres. Doit-on en conclure, dans le cadre de notre commission d'enquête, qu'à part un spleen de temps en temps, il n'y a pas de difficultés majeures pour la gendarmerie ? Y a-t-il eu un effet miroir entre la police et la gendarmerie, ou la gendarmerie a-t-elle été préservée ces dernières années ? En tant que numéro un de la gendarmerie nationale, pensez-vous qu'il y a un malaise, que la situation s'est dégradée ? Par exemple, en ce qui concerne le matériel, y a-t-il eu un vieillissement, un statut quo ou un rajeunissement de ce dernier ?

Mme Brigitte Lherbier. – Par exemple, des magistrats nous disent très concrètement ne plus avoir les moyens de payer le loyer du tribunal. En est-il de même pour la gendarmerie ?

Général Richard Lizurey. – La formation initiale est l'une des forces de notre corps. C'est la raison pour laquelle nous plaidons pour le maintien de la formation dans le giron militaire. L'ADN militaire est à délivrer tout au long de cette formation initiale. La loi qui a transféré la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a ainsi pris soin de laisser la formation initiale au ministère des Armées.

Il existe des dispositifs d'accompagnement important pour les suicides. Ainsi, le commandement s'implique immédiatement auprès de la famille de la personne décédée et auprès de l'ensemble du personnel. Un psychologue intervient également au sein de la brigade pour aider face à ce choc collectif, et auprès de la famille. Outre cette prise en compte immédiate, il y a également une prise en compte dans la durée. Ainsi, nous avons procédé à des mutations pour des personnes ne supportant pas de rester dans une brigade où l'un de ses collègues s'était suicidé.

Je me suis certainement mal exprimé en ce qui concerne les moyens. Nous avons eu 3 000 véhicules neufs chaque année en 2015, 2016 et 2017. Cette année, il n'y en aura pas 3 000, c'est un fait. Ils sont à mettre au regard des 24 000 voitures environ dont nous disposons. Nos véhicules sont ainsi renouvelés tous les 8 ans, ce qui permet le maintien, mais pas le rajeunissement du parc.

M. Michel Boutant, président. – Qu'en est-il des 7 000 autres véhicules ?

Général Richard Lizurey. – Il s'agit de deux roues, des véhicules de la gendarmerie mobile, des utilitaires ou encore des bus. Pour les véhicules de la gendarmerie mobile, nous travaillons sur un programme. Pour le moment ils vieillissent au fil de l'eau, comme les blindés. Ils sont utilisés au maximum et renouvelés ensuite de manière concomitante lors de la mise en place d'un nouveau programme.

Pour l'immobilier, il y a eu une amélioration, mais les efforts restent insuffisants. Selon moi, il y n'a pas de malaise général au sein de la gendarmerie nationale. Il y a des interrogations ou parfois un malaise ici ou là en raison d'un manque de moyens, mais il ne s'exprime pas de la même façon que dans la police nationale. Les gendarmes me font remonter leurs doléances par le biais de la concertation. En termes de moyens par exemple, je n'ai pas suffisamment de gilets pare-balles pour équiper tous mes réservistes. L'asymétrie entre la mission à effectuer et les moyens qui y sont consacrés conduit ici ou là à des expressions de malaise. Il peut y avoir des interrogations et une inquiétude au sein des brigades territoriales, car elles sont en première ligne dans la mission de sécurité publique. C'est bien d'abord pour ces brigades que j'ai besoin de véhicules, de moyens informatiques et de moyens de protection. Or, le contexte actuel ne permet pas de leur donner tous les moyens de leurs missions.

Ainsi, si l'expression « malaise global » me semble excessive, en revanche, il y a ici ou là des interrogations, des incompréhensions, parfois des revendications légitimes. Il faut les reconnaître.

M. Philippe Dominati. – Le malaise est-il uniquement matériel ? Y-a-t-il un problème moral, de commandement ?

Général Richard Lizurey. – Il est clair qu'il y a un problème matériel. Le CFMG a dû vous le dire. Ses membres me le disent également. Ils ressentent de manière négative le fait de ne pas avoir des moyens suffisants pour leurs missions. En revanche, les relations avec le commandement se sont améliorées. Il y a une cohésion dans l'institution qui transcende les corps. Trois quart des officiers viennent du corps des sous-officiers. Cette cohésion globale est un antidote face à des difficultés opérationnelles réelles. L'essentiel est donc l'aspect matériel. Mais c'est aussi la reconnaissance. J'évoquais le protocole du 11 Avril. Pour nous, c'est un élément déterminant pour la confiance du gendarme. J'ai vécu sur le terrain les revendications de 2001. Le gendarme n'a pas l'habitude du combat syndical. Il raisonne en fonction de la parole donnée. Si cette dernière n'est pas tenue, cela décrédibilise celui qui l'a donnée. En outre, il n'y a pas de demi-mesure. On passe alors très rapidement en zone rouge.

M. Philippe Dominati. – Y-a-t-il un risque important si le Gouvernement ne respecte pas le protocole signé par le précédent gouvernement ?

Général Richard Lizurey. – Bien sûr. J'ai défendu à la fin de l'année dernière en réunion interministérielle le taux « promu-promouvable » dans le cadre de l'avancement, car des engagements ont été pris par l'État. Pour le gendarme, c'est un ministre qui l'a signé - peu importe de quel gouvernement. Il y a un sens à la parole donnée.

Mme Anne-Catherine Loisiert. – Ma question portait sur la gestion des sous-effectifs et du renouvellement. Comment cela se passe-t-il ? Quand une communauté de brigade est confrontée à un suicide, est-elle prioritaire en termes de renouvellement ? Ces gendarmes ont parfois l'impression d'être laissés pour compte.

Général Richard Lizurey. – En l'absence de volontaire pour venir, le remplacement du personnel se fait en fonction des sorties d'école suivantes. Outre les suicides, les départs à la retraite par exemple font également l'objet d'un programme de remplacement en fonction des sorties. Il peut ainsi y avoir un delta, mais qui dure de deux-trois mois.

Le gendarme travaille un peu plus de 8 heures par jour, et a une astreinte de 11 heures. Au final, malgré l'application de la directive « temps de travail », nous restons très compétitifs sur l'année. Cela compense l'avantage en nature que représente selon certains le logement. La disponibilité du gendarme, malgré les 11 heures de repos compensé, continue de justifier ce logement.

Pendant la discussion budgétaire, j'ai été amené à évoquer notre dette de 89 millions d'euros. Dans le cadre d'un dispositif de surendettement, nous rembourserons, en 2018, 13 millions d'euros. Cette dette s'explique notamment par le fait que les loyers étaient gagés sur la mise en réserve de l'année dernière. Or, 100 millions d'euros de cette réserve ont été gelés. Il faut savoir que ces 13 millions d'euros s'imputent sur nos frais de fonctionnement.

M. Henri Leroy. - La police de sécurité du quotidien n'est pas un problème pour le gendarme. La proximité est dans son ADN. D'ailleurs, cette réforme a été anticipée par la mise en place des brigades de contact.

En outre, je constate que depuis que la direction nationale de la gendarmerie nationale est dirigée par quelqu'un issu de ses rangs, après avoir été dirigée par des hauts magistrats, elle ne s'est jamais aussi bien portée.

L'un des problèmes à venir du fait de la directive « temps de travail » est qu'elle va à contrepied de l'effort de renforcement des effectifs. Sa mise en application partielle ou totale va vous amputer de 6 000 ETP. Or, le gouvernement a annoncé un renforcement de 10 000 ETP, répartis entre 2 500 pour la gendarmerie nationale et 7 500 pour la police nationale. Cette annonce ne va pas permettre de combler le déficit produit par l'application de la directive. Aussi, en 2020-2021, vous serez dans la même situation qu'actuellement, voire dans une situation pire.

Général Richard Lizurey. - La directive « temps de travail » entraîne une diminution de nos effectifs. L'annonce des 2 500 ETP ne va pas compenser cette baisse capacitaire. Ainsi, en 2022, on en sera au niveau d'avant la RGPP. En effet, la RGPP a entraîné une diminution de 6 200 personnes.

M. François Grosdidier, rapporteur. - N'y avait-il pas eu une augmentation des effectifs auparavant ?

Général Richard Lizurey. - On a perdu avec la RGPP ce que l'on avait gagné avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Il y a également un sentiment d'inégalité dans la répartition qui a été annoncée entre la police et la gendarmerie, pour cette hausse d'effectifs. Cette répartition 2500/7500 n'est pas documentée. Le CFMG le rappelle régulièrement.

M. François Grosdidier, rapporteur. - L'avenir des retraites agit-il sur le moral des gendarmes ?

Général Richard Lizurey. - La question des retraites est généralement la première que l'on me pose lorsque je me rends dans une brigade. Il y a un aspect à la fois objectif - car c'est un vrai sujet - mais aussi irrationnel. En effet, ceux qui me posent la question souvent sont des personnels âgés, et ne seront pas certainement pas concernés. On connaît la

manière dont se font ces évolutions. Généralement, il n'y a pas de modifications pour les personnes à moins de cinq ans de la retraite.

M. Delevoye a reçu un certain nombre d'organisations syndicales. En revanche, il n'a pas reçu, à ce stade, le conseil supérieur de la fonction militaire. Ce dernier s'en est fait l'écho auprès du ministère des Armées. Nos personnels sont chagrinés par le fait qu'on ne les entende, ni ne les écoute sur ce sujet.

M. Michel Boutant, président. - Je vous remercie, mon Général, pour l'ensemble de ces informations.

Audition de M. Ivan Gombert, secrétaire national du syndicat national pénitentiaire Force ouvrière direction

(Mardi 20 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous auditionnons M. Ivan Gombert, secrétaire national du Syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière-Direction. Les représentants du syndicat SNDP CFDT ont eu un empêchement.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects du sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration.

Les auditions des représentants de la police et de la gendarmerie nationale nous ont permis de constater que, malgré les réformes récentes, certaines difficultés persistent au sujet de la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les surveillants pénitentiaires. Ces difficultés concernent les transfèvements mais aussi le maintien de l'ordre au sein des établissements ou aux abords de ceux-ci. Il existe en outre un malaise propre au monde pénitentiaire. Vous pourrez aussi évoquer la mise en place du service de renseignement pénitentiaire.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Ivan Gombert prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été constituée après la vague de suicides qui a touché la police et, dans une moindre mesure, la gendarmerie, et en réaction à l'expression, hors cadre syndical, d'une certaine colère des forces de police. Des manifestations et des blocages de centres pénitentiaires en janvier ont révélé au grand public le malaise des agents pénitentiaires. Quelles sont les causes profondes de ce malaise ? Quelles sont celles qui sont spécifiques à votre profession ? Quelles sont celles qui sont partagées avec les forces de sécurité intérieure ? Dans votre administration, comment les risques psychosociaux sont-ils détectés et, le cas échéant, pris en compte ? Comment les personnels sont-ils suivis ? Par quels services ? Votre administration éprouve des difficultés de recrutement, dues à la faible attractivité des salaires qu'elle propose, bien connus par l'opinion.

Les forces de sécurité intérieure protestent depuis des années contre les tâches indues, dont elles considèrent que certaines relèvent de l'administration pénitentiaire. Ainsi, le transfèrement des détenus vous a été confié, mais les forces de police et de gendarmerie continuent à être sollicitées pour cette mission. L'administration pénitentiaire manque-t-elle de moyens ou de compétences pour l'accomplir ? Les policiers se disent mobilisés de manière incessante par les centres pénitentiaires. Leur intervention est-elle inévitable ? Faudrait-il créer un corps dédié de police pénitentiaire ? L'administration pénitentiaire peut-elle assumer seul le maintien du droit et de l'ordre républicain dans les centres pénitentiaires et, si oui, à quelles conditions ?

Les forces de l'ordre se plaignent aussi des dysfonctionnements de la chaîne pénale. Vous qui êtes en bout de chaîne - mais qui pouvez aussi solliciter la justice lorsque vous êtes victimes de comportements délictueux de la part des détenus - qu'en pensez-vous ?

Qu'attendez-vous encore des chantiers de la justice ? Vos espoirs sont-ils comblés ?

Nous nous sommes demandé s'il nous fallait entendre des représentants de l'administration pénitentiaire, puisque nous nous focalisons sur les forces de sécurité intérieure. Or vous n'avez été raccrochés qu'à la marge au code de sécurité intérieure. Mais certains problèmes sont communs, et la solution de plusieurs autres passe par vous...

M. Ivan Gombert, secrétaire national du Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-Direction. - L'administration pénitentiaire ne gère les personnes détenues qu'en milieu carcéral, ainsi que pour les extractions hospitalières de courte durée et sans hospitalisation - et les transferts administratifs. Depuis les années 2000, se sont ajoutées les translations judiciaires, au fur et à mesure que nos équipes y ont été formées, en commençant par les plus petits tribunaux. L'an prochain, une nouvelle vague de transferts de charges sera lancée, et nous deviendrons compétents pour les translations judiciaires à Fresnes, Fleury-Mérogis et Villepinte. Certaines prises en charge sont effectuées par la police, car nous n'avons pas la compétence juridique correspondante. Il s'agit des gardes statiques à l'hôpital, à partir du moment où le titre d'hospitalisation est pris par le médecin : cela peut durer très longtemps, et je crois que c'est l'un des points de crispation pour les forces de l'ordre.

M. Michel Boutant, président. - On m'a parlé d'un cas où des gendarmes avaient dû transférer un détenu depuis la maison d'arrêt d'Angoulême jusqu'à Aix-en-Provence, où il devait comparaître. Cela prend du temps !

M. Ivan Gombert. - Il existe de nombreuses petites charges de ce type, comme le contrôle des domaines. Elles sont liées au fait que les surveillants pénitentiaires qui effectuent l'extraction ne sont pas armés.

Lorsque les détenus sont conduits à l'hôpital, ils sont accompagnés par des surveillants pénitentiaires non armés. En région parisienne, on dénombre trois ou quatre translations hospitalières par jour, un détenu étant accompagné de deux surveillants.

M. Michel Boutant, président. – Quel que soit le détenu ?

M. Ivan Gombert. – Les détenus particulièrement signalés, les DPS, au nombre de 350 environ en France, et les écrous terroristes, à partir d'un certain niveau, sont, eux, accompagnés par les forces de sécurité intérieure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les personnels sont-ils demandeurs d'une arme, l'administration a-t-elle refusé ? Ou est-ce l'inverse ?

M. Ivan Gombert. – Les textes ont évolué en 2016 pour permettre un élargissement des missions de l'administration pénitentiaire. Des équipes locales de sécurité pénitentiaires, les ELSP, ont été prévues, mais n'ont jamais été mises en œuvre, dans aucun établissement pénitentiaire, par manque de moyens.

Aujourd'hui, nous disposons des équipes locales d'appui et de contrôle, les ELAC, à ne pas confondre avec les équipes régionales d'intervention et de sécurité, les ERIS, qui interviennent en cas d'incidents graves de nature à porter atteinte à la sécurité de l'ensemble d'un établissement. Les ELAC sont composées de sept agents, opérationnels sept jours sur sept, 365 jours par an, soit trois agents par établissement. Tous les établissements de la région parisienne en sont dotés, ainsi que les gros établissements de province et les maisons centrales.

Le but est de transformer les équipes d'extraction hospitalière et les ELAC et de les armer lors des extractions hospitalières. Cela implique d'augmenter le volume de l'armurerie et de former les agents. C'est compliqué à mettre en œuvre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le fait que les agents ne soient pas armés n'a-t-il jamais posé de problème ?

M. Ivan Gombert. – Si, il y a des évasions, avec des complicités extérieures. Notre objectif est d'identifier les détenus susceptibles d'organiser une évasion à l'occasion d'une extraction hospitalière.

Il était prévu depuis le début 2016 que certains établissements pénitentiaires disposent de mallettes permettant d'analyser le téléphone portable d'un détenu découvert en cellule afin de connaître les contenus de ses échanges, notamment par SMS, avec l'extérieur. Or nous ne les avons toujours pas.

Les *IMSI catchers*, autorisés par la loi de 2016, permettent de faire de l'écoute tous azimuts, mais c'est une procédure compliquée, soumise à autorisation du Premier ministre.

Les mallettes ne sont pas considérées comme du renseignement au sens strict. Seule l'autorisation du parquet est requise.

M. Michel Boutant, président. - Ce sont des écoutes judiciaires, mais pas administratives ?

M. Ivan Gombert. - La mallette, c'est une procédure administrative nécessitant l'aval du parquet. S'il nous donne l'autorisation, le téléphone est analysé. Sinon, c'est qu'il souhaite judiciariser l'affaire. C'est systématiquement le cas lorsqu'un téléphone est trouvé dans la cellule d'un terroriste.

Cette procédure doit être distinguée de la procédure des *IMSI catchers*, de l'écoute au parloir ou en cellule, qui requièrent l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la CNCTR.

M. François Grosdidier, rapporteur. - À cet égard, les détenus ont les mêmes garanties que les autres citoyens. Le simple fait d'appeler depuis une prison, alors que c'est interdit, ne permet pas de mettre en œuvre la procédure des *IMSI catchers* ?

M. Ivan Gombert. - Non. Chaque demande doit être motivée.

Mme Gisèle Jourda. - Qu'advient-il du téléphone judiciarisé ?

M. Ivan Gombert. - Quand le parquet décide d'ouvrir une enquête, le téléphone est récupéré par la police judiciaire.

Mme Gisèle Jourda. - S'il n'est pas judiciarisé, vous pouvez l'analyser.

M. Ivan Gombert. - On compte une mallette par direction inter-régionale, sachant que la direction de Paris est la plus importante de France. Dans mon établissement, nous l'avons utilisée deux fois, alors que nous avons 900 téléphones à analyser ! En outre, le résultat n'est pas immédiat, alors que le téléphone peut contenir des informations dangereuses, sur d'éventuels risques d'évasion par exemple.

M. Jean Sol. - Quelle est la position des directeurs d'établissement sur la suppression des fouilles au corps ?

M. Ivan Gombert. - L'introduction des téléphones est une question très compliquée. Il n'y a effectivement plus de fouilles au corps dans les parloirs, sauf en cas de suspicion. Cela étant dit, il existe plusieurs sources d'entrée des téléphones portables : les projections, certains personnels, tels les membres d'associations, du service médical, de l'éducation nationale, de partenaires privés.

M. Michel Boutant, président. - Avez-vous les moyens de contrôler les personnels ?

M. Ivan Gombert. – Oui, mais la circulaire, suite à la loi de 2016, n'a pas été publiée.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – L'administration pénitentiaire connaît-elle un problème de recrutement et de fidélisation des personnels, compte tenu des menaces qui pèsent sur eux et sur leurs familles ?

M. Ivan Gombert. – Je n'ai pas de données statistiques, mais les menaces sur les personnels et leurs familles sont récurrentes.

L'administration pénitentiaire est une administration de contact. Les surveillants sont en effet au contact quotidiennement des personnes détenues, ce qui est source de tensions.

Nos difficultés de recrutement sont liées au fait que les profils recrutés ne sont pas toujours adaptés aux besoins du métier. Nous avons besoin de communicants, car un surveillant doit être capable de gérer une crise et de faire baisser la tension, de contrôler ses propos. Or nous recrutons aujourd'hui à des niveaux beaucoup trop faibles.

Nous avons également beaucoup de démissions. À titre d'exemple, l'année dernière, la direction inter-régionale de Paris a comptabilisé 500 démissions, sachant qu'une promotion, c'est 900 agents. Les meilleurs profils passent d'autres concours, de la police ou des douanes, ou les rémunérations sont plus élevées et les contraintes moindres.

Les surveillants peuvent se faire insulter en continu toute la journée. Imaginez ce que cela peut entraîner en termes de risques sociaux. Dans mon établissement, nous avons établi 26 comptes rendus d'incidents en une journée, alors que la commission de discipline ne peut en traiter que 30 en une semaine ! En outre, il est ensuite impossible de juger tout le monde en comparution immédiate.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous décrivez un système qui est complètement débordé.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Existe-t-il des cellules psychologiques de soutien ?

M. Ivan Gombert. – Une psychologue, à compétence régionale, se déplace à la demande, sur rendez-vous, dans les plus brefs délais.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Les conditions de travail se sont-elles dégradées ces derniers temps en termes de violence ?

M. Ivan Gombert. – Le problème est récurrent. Des surveillants disent que la situation s'est dégradée du fait de l'ouverture de la prison. Autrefois, l'administration pénitentiaire était très cloisonnée, autoritaire, l'état de droit y était très restreint.

L'état de droit, des commissions de discipline, des procédures ont été mises en place. La difficulté, aujourd'hui, c'est le traitement de la masse.

Les capacités administratives et judiciaires sont insuffisantes pour traiter l'ensemble des dossiers.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Y a-t-il de nombreux suicides chez les personnels ?

M. Ivan Gombert. – Une étude publiée il y a quelques années faisait état d'un taux plus élevé de suicides. L'administration peut vous la fournir.

M. Henri Leroy. – Quelles mesures d'urgence doivent être prises selon vous pour améliorer la situation ? Qu'en est-il des violences sexuelles dans les prisons ? La privatisation ne serait-elle pas la solution ?

M. Ivan Gombert. – Les syndicats réclament des états généraux de la prison.

Nous souhaitons une réforme des crédits de réduction de peine pour les profils de détenus les plus violents. La loi octroie aux détenus des réductions de peine par année de détention, ces réductions étant cumulatives. Le juge de l'application des peines, sur signalement du parquet ou à la demande du chef d'établissement, peut réduire ces crédits, à hauteur de trois mois par an. Nous demandons que, dans les cas les plus graves – prise d'otage, assassinat en détention, violences graves sur personnel –, l'intégralité des crédits puisse être supprimée. Cette réforme, vous pouvez la faire en tant que parlementaires.

Il faudrait également revoir le recrutement des surveillants et réformer le métier, mais cela demande une réflexion globale. Le métier de surveillant pénitentiaire est fondamentalement différent en Italie, en Suisse et au Danemark. Dans les pays scandinaves, le surveillant pénitentiaire effectue également des missions de probation. Le niveau de recrutement y est plus élevé. Les profils de surveillants sont différents. Ils sont capables de dialoguer avec les détenus. En situation de crise, il faut maîtriser certaines techniques. À cet égard, la formation de six mois en France est largement insuffisante.

Les prisons peuvent-elles être privatisées ? Imagine-t-on que l'on puisse privatiser la police ?

M. Henri Leroy. – Une délégation de service public ? Cela se fait en Allemagne.

M. Ivan Gombert. – Cela se fait pour la probation dans de nombreux pays européens, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. En milieu fermé, cela me paraît plus compliqué. Cela s'est fait en Grande-Bretagne et aux États-Unis, mais cela a été un échec. Aux États-Unis, un juge a été corrompu : il faisait incarcérer des gens pour permettre à la prison privée de gagner de l'argent et d'obtenir des subventions !

La prison est une mission régalienne de l'État.

M. Dominique de Legge. – Quel est l'impact de la lourdeur des procédures dans les causes du malaise des prisons ? Par ailleurs, avez-vous le sentiment que l'administration pénitentiaire et les magistrats ont la même vision de la justice et des problèmes posés ?

M. Ivan Gombert. – La surpopulation carcérale n'est pas nouvelle. Notre parc immobilier a toujours été sous-calibré par rapport à celui de nos voisins européens. Aujourd'hui, on estime qu'il manque 15 000 places de prison en France. Cela étant dit, l'administration ne souffrait pas de la même manière. Aujourd'hui, avec le développement de l'état de droit, on est saturé de procédures écrites. L'administration pénitentiaire fonctionnait beaucoup à l'oral. Aujourd'hui, tout se fait par écrit, tout est plus compliqué, et on perd beaucoup de temps, notamment depuis l'arrêt Marie de 1995 et le développement des procédures disciplinaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers demandent l'oralisation des procédures, car tout est enregistré. Les procédures sont-elles enregistrées dans l'administration pénitentiaire ?

M. Ivan Gombert. – Non. Il me semble difficile de trouver une solution à ce problème. On a voulu faire entrer l'état de droit en prison, c'est normal, il faut maintenant l'assumer.

Aujourd'hui, les caméras en détention n'enregistrent que les images. Notre syndicat avait envisagé d'équiper les surveillants pénitentiaires de caméra enregistrant également le son. Cela permettrait aux détenus de prendre conscience de ce qu'ils disent et de lutter contre les incivilités. En outre, un détenu ne pourrait plus nier avoir insulté un surveillant.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avez-vous le sentiment, comme les policiers, que la parole des surveillants est mise sur le même pied d'égalité que celle des détenus par les magistrats ?

M. Ivan Gombert. – On ne peut pas dire cela. Cela dépend du magistrat. Certains sont plus pro-pénitentiaire, d'autres plus pro-détenus. C'est très individuel. Il serait très malhonnête de dire que l'institution judiciaire est contre l'administration pénitentiaire. Les magistrats ne remettent pas systématiquement en cause la parole des surveillants.

Il est vrai que le délai de traitement des procédures est parfois un peu long. Pour les agressions physiques, c'est rapide mais pour les insultes, c'est plus long, voire non traité.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez évoqué les difficultés du personnel, conduisant à des démissions. Comment la formation est-elle abordée ? Les jeunes embrassent cette profession avec des ambitions, les aide-t-on à les accomplir ? Les problèmes que vous évoquez se posent-ils dans les mêmes termes pour le personnel féminin ?

M. Ivan Gombert. – Il n'y a aucune différence.

Mme Gisèle Jourda. – Même dans les démissions ?

M. Ivan Gombert. – Même les surveillants transsexuels ne rencontrent aucune difficulté. C'est un non-sujet. La seule différence est que les surveillantes ne peuvent pas effectuer les fouilles au corps et qu'elles sont parfois – parfois – limitées physiquement en cas d'intervention – mais l'existence des équipes de sécurité locales lève cette restriction.

La formation initiale a été réduite de neuf à six mois, ce qui à mon sens est trop court. En effet, l'administration pénitentiaire n'a pas bien anticipé la hausse de ses effectifs : nous ne disposons que d'une seule école, l'ENAP, qui doit former de plus en plus de personnes à de nouvelles missions. Ce n'est qu'à présent que de nouveaux bâtiments y sont construits.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La formation initiale des policiers est de sept mois. La formation initiale est-elle aussi complétée, chez vous, par des modules de formation continue, au moins en début de carrière ?

M. Ivan Gombert. – Ce serait idéal mais, dans les gros établissements de Paris, Marseille ou Lyon, où sont affectées les jeunes recrues, les effectifs sont insuffisants pour cela.

M. Michel Boutant, président. – Et les demandes de mutation s'y multiplient...

M. Ivan Gombert. – Une solution pourrait être de généraliser les équipes régionales d'appui à la formation (ERAF), qui ont été expérimentées à Rennes, et sont en fait des équipes de remplacement.

Mme Gisèle Jourda. – Ne croyez-vous pas, surtout, qu'il faudrait insister sur la formation initiale ? La formation continue s'adresse à un personnel déjà fidélisé. Or, à quel moment les déperditions que vous évoquez sont-elles les plus fortes ?

M. Ivan Gombert. – Surtout pendant les deux premières années.

Mme Gisèle Jourda. – C'est bien pourquoi l'effort doit porter sur la formation initiale, qui sécurisera les jeunes recrues.

M. Ivan Gombert. – Les surveillants sont souvent formés dans les établissements pour peine, apaisés, avant d'être affectés dans les établissements parisiens, qui sont les plus difficiles. Ils vivent alors un véritable choc carcéral.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est comme passer d'un petit commissariat de province à la banlieue parisienne...

M. Ivan Gombert. – Ou de la maison d'arrêt de Saint-Malo à Fleury-Mérogis ! Quant à la formation initiale, nous n'avons qu'une école pour un total 40 000 personnes, contre sept pour la police.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Qui sont aussi saturées ! La solution peut être la formation continue...

M. Ivan Gombert. - Mais envoyer un agent en formation génère automatiquement, pour le remplacer, des heures supplémentaires - donc de l'épuisement professionnel, dans un milieu tendu et stressant, sans parler des difficultés d'ordre personnel.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Nous avons observé la différence entre la police, où règne un esprit de caste, et la gendarmerie, unie par l'esprit de corps. J'ai été choqué de voir que, dans une prison, un mouvement social avait pour première revendication le départ du directeur. Est-ce un cas isolé, ou révèle-t-il une césure entre les personnels de direction et la base ?

M. Ivan Gombert. - C'est un cas isolé et ponctuel.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La hiérarchie est donc proche du personnel et le soutient en cas de difficulté ou d'agression.

M. Ivan Gombert. - Oui. Il n'y a pas de défiance envers la direction.

M. Michel Boutant, président. - Comment peut évoluer professionnellement un gardien ?

M. Ivan Gombert. - Il peut aller jusqu'à des postes de directeur, cela s'est vu. L'ancien secrétaire général de FO direction est désormais sous-directeur, alors qu'il était surveillant. L'ascenseur social dans notre administration est très puissant. Elle recrute d'ailleurs beaucoup dans les DOM-COM.

**Table ronde de représentants d'associations membres
de l'« Entente gendarmerie »**

(Mercredi 21 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de représentants d'associations membres de l'Entente gendarmerie.

Je rappelle que l'Entente gendarmerie a été créée le 31 mars 2016 par le regroupement des Amis de la Gendarmerie et de six autres associations, qui ont décidé de mettre en commun leurs compétences afin de promouvoir et de défendre les valeurs de la gendarmerie nationale et d'œuvrer, notamment, en faveur des familles et des retraités de l'institution.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Nous souhaiterions en conséquence que vous nous fassiez part de votre analyse sur l'état d'esprit actuel des personnels de la gendarmerie nationale, mais aussi sur les difficultés que rencontrent leurs familles, dans la mesure où ces difficultés peuvent avoir un effet très important sur l'état d'esprit et le moral des militaires.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-14, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, les personnes entendues prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été constituée après l'expression d'un mouvement de colère dans la police, en dehors du champ syndical. Il ne semble pas y avoir eu de mouvement symétrique dans la gendarmerie. Il fait notamment suite à une série de suicide chez les policiers. La gendarmerie a également été touchée – dans une moindre mesure.

Les causes de ce malaise sont multifactorielles et certaines sont partagées par la police et la gendarmerie : la question du sens de leur action, l'insuffisance des moyens, la question d'une réponse pénale adaptée, les difficultés d'exercice des missions liées à des insuffisances budgétaires sur le long terme.

La gendarmerie possède des spécificités en raison de son appartenance au corps militaire. Peut-être est-ce la raison pour laquelle elle résiste mieux à l'adversité que les policiers dont beaucoup sont victimes de ce que l'on a appelé le syndrome de Magnanville.

En ce qui concerne les suicides, qu'a-t-il été fait pour la prévention des risques psycho-sociaux ? Comment peut-elle être améliorée ? Nous nous intéressons également aux conditions de travail et de vie, qu'il s'agisse de l'armement, de l'informatique, ou du logement des familles.

Comment expliquer qu'il n'y a pas eu d'expression de colère chez les gendarmes, même si par le passé les familles de gendarmes se sont exprimées ? En ce qui concerne les conditions sociales, où en est-on de l'application du protocole social dit « PPCR » signé le 11 avril 2016 ?

Pouvez-vous nous parler des lourdeurs de procédures qui mobilisent aujourd'hui l'essentiel du temps de nos forces de sécurité ? On dit ainsi que les deux tiers du temps sont désormais consacrés à la procédure, contre un tiers au terrain. La gendarmerie aurait fait des propositions dans le cadre de chantiers de la justice. Or seules un dixième d'entre elles auraient été prises en compte. Il faut trouver le moyen de faire revenir le gendarme sur le terrain, ce qui constitue son ADN. Mais, pour cela il est nécessaire de leur dégager du temps.

Y a-t-il par ailleurs une insuffisance de la réponse pénale ?

Enfin, on sait que 2 500 postes devraient être créés dans la gendarmerie. Toutefois, ils ne suffiront pas à faire face aux conséquences de l'application de la directive travail, qui devrait entraîner une diminution de 6 000 ETP.

Général Edmond Buchheit, président du Trèfle. – Le trèfle représente les officiers de gendarmerie. Toutefois, je parlerai ici au nom de mon expérience personnelle. Mais, si j'évoquerai le ressenti actuel, je ne peux pas mettre en face des réalités précises, n'étant plus en service.

En ce qui concerne les suicides, il est difficile de comparer la police nationale et la gendarmerie nationale. En effet, les effectifs et les chiffres sont très différents. En outre, ces derniers ne prennent pas en compte les tentatives de suicide. La gendarmerie nationale a fait un travail important à ce sujet. Des groupes de travail ont été mis en place, en s'inspirant d'initiatives locales, le commandement s'est mobilisé. Ces cellules jouent un rôle fondamental, mais que l'on ne peut traduire en chiffres. En outre, les raisons professionnelles sont rarement la cause principale de suicide, même si cela peut jouer. À mon avis, pour pouvoir évaluer le malaise, il faut s'intéresser aux arrêts maladie. On constate en effet, dans la gendarmerie, quelques temps avant la survenance de crises, une augmentation des arrêts maladie. Concrètement, le chiffre est aux alentours de 3% et est resté stable, sauf à la veille de la crise de 1989. Cela a également été le cas par exemple en 1993.

L'état d'esprit reste bon dans la gendarmerie nationale, en comparaison de ce qu'il était à la veille de la crise de 2001 où on sentait que cela n'allait pas.

Toutefois, il y a un ressenti de non-compréhension et d'insatisfaction du personnel. Il y a en effet un décalage entre ce qui est demandé au gendarme et les moyens qu'on lui alloue. Beaucoup ont l'impression de faire un travail qui ne suffit pas. Le traitement des petites affaires est également source d'insatisfaction : il y a un manque d'effectifs et de moyens.

Vous avez évoqué le protocole social. Certains personnels ont l'impression d'être moins bien traités que la police nationale. Je donnerai juste un exemple. La clé de répartition des 10 000 effectifs supplémentaires entre 2 500 postes pour la gendarmerie, et 7 500 pour la police n'est pas comprise. Certes il faut augmenter les moyens du renseignement. Mais la gendarmerie fait aussi du renseignement. En outre, on m'a dit qu'il y avait des différences d'exécution du protocole social entre la gendarmerie nationale et la police.

Troisièmement, le personnel est rattrapé par la baisse des effectifs de la RGPP de 2007. Les annonces récentes qui ont été faites ne permettront pas de revenir aux effectifs antérieurs à la RGPP. On a en effet imposé une diminution de 6 200 effectifs à la police et à la gendarmerie nationale, alors que les effectifs totaux de chacun sont très différents.

Quatrièmement, la réserve dispose de moins de moyens qu'auparavant. Cela ne se voit pas au premier abord, mais cela entraîne également un ressenti négatif.

En ce qui concerne la police judiciaire, l'impression d'absence de réponse pénale joue, tout comme la lourdeur des procédures.

Il est important de bien écouter la base, notamment pour des modifications pratiques de la politique pénale. Sinon, le projet de loi risque, en voulant simplifier les procédures, de les complexifier au contraire.

En conclusion, je dirai que l'on sent une tension. Je ne sais pas très bien à quel degré elle se situe, mais je recommande au commandement de bien écouter.

Général Jean Collin, Président des amis de la gendarmerie. - Avant tout, je souhaite indiquer que je n'ai pas la prétention de représenter le commandement. Les amis de la gendarmerie regroupent d'anciens gendarmes, mais aussi des parlementaires, des ouvriers et des ingénieurs.

Pour comprendre la réaction de la gendarmerie nationale, il faut avoir à l'esprit que le gendarme est loyal, en ce sens qu'il va travailler avec le budget donné et exécuter au mieux les missions qui lui sont confiées. Un militaire fait passer la mission avant tout, même si le budget et les effectifs alloués ne sont pas au rendez-vous. Toutefois, il est très attentif à deux choses. La première est la justice : les sacrifices qu'il consent sont-ils justes ?

La deuxième est l'équité, par rapport aux autres militaires, mais aussi avec nos collègues de la police nationale.

C'est une remise en cause de ces deux points qui ont conduit aux tensions. Ainsi, en 2001, l'élément déclencheur a été l'équité.

En ce qui concerne le logement et l'immobilier de la gendarmerie, on nous a parlé d'un plan d'urgence immobilier : 100 millions d'euros par an pendant la durée du quinquennat. En entendant cela, j'hésite entre trois rédactions : le rire, les pleurs ou la colère. Afin d'apprécier les besoins, je recommande de discuter avec des bailleurs sociaux ou des sociétés d'immobilier et de leur poser trois questions. Il faut tout d'abord les interroger sur leurs besoins pour l'entretien courant des logements. Il faut compter 10 euros par mètre carré, qu'il faut multiplier par les 12 millions de mètres carré de logements de gendarmerie loués. À cela s'ajoute la maintenance que doit assurer tout propriétaire en prenant en compte la vétusté de notre parc. Ces sociétés estimeraient le coût à 15 à 20 euros le mètre carré, à multiplier par les 6,5 millions de mètres carré de nos casernes. Enfin, il y a la capacité de construction, restructuration ou modélisation de logement. À ces trois points s'ajoute la question de savoir si la gendarmerie a des besoins spécifiques, par exemple des centres opérationnels ou la construction d'une nouvelle école à Dijon. Au final, pour avoir sur la durée un parc satisfaisant, il faut compter un investissement de 250 à 300 millions d'euros par an pendant la durée du mandat - une estimation à mettre en regard des 100 millions d'euros annoncés.

En ce qui concerne l'équité, on m'a dit que le budget de la gendarmerie augmenterait de 101 millions d'euros en 2018, contre 195 millions d'euros pour la police nationale, alors même que cette dernière n'a pas de parc immobilier comparable à entretenir. En effet, seul un quart des policiers sont logés.

Le véhicule est la variable d'ajustement la plus facile. On ne peut pas jouer sur le carburant, car cela remettrait en cause les missions confiées. Dans la construction budgétaire, on n'a pas pris en compte l'augmentation du coût du carburant et notamment du diesel. Cela entraîne un surcoût de 3 millions d'euros. Les unités auront le carburant pour effectuer leur mission, mais du coup le service national gérant les moyens va répercuter cette hausse des coûts sur les équipements, dont les véhicules. Or, les équipements de la gendarmerie souffrent déjà des insuffisances budgétaires précédentes.

Colonel Jean-Pierre Sobol, président de l'association nationale des Réservistes et des Sympathisants de la Gendarmerie. - Je suis un ancien réserviste issu de la société civile. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai été amené à être en haut d'une pyramide de 1 365 personnels. J'ai transmis à la commission un certain nombre de chiffres. J'ai également apporté un exemplaire de la revue de notre association, laquelle comporte des

témoignages de réservistes opérationnels et des entretiens avec le général en charge des ressources humaines.

Le commandement de la gendarmerie est particulièrement attentif à la question des suicides. Une chaîne d'informations a été mise en place pour prévenir les incidents de ce type.

Les contrats ESR (engagement à servir dans la réserve) représentent 30 000 personnels qui font des permanences sur leur week-end, et leur temps de vacances. Cela représente un million de jours d'activité en 2017. Dans 68 % des cas, ils assurent des missions d'ordre et de sécurité publics. Les réservistes ont des états d'âme, motivés par les réductions budgétaires. En 2017, le budget était de 90 millions d'euros. La réserve vient de subir une réduction de 28 millions d'euros. C'est très dur pour nos réservistes qui souhaitent être utiles à l'intérêt général de s'entendre dire en fin d'année qu'ils ne peuvent pas être réemployés l'année suivante par faute de moyens.

Dans le cadre des travaux pour notre revue, nous avons abordé la question de la réponse pénale. Celle-ci est vue comme non adaptée à la délinquance et à la criminalité.

Capitaine Renaud Ramillon-Defforges, président de la fédération nationale des réservistes opérationnels et citoyens de la Gendarmerie Nationale. – Le gendarme s'insère dans une réalité territoriale et sociale, à l'heure de la France périphérique, urbaine et périurbaine pour reprendre la classification de Christophe Guilluy. On constate trois grandes tendances : tout d'abord les consommateurs de sécurité, ce que certains appellent les hédonistes sécuritaires. Ensuite, dans beaucoup de territoires, la gendarmerie nationale incarne le lien entre ces derniers et l'État. Enfin, il y a des zones que certains appellent de non-droit, ou plutôt d'un droit appliqué qui n'est pas celui de l'État républicain.

De manière générale, on constate un phénomène de remise en cause de l'autorité de l'État. À titre d'exemple, lors des contrôles routiers, une réaction régulière est de dire : « pourquoi moi, et pas la voiture qui vient de passer » ou encore « pourquoi moi, alors que les délinquants ne sont pas inquiétés ».

La gendarmerie est marquée par la loyauté, mais aussi par l'innovation, venant du terrain. Ainsi, sur proposition d'unités de gendarmerie a été développée la main courante gendarmerie. De même, la brigade NUMA est issue de réflexions de terrain, tout comme l'application MINOTAUR, venant du sud-ouest de la France, qui permet aux réservistes de poser en temps réel leurs disponibilités.

Pour moi, il est important d'avoir une vision globale de la sécurité, et de s'interroger et dialoguer sur la place de la gendarmerie, de la répartition gendarmerie nationale-police nationale, mais aussi avec la police municipale et les sociétés de sécurité privée. Une réflexion doit également être menée avec la justice. Nous organisons le 3 mai prochain une rencontre

entre les élus, la gendarmerie nationale et la justice. Dans le cadre d'une réunion de préparation, un officier adjoint de commandement d'un groupement rencontrait pour la première fois le substitut du procureur de son territoire. On constate que les acteurs se connaissent mal.

Enfin, comme pour beaucoup de fonctionnaires, se pose la question du sens de l'action de l'État. Rien n'est pire pour un gendarme que de ne pas pouvoir faire quelque chose car il n'a pas les moyens de le faire. Il faut également réfléchir à la philosophie du code pénal et de procédure pénale. Quel doit être le but de l'allégement de ces codes ? Toute réforme doit réussir à conserver l'équilibre entre d'une part les libertés et d'autre part les outils nécessaires pour retrouver les auteurs des infractions.

Un point important de malaise pour les réservistes de la gendarmerie nationale se situe dans la protection sociale. Le réserviste, une fois qu'il a fini sa mission, redevient un civil comme un autre, et n'est plus protégé par l'armée. Se pose alors la question de la prise en charge d'un réserviste lors d'un accident. La gendarmerie nationale a fait beaucoup de choses, notamment dans le traitement des dossiers. Mais des problèmes demeurent, dans les dossiers traités par les SGAMI, en raison de budgets insuffisants pour payer les indemnités, ou encore de personnels SGAMI insuffisamment formés pour prendre en compte ces situations. Les délais de traitement sont alors très longs.

Enfin pour les équipements, les réservistes sont équipés à partir des dotations en équipement des gendarmeries.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Y-a-t-il un gilet pare-balle pour chaque réserviste ?

Capitaine Renaud Ramillon-Defforges. - Nous utilisons le principe du gilet pare-balle tournant. Cela pose ainsi problème en termes de corpulence, mais aussi entre les hommes et les femmes. Des efforts ont toutefois été faits. Cependant, ce sont les fabricants de ces gilets qui ont du mal à fournir l'ensemble des services, et les délais de livraison s'allongent. Des efforts budgétaires importants ont été consentis après les attentats de 2015, mais il faut rattraper les retards accumulés.

De même, en matière d'armement, nous utilisons il y a encore peu de temps le SP 2022. La décision a été prise de revenir à l'ancienne arme, car, il était nécessaire de faire face à un recrutement important dans la gendarmerie nationale et de pouvoir les armer rapidement. Il y a ainsi eu un moment de flottement. En outre, l'arme que nous réutilisons désormais - le PA MAS G 1 - dispose d'un étui en cuir qui a un temps d'action-riposte plus long de 1 à 2 secondes. Or, ce délai est extrêmement important. Et, à mon avis, le fait de devoir ressortir ces armes, les reconditionner, et reformer l'ensemble des réservistes n'a pas permis de faire les économies espérées.

Nous sommes régis par les mêmes textes que les gendarmes. Nous pouvons ainsi utiliser les mêmes armes qu'eux. Par ailleurs, nous sommes désormais autorisés à utiliser les armes longues.

Le réserviste peut être le multiplicateur keynésien de la sécurité, parce qu'il est recruté dans les territoires. Par sa présence, il doit devenir coproducteur de sécurité, en lien avec les acteurs locaux.

Les relations entre réservistes et employeurs sont toujours problématiques. Si on veut impliquer les réservistes dans les fonctions de contact et les fidéliser, il faut trouver une solution, en se mettant autour de la table avec les partenaires sociaux.

En matière budgétaire, je suis conscient du principe d'annualité, mais il faudrait donner une certaine sécurité budgétaire aux chefs d'unité. Les fortes variations d'une année sur l'autre les empêchent de gérer efficacement ces effectifs. On l'a vu avec la RGPP qui a conduit à limiter les effectifs des réservistes, et a entraîné la perte de personnels bien formés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En 2017, nous étions à 2 800 réservistes par jour. En 2018, il n'y en aura que 1 900 par jour.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Pouvez-vous nous donner plus de précision sur le statut des réservistes blessés ? Lorsque vous parlez des indemnités, s'agit-il du régime d'invalidité civil ou d'un statut militaire ?

Capitaine Renaud Ramillon-Defforges. – Les fonds sont versés ou bien avec beaucoup de retard, ou ne sont pas versés en raison d'un manque de budget. Quand un réserviste est blessé, cela relève du régime de responsabilité sans faute de l'État car le législateur en 1999 avait vu la difficulté. Pour certains réservistes toutefois, une interruption temporaire de travail même d'une semaine, peut avoir des effets graves sur leurs budgets personnels.

Général Edmond Buchheit. – Il y a également un problème de capacité de traitement des cas individuels, par rapport au traitement des militaires actifs qui est peut-être plus diligent.

Colonel Jean-Pierre Virolet, vice-président de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG). – Monsieur le président, je remercie la commission d'enquête d'avoir invité les associations membres de l'Entente Gendarmerie. Je parlerai au nom de l'Union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie (UNPRG), qui représente de 30 000 actifs, retraités et sympathisants sur le territoire métropolitain et outre-mer. Nous publions un journal, *L'Essor*, que vous devez connaître.

Comme l'a déjà souligné le secrétaire général du Conseil supérieur de la fonction militaire (CFMG) lors de son intervention ici même, il y a trois types de difficultés : les effectifs, le budget et les missions. Je n'interviendrai que sur celles liées aux missions, en particulier en ce qui concerne la police de la sécurité au quotidien (PSQ).

Force est de constater que la gendarmerie a toujours été au contact et à proximité des citoyens selon des valeurs intrinsèques, fortes d'une pratique multiséculaire. Malheureusement, pour des raisons diverses et variées, ces valeurs se sont estompées (réductions d'effectifs, fermetures de brigades, accroissement des tâches, manque de crédits de fonctionnement...).

Le directeur général de la gendarmerie n'a pas attendu le récent discours du ministre de l'intérieur pour prendre des mesures qu'il convient de développer pour reconquérir les territoires abandonnés, en s'appuyant sur les brigades de contact qui constituent de véritables points d'ancrage. Ce dispositif a pour seule mission d'aller au contact de la population. Il doit être développé selon la méthode de la déconcentration et de l'intelligence locale. L'idée est de laisser la main aux unités de base pour trouver des solutions adaptées à chaque territoire.

Les relations entre les actifs et les retraités faisaient partie de nos fondamentaux, mais les choses ont malheureusement changé. Au cours d'un entretien le 12 décembre 2017 avec le DGGN, l'UNPRG a insisté sur le fait qu'il y avait plus de 100 000 retraités de la gendarmerie au niveau national et qu'ils peuvent être utiles pour des missions de renseignement. Il existe déjà des dispositifs : les voisins vigilants, des chartes dans certaines communes... Dans les Ardennes, une charte a ainsi été signée le 3 mars.

Combien de personnes pourront être ainsi mobilisées ? Un tiers des personnes qui sont parties ne reviendront certainement pas. D'autres sont prudents, mais je pense qu'il est possible de compter sur environ 30 000 à 40 000 retraités de la gendarmerie pouvant être utilisés comme agents de renseignement. Un référent d'active doit leur être assigné, ces postes devant être des emplois à temps plein afin de traiter la question correctement.

Des locaux (anciennes brigades, bâtiments communaux...) et du matériel sont aussi nécessaires. Il faut également développer les tablettes numériques : actuellement, un seul véhicule est équipé d'une tablette par unité, les autres gendarmes disposant uniquement de smartphones.

Il faut développer une filière dédiée au renseignement, qui inclue des formations et puisse devenir une dominante de carrière au même titre que le judiciaire. La détection des « signaux faibles » passe aussi par nos campagnes. Je rappelle que le département des Ardennes a été occupé pendant les dernières guerres et qu'il est un point de passage du terrorisme, notamment avec la Belgique ; des affaires récentes l'ont démontré. Il faut aussi recruter des analystes pour le traitement du renseignement.

Des expériences sont actuellement menées et il faudra évaluer la manière dont tout cela fonctionne, en particulier le sort réservé aux fiches de renseignement sécurisées.

M. Jean-Claude Fontaine, président de la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG). – La Fédération nationale des retraités de la gendarmerie représente environ 12 000 adhérents.

Je vais revenir tout d'abord sur la question des suicides. Il faut bien se rendre compte que l'incompréhension, la douleur que suscitent toujours ces actes autodestructeurs, même au-delà de l'entourage immédiat du militaire ayant mis fin à ses jours, amènent aussi – et c'est bien compréhensible – beaucoup de doutes, et parfois des mises en cause sur des dysfonctionnements institutionnels, réels ou supposés. La nature même du fait, qui touche forcément à la vie professionnelle et familiale d'un homme ou d'une femme, donne lieu à une enquête judiciaire et fait obstacle à toute mise sur la place publique (secret de l'enquête, mais aussi protection de la vie privée) et à des explications suffisamment détaillées, même si elles sont connues, ce qui loin d'être toujours le cas. À défaut, les formules génériques lapidaires d'un suicide qui ne serait pas en rapport avec le cadre professionnel laissent le plus souvent perplexes ou sceptiques.

Les gendarmes ont-ils le moral ? Il y a beaucoup d'inquiétudes qui sont liées à la crise et à l'impact qu'elle peut avoir sur la pérennité des acquis. Nombre de gendarmes estiment aussi que les difficultés de l'exercice du métier de gendarme sont sous-estimées et que les autorités manquent de volonté devant l'urgence de corriger la carte des implantations des unités.

D'autres personnes sont ébranlées par la fragilisation du métier, notamment en raison du déficit d'attractivité du travail des brigades territoriales et du défaut de reconnaissance des militaires les plus exposés au danger.

Le gendarme est en grande difficulté face à des outils en constante évolution et ne comprend plus les décisions des autorités, dont l'action a fait reculer son efficacité sur le terrain. Il est quotidiennement confronté à sa propre perte d'autorité. Il vit une crise identitaire et craint de voir sa condition, déjà difficile, s'affaiblir davantage.

Les gendarmes sont inquiets de voir leur institution tomber sous son seuil de crédibilité budgétaire ; le manque de marge financière les touche de plus en plus fortement dans leurs activités quotidiennes et entraîne un déficit de sécurité pour leurs missions.

Ils constatent des restrictions opérationnelles, alors que la culture du résultat reste présente, et subissent une dégradation de leurs conditions de logement – ils sont mal entretenus –, ce qui pénalise aussi leurs familles. L'ambiance générale est morose, le moral des militaires continue à se dégrader et cela se traduit par du silence et de la résignation.

En ce qui concerne la gendarmerie mobile, il y a une multiplication des déplacements, ce qui a forcément des conséquences sur la vie de famille.

La chaîne de concertation mise en place n'arrive pas à convaincre tous les gendarmes, qui voient en elle un effet placebo, permettant seulement de tempérer les ardeurs des plus remontés et de « noyer le poisson ». Si les inquiétudes semblent remonter sans distorsion du terrain vers les décideurs,

cela n'entraîne aucune mesure concrète visant à faciliter le quotidien des unités, qui ne rechignent pas à la tâche.

En conclusion, pour cet état des forces de sécurité intérieure, il y a beaucoup à dire. Il y a du bon, du moins bon et du très mauvais. Pour ce qui est de la gendarmerie, nous sommes en pointe dans bien des domaines et aussi dans des projets à court et moyen terme. Nous avons de grandes qualités professionnelles. Cette machine, assez exceptionnelle et enviée par bien des pays, donne le meilleur d'elle-même, mais à quoi bon si son action n'est pas relayée comme il se doit, notamment dans le domaine judiciaire avec une magistrature parfois hors-sol et des règles de procédures d'un autre âge.

Le domaine du casernement est une véritable catastrophe et certaines situations sont inadmissibles. Il en est de même pour une bonne partie du matériel courant, comme les véhicules. On nous demande des résultats, alors que le matériel adéquat est très peu disponible. Le ministre de l'intérieur a fait des annonces d'amélioration budgétaire, mais c'est en grande partie en supprimant d'autres lignes ou en les imputant de façon inadmissible. Nous sommes donc repartis dans une spirale, que les anciens ont déjà connue. Il y a des annonces, de l'affichage, mais le terrain souffre et ce n'est pas parce qu'un ministre visite une brigade que le quotidien va mieux.

Colonel Patrice Gras, président, Les ailes de la gendarmerie. - Monsieur le président, notre association Les ailes de la gendarmerie regroupe les anciens et les actifs des formations aériennes de la gendarmerie, seules forces spécialisées en matière de police judiciaire et administrative et de maintien de l'ordre dans la formule de soutien 3D. Ces forces travaillent aussi avec la police nationale et les douanes.

Nous constatons aussi beaucoup d'amertume parmi nos adhérents, qui considèrent qu'ils sont sous-estimés et peu aidés, notamment par rapport aux moyens aériens de la sécurité civile. Le budget 2018 s'élève à seulement 1,5 million d'euros pour l'investissement, alors que 30 millions sont consacrés aux hélicoptères de la sécurité civile sur un programme de huit ans. Pour simplement lancer un programme de rénovation de l'optronique, il faudrait au minimum 3 millions.

Pourtant, les moyens aériens de la gendarmerie ont fait leur preuve pour de grandes manifestations, comme celles liées à Notre-Dame-des-Landes. Ces hélicoptères ont aussi permis de recueillir des renseignements importants dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

Je propose d'ailleurs aux membres de la commission d'enquête d'effectuer un déplacement à Villacoublay pour constater les choses.

Le parc des hélicoptères pose aussi un problème : une rénovation a été décidée en 2008, mais 25 appareils n'ont pas pu être intégrés dans ce

programme en raison de la crise. Et on ne parle même plus d'en acheter de nouveaux !

Or, les forces aériennes de la gendarmerie réalisent 19 300 heures de vol par an, dont environ 1 000 pour la police nationale et 100 pour les douanes. Il faut aussi savoir que les aéronefs de la gendarmerie ont été les premiers à intervenir et à apporter des secours à Saint-Martin et Saint-Barthélemy lors du cyclone IRMA.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel âge ont ces appareils Écureuil ?

Colonel Patrice Gras. – Ils sont nés, si je puis dire, en 1978 et les derniers qui nous ont été affectés datent des années 1990. Les forces aériennes de gendarmerie ont aujourd'hui 15 hélicoptères biturbines EC145, qui sont principalement utilisés en montagne, à La Réunion et en Guyane, et 15 hélicoptères biturbines EC135, utilisés pour le maintien de l'ordre et la police technique. Nous avons dû renoncer à 25 appareils en raison de la crise. En outre, 26 hélicoptères Écureuil n'ont pas de charge suffisante pour emporter les équipements électroniques et optroniques de dernier cri.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Un remplacement des appareils est-il programmé ?

Colonel Patrice Gras. – Non. Certes, il est prévu de renouveler l'optronique et l'électronique, mais le budget est aujourd'hui insuffisant pour cela. Par ailleurs, 4 microdrones NX 110 et 19 microdrones NX 70 sont aussi utilisés.

En conclusion, je dois dire que les personnels sont effectivement amers par rapport aux évolutions en cours.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je salue l'esprit de corps et le sens du devoir qui animent la gendarmerie et je souhaite vraiment lui rendre hommage. La population y est très sensible. J'ai bien entendu vos propos : le manque de moyens, les problèmes de logement...

Plusieurs outils, notamment informatiques, ont permis, me semble-t-il, de gagner en disponibilité pour les gendarmes. Le temps ainsi gagné peut-il être mis à profit pour les brigades de sécurité du quotidien ? Ces brigades sont très importantes, elles permettent un lien direct avec les élus et la population et elles contribuent au domaine du renseignement. Manque-t-il des effectifs pour réaliser pleinement ces missions ?

La gendarmerie a toujours été très innovante, on le voit aujourd'hui avec les brigades du numérique et celles qui travaillent sur les questions de cybercriminalité. Ces brigades disposent-elles des moyens pour remplir leurs missions ?

Général Edmond Buchheit. – Il n'est pas encore possible de mesurer tous les effets de ces changements. En ce qui concerne les brigades du

numérique, elles vont évidemment être très utiles pour la population, mais ces nouveaux outils ne se traduiront pas forcément par un gain de temps pour les gendarmes. La lutte contre la cybercriminalité est également très importante et la gendarmerie est, là aussi, en pointe, mais le citoyen de base n'en verra pas directement les effets.

J'ajoute que la gendarmerie a toujours été en pointe sur les questions numériques et que les innovations proviennent le plus souvent de la base elle-même.

Général Jean Colin. – En ce qui concerne les effectifs, je note que 10 000 agents supplémentaires arriveront dans les cinq ans qui viennent, mais 7 500 pour la police et 2 500 pour la gendarmerie. Cette décision ne peut être que mal ressentie dans les brigades.

Jean-Pierre Sobol parlait tout à l'heure d'un déficit de 28 millions d'euros sur les réservistes. En fait, en 2018, il manque 43 millions au titre des dépenses de personnel, hors compte d'affectation spéciale. Le choix a été fait notamment de retarder l'incorporation de nouveaux effectifs, ce qui permet de « trouver » 15 millions, et de faire peser l'effort sur les réservistes à hauteur de 28 millions, soit 900 réservistes en moins sur le terrain chaque jour.

Au sujet des véhicules, deux programmes posent un véritable problème : le remplacement des bus de la gendarmerie mobile, environ un millier, n'est toujours pas prévu ; les véhicules blindés sont anciens et ils sont regroupés à Satory, sauf quelques-uns outre-mer, pour permettre d'utiliser les pièces de certains pour réparer les autres... Or, le contexte récent (Notre-Dame-des-Landes, Bure...) montre clairement que nous avons besoin de ce type de véhicules blindés.

Capitaine Renaud Ramillon-Deffarges. – Les prochains recrutements vont constituer un véritable défi, principalement d'un point de vue qualitatif. Aujourd'hui, la force du gendarme réside dans sa polyvalence : il patrouille, initie des procédures... Avec les évolutions technologiques, certains pourraient s'interroger sur cette polyvalence, qui a des conséquences en termes de recrutement et de formation. Personnellement, je crois qu'il faut la conserver.

Général Edmond Buchheit. – En ce qui concerne les véhicules blindés, j'insiste sur le fait que les réparations sont aujourd'hui faites avec des pièces prises sur d'autres véhicules... Malheureusement, cela ne diminue pas, par miracle, l'âge de ces pièces !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-il prévu de remplacer ces véhicules ?

Général Jean Colin. – Des études ont été menées au milieu des années 2000, mais les projets ont été abandonnés faute de budget.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie pour les informations et l'éclairage que vous nous avez apporté. Je retiens notamment l'expérience menée dans les Ardennes en termes de renseignement, car plusieurs autres personnes nous en ont déjà parlé.

Table ronde de représentants de syndicats de la police municipale

(Mercredi 21 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – La commission d'enquête poursuit ses travaux avec une table ronde rassemblant les principaux syndicats représentant les policiers municipaux.

Messieurs, notre commission d'enquête s'efforce de comprendre le mal-être des membres des forces de sécurité intérieure, mal-être qui a conduit, à partir de 2016, à des mouvements de colère et de protestation qui ont débordé les canaux d'expression habituels.

Parmi les facteurs à l'origine de cette situation sont souvent cités un manque de moyens matériels, un contact fréquent avec la violence, une difficulté à concilier travail et vie de famille ou encore l'impression d'un manque de considération, que ce soit de la part de la hiérarchie, de la population ou des médias.

Les problèmes rencontrés par les policiers municipaux présentent aussi certaines spécificités que vous pourrez nous décrire, en insistant notamment sur les difficultés que vous pouvez rencontrer au quotidien dans vos relations avec les autres acteurs de la sécurité publique ou privée.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, les personnes présentes prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d'enquête a été créée pour établir un état des lieux et faire des préconisations après le malaise qui s'est exprimé, hors champ syndical, dans la police nationale. Nous ne pouvons évidemment pas faire abstraction de la troisième force de sécurité intérieure, à savoir les polices municipales. Les conditions matérielles de la police sont très difficiles, les vôtres sont variables selon votre collectivité de rattachement.

Les polices municipales peuvent rencontrer des problèmes spécifiques, comme la reconnaissance ou les conditions statutaires. Par ailleurs, la police et la gendarmerie dénoncent parfois des charges indues, qui pourraient être prises en charge, dans certains cas, par la police municipale.

Les policiers municipaux ressentent-ils eux aussi une forme de malaise ? Quelles en sont les éventuelles spécificités ? Une réponse pénale absente ou inadaptée est souvent citée ; est-ce aussi le cas pour vous ?

Quels sont vos rapports avec les magistrats, la hiérarchie, la presse et la population ? Certaines catégories de la population posent-elles des problèmes particuliers ? Vous sentez-vous soutenus en cas de difficultés ? Estimez-vous que votre formation, initiale et continue, est suffisante et satisfaisante ? Le projet de police de sécurité du quotidien annoncé par le Gouvernement répond-il à vos attentes ?

M. Patrice Papail, délégué départemental d'Indre-et-Loire du syndicat national de la sécurité publique (SNSP). – Pour nous, le manque de reconnaissance est évident, que ce soit de la part du politique, des magistrats, de la presse ou de la population, mais aussi de la part de notre hiérarchie. Les policiers municipaux ressentent donc, en effet, un mal-être.

M. Cédric Michel, président du syndicat de défense des policiers municipaux (SDPM). – Pour répondre à vos questions, il faut d'abord se reporter à la réalité du métier des policiers municipaux. Tous les jours, la presse locale fait état de leur travail quotidien partout en France : découvertes de cannabis, agressions de policiers municipaux sur la voie publique ou par des chauffards, interpellations de personnes menaçantes ou de trafiquants de drogues...

Ces exemples démontrent sans doute possible que les policiers municipaux constituent plus que jamais les primo-intervenants sur tout type de situation et avec tous les risques que cela comporte.

Oui, il existe un sentiment de malaise dans la profession. Il est dû à plusieurs facteurs. En l'absence de fichier centralisant nos interventions, celles-ci ne sont pas valorisées et sont mises au crédit de la police nationale ou de la gendarmerie. Il en est de même pour les risques encourus et pour les risques psychosociaux, par exemple les suicides ; il n'existe pas de chiffre à ce sujet.

Les policiers municipaux ne croient plus au dialogue social : les syndicats et les associations représentatives ne sont pas entendus et les agents ne voient aucune avancée significative.

Sur le plan matériel, nous réclamons un armement généralisé. Sur le plan social, il faut savoir qu'un policier municipal part à la retraite avec 900 ou 1 000 euros par mois, soit à peine le seuil de pauvreté. Ce sont donc des agents de la fonction publique qui sont officiellement pauvres !

Le mal-être est important au sein de la profession et les questions en suspens sont très nombreuses.

M. Jean-Michel Loubaney, président de l'association des cadres de la police municipale (ACPM). – Merci de votre invitation. Nous ne sommes pas un syndicat mais une association de cadres. Nous ne sommes nullement

dans une démarche revendicative, ce qui ne nous empêche pas de partager nombre des analyses mentionnées. Notre préoccupation première est le fonctionnement des services et le conseil aux élus. Notre position d'interface avec les services de l'État, et notamment les forces de sécurité intérieure, nous place en première ligne.

Le mot-clef, pour nous, est lisibilité. Alors que la police municipale est la troisième force de sécurité en France, nous sommes loin du compte en la matière. J'en veux pour preuve ses grades et intitulés ; l'échelle des rémunérations, qui est loin de correspondre aux responsabilités assumées – et à celles qu'on exige que nous prenions ; ou encore, l'absence de toute doctrine d'emploi, faute de proximité avec le pouvoir central. Nous serions favorables à la définition d'une telle doctrine, sans toucher au principe de libre administration des collectivités territoriales, mais en veillant à ce qu'elle puisse être déclinée en fonction des spécificités de chaque territoire.

Pour l'heure, les policiers et les gendarmes ne nous connaissent pas ; ils n'entendent à aucun moment parler de nous au cours de leur formation initiale. Du coup, ils nous prennent tantôt pour des officiers de police judiciaire (OPJ), tantôt pour des agents sans aucune qualification judiciaire. Et nous devons quotidiennement leur expliquer notre profession et leur décrire nos prérogatives. Les conventions de coordination de 1999 et 2012 ont introduit la notion de diagnostic. Nous souhaitons qu'un tel diagnostic soit porté, car les statistiques de la police ne peuvent suffire. En termes opérationnels, l'interopérabilité radio est toujours balbutiante. Il serait bon d'avoir un référent police locale au ministère de l'Intérieur. La situation est parfois absurde : à Toulouse, par exemple, 75 % des ivresses publiques et manifestes sont relevées par les policiers municipaux, qui ne sont pourtant pas compétents pour les contraventions de deuxième classe.

M. Benjamin Debreu, directeur du contentieux à l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux. – Oui, la police municipale souffre d'un manque de considération, de la part des autorités communales, de la fonction publique territoriale comme du législateur lui-même, qui tarde à faire évoluer notre cadre d'emploi, tant sur le plan social qu'en matière d'armement. Nous devons beaucoup trop souvent agir dans le contentieux administratif alors que ce n'est parfois pas nécessaire.

M. David Meseray, président de CFTC-Police municipale. – La délinquance actuelle – souvent de groupe – se développe sur le territoire national. Le législateur a permis aux forces de sécurité intérieure d'évoluer pour y faire face. Il est temps d'adapter aussi le statut des policiers municipaux en fixant un cadre à leur formation comme à leurs missions, tout en prenant en compte les spécificités locales. Par exemple, il y a un vide juridique sur l'usage des armes, limité à la légitime défense, alors que les policiers municipaux sont exposés exactement comme les policiers nationaux ou les gendarmes – et qu'ils sont souvent les primo-intervenants. Notre profession doit être revalorisée : il arrive actuellement que des policiers

municipaux suivent une formation de vigile privé... On nous dit que nous sommes la troisième force de sécurité publique de la France mais, le 14 Juillet, nous ne défilons pas sur les Champs-Élysées. Pour accéder aux fichiers des véhicules volés ou des permis de conduire, nous devons passer par la police nationale et, si les policiers ne sont pas disponibles, nous adresser à *Speedy* !

M. François Grosdidier, rapporteur. – La loi est votée, on attend le décret depuis déjà deux ans...

M. David Meseray. – Ce serait un signal fort – tout comme la revalorisation de nos retraites.

M. Yves Bergerat, président du syndicat national de la police municipale. – Nous avons les mêmes problèmes que la police et la gendarmerie, mais nous souffrons d'un manque de considération. Je suis entré dans la police municipale il y a 32 ans : on parlait déjà, à l'époque, de l'intégration des primes. Désespérant !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il s'agit de l'intégration des primes dans le calcul de la retraite. En général, les primes ne sont pas prises en compte dans ce calcul. Lorsqu'elles le sont, l'impact sur le montant de la retraite est sensible. Les réticences, sur ce point, viennent à la fois de l'État et des élus locaux, qui craignent la contagion aux autres fonctionnaires territoriaux. Mais il me semble que la police municipale est une filière très particulière, qui s'apparente davantage aux autres forces de l'ordre qu'à la fonction publique territoriale. La police nationale, les gendarmes, les douaniers, les pompiers et les membres de l'administration pénitentiaire voient leurs primes intégrées dans le calcul de leur retraite.

M. Yves Bergerat. – Et pas nous ! On parle des polices municipales mais, pour nous, il n'y en a qu'une, et elle était il n'y a pas si longtemps la première police de France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sous la Troisième République !

M. Yves Bergerat. – Aujourd'hui nous avons une police municipale à plusieurs vitesses, dont les agents peuvent être armés aussi bien d'un pistolet automatique que d'une simple matraque ou d'une bombe lacrymogène, en passant par un *taser*.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ou ne pas être armés du tout...

M. Yves Bergerat. – Pourtant, ces agents font le même travail, parfois de nuit, parfois de contrôle routier... Et ils n'ont pas le même armement. Pourrait-on demander la même chose à des gendarmes ou à des policiers ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous touchez la question de fond. Il y a des polices municipales. S'il n'y en avait qu'une, y aurait-il

encore des policiers municipaux ? La police de proximité, et la PSQ, ont beaucoup de mal à s'adapter à chaque territoire. Les réponses que chaque commune souhaite apporter varient. Si la déontologie doit être la même partout, la doctrine d'emploi peut et doit différer entre, par exemple, une commune rurale et une station balnéaire. Vouloir une police municipale uniforme, c'est tuer la police municipale.

M. Yves Bergerat. – La police nationale elle-même présente des aspects différents entre villes petites et grandes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La progression de la qualification judiciaire des agents a été refusée par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la seconde loi de sécurité intérieure. Nous devons relancer le processus en cherchant un point d'équilibre.

M. Yves Bergerat. – Cela crée un risque que l'État décharge la police nationale d'un certain nombre de tâches en les confiant à la police municipale. Si le policier municipal obtient l'APJ 20, quelle différence avec la police nationale ? Au moins, que le traitement et la retraite soient ajustés en proportion...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avez-vous été associé par le ministère de l'Intérieur à la concertation sur la PSQ ?

M. Yves Bergerat. – Très peu.

M. Patrick Mateos, secrétaire de l'ANCPM. – Nous avons été consultés parfois sur le plan local.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et au niveau national ?

M. Cédric Michel. – Peu de syndicats ont été consultés. Nous avons été reçus en septembre par le ministère de l'Intérieur, et lui avons remis une note détaillée. La qualification d'agent de police judiciaire doit être encadrée avec précision, sinon l'État sera tenté de se décharger sur la police municipale, et sortira les policiers municipaux de la rue pour en faire des administratifs.

En matière de coopération, le continuum de sécurité succède à la coproduction de sécurité. 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. Il faudrait que chaque département dispose d'un référent formé à la coproduction de sécurité, qui veillerait à sa bonne mise en œuvre sur le terrain.

Nous réclamons l'accès au fichier des personnes recherchées. Vous verrez qu'un jour, un terroriste ou un forcené aura été contrôlé par la police municipale avant d'avoir commis son forfait. La population sera scandalisée.

Dans certains endroits, près de 70 % de notre travail est lié à la consommation de cannabis. Forfaitiser le relevé de l'infraction, pourquoi pas ? Mais les policiers municipaux ne sont pas compétents pour la relever. La forfaitisation les priverait de tout moyen coercitif pour lutter contre les rassemblements dans les halls d'immeubles, par exemple. Nous ne pouvons même pas relever les identités ! Accroître la coproduction de sécurité requerrait d'améliorer la formation des personnels de l'État et des magistrats sur les compétences des policiers municipaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il n'est pas question, en effet, de transformer par la qualification d'APJ les policiers municipaux en auxiliaires des policiers nationaux, qui croulent eux-mêmes sous les piles de documents. Mais quand les policiers municipaux infligent une amende forfaitaire, ils devraient pouvoir procéder eux-mêmes à l'audition. Quant au continuum de sécurité, cela dépend des secteurs. Quand il fonctionne bien, c'est parfait. Espérons que la PSQ le généralisera – c'est pourquoi il aurait été préférable que vous soyez plus largement consultés. Pour l'accès aux fichiers, nous sommes bloqués depuis deux ans. Le Parlement a décidé, mais le décret est bloqué entre la CNIL, le Conseil d'État et la place Beauvau. Pourtant, il est souhaitable que les policiers municipaux puissent consulter le fichier des personnes recherchées et celui des véhicules volés, y compris en amont d'un contrôle, pour évaluer le risque de l'opération. Cela se fait depuis longtemps à l'étranger. Les forces de sécurité nationales commencent tout juste à se mettre à la page. J'ignorais ce que vous nous dites à propos du cannabis. La forfaitisation doit être l'occasion de mettre fin à ces aberrations.

M. Cédric Michel. – Le décret sur l'accès au fichier n'est certes pas bloqué par le responsable du dossier place Beauvau, qui relance régulièrement ses interlocuteurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais il n'est pas seul...

M. Cédric Michel. – L'objectif est surtout d'aller plus vite.

M. Serge Correia, membre de l'ANCPM. – Avec la seconde loi de sécurité intérieure, si nous constatons une conduite en état d'ivresse, il nous faut appeler un OPJ pour obtenir l'autorisation de faire un dépistage.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Déjà que les OPJ ne sont pas assez nombreux...

M. Serge Correia. – Si aucun n'est disponible, nous n'avons plus qu'à laisser partir l'automobiliste en état d'ébriété en priant pour qu'il ne fasse pas d'accident. C'est absurde, car on peut donner les compétences par blocs. Par exemple, on peut être APJ code de la route.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En effet.

M. Serge Correia. – C'est le maire qui délivre les autorisations de vente sur le domaine public. Mais la police municipale ne peut réprimer les infractions correspondantes – et la police nationale n'a pas le temps. Aussi en

venons-nous à dire à nos agents de détourner les yeux... Il n'y aurait pourtant pas besoin d'OPJ ou d'APJ : il suffirait de nous donner les compétences par blocs. Et, si le contrôle est positif, nous contactons un OPJ.

M. Patrice Debois, vice-président de l'ANCPM. – Nous sommes tenus par le code de procédure pénale (CPP) d'aviser un OPJ pour toute infraction constatée. En pratique, personne ne le fait. Pour la vente à la sauvette, ce n'est qu'au fil des années que la compétence a, petit à petit, été donnée à la police municipale. Mais le doute subsiste toujours et, entre les différents textes, l'agent de police municipale se demande toujours s'il est compétent – question qui ne se pose jamais à la police nationale ou chez les gendarmes.

M. Patrick Mateos. – Le contrôle et la vérification d'identité ne nous ont pas été conférés par la seconde loi de sécurité intérieure. Lorsqu'il constate une infraction, l'agent de police municipale se demande toujours s'il doit la relever par procès-verbal ou par rapport. L'article 78-6 du CPP modifié par la loi de janvier 2017 ne va pas jusqu'au bout, et ne nous donne pas la faculté de procéder à un relevé d'identité pour toute contravention. Nous demandons à être compétents pour relever toute contravention, et pour relever l'identité à ces occasions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourriez-vous nous transmettre une note argumentée sur la question ?

M. Patrick Mateos. – Quant à l'armement, c'est le maire qui choisit. Nous proposons d'inverser la démarche, c'est-à-dire de prévoir que, par défaut, la police municipale doit être armée. Un module sur l'usage des armes doit être inclus dans la formation initiale, car lorsqu'on doit le suivre en formation continue, cela désorganise les services. Et, si le maire décide que sa police ne doit pas être armée, il devra passer par le conseil municipal.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Déjà, le préfet ne peut plus refuser la demande d'un maire qui souhaite armer sa police, sauf raison objective.

Mme Éliane Assassi. – Le malaise semble très profond au sein de la police municipale. J'y suis d'autant plus sensible que, sénatrice membre du parti communiste français, je me suis longtemps opposée à sa création. Puis, l'expérience m'a montré qu'elle était nécessaire, à condition que sa mission de service public soit bien définie. La contradiction est profonde entre les attentes et vos moyens. Et l'équilibre entre les missions de la police nationale et les ambitions de la police municipale est difficile à préserver... Comment faire pour que chaque force se trouve à l'aise dans ses missions propres ? Comment appréhendez-vous la création de la PSQ ? Elle pourrait empiéter sur certaines de vos missions de proximité.

M. Cédric Michel. – Dans son rapport de 2013, la Cour des Comptes montrait que seuls 5 000 fonctionnaires de la police et de la gendarmerie

étaient présents à un moment donné sur la voie publique – sur un total de quelques 200 000 personnes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – De jour ou de nuit ? De jour, sans doute, car de nuit il n’y a personne...

M. Cédric Michel. – Alain Bauer, lui, évaluait ce chiffre à 4 000 personnes. Alors que quelque 20 000 policiers municipaux sont exclusivement sur la voie publique. Avec la PSQ, on ne s’achemine pas vers un retour des forces de l’État sur la voie publique. Le ministre de l’Intérieur a d’ailleurs laissé la porte ouverte au recours, par les collectivités territoriales, aux compagnies de sécurité privée sur l’espace public. Pourtant, le même rapport de la Cour des Comptes montrait bien que le Conseil national des activités privées de sécurité n’apportait aucune garantie de moralité à ces agents, dont plusieurs sont des repris de justice ou, même, sont fichés S.

M. Bertrand Calas, vice-président du syndicat national des policiers municipaux (SNPM). – Un fonctionnaire de catégorie A ne devrait pas être APJ 21, ce n’est pas cohérent. Un agent administratif, ce n’est pas un adjoint, qui lui-même n’est pas un attaché. Les directeurs et chefs de service ne devraient pas avoir la qualification judiciaire. Quant aux contrôles routiers qui ont été évoqués : nous ne pouvons réaliser un contrôle que si nous constatons une infraction au code de la route.

Il y a un problème général de confiance envers nous. Il y a moins d’un an, un texte a été voté qui, du point de vue de la légitime défense, différencie l’usage des armes entre police municipale et police nationale ou gendarmerie. Mais qui écrit ces textes ? Nous sommes tous sur la même voie publique ! Contre un tueur de masse, la police municipale ne peut pas tirer. On ne nous fait pas confiance. De plus, les policiers nationaux et les gendarmes peuvent transporter leur arme en dehors du service. Pas nous. Pourquoi ? Cela fait beaucoup de différences. Pourtant, nous sommes des agents de terrain, confrontés aux mêmes difficultés que la police nationale et la gendarmerie. Le résultat de ces mesures est que l’agent de police municipale a peur de se servir de son arme. Et quand on a peur, on va vers l’accident.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C’est moi qui ai été rapporteur de la loi sur la sécurité publique. Nous avons réfléchi à un régime commun pour la police nationale et la gendarmerie. La gendarmerie était régie par un décret de 1903 devenu obsolète, qui autorisait notamment l’usage de l’arme après sommation même après un simple outrage ! Le Sénat a fait son maximum pour associer à ce régime la police municipale. L’usage de l’arme y a été autorisé dans trois cas. D’abord, en cas de légitime défense, pour protéger soi-même et ses concitoyens d’un danger imminent – car, si le particulier a toujours la ressource de la fuite, on attend protection d’un représentant des forces de l’ordre. Puis, pour un tir après sommation afin d’arrêter quelqu’un, soit en cas de danger imminent, ce qui nous ramène au

premier cas, soit dans plusieurs cas particuliers qui ne concernent guère la police municipale. Enfin, pour interrompre un péril mortel, c'est-à-dire pour stopper un terroriste ou un forcené. Dans ce dernier cas, le tir est sans sommation. Cela implique que l'agent autorisé à tirer soit complètement inséré dans le circuit d'information, pour éviter les bavures. C'est pourquoi le ministre de l'Intérieur n'a pas souhaité étendre ce régime à la police municipale. Cela dit, vous relevez désormais du code de sécurité intérieure, et non plus du code pénal. Et il y a eu des progrès : par exemple, le ministre de l'Intérieur a déclaré que les préfets ne devraient plus refuser les demandes de port d'armes. Sur ce point, c'est l'Association des maires de France (AMF) qui, divisée, bloque toute évolution. Sa position serait plutôt de généraliser les conventions de coopération, avec les conséquences correspondantes en matière d'équipement et d'armement.

Une première solution pourrait être, en l'absence d'une telle convention, de mettre en place un indicateur national qui garantirait un équipement et un armement adapté à chaque type de mission.

M. Bertrand Calas. - Je rappelle tout de même qu'aujourd'hui, nous pouvons sortir entre vingt-trois heures et six heures du matin équipés d'une simple bombe lacrymogène !

M. François Grosdidier, rapporteur. - Une convention de coopération permet de rendre obligatoire le port du gilet pare-balles et de l'équipement et de l'armement adapté, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

M. Olivier Allesandrini, secrétaire général du syndicat de défense des policiers municipaux. - L'efficacité des polices municipales passe par l'accès aux fonctions et à la formation de base. Pour professionnaliser le métier, il suffit de développer des écoles de police municipale portant un programme identique sur tout le territoire.

Aujourd'hui, les centres nationaux de la fonction publique territoriale (CNFPT) partagent un programme unique, mais les contenus des enseignements diffèrent considérablement. J'ai assisté un stagiaire à Nîmes la semaine dernière ; dans sa formation, 90 % des stagiaires correspondaient à des emplois réservés, des détachés, des bénéficiaires de passerelles, y compris des agents de surveillance de la voie publique, des ASVP. Le constat est simple : les formations initiales et continues diffèrent d'un CNFPT à l'autre.

De plus, le CNFPT délivre une attestation de fin de stage et non une certification. Beaucoup de candidats détachés, issus des passerelles ou des emplois réservés finissent le stage avec des réserves exprimées par les formateurs sur certains modules, mais ils sont tout de même titularisés, armés, et placés sur la voie publique. Cela peut également concerner des policiers ou des gendarmes, c'est-à-dire des agents de catégorie A, qui se

retrouvent à la tête de brigades alors que des réserves avaient été émises par leurs formateurs.

Cette attestation de stage doit être remplacée par une véritable certification afin que, le cas échéant, ces agents puissent être renvoyés à leur structure d'origine.

M. Cédric Michel. - Je souhaite revenir sur la notion de « périple meurtrier ». Nous avons défendu la possibilité de faire usage de notre arme dans ce cas.

Il y a quelques jours, nous avons vécu le triste anniversaire de l'affaire Merah. Aujourd'hui, qui monte la garde devant les écoles ? Les policiers municipaux. Depuis trois ans, les circulaires préfectorales demandent aux maires de renforcer la surveillance des sites sensibles, en particulier les écoles et les lieux de culte. De ce point de vue, c'est une erreur de ne pas avoir associé la police municipale à cette disposition.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Un cas comme celui de Mohamed Merah entre plutôt dans le cadre du premier alinéa, qui vous concerne déjà. Le périple meurtrier, c'est autre chose. Quoi qu'il en soit, ma réponse est qu'il faudrait pouvoir mettre les polices municipales dans la boucle de l'information pour lever ces obstacles.

M. Cédric Michel. - L'État a placé les policiers municipaux en première ligne.

M. Jean-Michel Loubaney. - Sur les cinq volets relatifs à la police de sécurité du quotidien (PSQ), seul le cinquième concerne le partenariat entre la police nationale et les élus et les polices municipales. Nous ne sommes pas sereins quant à la capacité des forces de sécurité de l'État à occuper le terrain. Nous savons, comme professionnels de la voie publique, que l'action que mène la police municipale nécessitera dix fois plus de moyens pour être prise en charge par l'État. Quelques milliers de gendarmes et de policiers en plus, dont certains remplaceront des départs en retraite, ne suffiront pas.

La PSQ ne remet pas en cause la place et la mission de la police municipale. Ce qui nous pose problème, c'est plutôt la sécurité privée. Le Conseil national des activités de sécurité privée, le CNAPS, nous a fait part de la volonté affichée par les institutions de rattraper notre retard sur le monde anglo-saxon à ce sujet. Cela pose des difficultés, dès lors qu'il s'agit d'une activité économique et non plus d'un service public.

Va-t-on positionner 160 000 agents de sécurité privée face à 240 000 agents de la force publique ? Il faut revenir à une situation cohérente avec notre histoire et nos convictions.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Aucun déploiement de ce genre de sécurité privée n'est envisagé sur la voie publique. La sécurité privée recouvre trois filières principales : les convoyeurs de fonds, les vigiles fixes qui surveillent les magasins, les ministères non régaliens ou les

préfectures, et les gardes du corps de personnalités sensibles, qui sont moins développés. Nous ne sommes pas dans une situation comparable au monde anglo-saxon.

Avez-vous eu vent de projets plus importants ? Le seul déploiement que je peux anticiper est lié au contrôle du stationnement prévu par la loi MAPTAM.

M. Jean-Michel Loubaney. – Je pense par exemple aux périmètres de sécurité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En effet, cela peut concerner des manifestations culturelles ou publiques. Dans l'Est, les maires ont demandé aux associations de commerçants de faire appel à la sécurité privée sur des places publiques durant les marchés de Noël. C'est peut-être un premier glissement, mais nous sommes loin du monde anglo-saxon.

M. Jean-Michel Loubaney. – On sollicite de plus en plus des sociétés privées pour accompagner les **grands rassemblements** de personnes. Les moyens alloués et les armements risquent d'évoluer également.

Sur la qualification judiciaire, je soutiens ce qui a été dit sur le fait que les directeurs ou les chefs de service aient qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJA), avec un bloc de compétences identique à celui des agents de terrain pose question sur leur rôle de conseiller technique et de relais du maire, officier de police judiciaire.

Sur l'armement, certaines personnes, comme les réservistes en gendarmerie issus de la société civile, par exemple, n'ont jamais suivi de formation spécifique au port d'armes.

Sur la formation, il est exact que le référentiel en matière d'encadrement et d'agents a été refait par le CNFPT et qu'une attestation est fournie au procureur et au préfet, relative aux éventuels signalements réalisés, mais l'employeur reste libre d'entériner une formation malgré des signalements inquiétants.

Sur l'uniformisation des formations, nous sommes tous formateurs, et en effet, nous avons des différences d'approche sur la manière de présenter le contenu et sur les objectifs pédagogiques. Ce sont des difficultés réelles.

M. Cédric Michel. – M. Loubaney a raison, il n'est pas fumeux de penser que la volonté de l'État est de permettre aux communes de faire appel à la sécurité privée sur la voie publique. En 2010, j'ai fait condamner la commune de Cluses devant le tribunal administratif de Grenoble pour avoir eu recours à Sécuritas. En 2011, le Conseil constitutionnel a retoqué la Loppsi – la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure – avec les arguments que j'avais utilisés.

En 2015, le maire de Biarritz a fait appel à une entreprise de sécurité privée dans l'espace public. J'ai interpellé le préfet, qui a mis un terme à l'expérience. Durant le dernier congrès des maires, le maire de Biarritz a interpellé le ministère de l'intérieur quant au flou juridique qui préside au recours à la sécurité privée pour des missions itinérantes. Le ministère a répondu qu'il étudiait la possibilité d'une ouverture du marché aux sociétés privées. Cela a été confirmé devant les Assises de la sécurité privée par le ministère, qui a affirmé y réfléchir, sans pour autant souhaiter leur conférer une compétence générale. Les députés Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot ont été chargés d'étudier la question.

M. Jean-Michel Loubaney. - Les référents du CNAPS avec qui j'ai échangé étaient très précis sur les équipements en termes d'armement et sur les conditions évoquées dans la loi pour être équipés d'armes de catégorie B, c'est-à-dire d'armes à feu. La possibilité de porter des armes de catégorie D a été très largement évoquée.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Si un vigile privé est chargé d'une mission statique de surveillance d'une préfecture ou du ministère des affaires sociales, je ne trouve pas choquant qu'il puisse être armé, mais sur la voie publique, c'est différent.

M. David Meseray. - La sécurité privée pose problème, en effet, mais *quid* des ASVP ? Dans certaines collectivités, ils sont utilisés comme des policiers municipaux : ils mènent des contrôles radar, ils conduisent des véhicules sérigraphiés, ils délogent les jeunes dans les halls, armés parfois pour cela de matraques télescopiques et de gazeuses, ils effectuent les mises en fourrière ou les restitutions. Il faut régler ce problème en s'attaquant à leur statut.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Il ne faudrait pas mettre en place une passerelle trop facile, alors que le but est d'améliorer le niveau de la police municipale. Le même problème va se poser avec les agents privés chargés du contrôle du stationnement dans la loi Maptam. Les maires seront tentés de transformer leurs ASVP en policiers municipaux !

M. David Meseray. - Je ne pensais pas à une passerelle !

Un des problèmes qui se posent est que les maires manquent souvent de formation sur la police municipale et en délèguent la gestion à des adjoints. Ces confusions sont un danger pour notre profession : on a même vu des ASVP intervenir dans des bureaux de vote. C'est du grand n'importe quoi !

Madame la sénatrice, la PSQ répond à une volonté du Gouvernement qui fait suite aux événements de Seine-Saint-Denis. Pourtant, dans ce territoire où j'exerce, la PSQ existe déjà : c'est la police municipale ! Cela fait longtemps qu'elle a repris les quartiers, qu'elle connaît le tissu local des collectivités. Malheureusement, nous n'avons pas été associés aux

discussions, sinon nous aurions fait valoir la nécessité de revaloriser nos métiers plutôt que de créer cette nouvelle force.

M. Patrick Léger, vice-président du SNPM. - Les policiers municipaux sont les primo-intervenants devant les écoles. Beaucoup d'entre eux ne sont pas armés ; quelle protection offrent-ils ?

Il est en effet nécessaire que les maires se forment, parce que, malheureusement, ils ne connaissent pas le statut du policier municipal ni de l'administration en général. Ainsi des ASVP se retrouvent affectés sur la voie publique, ou des maires décident de changer complètement le statut des policiers municipaux.

M. Olivier Allesandrini. - Il faut mettre un terme à certaines injustices : la carrière de policier municipal est limitée à deux grades en catégorie C. Beaucoup de nos collègues brigadiers-chefs principaux obtiennent un examen, mais sont soumis à des quotas, contrairement aux détachés ou aux emplois réservés. Or il faut permettre aux policiers municipaux qui souhaitent évoluer après huit ans de carrière d'obtenir satisfaction et d'être nommés en catégorie B. Nous souhaitons donc inverser le système des quotas pour les imposer aux détachés et aux emplois réservés. Plus de quarante ans de carrière en catégorie C sur seulement deux grades, c'est long !

De plus, la police municipale a été reconnue comme la troisième force de l'ordre, mais il nous a été refusé de défiler le 14 juillet.

Nous portons également des revendications sociales, telles que la revalorisation des grilles en catégorie B ou l'intégration des primes dans les retraites.

Enfin, la médaille d'honneur de la police française a été requalifiée en médaille d'honneur de la police nationale, ce qui en écarte de fait les policiers municipaux. Nous souhaitons que cela change.

S'agissant de la PSQ, le continuum de la sécurité sera illusoire sans l'aide de la police municipale, qui détient une place importante en matière de police de proximité.

M. Patrick Mateos. - Nous avons qualité d'agent de la force publique selon le code de la santé publique en matière de contrôle des débits de boisson, mais le parquet nous incite à la prudence dans la recherche et le constat d'infractions dans ce domaine.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Nous lisons avec intérêt une note à ce sujet.

M. Guillaume Many, délégué régional d'Île-de-France de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux. - Le député Fauvergue n'avait pas connaissance de nos grilles indiciaires : nous commençons à 1 537 euros bruts, quand un élève stagiaire de la police nationale commence

à 1 760 euros bruts. De plus, les primes sont intégrées dans le calcul de leur retraite, ce qui n'est pas le cas pour nous.

M. Benjamin Debreu. - Un dernier point plombe le moral des cadres : certains maires font appel à des fonctionnaires territoriaux pour prendre la tête de directions de la prévention et de la sécurité, qui sont les vrais responsables de la police municipale. Il faut interdire cela et, au contraire, valoriser notre catégorie A.

**Audition de M. Gérard Clérissi, directeur des ressources
et des compétences de la police nationale, Thomas Fourgeot, chef du
bureau des gradés et gardiens de la paix, et de Mme Noémie Angel, sous-
directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien**

(Mardi 27 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. - Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et 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.

Nous avons déjà entendu M. Clérissi et Mme Angel qui accompagnaient le Directeur général de la police nationale, M. Éric Morvan, lors de son audition. Toutefois, nous souhaitons approfondir certains points évoqués à cette occasion ou soulevés lors d'autres auditions ou déplacements, concernant en particulier la carrière des agents, leur formation ou la protection fonctionnelle.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Clérissi, Thomas Fourgeot et Mme Noémie Angel prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Notre commission d'enquête a été mise en place après la série de suicides intervenus parmi les forces de l'ordre, notamment au sein de la police nationale, ainsi qu'à la suite de l'expression d'un malaise ou d'une colère des policiers en dehors des champs d'expression syndicale et institutionnelle. D'aucuns invoquent comme causes de ce malaise le management, l'ambiance, les conditions matérielles - immobilier, véhicules, équipement -, mais aussi la procédure pénale.

Des actions avaient été menées lorsque M. Cazeneuve était ministre de l'intérieur. Depuis lors, la police met-elle en place tous les moyens pour prévenir les risques psychosociaux ? Dispose-t-on de moyens suffisants ? Les consignes de management portent-elles suffisamment attention au personnel subordonné ?

Vous disposez, au sein de la police nationale, d'un médiateur, institution intéressante et totalement autonome. 35 % de ses avis ne sont toutefois pas suivis par la direction générale de la police nationale, un taux

bien plus important que dans d'autres administrations, où il est exceptionnel que les avis du médiateur ne soient pas suivis.

Le médiateur constate une réduction des interventions dans les procédures de mutation ou d'avancement. Mais nous avons entendu, de la part des policiers de base, l'expression d'un vrai malaise : les promotions, les avancements et les affectations seraient rarement décidés objectivement. Certes, en tant que parlementaires, nous sommes parfois sollicités pour aider une personne ayant réussi l'examen de brigadier quatre ans auparavant, mais qui, non syndiquée ou non membre du bon syndicat, n'a toujours pas été nommée au poste correspondant. Cela donne l'impression – ce n'est peut-être qu'un ressenti et non une réalité – que la cogestion aboutit à un système inéquitable en termes de promotion et d'avancement. Comment améliorer la situation ?

Comment résoudre les problèmes de ressources humaines de gestion des ressources humaines dans la région parisienne ? Elle connaît un très fort décalage entre les effectifs théoriques et réels, et les unités de sécurité publique y sont constituées de nombreux jeunes. Les encadrants, souvent aussi très jeunes, veulent revenir le plus rapidement possible dans leur région d'origine. Les cohortes sortant des écoles vont être affectées prioritairement là-bas, ce qui renforcera les effectifs, mais n'améliorera pas le niveau qualitatif d'expérience des agents. Comment améliorer les choses, sans renforcer encore le régime d'indemnités pour rendre les postes difficiles plus attractifs financièrement ?

Qu'avez-vous fait pour améliorer l'accès au logement ? Les gendarmes ne rencontrent pas cette difficulté, car ils sont logés. Les policiers doivent souvent se débrouiller seuls ; certains dorment dans leur véhicule, d'autres vivent en colocation à huit dans un appartement. En province, cela fait longtemps qu'on aurait essayé de trouver des solutions : les élus auraient réuni tout le monde autour de la table. Mais cela ne se passe pas ainsi dans la couronne parisienne. Comment fidéliser les agents ou les faire revenir pour avoir quelques agents plus expérimentés ?

Dans son rapport annuel de 2015, le médiateur recensait environ 12 000 gardiens de la paix ayant réussi l'examen professionnel de qualification au grade de brigadier qui n'ont pas été nommés à ce grade. Ces situations alimentent le malaise. La Direction des ressources humaines et des compétences (DRCPN) s'est-elle saisie du problème, et avec quel résultat ?

Le Parlement a tenu à aligner les peines d'outrage envers les personnes dépositaires de l'autorité publique sur celles à l'égard des magistrats, afin qu'elles soient davantage respectées. Longtemps employeur de policiers municipaux, je les ai toujours soutenus dans les procédures ; parfois la commune payait l'avocat et aidait à faire les démarches pour le dépôt de plainte et pour obtenir un certificat médical en cas de rébellion. Les policiers nationaux n'ont pas ce soutien, alors même que cet outrage est non

seulement un préjudice envers un agent, mais aussi une faute contre la République. Je suis surpris que le ministère public ne s'en saisisse pas. Une protection fonctionnelle effective serait la moindre des choses. Existe-t-elle, et comment l'améliorer ?

Nous avons eu du mal à croire qu'il existe un stock de 20 millions d'heures supplémentaires non payées. Nous confirmez-vous ce chiffre ? Comment résorber ces heures ?

M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et compétences de la police nationale. – L'année 2017 a été particulièrement dramatique avec 51 suicides, et 13 ont déjà eu lieu en 2018. La DRCPN et toute la police sont mobilisées ; un nouveau plan de prévention du suicide, achevé, sera présenté le 12 avril lors d'un Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) extraordinaire par le ministre de l'intérieur.

Le médiateur est une composante de la DRCPN. Si 35 % des avis, une forte minorité, ne sont pas suivis d'effets, deux tiers des avis le sont. Le médiateur émet un avis, mais parfois la DRCPN ne partage pas son analyse juridique ou son analyse de la situation. Nous assumons cette position, même si nous nous engageons à réduire ce taux.

Je récuse le terme de cogestion. Les syndicats de police sont des partenaires sociaux importants : le taux de participation aux élections professionnelles atteint 85 %, l'un des plus élevés de l'administration. On ne peut pas faire sans eux, mais je préfère le terme de concertation.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les commissions paritaires ne sont-elles pas décisionnelles ?

M. Gérard Clérissi. – Non, elles émettent des avis.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sont-ils plus suivis que ceux du médiateur ?

M. Gérard Clérissi. – Oui, naturellement. Il y a deux types de commissions administratives paritaires (CAP), l'une concernant la mutation et l'autre l'avancement.

Le principal mouvement de mutation, dit « général », est organisé en juin pour des affectations au 1^{er} septembre, sur des postes polyvalents ouverts à la vacance par les directions de l'emploi dans les services ou les circonscriptions déficitaires en effectifs. Le candidat dépose au maximum cinq souhaits d'affectation géographique. Les candidats sont classés selon leur choix et selon un barème de points en fonction de l'ancienneté d'exercice dans le corps et le service, de la situation familiale et de l'exercice dans un secteur urbain difficile. L'administration classe les demandes de mutation grâce à ce barème rendu public. Ce travail préparatoire ne se substitue pas à l'examen individuel de la situation des agents par la CAP. L'administration conserve son pouvoir d'appréciation.

Le mouvement « profilé » concerne certains postes qui exigent des compétences spécifiques – officiers de police judiciaire (OPJ), formateurs aux techniques d'intervention, Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), Service central du renseignement territorial (SCRT)... Les candidats répondant aux conditions statutaires sont sélectionnés par la Direction de l'emploi en fonction de leurs compétences techniques après un entretien. Chaque année, deux ou trois mouvements profilés sont organisés par le bureau des gradés et gardiens de la paix (BGGP) de la DRCPN.

D'autres appels à candidature sont spécifiques pour des postes à Mayotte, dans des centres de rétention administrative, ou pour des mutations ponctuelles dans l'intérêt du service ou dérogatoires pour des raisons familiales ou médicales. L'administration procède au mouvement après avis des CAP, sauf cas d'urgence où la mutation peut intervenir sous réserve de l'examen ultérieur de la CAP.

La DRCPN pilote les campagnes d'avancement aux grades de brigadier, brigadier-chef et major, au travers de plusieurs circulaires. Il existe aussi des CAP pour les officiers et les commissaires. La DRCPN coordonne les travaux préparatoires pour proposer une promotion aux fonctionnaires les plus méritants. Les modalités pour un avancement de grade sont fixées par le décret du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Parmi les agents promouvables au grade supérieur, la Direction de l'emploi établit le classement de ceux qui sont proposés à l'avancement selon plusieurs critères rappelés dans la circulaire de la DRCPN : la notation sur les trois dernières années, l'appréciation sur la manière de servir, l'ancienneté dans le grade, les avis des chefs de service, la capacité d'encadrement, les difficultés ou responsabilités particulières des emplois occupés.

La CAP émet un avis qui est souvent suivi par l'administration.

Quel que soit le ministère, il est très difficile de fidéliser des agents dans la région parisienne. Dans la police nationale, un concours spécifique à l'Île-de-France prévoit que les agents le réussissant sont affectés pour huit ans en région parisienne. Les lauréats du concours national sont affectés pour cinq ans dans la région parisienne. C'est une fidélisation imposée....

La liste des secteurs et unités d'encadrement prioritaire (SUEP) prévoit un dispositif d'avancement accéléré, qui rend ces postes plus attractifs. Nous cherchons à étendre cette mesure, qui a cependant un effet budgétaire, et nous négocions actuellement pour obtenir gain de cause.

Nous réfléchissons pour que les règles de gestion imposent un maintien en poste des OPJ en Île-de-France – par exemple deux ans minimum – avant d'envisager une mutation en province, afin de résorber le déficit.

S'agissant des conditions de logement en région parisienne, le ministère de l'intérieur a 15 500 logements en stock, dont 15 000 en Île-de-France, un nombre important pour fidéliser les jeunes agents.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sont-ils occupés ou vacants ?

Mme Noémie Angel, so Ils sont occupés, à quelques exceptions près. Dans les années 1960, nous avons réservé des logements dans certaines zones attractives à l'époque... Nous avons des réservations de logements en droit de suite auprès des bailleurs sociaux, et donc un stock de 15 537 logements en Île-de-France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Selon les policiers, c'est une offre très insuffisante depuis des années.

Mme Noémie Angel. – Pour donner un ordre de grandeur en flux, la préfecture de police, qui dispose de l'essentiel du budget, a donné satisfaction à 1 509 agents sur 2 506 demandes en 2017. Certes, il en manque 1 000, mais c'est un effort constant.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est énorme : 1 000 demandes, soit 40 % d'entre elles, ne sont pas satisfaites.

M. Gérard Clérissi. – Il faut prendre aussi en compte la contrainte budgétaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous sommes là pour exprimer les besoins.

Mme Noémie Angel – C'est à la fois une question de besoins et de disponibilités foncières – rares à Paris. Nous aurons prochainement de nouvelles opportunités avec le Grand Paris. Nous sommes aussi en concurrence avec d'autres importants demandeurs de logements, comme la Mairie de Paris.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avez-vous un projet pour résorber le déficit et loger tout le monde ou en partie, et à quelle échéance ? Si, dans dix ans, le parc disponible n'est accru que de 10 %, le problème ne sera pas réglé, d'autant que vos effectifs augmentent.

M. Michel Boutant, président. – Les 15 000 logements sont-ils pour Paris *intra-muros* et la petite couronne ?

Mme Noémie Angel. – Il s'agit du ressort territorial de la préfecture de police de Paris, soit Paris, la petite couronne et la grande couronne pour la réservation de logements. La totalité de la grande couronne est couverte par la préfecture de police, mais l'essentiel de la politique de réservation de logements porte sur la petite couronne et Paris – objets de la majorité des demandes. Sur la grande couronne et les départements adjacents, comme le Loiret, le ministère a mis en place une politique de prêt à taux zéro. Lorsqu'un policier reste plus longtemps en poste, il a une stratégie différente

d'un jeune affecté et souhaite acheter son logement. Récemment, la ceinture du prêt à taux zéro a été élargie pour répondre à cette demande.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Je comprends qu'un policier en Seine-Saint-Denis ne souhaite pas habiter dans la commune où il travaille...

Mme Noémie Angel. - Effectivement, non.

M. Michel Boutant, président. - Combien y a-t-il de fonctionnaires de police sur ce territoire où vous avez 15 000 logements à disposition ?

M. Gérard Clérissi. - Environ 24 000.

M. Michel Boutant, président. - Les logements sont-ils destinés à tous les fonctionnaires, ceux sur le terrain et ceux en administration centrale ?

Mme Noémie Angel. - Oui.

M. Michel Boutant, président. - Les agents de terrain, de la BAC, ou qui travaillent dans des conditions difficiles ne sont-ils pas prioritaires ? Certains logements sont-ils occupés pendant toute une carrière, voire au-delà ? Certains retraités de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) occupent toujours des logements qui leur avaient été attribués. Dressez-vous le même constat ?

Mme Noémie Angel. - La politique est ministérielle. Les commissions d'attribution du logement interviennent avant l'avis du bailleur. Dans la convention de réservation, nous proposons des candidats au bailleur. Nous sélectionnons en priorité selon les situations opérationnelle et sociale.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Selon quels critères ? Pouvez-vous nous les détailler ?

Mme Noémie Angel. - Il n'y a pas d'instruction selon des critères. La préfecture de police loge en priorité - à hauteur d'environ 80 % du budget - les policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. - J'insiste : vous n'avez pas de document écrit mentionnant les critères objectifs d'attribution de logement ?

Mme Noémie Angel. - Nous signons des conventions et non un règlement formalisé des critères, car l'administration centrale n'a pas les mêmes priorités que la préfecture de police. Le budget est alloué pour deux tiers à la préfecture de police, pour un tiers à l'administration centrale. Chacune des administrations dispose de ses propres critères.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Pour plus de transparence, il faudrait définir une batterie de critères objectifs pour justifier l'attribution d'un logement à une personne selon sa situation familiale ou professionnelle. Pour l'instant, ils ne sont pas formalisés ?

Mme Noémie Angel. – Ces critères existent, mais ils ne sont effectivement pas formalisés. Nous les avons présentés aux syndicats. Ils font l'objet d'une commission spécifique au sein de la Commission nationale d'action sociale (CNAS) consacrée au logement.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les syndicats sont-ils représentés dans les commissions d'attribution ?

Mme Noémie Angel. – Non, formellement, la commission d'attribution est celle du bailleur social. En tant que réservataires, nous avons notre propre commission d'attribution en amont, qui propose de deux à trois noms pour chaque logement.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous savons qu'en général, la commission d'attribution du bailleur suit le choix qui lui est proposé. L'État dit qui il veut installer. Le choix se fait en amont de la commission d'attribution...

Mme Noémie Angel. – C'est globalement le cas, mais il existe des exceptions. Ce n'est pas exactement le même cadre juridique que pour les 5 % du contingent préfectoral. Nous réservons des logements et proposons deux ou trois noms. Le bailleur peut refuser si la première personne est en fragilité financière.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela arrive-t-il souvent dans la police ?

Mme Noémie Angel. – Oui, par exemple en raison de la situation du conjoint, ou en cas de jugement de divorce non arrêté. Le bailleur fixe des critères que nous répercutons en amont, comme le fait que le loyer n'excède pas 33 % des revenus du ménage. Mais le bailleur peut apprécier différemment les fiches de paie. Parfois, les marges d'interprétation sont importantes. Et nous sommes un petit réservataire...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Oui, vous n'avez pas assez de logements !

Mme Noémie Angel. – Le ministère de l'intérieur est l'un des plus gros réservataires...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Chaque année, on nous dit que la situation s'améliore par rapport à l'année précédente, ce qui donne l'impression que tout va bien. Vous attribuez 1 500 logements, mais *quid* du reste ? Si 1 000 personnes n'en ont pas, cela peut susciter des drames. C'est insatisfaisant. Avez-vous prévu un plan d'action pour améliorer la situation ou considérez-vous finalement que ce n'est pas si mal ?

M. Gérard Clérissi. – Ce sujet est bien pris en compte, mais il faudrait obtenir des moyens exceptionnels. Dans le cadre de plans d'investissement, notre budget a augmenté par rapport à l'année dernière, mais, selon le budget quinquennal, nous devons réaliser des économies.

Dans cinq ans, notre budget sera réduit de 56 millions d'euros par rapport à aujourd'hui. Nous pouvons préparer un plan d'action et le mettre en œuvre...

M. François Grosdidier, rapporteur. – J'ai du mal à comprendre. Non seulement vous ne prévoyez pas d'amélioration de la situation, mais ce sera le contraire ?

M. Gérard Clérissi. – Nos crédits sont en cours de stabilisation.

M. François Grosdidier, rapporteur. – À quel titre les logements vous sont-ils réservés ? Sur mon territoire, les réservataires de l'État sont affectés dans des logements sociaux selon certains critères. Comment faites-vous ? Appliquez-vous un texte réglementaire ?

Mme Noémie Angel. – Oui, sur les droits de réservation, c'est un texte qui est en cours de modification dans un projet de loi. Nous réservons un droit de suite pour quinze à vingt ans. Chaque année, nous réservons de plus en plus de logements, même si certaines demandes ne sont toujours pas satisfaites.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Prévoyez-vous des opérations nouvelles pour augmenter le parc de logements ?

Mme Noémie Angel. – En 2017 ont été alloués 15,6 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement et 11,7 millions d'euros au titre des crédits de paiement. Les chiffres sont stabilisés, mais on aboutit à une augmentation du parc.

Auparavant, les conventions étaient très longues et manquaient de souplesse. À la fin des années 1970 et 1980, nous avons fait beaucoup de réservations en Seine-Saint-Denis, alors que les policiers n'en veulent pas.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il est difficile de loger dans la cité où l'on sévit...

Mme Noémie Angel. – Ces logements n'étaient pas dans des cités. Même des logements dans la petite couronne dans des communes sans problème ne trouvent parfois pas preneur...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous avez des logements vacants dans la petite couronne ?

Mme Noémie Angel. – Oui, dans certains sites comme Les Lilas ou la bordure de Romainville, en Seine-Saint-Denis, en cours de gentrification, appréciés des jeunes Parisiens qui s'y installent. Parfois seule une personne vient visiter l'appartement, y compris dans des programmes neufs dans le 20^e arrondissement de Paris, paradoxalement. Je vous parle de mon expérience pratique de gestion des dossiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'année prochaine, le parc va-t-il augmenter ?

Mme Noémie Angel. – En 2018, 13,4 millions d'euros en crédits de paiement nous sont alloués. Fin mars, je n'ai pas encore de visibilité sur l'ensemble des projets qui me seront présentés par les bailleurs. Nous démarchons les bailleurs pour connaître les projets existants et savoir où réserver les logements.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Avec vos crédits, de combien de logements pourrez-vous disposer ?

Mme Noémie Angel. – En flux, il s'agit de centaines de logements.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourriez-vous être plus précise ?

Mme Noémie Angel. – Je vous communiquerai le chiffre précis pour 2017, mais je ne l'ai pas pour 2018.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il n'y a pas de programmation pluriannuelle ?

Mme Noémie Angel. – La programmation est budgétaire. Le coût des programmes peut être extrêmement variable. On peut nous proposer une réservation de logements sur deux logements dans le 17^e arrondissement puis de 15 ou 20 logements...

M. Alain Cazabonne. – Arrêtons ce dialogue de sourds. Nous n'accusons pas votre gestion. Vos moyens sont-ils suffisants pour loger les 1 000 agents restants ? Si demain, nous devons demander des augmentations de crédit, il nous faut des arguments.

M. Gérard Clérissi. – Nous n'avons pas les moyens d'avoir 1 000 logements de plus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quels sont le rythme de création de logements et le budget nécessaires pour résorber en cinq ans ce déficit de logements, qui rend plus douloureuses les affectations en région parisienne ?

M. Jordi Ginesta. – Vous connaissez le prix des loyers sur la Côte d'Azur. Les communes aident les agents au maximum, mais tout ne peut pas reposer uniquement sur la bonne volonté des maires. Y a-t-il des spécificités selon les régions ou le financement est-il uniforme ?

M. Jean Sol. – Quelles sont votre conception et la place du management dans votre politique de ressources humaines ? Quels sont les thèmes privilégiés dans la formation initiale et continue ? Quel est le taux de mobilité et de promotion professionnelle à l'échelle nationale ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons longuement débattu sur le logement et espérons avoir des réponses écrites.

M. Michel Boutant, président. – Il sera indispensable que vous nous donniez des précisions sur les attributions de logement, la fréquence des

vacances, la durée d'occupation des logements par un même fonctionnaire. Certaines situations ne sont-elles pas bloquées durant des décennies, alors que ce logement devrait être une aide au démarrage pour de jeunes policiers de province espérant repartir, et auxquels il faut accorder certains avantages matériels les mettant à l'abri – dans tous les sens du terme ?

Mme Noémie Angel. – Je vous rejoins. Nous avons fait un recensement. D'après un texte interministériel, ces logements peuvent être accessibles aux retraités, mais ils sont peu nombreux à en bénéficier. Nous nous interrogeons sur le *turn-over*. Le bailleur est censé nous informer si un changement de situation familiale est de nature à modifier l'affectation du logement. Nous réfléchissons aux moyens de durcir le dispositif. J'ai rencontré récemment des personnes au ministère des affaires étrangères, qui fait face aux mêmes interrogations pour faire tourner le parc de logements au bénéfice des jeunes ménages.

Nous réservons des logements dans la région parisienne et attribuons des prêts à taux zéro dans des régions sous tension comme les départements des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône.

M. Jordi Ginesta. – Pas le Var ?

Mme Noémie Angel. – Le département du Var fait actuellement l'objet de discussions au sein de la CNAS, car les syndicats et les policiers nous ont fait part des tensions du marché immobilier. Nous nous interrogeons sur la possibilité d'ouvrir le prêt à taux zéro aux fonctionnaires concernés.

M. Gérard Clérissi. – L'École nationale supérieure de la police (ENSP) dispense une formation sur les risques psychosociaux. La DRCPN n'a plus la compétence de la formation depuis la création d'une nouvelle direction spécifique en janvier 2017. Ce module prend une place de plus en plus importante.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) dépend-il de votre direction ?

M. Gérard Clérissi. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de psychologues faudrait-il avoir dans chaque région pour répondre aux besoins ?

M. Gérard Clérissi. – Le SSPO est un service nombreux, avec 82 psychologues, auxquels s'ajouteront 7 psychologues coordinateurs zonaux. Il est fortement monté en puissance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que contient votre plan de prévention des suicides ?

Mme Noémie Angel. – Le nouveau programme de mobilisation contre les suicides présente plusieurs axes de travail. Certains dispositifs intéressants concernant les conditions de travail ont été repris du précédent

plan, mais en suivant une logique nouvelle pour une meilleure appropriation localement : partir du terrain et de l'intervention pour remonter vers des politiques plus générales de signalement, de prise en charge, voire d'hospitalisation.

Nous avons revu notre politique de prévention pour mieux coller aux facteurs de risque, et nous nous appuyons sur la triste analyse des suicides constatés sur la base de rapports environnementaux. Nous nous interrogeons alors sur les raisons du passage à l'acte, non pas en mettant en avant tel ou tel critère, car il s'agit d'une conjonction de facteurs, mais pour essayer d'agir sur chaque facteur, comme la fragilité économique, le harcèlement, l'addiction ou les souffrances collectives.

Premier axe du plan: mieux répondre à l'urgence. Le précédent plan se fondait principalement sur des remontées hiérarchiques. Or, c'est plutôt les collègues qui savent que tel agent va mal, et ceux-ci ne savent pas nécessairement à qui se confier sans risquer de désarmer ledit collègue ou de le stigmatiser, ce qui est une préoccupation récurrente.

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. Il importe donc de rappeler des consignes simples, opérationnelles et pratiques concernant la prise en charge de la crise suicidaire.

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 le 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 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. Pourtant, statistiquement, cette personne a malheureusement beaucoup plus de risques de passer à l'acte qu'un autre de ses collègues.

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.

La postvention vise à prévenir le risque de contagion, l'effet dit Werther que l'on a pu constater dans certains commissariats ; je pense à ce qui s'est passé à Bergerac. Le suicide d'une personne va faciliter le passage à l'acte d'autres personnes fragiles. Aussi, il faut parler du suicide, mais pas trop ; il faut en parler d'une certaine manière : il faut débriefer et suivre les collègues dans le temps parce que la situation peut entraîner des traumatismes ultérieurs. Nous souhaitons mieux accompagner les familles endeuillées.

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.

Le plan repose sur la culture partagée de la prévention, en renforçant les formations relatives aux risques psychosociaux, les formations à la confrontation à la mort, à la charge émotionnelle du métier parce qu'il existe une corrélation évidente entre le quotidien et les stress post-traumatiques. L'enjeu consiste à mieux évaluer les personnes fragiles, en ciblant les personnels les plus fragilisés.

Le 1^{er} avril prochain devrait être créée une mission d'accompagnement des blessés en service, qui inclut les blessés psychiques. En effet, la corrélation entre une blessure psychique non traitée et un éventuel passage à l'acte n'est plus à démontrer, même si la cause du suicide est souvent multiple.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les effets sont souvent à très long terme.

Mme Noémie Angel. – De même, la corrélation entre la dépression et le passage à l'acte est réelle. Des mesures sont prévues pour mieux accompagner les personnes qui souffrent de dépression lorsqu'elles reprennent leur service, avec l'effet que peut induire le réarmement. On a besoin de mieux sensibiliser les agents à cette question.

La question du harcèlement est également évoquée dans le plan : un numéro spécifique SIGNAL-DISCRI a été mis en place au sein de la police nationale. Celle des addictions est également prévue ; outre l'alcool, toutes les nouvelles drogues chez les jeunes peuvent entraîner un passage à l'acte.

Le plan contient également un volet relatif aux agents fragilisés socialement. À cet effet, on a renforcé l'action du service social, son information et le suivi des conjugopathies, c'est-à-dire les dépressions liées à la situation familiale.

Un autre axe du plan renvoie à la prévention primaire, c'est-à-dire aux conditions de travail, avec un volet important concernant la cohésion. On remarque dans la police comme ailleurs une montée de l'individualisme. Faire vivre le collectif est aussi un facteur de protection. Une instruction de la DGPN portera sur les moments de convivialité, avec un budget dédié à cette fin. On va également remettre la pratique du sport au centre de la vie au travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Disposez-vous de statistiques en la matière ? Je crois que deux heures de sport sont prévues, mais elles sont très rarement appliquées.

Mme Noémie Angel. - Tout à fait !

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les forces de maintien de l'ordre respectent peut-être plus ces deux heures de sport, encore qu'elles soient très fortement sollicitées. Depuis dix ans, certains policiers n'ont pas du tout fait de sport dans le cadre professionnel.

Mme Noémie Angel. - Nous ne connaissons pas le taux exact, mais je vous confirme que ces deux heures ne sont pas appliquées.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On n'a pas de chiffres sur cette question ?

Mme Noémie Angel. - Des chiffres nous ont été communiqués par la fédération sportive de la police nationale, qui gère les salles de sport. En revanche, on n'a pas d'idée précise sur le respect de ces deux heures de sport.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Dans la masse de toutes les statistiques qui existent, vous n'avez aucune information à ce sujet ?...

Mme Noémie Angel. - Non. Mais nous avons la conviction qu'il est nécessaire de remettre le sport au centre du plan, en tenant compte des contraintes techniques pour ce qui concerne les personnels travaillant de nuit ou encore la fermeture des salles. Nous avons essayé d'analyser les causes qui bloquent la pratique du sport. Nous engageons des actions en lien avec la fédération sportive nationale.

Par ailleurs, le dialogue managérial de proximité va être mis au cœur du plan visant à améliorer le quotidien au travail pour rappeler l'importance du débriefing, d'avoir des espaces d'échanges. Il convient de former les jeunes cadres à ce sujet. Cela nous conduit à développer de nouvelles approches et techniques du management ; je pense aux techniques d'optimisation du potentiel, issues de l'armée américaine, qui permettent de

mieux prendre en charge les situations de stress. Quand on est confronté à la mort, on ne peut pas éviter tout traumatisme, mais on peut apprendre à mieux gérer son stress et la confrontation à la mort.

Le plan contient également un volet important sur le travail de nuit, à la fois le suivi statistique, ses incidences en termes de conditions de travail et la reconnaissance du statut de travailleur de nuit.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous parlez de reconnaissance financière ?

Mme Noémie Angel. – Non, au niveau de la réglementation, de la santé et de la sécurité. Le plan porte sur les conditions de travail conformément au droit européen.

M. François Grosdidier, rapporteur. – À propos du travail de nuit, les élus constatent souvent la faiblesse des effectifs de police nationale. Est-ce dû à l'organisation du service ? Les volontaires sont-ils les seuls à travailler la nuit ? Manque-t-on de volontaires ? Confirmez-vous que l'agent de nuit bénéficie d'une bonification de 97 centimes, d'après ce que l'on nous a dit ?

M. Gérard Clérissi. – Ce sont les services qui sont ainsi organisés : Police-Secours fonctionne bien sûr la nuit, de même que des brigades anti-criminalité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le travail de nuit est-il basé sur le volontariat ?

M. Gérard Clérissi. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certains services souhaiteraient-ils avoir plus d'effectifs la nuit ?

M. Gérard Clérissi. – À ma connaissance, les services ne rencontrent pas de problème pour avoir des volontaires : travaillent la nuit les équipes qui ont été jugées nécessaires et utiles.

M. Michel Boutant, président. – D'après les personnes auditionnées, on compterait quelques 240 000 fonctionnaires de sécurité, mais, au quotidien, seuls 5 000 d'entre eux seraient sur le terrain. Selon un préfet de département, alors que 300 policiers sont présents dans deux circonscriptions, ce dernier rencontre des difficultés pour avoir deux équipes de six le week-end.

M. Gérard Clérissi. – On raisonne là par rapport à une présence H 24 : il faut six ou sept fonctionnaires pour avoir un fonctionnaire sur le terrain pendant vingt-quatre heures.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On n'est pas dans ce ratio.

M. Michel Boutant, président. – Pas du tout ! Si l'on divise 240 000 par 6, il y aurait 40 000 policiers présents !

M. Gérard Clérissi. – Je ne sais pas d'où vient ce chiffre.

M. Michel Boutant, président. – Il nous a été communiqué lors des auditions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On aimerait connaître les effectifs de la police nationale la nuit. Dans ma circonscription de police, sur 230 000 habitants, il y a tout au plus trois équipages, alors que j'avais deux équipages de police municipale dans ma ville de 15 000 habitants. On n'arrive pas à comprendre ces ratios très faibles. Combien de policiers sont-ils présents chaque nuit ?

Vous dites que le service de nuit est organisé en fonction des besoins, mais rares sont les responsables de circonscriptions de police qui affirment disposer d'effectifs suffisants la nuit.

Ma question est précise : est-ce dû à l'organisation même de la police ? Quelles sont les causes de ce manque de policiers la nuit, surtout si l'on ne manque pas volontaires ? Faut-il prévoir plus de primes ? Nous aimerions avoir des réponses à ces questions.

M. Gérard Clérissi. – Notre réponse ne pourra concerner qu'une force de sécurité publique. Il sera compliqué d'agréger les données de toutes les forces de police.

M. Henri Leroy. – Un service s'occupe sûrement de l'organisation au niveau national, régional ou départemental. Les facteurs qui conduisent à avoir peu d'effectifs disponibles sont multiples : l'administration, la rédaction, les maladies, *etc.* Le ratio est, à mon avis, plus proche d'un pour dix ; il est différent pour les effectifs de police municipale qui ne sont pas astreints à l'administration ni à la rédaction.

On aimerait donc connaître tous les facteurs susceptibles d'avoir des conséquences sur les effectifs disponibles, car des contraintes s'imposent au commandement et à l'organisation du service.

Par ailleurs, le logement est un facteur déterminant ; il est l'un des critères essentiels qui influent sur le moral des policiers et même des gendarmes. La majorité des policiers ou nombre d'entre eux – il en est de même des gendarmes – refusent de venir dans les Alpes-Maritimes en raison du logement, à tel point que le département a investi 150 millions d'euros dans la construction de logements. Tenez-vous compte de cet état de fait ?

M. Michel Boutant, président. – Il nous reste peu de temps. Aussi, je vous saurais gré de bien vouloir nous apporter la réponse la plus synthétique et la plus authentique possible.

M. Gérard Clérissi. – Nice a bien été identifiée comme étant une circonscription très déficitaire en termes d'effectifs du fait du problème de logement. L'une des réponses, qui n'est pas la plus satisfaisante, est d'affecter les agents aux sorties d'école à Nice. On touche là de nouveau à la question des moyens disponibles pour mettre en place une politique du logement.

M. Henri Leroy. – Il y a aussi Cannes et Antibes !

M. Gérard Clérissi. – Bien sûr.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je souhaiterais que vous nous répondiez à la question de la protection fonctionnelle lorsque les agents sont victimes d'outrages, de rébellions.

En outre, confirmez-vous le stock des 20 millions d'heures supplémentaires non payées ? Comment entendez-vous le résorber ?

Enfin, j'aimerais avoir une réponse écrite sur les critères précis de l'IRP. La politique du chiffre est dénoncée par la base, mais la hiérarchie nous explique qu'elle n'existe pas... Sauf à ce qu'il existe un problème de communication au sein de la police, qu'en est-il en réalité ?

M. Gérard Clérissi. – Je vous enverrai les circulaires de la DGPN relatives à l'IRP. Vous pourrez constater qu'il n'y est aucunement mentionné que la part concernant la performance est liée à des résultats chiffrés. Je démens totalement le lien entre la politique du chiffre et la rémunération des responsables de la police, qu'ils soient commissaires ou officiers.

M. Michel Boutant, président. – En d'autres termes, cela signifie qu'il n'y a aucune forme de reconnaissance en termes d'indemnités financières, de mutation ou d'avancement au regard des chiffres obtenus par les gardiens de la paix ?

M. Gérard Clérissi. – La part performance est calculée par rapport aux objectifs assignés aux cadres, qu'il s'agisse du management, de l'organisation du service, de réformes à conduire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est pas fonction du nombre d'interpellations, *etc.*

M. Gérard Clérissi. – Non.

Le stock d'heures supplémentaires s'élève en réalité à 21,8 millions. Après avoir diminué en 2014, il a augmenté à la suite de la pression qui a pesé sur les services de la police consécutivement aux attentats de 2015 et 2016.

Deux solutions s'offrent à nous pour le réguler : par le rachat d'heures supplémentaires ou en agissant sur une régulation des volumes.

Il ne s'agit pas de racheter le stock en une seule fois, puisqu'il faudrait disposer de 271 millions d'euros. Aussi, depuis plusieurs années, la DGPN a la volonté de mettre en place une politique de rachat progressif, en vue de le résorber à l'horizon de dix ou quinze ans. Mais cela suppose des enveloppes annuelles à hauteur de quelque 20 millions d'euros.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Une enveloppe est-elle prévue en 2018 ?

M. Gérard Clérissi. – Non. La discussion dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 n'est pas close, mais l'espoir d'obtenir une enveloppe de 18,7 millions d'euros est mince.

Concernant la régulation des volumes, nous avons prévu, dans le cadre de l'arrêté portant réforme du temps de travail, qui doit être finalisé dans les toutes prochaines semaines, diverses dispositions visant à faciliter la récupération d'heures supplémentaires de façon que les chefs de service puissent l'imposer à leurs agents.

M. Jean Sol. – Vous n'avez pas répondu à ma question concernant le taux de mobilité du fait d'une promotion professionnelle.

Pour compléter les deux précédentes questions, j'aimerais connaître le taux d'absentéisme.

M. Gérard Clérissi. – Qu'entendez-vous par « taux de mobilité », monsieur le sénateur ?

M. Jean Sol. – Les mutations, par exemple.

M. Gérard Clérissi. – Le volume des mutations oscille entre 6 000 et 7 000 pour le corps d'encadrement et d'application ; mais M. Fourgeot complétera mes propos.

Le taux d'absentéisme est, de mémoire, de 6 % ou 7 %, mais je vous confirmerai cette donnée.

M. Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix. – Le taux de mobilité n'a jamais été aussi important pour les gradés et les gardiens de la paix, et les mutations augmentent en raison des besoins exprimés par les directions, en vue de renforcer les services de police : 6 900 mutations constatées en 2017. Chaque année, 3 000 mutations environ sont comptabilisées.

M. Michel Boutant, président. – Tous corps confondus ?

M. Thomas Fourgeot. – Cela vaut uniquement pour les gradés et gardiens de la paix, qui représentent 105 000 fonctionnaires.

Les mouvements profilés, qui répondent à des compétences particulières des fonctionnaires de police, se multiplient aussi ; je pense à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), à la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), au Service central du renseignement territorial (SCRT), aux formateurs de la police nationale.

Les perspectives de promotion sont également spectaculaires depuis 2017, notamment grâce au protocole signé le 11 avril 2016 par le ministère de l'intérieur avec certaines organisations syndicales représentatives. Pour l'année 2017, la commission administrative paritaire a validé 7 500 promotions de gradés et gardiens de la paix – des chiffres spectaculaires –, 5 400 promotions de brigadiers, 1 925 promotions de

brigadiers-chefs et 952 promotions de majors. L'objectif est de réduire fortement en l'espace de cinq à six ans les viviers de promouvables.

Mme Samia Ghali. - Avez-vous mis en place le compte épargne temps ?

M. Gérard Clérissi. - Bien sûr.

Mme Samia Ghali. - Comment connaissez-vous les résultats chiffrés de chaque territoire ?

Vous dites que la politique du chiffre - le terme n'est peut-être pas le bon - n'existe pas. Soit les policiers que nous avons auditionnés ont menti, soit vous n'avez pas cette information. Mais nous devons comprendre ce qui se passe, car cette question est loin d'être anodine : elle est tout de même l'une des causes du mal-être des policiers.

Mme Brigitte Lherbier. - Le terme de politique du chiffre est peut-être mal employé. Mais on demande aux policiers de montrer qu'ils sont efficaces, et c'est peut-être cela qui les oppresse.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ce sont des critères strictement quantitatifs qui ont été dénoncés et qui sont ici démentis.

M. Gérard Clérissi. - Je ne peux pas démentir ce qui se passe sur le terrain, car je ne suis pas dans les services opérationnels. Je ne sais pas quels objectifs sont assignés sur le terrain par les patrons de police à leurs collaborateurs ou à leurs cadres intermédiaires. En revanche, je suis catégorique sur le fait qu'il n'existe pas de lien entre une politique du chiffre et une prime au mérite, pour appeler les choses par leur nom.

Mme Brigitte Lherbier. - Ils n'ont pas de primes financières ?

M. Gérard Clérissi. - Dans le salaire, il y a une part liée au poste, à la difficulté qu'il présente, à son classement et à ses contraintes, et une part liée à la performance, au mérite individuel, mais celle-ci n'est pas indexée sur des résultats chiffrés en matière de productivité, pour parler simplement.

M. Michel Boutant, président. - Nous vous remercions de votre participation. Nous vous ferons parvenir une liste de questions supplémentaires ou complémentaires à celles que nous avons posées et nous vous remercions par avance de la suite bienveillante que vous voudrez bien y donner.

M. Gérard Clérissi. - Nous y répondrons le plus précisément et le plus rapidement possible.

**Audition du Général de corps d'armée Hervé Renaud,
directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale,
et du Colonel Charles Bourillon, adjoint au sous-directeur
de la politique des ressources humaines**

(Mercredi 27 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition du général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, accompagné par le colonel Charles Bourillon, sous-directeur de la politique des ressources humaines adjoint.

Mon général, mon colonel, je souhaite d'abord, au nom de l'ensemble des membres de la commission d'enquête, vous faire part de notre grande tristesse et de notre soutien après l'attentat terroriste qui a causé la mort de quatre personnes, dont le lieutenant-colonel Arnaud Beltrame, qui sera élevé demain par le Président de la République au grade de commandeur de la Légion d'honneur pour avoir perdu la vie en manifestant un courage héroïque.

Après avoir entendu le général Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, nous souhaitons approfondir certaines questions liées notamment à la gestion des ressources humaines au sein de la gendarmerie nationale. Il s'agit pour nous, à ce stade, d'aborder plus précisément et plus concrètement les aspects qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées par certains personnels, mais aussi, en ce qui concerne singulièrement la gendarmerie nationale, les facteurs qui permettent à l'institution de résister malgré ces difficultés.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Hervé Renaud et Charles Bourillon prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mon général, mon colonel, cela fait quelques semaines que nous auditionnons policiers et gendarmes, de la base au sommet, dans le cadre de la commission d'enquête que nous avons mise en place à la suite de la vague de suicides intervenus au sein de

la police nationale et, dans une moindre mesure, de la gendarmerie nationale.

La gendarmerie nous semble beaucoup plus apte à tenir dans l'adversité par l'esprit de corps qui tient certainement à son statut militaire. La police semble davantage segmentée et cultive peut-être plus un esprit de caste que de corps.

Pour autant, cet esprit de corps vous paraît-il suffisant pour prévenir les risques psychosociaux ? On le sait, les causes du suicide sont multifactorielles, certaines provenant du cadre professionnel et d'autres du cadre personnel. C'est souvent la conjonction de ces facteurs qui pousse un individu au geste extrême.

Comment appréhendez-vous et prévenez-vous les risques psychosociaux ? Cet esprit de corps n'est-il pas parfois aussi un inconvénient ? Il n'est pas simple de vivre à côté de son chef quand on ne s'entend pas avec lui. Ce mode de vie ne commence-t-il pas à poser problème dans une société où l'individualisme est de plus en plus présent ? On peut s'interroger sur la pérennité de ce statut. D'ailleurs, des militaires souhaitent légitimement ne pas être considérés comme une catégorie à part.

La gendarmerie nationale ne dispose pas d'un médiateur interne comparable à celui de la police nationale. Des dispositifs indépendants de médiation existent-ils ? Serait-il nécessaire de les développer davantage ?

Ensuite, pouvez-vous nous faire un point sur la réforme des retraites des gendarmes ? Nous avons entendu des inquiétudes à ce sujet.

Par ailleurs, des réflexions sont-elles menées au sein de la gendarmerie nationale sur le casernement : amélioration de l'existant, changement de paradigme, solutions alternatives ? Quel est aujourd'hui l'état du parc immobilier ? Le parc tenu par les collectivités territoriales est mieux entretenu que celui du domaine de l'État. Nous avons besoin d'éléments quantifiés pour connaître la situation de manière exhaustive en vue de mesurer l'effort que la nation se doit de fournir pour revenir, en l'espace de quelques années, à une situation normale, voire simplement décente. Des représentants des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) nous ont parlé de leur souhait d'avoir une meilleure distinction des lieux de vie et de travail. Comment pouvez-vous prendre en compte cet élément ?

Au demeurant, quelles mesures sont-elles mises en œuvre par la gendarmerie nationale pour favoriser la qualité de la vie de famille ? Un « plan famille », comparable à celui qui a été présenté l'an dernier par la ministre des armées, est-il envisageable et nécessaire ?

Par ailleurs, certaines primes, telles que l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR) et la prime de résultats exceptionnels (PRE), posent de véritables questions en termes de cohérence ou de légitimité. Des évolutions

de ces dispositifs sont-elles prévues ? Plus largement, peut-on parler de « politique du chiffre » au sein de la gendarmerie, une politique dénoncée à tort ou à raison dans la police ?

Enfin, quel regard portez-vous sur l'efficacité des dispositifs de prévention des risques psychosociaux, avec les psychologues en région et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail au sein de la gendarmerie nationale ? Est-ce suffisant pour répondre aux besoins qui nous semblent croissants ? Des réflexions sur la formation au management, sur la détection des personnels à risque et sur les processus internes d'analyses des causes des suicides sont-elles menées ?

Général de corps d'armée Hervé Renaud. – Je vous remercie de vos propos introductifs qui abordent de nombreux sujets.

Voilà dix-huit mois, je commandais la zone ouest de Rennes ; je ne suis donc pas déconnecté de la réalité du terrain. Rester au contact des personnels est un impératif : je me suis récemment rendu à Gramat au Centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie et j'ai passé trente-six heures au sein du groupement de gendarmerie départementale de l'Ariège à la fin de la semaine dernière.

L'an dernier, la gendarmerie a été nettement moins impactée par la vague de suicides, une quarantaine dans la police, contre dix-sept dans la gendarmerie. Toutefois, on note une évolution préoccupante durant les trois premiers mois de cette année, puisque nous déplorons à ce jour dix victimes, alors que notre dispositif de suivi et d'accompagnement n'a pas changé.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La proportion est-elle différente entre la gendarmerie territoriale et la gendarmerie mobile ?

M. Hervé Renaud. – Les suicides ont surtout lieu dans la gendarmerie départementale, avec plusieurs types de profils.

Souvent, les gendarmes visés, qui ne sont pas novices, sont confrontés à des problématiques familiales qui les déstabilisent. La cellule familiale peut être un facteur aggravant. La question de la garde d'enfants, par exemple, est un élément de complexification pour ce métier hors norme, avec des horaires atypiques et des contraintes inhérentes. Je suis prudent, mais c'est l'un des facteurs.

L'autre grande famille très sensible est celle des gendarmes adjoints volontaires, les jeunes sous contrat. Face à l'immatunité de la jeunesse, on se trouve face à ce que j'appelle « des suicides réflexes ». Il y a deux ans, un jeune de Guingamp a utilisé son arme de service contre lui durant les quelques minutes où le sous-officier en patrouille avec lui s'était absenté, après avoir appris sur son téléphone portable que sa petite amie le quittait. Dans ce cas, on ne peut rien faire.

La vie en caserne, qui peut être perçue comme une contrainte, contribue aussi, à mon sens, à une forme d'autocontrôle. Quand un collègue ne va pas bien, il n'est pas livré à lui-même.

Le chef de proximité en particulier connaît bien son personnel. D'autres capteurs potentiels de situation de détresse existent, telle la chaîne de concertation qui arrive aujourd'hui à maturité. De même, le réseau des psychologues cliniciens s'est densifié dans les régions. Enfin, n'oublions pas le corps médical. Hormis l'acte réflexe, tous ces éléments sont de nature à nous alerter et nous conduisent à accompagner au mieux la personne.

Si l'on fait un comparatif avec la société française, nous sommes dans la moyenne, alors que l'arme omniprésente pourrait faciliter le passage à l'acte. Néanmoins, nous ne saurions nous satisfaire de ce bilan. Nous devons faire œuvre de sensibilisation sur cette question. Il n'y a pas de fausse pudeur. On ne juge personne ; on essaie d'aider. Les enquêtes identifient les causes pour étoffer le dispositif de prévention, notamment en accroissant le nombre de psychologues cliniciens, qui sont des officiers commissionnés recrutés sur dossier. Mais rien n'est acquis : les chiffres du début de cette année sont préoccupants, même s'ils ne sont pas prédictifs : l'an dernier, ils étaient bas à pareille époque.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous en sommes à dix contre sept l'an dernier, en effet. Comment l'expliquez-vous ?

M. Hervé Renaud. – La plupart des cas reflètent des situations personnelles complexes : séparation difficile, épouse atteinte d'une maladie incurable et ayant demandé à être euthanasiée...

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* du logement ?

M. Hervé Renaud. – C'est un point essentiel.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il affecte les familles, et donc les gendarmes.

M. Hervé Renaud. – Ce sujet est consubstantiel à notre système d'armes, car c'est ce qui permet d'affecter des gendarmes en tout point du territoire, notamment là où il n'y a pas d'autre représentant du service public, par exemple outre-mer. Un traitement suffit pour vivre, mais, pour que la famille puisse faire des projets, il faut un deuxième salaire. Or il est parfois compliqué de trouver un emploi au conjoint, tout comme il est plus ou moins difficile ou onéreux de scolariser les enfants.

Les élus locaux connaissent bien la question du locatif, et nous avons souvent avec eux un dialogue constructif, reposant sur une démarche gagnant-gagnant. Ils savent bien, en effet, que, s'ils proposent des logements décentes – je ne dis pas luxueux –, les familles viendront, ce qui évitera le célibat géographique et aura pour résultat un meilleur investissement local des gendarmes, non seulement professionnel, mais aussi au sein du tissu associatif. 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 du perdant-perdant. Il est vrai que certains des principaux problèmes immobiliers se posent dans le domanial, comme à Melun, par exemple.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous transmettre un état des lieux exhaustif ? Les plans annoncés ne suffiraient pas, même pour entretenir un tel niveau de patrimoine. Combien faudrait-il de crédits d'investissement et de fonctionnement ?

M. Hervé Renaud. – Entre 2010 et 2012, les crédits d'investissement furent quasi inexistantes. Après quelques années de négligence, les coûts explosent, et il faut parfois carrément reconstruire, au lieu de réparer. Depuis deux ans, ces crédits sont de 70 millions d'euros par an. Cela nous permet de gérer quelques points noirs, comme à Quimper ou à Rennes, où j'ai tout de même dû menacer de dissoudre l'escadron de Mayenne. Pour une véritable remise à niveau, il faudrait entre 250 et 300 millions d'euros. En deçà de ce montant, notre système d'armes est fragilisé.

Colonel Charles Bourillon. – L'immobilier a de la mémoire. Quand on l'oublie, il se rappelle à nous ! Une des causes de la situation actuelle est que, lorsque la gendarmerie a été confiée en 2009 au ministère de l'intérieur, le socle de la loi de programmation militaire a été oublié dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Ainsi, entre 300 et 600 millions d'euros ont disparu. C'est ce boulet que nous traînons toujours, et qui a conduit à la dissolution d'un escadron à Melun.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cela a-t-il été dit ?

M. Charles Bourillon. – C'est dû à une erreur, je pense. Et elle sera difficile à rattraper...

M. Alain Cazabonne. – Venant de Bercy, ce n'est sûrement pas une erreur.

M. Michel Boutant, président. – Avait-elle échappé à notre rapporteur ?

M. Philippe Dominati. – Non...

M. Hervé Renaud. – Nous parons au plus pressé avec le plan d'urgence.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais le gros entretien n'est pas fait : on continue à creuser...

M. Hervé Renaud. – Oui. Les gendarmes acceptent beaucoup, y compris des conditions d'engagement extrêmes. Cette année, nous avons eu en moyenne 20 blessés par jour, surtout depuis que le nouveau jeu est devenu de coucher un gendarme sur le capot d'une voiture... Depuis 2004, nous avons eu 160 morts, soit l'équivalent d'une promotion de Saint-Cyr. Il faut au gendarme une base arrière, c'est-à-dire une famille et un logement,

pour qu'il soit serein. Et j'ai plus que jamais besoin d'un personnel serein, car la pression va croissant.

Vous m'avez interrogé sur la médiation. Le premier niveau est le chef, notion qui a tout son sens dans la gendarmerie. En cas de problème, le gendarme peut se tourner vers son patron. Notre slogan, il y a peu, a été : « gendarmerie, force humaine » ; il correspond bien à la réalité. Nous formons les chefs à l'écoute, qui est essentielle, et nous les sélectionnons pour qu'ils sachent entraîner les hommes derrière eux. Si ce niveau ne suffit pas, nous avons développé une chaîne de concertation pour faire remonter les problèmes. Il s'agit non pas de cogestion, mais plutôt d'aide à la décision. Le troisième acteur est l'inspecteur général des armées issu de la gendarmerie. C'est notre deuxième général d'armée, il appartient au collège des inspecteurs de la défense, et son âge comme son statut le placent pour ainsi dire hors hiérarchie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-il dédié à la gendarmerie ou est-ce un gendarme versé au sein de l'Inspection générale des armées ?

M. Hervé Renaud. – C'est un gendarme qui appartient à l'Inspection générale des armées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – S'occupe-t-il uniquement de la gendarmerie ?

M. Hervé Renaud. – Non, le ministre lui confie des missions variées. Il fait en quelque sorte figure de sage, pour trouver des solutions aux situations apparemment bloquées. Il reçoit une centaine de personnes par an en moyenne, et travaille en interaction avec moi-même et le directeur général. Il est important que le personnel se sente entendu et que sa parole soit prise en compte. Le directeur du personnel reçoit aussi beaucoup de militaires, qui viennent lui exposer leur situation : cette écoute fait partie du commandement moderne.

Mme Brigitte Lherbier. – Les conjoints et les familles ont-ils accès à cette écoute ? Y a-t-il des associations de femmes ou de familles de gendarmes avec lesquelles vous puissiez dialoguer ?

M. Hervé Renaud. – Les conjoints bénéficient de la même écoute que les militaires, et peuvent être reçus par le psychologue ou l'assistante sociale. Cela nous donne un éclairage complémentaire, et ils abordent souvent des problèmes que le militaire, par pudeur, n'aura pas évoqués. Nous bénéficions aussi d'un tissu associatif très dynamique d'aide aux familles, notamment dans le grand Ouest. Ainsi, j'ai été appelé samedi dernier par la vice-présidente de l'association, qui voulait me rendre compte des préparatifs de la cérémonie d'hommage qu'elle organisait le soir même. Ces associations ne sont donc pas en opposition avec nous ; elles ont au contraire une approche très constructive.

D'autres associations, notamment celles des retraités, ont signé une charte fixant des règles de bonne conduite et leur donnant accès à certaines données internes sur la vie de notre institution, ainsi qu'à la maison des associations à la direction générale. Elles sont des relais d'influence et nous font part des attentes : l'idée est de canaliser les bonnes volontés, ce qui réduit aussi la part de la rumeur.

Mme Brigitte Lherbier. – Merci. J'ignorais que cela allait si loin.

M. Hervé Renaud. – La question des retraites est l'une des préoccupations majeures exprimées par les militaires. Il serait bon que M. Delevoye reçoive les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire. Nos métiers partagent certaines spécificités : quelle autre profession compte une vingtaine de blessés par jour et quinze morts par an ? Ce n'est pas un métier ordinaire que d'être gendarme : il faut tout donner. Et le déroulé de la carrière est spécial aussi. M. Delevoye a entendu différentes fédérations syndicales, et le Conseil supérieur de la fonction militaire a sollicité la ministre des armées pour qu'il le reçoive. Je sens que cette demande n'aboutit pas, et cela nourrit une inquiétude larvée sur le terrain, qui ne pourra que croître si rien n'est fait.

La moitié des militaires de carrière sont des gendarmes. Ceux-ci sont dans une logique de carrière longue : à la différence des contractuels qu'on trouve dans les autres armées, qui reviennent à la vie active avant trente ans, ce sont des pères et des mères de famille que je gère. Et, dans les cinq prochaines années, j'aurai à recruter près de 50 000 personnes : 7 000 contractuels par an pour des postes de gendarmes adjoints volontaires et 4 000 sous-officiers par an. Il faudra en effet remplacer le départ des fonctionnaires entrés en service au début des années 1980. Si une évolution devait se produire qui déstabiliserait le système de retraite, je pourrais être en plus confronté à une vague d'environ 15 000 départs irrationnels. Les écoles étant déjà pleines, il deviendrait difficile d'assurer la sécurité des Français.

M. Jordi Ginesta. – Ce métier attire toujours, malgré les difficultés et les dangers, peut-être parce qu'il comporte du prestige et fait appel au sens du devoir. Vous avez cité l'exemple d'un suicide sur un coup de téléphone : avec les portables, on ne sait pas où se trouve la personne lorsqu'on l'appelle. Tenez-vous compte des fragilités psychologiques à l'embauche ?

M. Hervé Renaud. – Oui. Notre recrutement reste sélectif, car, malgré – ou à cause de – la dégradation de la situation, les jeunes sont de plus en plus nombreux à vouloir servir leur pays, dans l'active ou comme réservistes. Après les attentats de Nice, j'ai reçu un afflux considérable de candidatures, dont celle de mon propre fils.

M. Jordi Ginesta. – Avec un père général...

M. Hervé Renaud. – Je ne l’ai aucunement poussé, pas plus que ses camarades d’ailleurs. Au recrutement, nous regardons évidemment les qualités intellectuelles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le niveau est maintenu, je crois.

M. Hervé Renaud. – Oui, même si nous sommes vigilants pour les gendarmes adjoints volontaires. Nous regardons ensuite les qualités physiques. Il ne s’agit pas tant de force que d’aptitude à prendre l’ascendant sur l’adversaire.

Enfin, nous examinons le profil psychologique. Tous les candidats passent devant un psychologue : si son avis est réservé, nous écartons quasi systématiquement le candidat. Ce filtre n’existait pas il y a trente ans, et nous voyons bien que, s’il avait été utilisé, nous n’aurions pas recruté les collègues qui présentent aujourd’hui des difficultés. Les neuf dixièmes des refus sont dus au profil psychologique.

M. Henri Leroy. – Il y a toujours eu une tradition : dans une famille où il y a un gendarme, un fils, une fille ou un neveu entre dans la gendarmerie.

M. Hervé Renaud. – Cela prouve que notre métier fait rêver, ce qui est rassurant pour notre société.

M. Alain Cazabonne. – Quel est le problème principal, en ce qui concerne les retraites ?

M. Hervé Renaud. – Les éléments qui structurent le caractère atypique de nos carrières doivent être pris en compte. Nous sommes soumis à des contraintes exorbitantes du droit commun. Par exemple, outre-mer, hormis à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie, le tableau est inquiétant, et je n’envoie que des gendarmes non chargés de famille, en particulier à Mayotte. Vous voyez que nous sommes loin d’un séjour sous les cocotiers ! Un officier est spécialement chargé du dossier des retraites ; il est à votre disposition.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie.

M. Hervé Renaud. – Merci pour votre soutien.

**Audition de 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**

(Mercredi 28 mars 2018)

M. Michel Boutant, président. - Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, qui est accompagné par Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale et par Mme Marie-Céline Lawrysz, chef du bureau de la police judiciaire.

Notre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses travaux, que les difficultés que les forces de l'ordre rencontrent dans la mise en œuvre de la procédure pénale, sous la direction du parquet, entrent pour une part non négligeable dans le malaise qu'elles expriment actuellement. Nous avons déjà entendu à ce sujet MM. Beaume et Natali, les auteurs du rapport consacré à la réforme de la procédure pénale au sein des chantiers de la justice.

Certaines des pistes qu'ils nous ont présentées nous ont paru intéressantes mais nous ne sommes pas sûrs qu'elles soient suffisantes pour engager le changement nécessaire. Les membres de la commission d'enquête souhaiteront donc vous interroger pour approfondir ce sujet.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Rémy Heitz, Mme Béatrice Bossard et Mme Marie-Céline Lawrysz prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Cette audition a lieu le jour de l'hommage au lieutenant-colonel Arnaud Beltrame et de la marche en hommage à Mireille Knoll. Notre commission d'enquête a été instituée à la suite des suicides qui ont frappé la police et la gendarmerie. L'expression de colère parmi les forces de l'ordre a surpris presque tout le monde. J'avoue pourtant que nous n'en avons pas été surpris, vu les difficultés auxquelles sont confrontés les gendarmes et les policiers dans l'exercice de leurs missions, avec des exigences de plus en plus lourdes, tant de la part des citoyens que de l'État, dans un contexte de menace terroriste élevé, avec des moyens qui ont été sans cesse réduits depuis des années. Nous avons pu

mesurer sur le terrain l'étendue de ces difficultés. Nos forces de l'ordre doivent faire face à un risque d'agression physique élevé car certaines franges populations sont très violentes. Les agents ont le sentiment de ne pas être soutenus ni par le pouvoir politique, ni par leur hiérarchie, ni par la justice et les magistrats. Il n'est pas étonnant dès lors que beaucoup se posent la question de savoir si la prise de risque qu'implique leur métier en vaut la peine.

Cette situation soulève aussi la question du fonctionnement de toute la chaîne pénale. Au moment où l'on demande aux policiers et aux gendarmes de renouer avec le contact avec la population, on constate qu'ils doivent passer les deux tiers de leur temps en actes de procédures. Il n'en va pas de même dans les autres pays. Libérer le temps des policiers devient impératif. Pour cela il importe de simplifier le code de procédure pénale. Le gouvernement a dévoilé les grands axes de la réforme de la Justice. Il est notamment prévu de « simplifier les régimes procéduraux et les seuils prévus dans le code de procédure pénale pour rendre les enquêtes plus efficaces ». Pourriez-vous nous détailler le contenu de cette proposition et ses conséquences directes pour les enquêteurs ? Comment comptez-vous alléger la charge procédurale qui pèse sur les agents ?

MM. Jacques Beaume et Frank Natali ont fait des propositions, dans le cadre des chantiers de la justice, qui étaient en retrait par rapport aux attentes des forces de l'ordre et qui n'ont, semble-t-il, pas toutes été reprises par le ministère. L'oralisation de certains actes ne serait pas possible sans porter atteintes aux droits de la défense. Qu'en pensez-vous ? Les agents passent une grande partie de leur temps à transcrire des actes de procédure. Cette transcription ne serait pourtant pas nécessaire si l'on utilisait la vidéo. Cette proposition n'a pas été reprise par le ministère. Il y avait là une immense attente des forces de l'ordre qui semble en passe d'être déçue.

Que pensez-vous aussi d'une extension des pouvoirs de police judiciaire des agents de police municipale ? Parmi les charges indues dénoncées par les policiers, il y a les actes de procédure liés à leur intervention lors de certaines interventions réalisées par la police municipale, par exemple en cas de constatation d'une infraction passible d'une contravention mais non d'une amende forfaitaire. Ainsi pour verbaliser des jeunes faisant du tapage nocturne, il faut demander aux policiers nationaux d'entendre les parents des enfants. C'est le type de procédure que les policiers municipaux pourraient réaliser. Les syndicats des policiers nationaux, auparavant très hostiles à cette réforme, conviennent aussi désormais qu'il serait possible d'augmenter les prérogatives des polices municipales dans le code de la route : il conviendrait de formaliser dans la loi que tout agent qui met en œuvre une prérogative de police judiciaire le fait sous autorité du procureur et de l'officier de police judiciaire compétent. Cela se passe déjà comme cela dans la pratique. Cela déchargerait les policiers de charges indues, tout en revalorisant les missions des policiers

municipaux qui ont parfois le sentiment de souffrir d'un manque de considération.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. - Depuis ma prise de fonction en août dernier, nous avons beaucoup travaillé sur la simplification de la procédure pénale. La garde des Sceaux a lancé une vaste consultation, dont les chefs de file étaient MM. Jacques Beaume et Frank Natali. Nous avons fait une synthèse de ces travaux et rédigé un projet de loi de réforme de la Justice. Celui-ci est en cours d'examen par le Conseil d'État et sera transmis bientôt au Parlement. Le volet pénal représente la moitié de ce texte. Nous avons entendu les policiers, les gendarmes, les magistrats. Nous faisons le même constat que vous, celui d'un certain découragement des enquêteurs devant l'accumulation des contraintes et des formalités procédurales. Chacun doit pouvoir se concentrer sur son cœur de métier sans être accaparé par des tâches indues. Le mot « confiance » est revenu souvent. Les enquêteurs souhaitent améliorer la relation de confiance au sein de la chaîne pénale afin que les relations deviennent plus fluides, moins complexes. Les parquets nous ont aussi fait état d'un manque d'attractivité car les permanences constituent une lourde contrainte. Nous avons lancé une réflexion à ce sujet.

Il nous était donc demandé d'améliorer les conditions de travail de chacun, ce qui n'était pas simple car le temps qui nous était imparti était limité. Beaucoup plaidaient pour une réécriture totale du code de procédure pénale, qui date de 1958, qui est devenu peu lisible et dont la structure est complexe. Les techniques d'enquête ont évolué pour suivre l'évolution de la délinquance. Notre réglementation a suivi, par accumulation de strates successives, et la norme s'est ajoutée à la norme.

Il était inconcevable dans un délai aussi court de réécrire le code de procédure pénale. Nous avons travaillé sur la base des propositions du rapport de MM. Beaume et Natali, dont nous avons repris les deux-tiers, ou des propositions des juridictions...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Selon les gendarmes, vous n'auriez repris que 10% de leurs propositions !

M. Rémy Heitz. - On a repris beaucoup plus que cela. La concertation avec le ministère de l'Intérieur a été excellente. Nous avons travaillé main dans la main avec les policiers et les gendarmes. On a aussi 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.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Pourquoi ? Est-ce dû à un manque de formation ?

M. Rémy Heitz. - C'est plus largement dû à un problème général d'inflation des normes. Il faut du temps pour appliquer une nouvelle loi. Il

faut aussi adapter les logiciels. On constate aussi des aspirations paradoxales : l'aspiration au changement cohabite avec un certain conservatisme car chacun est habitué à certaines procédures. Le projet de loi sur la réforme de la Justice constitue une boîte à outils qui comporte beaucoup de mesures pour simplifier le travail des magistrats et des enquêteurs à tous les stades de la procédure. Nous avons voulu harmoniser les régimes procéduraux et les seuils. Les seuils ne sont en effet pas les mêmes pour tous les actes d'enquête. La géolocalisation, par exemple, est possible pour les atteintes aux personnes quand la peine encourue est de trois ans, mais elle n'est possible, en cas d'atteinte aux biens, que si la peine encourue est de cinq ans. C'est compliqué pour les enquêteurs ! Nous avons un seuil unique de trois ans, alors que MM. Beaume et Natali proposaient cinq ans. Toute une série de possibilités seront ainsi offertes aux magistrats comme aux enquêteurs avec ce seuil unique. Il est vrai que cela accroît parfois les exigences : ainsi les interceptions téléphoniques qui étaient possibles si la peine encourue était de deux ans le seront désormais à partir de trois ans. Nous avons voulu en effet rédiger un texte équilibré qui renforce la protection des libertés. Toutefois, si l'interception est diligentée sur la ligne d'une personne victime d'appels malveillants, ce seuil ne joue pas.

Ce texte donne aux officiers de police judiciaire et aux agents de police judiciaire plus de liberté. Ils pourront ainsi adresser directement des réquisitions aux organismes publics, sans autorisation du parquet, si cela n'entraîne pas de coûts trop importants des frais de justice. L'autorisation du parquet, qui était systématiquement accordée dans les faits, visait à contenir les frais de justice. Les enquêteurs n'auront plus à demander toute une série d'autorisations. L'excès de formalisme nuit aux garanties essentielles car cela détourne les policiers et les procureurs de l'enquête et du contrôle de l'enquête. Un enquêteur n'aura plus à demander une autorisation pour sortir de son ressort. Un avis au parquet suffira. De même, le médecin légiste pourra effectuer des prélèvements lors d'une autopsie sans la présence d'un officier de police judiciaire. Les agents de police judiciaire pourront réaliser des dépistages d'alcoolémie au bord de la route sans la présence d'un officier de police judiciaire. Une prise de sang la présence pourra être effectuée en présence d'une infirmière, la présence d'un médecin ne sera plus obligatoire. Je ne cite que quelques exemples. Ce texte n'est pas le grand-soir de la politique pénale mais comporte une série de mesures qui simplifieront la vie des enquêteurs, des magistrats et des parquets.

Toutefois la voie est étroite car le formalisme est souvent justifié par la protection des libertés fondamentales. Ainsi il est difficile de modifier le régime de la garde à vue car celui-ci est largement défini par des directives européennes, que nous n'avons pas surtransposées, contrairement à ce que l'on entend parfois. Ainsi la présence d'un avocat lors de la garde à vue est prévue par une directive européenne et nous ne pouvons revenir sur ce

point. Ces limites expliquent un peu la frustration des policiers et des gendarmes qui auraient aimé que l'on aille plus loin.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ils sont épuisés par la transcription systématique de nombreuses pages de procédure. Cela pose la question de l'oralisation des procédures.

M. Rémy Heitz. - Nous avons tenu compte des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies. Il sera ainsi possible de déposer une plainte en ligne. Nous réfléchissons avec le ministère de l'Intérieur à un projet de procédure pénale numérique unique avec une dématérialisation dès l'origine des procédures permettant de transférer les actes entre tous les acteurs beaucoup plus facilement. L'oralisation est une fausse bonne idée. Les actes d'une procédure pénale sont destinés à circuler au gré de l'enquête entre les enquêteurs, le parquet, les magistrats. Comment exploiter des documents audiovisuels ?

M. François Grosdidier, rapporteur. - Mais ces documents se partagent facilement !

M. Rémy Heitz. - Un clic suffit pour les envoyer en effet, mais comment les magistrats ou les enquêteurs pourront-ils retrouver une phrase ou une donnée ? Actuellement avec les moteurs de recherche c'est très simple dans des documents numériques. À l'inverse, il est très difficile d'exploiter une procédure oralisée. Les policiers et les gendarmes l'ont reconnu, tout comme d'ailleurs M. Beaume ou M. Jacquet, procureur à Rennes, qui défendaient cette idée. Les actes d'une procédure sont en effet destinés à être lus, sous quelque format que ce soit. Le projet de procédure numérique prévoit une procédure avec des pièces jointes numérisées : ainsi une audition filmée pourra être transmise par un simple lien hypertexte. De même, certaines phases de procédure pourront sans doute être oralisées par la suite : ainsi, pour les notifications de droits en garde à vue, un renvoi dans le procès-verbal à la bande audiovisuelle semble suffisant. En revanche les documents de fond ne peuvent être exploités que par écrit.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ne serait-il pas possible de décider de la transcription éventuelle à un stade ultérieure de l'enquête, en fonction de l'intérêt des éléments ? Les policiers considèrent que 80 % de ce qu'ils rédigent dans les procédures n'est pas lu, ou du moins suivi d'effet !

M. Rémy Heitz. - Ayant exercé en juridiction longtemps, je sais que ce n'est pas le cas. Même si certains procès-verbaux sont standardisés, le magistrat est obligé de lire les pièces du dossier attentivement s'il veut le comprendre.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Même si cela donne lieu à un classement sans suites ?

M. Rémy Heitz. - Oui. D'autres mesures de simplification concernent aussi les magistrats du siège ou du parquet. Le texte prévoit aussi

une expérimentation d'un tribunal criminel départemental qui devrait permettre de juger les affaires en assises plus rapidement. L'idée est bien de rendre la procédure pénale plus fluide et plus efficace. Le pouvoir des enquêteurs pour l'exécution des mandats de recherche ou des ordres de comparution du parquet sera accru.

L'augmentation des pouvoirs des polices municipales est un sujet récurrent. Sur ce point, je souhaite que les procureurs soient bien associés à la répartition des compétences telle qu'elle s'effectue à travers les conventions locales. On pourra ainsi prévoir les missions que la police municipale pourra effectuer en matière de police judiciaire et fixer les limites de son intervention.

Aujourd'hui, la dépenalisation des infractions au stationnement va entraîner une moindre mobilisation des policiers municipaux qui dégagera une marge de progression. Il sera possible de leur conférer des prérogatives supplémentaires, à condition de veiller à ce que le niveau de recrutement et de formation soit harmonisé vers le haut. Il a déjà augmenté, et les policiers municipaux peuvent valablement intervenir sur certaines infractions.

Reste une question à traiter en lien avec la forfaitisation, de plus en plus répandue, et de l'utilisation qu'ils pourront faire de ces nouveaux outils. Il reste des progrès à accomplir.

Nous avons la volonté de réformer et de simplifier, dans le respect de nos engagements et des principes constitutionnels, afin d'envoyer un message positif aux forces de sécurité intérieure, car nous souffrons que des policiers et des gendarmes, dans une moindre mesure, fuient le travail de police judiciaire et tendent à préférer les filières administratives ou de maintien de l'ordre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La crise des vocations des officiers de police judiciaire touche la police, plus que la gendarmerie, sans même parler des OPJ qui rendent leurs habilitations à l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (OCRTIS) !

M. Rémy Heitz. – Ce problème est très spécifique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certes, mais il faudrait sans doute enfin établir une doctrine entre le parquet et la police, qui survive au changement de magistrat.

M. Rémy Heitz. – Nous avons créé un groupe de travail à la Chancellerie pour réfléchir aux questions relatives aux livraisons surveillées et au statut des informateurs, qui n'est pas clair dans nos textes. Ce type d'affaires doit être mieux suivi par la justice.

Notre texte prévoit aussi une simplification de l'enquête sous pseudonyme, menée par des cyberpatrouilleurs sur internet, chargés de dévoiler des comportements infractionnistes, tels que de la pédopornographie ou du trafic de stupéfiants. Nous avons clarifié ce régime,

ainsi que les techniques spéciales d'enquêtes : *IMSI-catcher*, captation de données informatiques, sonorisation et captation d'images. Ces trois techniques obéissent aujourd'hui toutes à des régimes différents, nous avons commencé à harmoniser les délais et les procédures.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis universitaire et je dirigeais il y a peu l'Institut d'études judiciaires, qui prépare aux concours de commissaire et de magistrat. J'ai constaté un curieux phénomène : nous avons devant nous des étudiants très désireux de passer ces concours pour travailler dans le judiciaire. Pourtant, quelques années après, quand nous les retrouvons, ils souhaitent s'orienter vers des voies plus tranquilles. Les métiers du judiciaire sont lourds, disent-ils, et nous sommes ciblés, alors que d'autres secteurs plus calmes sont aussi avantageux en termes de carrière.

Comment expliquer un tel changement entre vingt-cinq et trente ans ? Ne peut-on pas envisager de valoriser dans le déroulement de carrière les métiers de terrain par rapport aux affectations plus tranquilles ? Cela aurait un effet incitatif envers des jeunes gens qui avaient la vocation du judiciaire.

S'agissant des plaintes en ligne, j'ai été adjointe à la sécurité de Tourcoing. Les citoyens venaient me voir pour me raconter ce qu'ils avaient enduré. Les plaintes en ligne sont nécessaires, mais qu'en est-il alors de la nécessaire dimension humaine ? Il est important également d'écouter les gens pour entendre ce qu'ils ont subi.

M. Alain Cazabonne. – Vous avez parlé de deux ans, trois ans ou cinq ans en matière de captation et de géolocalisation, de quoi s'agissait-il ?

M. Rémy Heitz. – La possibilité de recourir à ces techniques durant l'enquête dépend de la peine encourue.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez évoqué la possibilité d'utiliser la police municipale dans le temps libéré par les nouvelles dispositions de contrôle du stationnement. Les policiers municipaux peuvent observer le terrain et faire remonter des informations, ils ont parfois noué le contact sur le terrain et peuvent donc effectuer un peu de collecte de renseignement. Quelle perspective d'évolution de leurs missions envisagez-vous ? Il faut garder à l'esprit l'hétérogénéité qui règne au sein du corps des polices municipales.

M. Rémy Heitz. – S'agissant, d'abord, de la crise des vocations dans les métiers du judiciaire, nous en faisons également le constat que vous, madame la sénatrice, et nous la déplorons. Beaucoup de policiers et de gendarmes se détournent de la voie judiciaire. Les policiers ont accès à des fonctions très diverses et les unités de maintien de l'ordre recrutent beaucoup. Les magistrats disposent de moins d'options, mais ce mouvement se produit entre le parquet et le siège.

Il est difficile d'avancer une seule explication à ce phénomène, mais les conditions de travail jouent un rôle. Le travail judiciaire impose beaucoup d'obligations et d'astreintes, le travail se fait dans une course permanente contre le temps, avec des durées encadrées, des délais de flagrance, par exemple, *etc.* Nous allons préparer des adaptations sur ces différents points. Ces contraintes créent, à la longue, de la fatigue et du découragement.

D'autres facteurs entrent en jeu : la pression médiatique, la critique facile dans les médias, le niveau d'exigence des citoyens, des victimes comme des auteurs, qui demandent des actes. Nous recevons nous-mêmes des courriers qui nous donnent le sentiment que nous ne faisons jamais assez bien. Il en va de même dans les parquets.

Mme Brigitte Lherbier. – Peut-on envisager que ces éléments soient pris en compte dans l'évolution des carrières ?

M. Rémy Heitz. – J'aimerais qu'il en soit ainsi, mais, s'agissant des forces de sécurité intérieure, je ne suis pas habilité à vous répondre, car cela ne relève pas de ma compétence.

En ce qui concerne les magistrats, le sujet est sur la table, une mission a été confiée à l'inspection sur l'attractivité. Les magistrats sortant de l'école sont affectés au parquet ou au siège, et les incertitudes pesant sur le statut de magistrat du parquet jouent un rôle important. Les jeunes magistrats qui ont le choix préfèrent parfois être rejoindre rapidement le siège, qui, malgré une charge de travail importante, leur offre plus de confort en termes d'organisation et de possibilité de conciliation avec leur vie personnelle. Ces changements d'affectation des jeunes magistrats du parquet après quatre ou cinq ans nous posent une difficulté réelle. Comme président du tribunal de grande instance de Bobigny, j'ai ainsi accueilli chaque année une cohorte de jeunes parquetiers, ce qui est une source d'incompréhension avec la police et la gendarmerie, car ces magistrats ne maîtrisent pas toujours les codes nécessaires pour établir une relation de confiance avec la police. L'ENM et les chefs de juridiction doivent travailler à aplanir ce choc des cultures.

Mme Brigitte Lherbier. – Les jeunes commissaires de police se retrouvent également dans des positions très difficiles, il est curieux d'en parler plus pour les magistrats que pour les policiers !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ressentez-vous également que la question des officiers de police judiciaire se pose de manière plus aiguë dans la police que dans la gendarmerie ? Des parquetiers nous disent qu'ils regrettent d'être contraints, parfois, de mener des enquêtes à la place des officiers de police judiciaire et de gérer en direct les agents de police judiciaire, alors que les officiers sont accaparés par d'autres tâches.

M. Rémy Heitz. – Sur cette question, la différence entre police et gendarmerie est réelle. La pression est forte sur la police, parce que les problématiques urbaines sont sans doute plus prégnantes aujourd'hui. La

fonction de police judiciaire est valorisée dans la gendarmerie, et attire les gendarmes, en raison, par exemple, des efforts menés en matière de police technique et scientifique, avec le développement du plateau de Cergy et la réussite de grandes enquêtes grâce à la persévérance des gendarmes et à la mobilisation de nouveaux moyens. Les unités de police sont également très performantes et très mobilisées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je parlais plutôt des sûretés départementales.

M. Rémy Heitz. – Nous devons mener une réflexion afin de valoriser et de fidéliser les effectifs dans ces filières. Les grandes juridictions de la région parisienne, par exemple, souffrent d'un *turn-over* très élevé.

Pour éviter de devoir accorder des congés spéciaux ou des disponibilités aux jeunes magistrats, nous sommes conduits à faire droit à des demandes de mutation au bout de deux ans au lieu de trois, ce qui provoque une certaine instabilité qui nuit à l'instauration de la confiance.

Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale. – Les magistrats du ministère public ont en effet parfois le sentiment de faire le travail des commissaires, cela apparaît dans les rapports qui remontent vers la direction. Nous avons tous été des magistrats du ministère public et nous l'avons nous-mêmes constaté.

Les réformes successives de la police nationale ont pu conduire à confier à la hiérarchie intermédiaire des missions de pilotage, de gouvernance, de gestion des ressources humaines, et les évolutions de carrière ont conduit des commandants fonctionnels expérimentés et très compétents vers le renseignement.

Dans les commissariats, des jeunes policiers sortant de l'école ont donc pu manquer d'un encadrement intermédiaire direct. De ce fait, leurs interlocuteurs privilégiés sont les substituts du procureur, grâce, en particulier, à la permanence téléphonique. Ces derniers sont donc mis sous pression et cela les conduit à une forme de découragement.

Nous avons échangé à ce sujet avec la Direction générale de la police nationale comme avec la Direction générale de la gendarmerie nationale et des efforts ont été faits avec, par exemple, le renforcement du rôle des directeurs départementaux adjoints de la sécurité publique. Ces mesures ont été très récemment mises en œuvre, dans la police comme dans la gendarmerie. C'est un enjeu important.

M. Rémy Heitz. – S'agissant des plaintes en ligne, le maintien d'une relation humaine est nécessaire. En la matière, le système de pré-plainte fonctionne bien, il est suivi d'un renvoi vers le service qui accueillera le plaignant en lui fixant un rendez-vous afin d'éviter une longue attente. Nous apprenons en marchant, nous commençons à créer des brigades numériques, afin de nous adapter à ces nouveaux modes.

Grâce à ces techniques, des victimes qui ne portaient pas plainte pour certains faits de vol, par exemple, parce qu'elles n'en avaient pas vraiment le temps, pourront le faire depuis leur domicile, le soir. Cela permettra d'éclairer le chiffre noir de la délinquance méconnue.

Monsieur Capo-Canellas, s'agissant des polices municipales, il existe des marges de progrès, mais il faut mettre en place un échange au plan local entre le procureur, le directeur départemental de la sécurité publique et les polices municipales afin d'articuler les interventions des différents acteurs. Il est également nécessaire de réfléchir à leur champ de compétence. Nous avançons vers la subsidiarité dans une logique de coproduction de la sécurité.

De même, beaucoup de sociétés privées interviennent, pour des missions de surveillance en particulier. Nous devons veiller à articuler le rôle de chacun, en étant attentifs au niveau de formation et aux missions, car on ne peut pas déléguer à n'importe qui des actes attentatoires aux libertés.

M. Jean Sol. – En quoi ce projet de loi renforcera-t-il l'attractivité des métiers d'enquêteur ? Qu'est-ce qui changera concrètement en ce qui concerne les gardes à vue ? Ces textes permettront-ils à eux seuls de permettre aux forces de l'ordre de retrouver confiance ?

M. Rémy Heitz. – Concernant la garde à vue, les marges d'évolution sont très limitées, compte tenu de nos engagements conventionnels. Nous avons prévu d'accorder au procureur la possibilité de dispenser l'OPJ de présentation de la personne pour obtenir une prolongation de garde à vue, car cela introduit une coupure perturbante dans les investigations, notamment pour ce qui concerne des gardes à vue longues. Il ne s'agit pas d'une révolution, mais cette mesure répond à une demande, et sera incluse dans le projet de loi de programmation pour la justice.

Cela contribuera à renforcer l'attractivité des carrières judiciaires, mais d'autres avancées seront également nécessaires concernant le confort de vie, la pression subie, *etc.* La seule procédure pénale ne suffira pas à répondre à cette question, mais constituera un pan d'un plan global de renforcement de l'attractivité et d'amélioration de la relation de confiance entre enquêteurs et magistrats, laquelle doit être au cœur de l'enquête. Nous devons la retrouver au sein de toute la communauté judiciaire, y compris avec les avocats. Elle doit unir tous les acteurs de la chaîne pénale.

**Audition de M. Bernard Cazeneuve,
ancien Premier ministre**

(Mardi 3 avril 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux par l’audition de M. Cazeneuve, ancien Premier ministre, ancien ministre de l’intérieur et qui a rejoint, en sa qualité d’avocat, un cabinet de confrères. Notre commission d’enquête réalise un diagnostic de l’état des forces de sécurité intérieure de notre pays, en raison d’un mouvement de colère qui s’est développé en leur sein, notamment au sein de la police nationale. Votre expérience nous est précieuse à plusieurs égards : en tant que ministre de l’intérieur, vous avez dû faire face à plusieurs attentats de grande ampleur. Vous avez mis en place une réponse policière et judiciaire à ces actes criminels, et réalisé des efforts considérables pour éviter de nouvelles actions terroristes. Ces actions ont mis les forces de l’ordre à rude épreuve à la fin de l’année 2016. Les canaux traditionnels d’expression du mécontentement au sein de la police nationale ont été débordés par des mouvements de colère qui ont donné lieu à la création de coordinations en dehors des syndicats.

Vous avez mis en œuvre plusieurs réformes au sein de la police et de la gendarmerie pour améliorer les conditions de travail des agents ; un plan de prévention des suicides a été mis en place en janvier 2015 ; en avril 2016 a été signé un protocole prévoyant un ensemble de mesures statutaires en faveur des policiers et des gendarmes, qui continue à s’appliquer – nous reviendrons au cours d’une audition sur l’ensemble de ces événements.

Cette audition est ouverte à la presse, elle sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu sera publié. Je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Bernard Cazeneuve prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d’enquête a été instituée après l’expression, hors du champ syndical, de la colère des policiers, et après une série de suicides parmi les forces de police et de gendarmerie. Ce n’était pas la première vague, vous en avez connues en tant que ministre. Nous avons souhaité réaliser un état des lieux pour aboutir à des préconisations. Les causes sont multifactorielles, certaines très anciennes, et dépassent les clivages droite-gauche : les retards accumulés ou le malaise se sont creusés sur des durées plus longues que les alternances politiques.

Policiers et gendarmes exercent des missions toujours plus exigeantes dans un contexte de risque accru, avec des moyens souvent insuffisants : parc immobilier vétuste, véhicules à bout de souffle, équipements progressivement complétés, mais qui ne sont pas au niveau... Policiers et gendarmes sont en quête de reconnaissance et de sens par les politiques, l'opinion et les magistrats... Ils ont parfois l'impression de prendre des risques accrus pour un résultat vain.

Nous devons mieux connaître la politique de ces deux maisons sur la prévention des risques psychosociaux. Vous avez mis en place des mesures de prévention et d'action comme ministre de l'intérieur, à la suite de commandes passées auprès des directeurs généraux de la police nationale (DGPN), de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la sécurité intérieure (DGSJ). Nous avons pu les analyser avec le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO).

Le management diffère beaucoup entre la police nationale et la gendarmerie, ce qui crée une ambiance très différente en leur sein. La gendarmerie résiste mieux au *blues* et à la déprime, peut-être en raison de l'esprit de corps des militaires, alors que l'on a ressenti un esprit de caste dans la police nationale, une moindre solidarité entre l'agent de terrain et le sommet de la hiérarchie. L'esprit militaire prépare peut-être davantage à l'adversité. Or nos forces de l'ordre sont confrontées aux actes terroristes et à des violences urbaines de plus en plus fortes, qui se concrétisent parfois par des guets-apens. Les agents de la police nationale sont parfois frappés par un véritable syndrome de Magnanville, un sentiment d'insécurité pour eux-mêmes et leur famille.

Comment avez-vous ressenti et estimé les choses à l'époque, pour aboutir au premier plan de prévention des risques psychosociaux en 2015 ? En 2016, vous avez mis en place des protocoles dont on nous dit qu'ils n'ont été que très partiellement mis en œuvre. Quel bilan dressez-vous à ce jour ? Quelles préconisations faites-vous, comme homme libre que vous êtes devenu aujourd'hui ?

Sur le management et l'état d'esprit négatif, on nous a rapporté la pression de la politique du chiffre – certains nous disent qu'elle n'a jamais existé et a été dénoncée à tort, tandis que d'autres affirment qu'elle existe toujours. La base prétend que la hiérarchie intermédiaire serait payée selon le nombre de bâtons, et qu'elle leur demande des résultats qui confinent à l'absurde. Tandis que la hiérarchie affirme que cette politique n'a jamais existé. Qu'en est-il ? Quels critères plus qualitatifs pourraient être définis pour promouvoir le personnel ? S'il s'agit d'un problème de communication interne à la police nationale, comment dialoguer avec la base pour en finir avec l'idée d'une politique purement quantitative ne servant à rien et ne garantissant pas la sécurité des citoyens ?

Nous avons constaté la grande misère du parc immobilier de la police nationale et de la gendarmerie – pour le domaine de l'État – qui s'est accumulée durant de très nombreuses années où l'investissement immobilier était la première variable d'ajustement du budget. Il reste un parc immobilier très usé. À combien estimeriez-vous l'effort budgétaire nécessaire de la Nation pour rénover le parc immobilier et les équipements, et sur combien d'années ?

La forte réduction des effectifs, avant votre prise de fonctions, participe également du malaise des policiers. Ils ont ensuite augmenté, mais alors que les forces de l'ordre étaient largement sollicitées par la vague terroriste et par des opérations de maintien de l'ordre – ces dernières avaient été les premières réduites par la réforme générale des politiques publiques (RGPP). L'annonce de la création de 10 000 postes supplémentaires sur la durée du quinquennat, en même temps que la mise en œuvre de la directive européenne sur le temps de repos permet-elle de retrouver des effectifs suffisants pour mettre en place une police de sécurité du quotidien qui nécessiterait plus de contact, sans gagner du temps sur les tâches administratives et les procédures ? Nous confirmez-vous que les policiers ou les gendarmes accordent deux tiers de leur temps aux tâches procédurales, et un tiers à l'opérationnel ? Lorsque vous étiez ministre, avez-vous déjà réfléchi à cette question avec la Chancellerie pour alléger ces tâches par plus de dématérialisation ?

Certaines tâches indues devraient relever de l'administration pénitentiaire ou des polices municipales, comme une procédure de contravention avec amende forfaitaire qui nécessite encore une audition par la police nationale avant transmission au ministère public. Y a-t-il des marges de progression ? Les avez-vous toutes explorées ; y en a-t-il d'autres ? Vous êtes-vous heurté à des inerties ? La dernière fois que je vous ai vu à la Commission consultative des polices municipales en 2016, vous affirmiez, en toute bonne foi, que les décrets autorisant l'accès des policiers municipaux aux fichiers de plaques minéralogiques et de permis de conduire devraient être publiés avant fin 2016 ; nous les attendons toujours...

Ces problèmes sont récurrents, souvent anciens, pour lesquels les pouvoirs politiques ont identifié des solutions, mais celles-ci sont longues à mettre en œuvre.

M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre. – Merci de m'offrir l'hospitalité de cette commission d'enquête parlementaire. Je n'étais pas revenu depuis plus d'un an, j'y reviens avec beaucoup d'émotion, même si je n'avais pas le choix... Vous avez quelques moyens coercitifs – sans avoir eu besoin de les utiliser. Lorsqu'on a exercé des responsabilités gouvernementales, il est très important de pouvoir rendre compte de l'action conduite, avec le plus de précision possible. J'ai gardé un excellent souvenir de la qualité des débats que nous avons eus au Sénat, y compris dans les moments les plus difficiles auxquels notre pays a été confronté.

Je suis dans le contexte particulier d'un ministre ayant quitté ses fonctions depuis plus d'un an, qui a laissé ses archives au ministère, comme le veut l'usage, et qui n'a pas voulu solliciter ses anciens collaborateurs pour ne pas les compromettre. J'ai donc puisé mes informations dans mes souvenirs et dans quelques documents budgétaires.

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. Les forces de sécurité ont fait face à une situation particulièrement difficile et à des violences dans un certain nombre de quartiers. Je rappelle l'extrême violence dont le policier Yann Saillour avait été l'objet à Saint-Denis. Nous avons été obligés de renforcer les moyens des brigades anti-criminalité (BAC) et de la gendarmerie, et d'adapter le dispositif de sécurité pour faire face à la menace. 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. Les événements récents montrent à quel point ils paient ce tribut avec un sens du sacrifice et de l'héroïsme exceptionnel.

L'exécutif a d'abord rehaussé les moyens de la police et de la gendarmerie, avec la création de 9 000 emplois dans les forces de sécurité et les services de renseignement pendant le quinquennat. Dès 2012, le précédent président de la République s'était engagé à créer chaque année 500 emplois supplémentaires dans la police et dans la gendarmerie, engagement tenu dès le premier exercice budgétaire. Cela augmentait les effectifs de 2 500 personnes. Puis il y a eu les attentats de janvier, le plan de lutte antiterroriste, puis le pacte de sécurité après les attentats du Bataclan de novembre 2015. L'effort cumulé s'est traduit entre 2012 et 2017 par une augmentation des effectifs de 9 000 agents. Les détails sont dans les documents budgétaires sur lesquels vous travaillez. Le solde net cumulé des schémas d'emploi pour la police nationale était excédentaire de 5 649 agents. Il y a une différence entre le solde net cumulé des schémas d'emploi et l'évolution des plafonds d'emplois autorisés. Pour la période 2013-2017, ce dernier était de 5 390 emplois. Le constat réalisé pour la police nationale était de 4 483 agents. La gendarmerie nationale a eu un solde net cumulé des schémas d'emploi de 3 188, une évolution du plafond d'emplois de 4 334 et une évolution des effectifs constatée de 3 709. Au total, de 2013 à 2017 il y a eu une augmentation de 8 192 agents. Si l'on intègre l'année 2012, date des premiers efforts, les effectifs ont augmenté de 9 000 sur le quinquennat. Ces dernières semaines, j'ai parfois entendu que les effectifs avaient

essentiellement augmenté dans les forces antiterroristes et qu'ils seraient désormais augmentés pour la sécurité du quotidien. Sur la période 2013-2017, si des efforts ont été réalisés en faveur des services de sécurité intérieure, notamment des services de renseignement – Service central du renseignement territorial (SCRT) et DGSI – à hauteur de 2 500 agents, le solde des effectifs, près de 6 000 agents, a été consacré à des forces assurant précisément la sécurité quotidienne des Français : unités de forces mobiles demandées par tous les maires pour renforcer la police de sécurité publique dans les quartiers où des actes de délinquance peuvent se produire, brigades anti-criminalité mobilisées comme les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) pour faire face à de fortes violences dans certains quartiers... On est dans la police du quotidien lorsqu'on crée des effectifs de policiers pour la préfecture de police de Paris, on est dans la sécurité du quotidien lorsqu'on arme et équipe de moyens de protection – gilets pare-balles – les forces de sécurité, quel que soit l'endroit où elles se trouvent : ainsi, la police de sécurité quotidienne peut assumer ses prérogatives.

Le budget du ministère de l'intérieur consacré à la sécurité a donc augmenté de 1,1 milliard d'euros entre 2012 et 2017. Il est passé de près de 12 milliards à 13,1 milliards d'euros, hors contribution aux pensions des fonctionnaires. Dans cette somme, 400 millions d'euros ont concerné les moyens d'investissement, de fonctionnement et d'équipement – véhicules, moyens matériels, armes, moyens de protection, immobilier... Nous avons négocié avec le général Favier, à l'époque directeur général de la gendarmerie, l'augmentation de 70 millions d'euros par an des crédits alloués à la gendarmerie, pour moderniser les casernements et les équipements. Nous avons profité des plans successifs d'augmentation des crédits de la police et de la gendarmerie pour faire le même effort pour la police, avec un plan de rénovation des commissariats, qui se déclinera dans le temps, mais qui mettra du temps à se voir, en raison des sous-investissements chroniques pendant de nombreuses années. Il faut un effort budgétaire de longue durée pour constater l'effet sur les commissariats et les brigades de gendarmerie.

Cet effort budgétaire doit être poursuivi de manière significative. Le Gouvernement veut créer 10 000 emplois supplémentaires nets. Cela suppose d'augmenter aussi les crédits hors T2 – équipements, véhicules et moyens immobiliers – en conséquence. Le Gouvernement fixera cette somme selon les éléments dont il dispose – et moi non ; j'ai toujours été agacé d'entendre des commentateurs dire qu'il n'y en avait pas assez...

Nous avons alloué une partie des moyens budgétaires à la modernisation des moyens de communication de la police et de la gendarmerie. En octobre 2014, à la faveur du retour de terroristes du théâtre des opérations en Irak et en Syrie, nous avons constaté que leur retour ne nous avait pas été signalé par les autorités turques et qu'ils étaient arrivés à

Marseille au lieu d'Orly ou de Roissy. Le dispositif de surveillance n'avait donc pas fonctionné. Il a été décidé d'engager un plan de création d'un outil moderne numérique qui modernisait à la fois les infrastructures numériques et les équipements des forces de police et de gendarmerie. Depuis 2014 leur ont été attribuées des tablettes numériques. En septembre 2014, le projet est lancé. En octobre 2014, un Comité de pilotage a réuni les différents acteurs. Dès l'automne 2014, plusieurs applications métiers sont définies et la solution Android sécurisé SecDroid est adoptée par le Gouvernement. Le groupement de gendarmerie du département du Nord et la Direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de Seine-et-Marne ont expérimenté l'outil. En juin, 2 000 caisses des premiers smartphones et tablettes sont distribuées dans les sites d'expérimentation de la gendarmerie et, fin 2016, près de 10 000 appareils collectifs et individuels sont distribués aux gendarmes sur tout le territoire. Ce dispositif dote les gendarmes d'équipements mobiles leur permettant d'accéder dans un environnement très sécurisé aux systèmes d'information en utilisant des matériels grand public et d'utiliser les réseaux opérés en fonctionnement nominal ou en situation de crise ; je pense notamment à Rubis ou Acropol.

Le même plan a été décidé pour les policiers. Plus de 90 millions d'euros ont été mobilisés dès 2014, et ont servi en grande partie à la modernisation des infrastructures sur lesquelles des investissements n'avait pas été faits depuis longtemps, notamment Cheops. La montée en puissance du plan d'équipement des policiers en moyens numériques et en tablettes a fait l'objet de crédits de paiement à hauteur de 700 millions d'euros en 2015, de 2,2 millions d'euros en 2016, et de 5,5 millions d'euros en 2017. En 2018 étaient prévus 11 millions d'euros. Le Gouvernement a décidé d'abonder un peu cette enveloppe. Au total, presque 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été alloués sur la période. Lorsqu'il m'arrive d'entendre que l'on veut faire passer la police du XIX^e siècle au XXI^e siècle, je dirais que le XXI^e siècle a commencé en 2014... Il est tout à fait judicieux que le Gouvernement poursuive dans cette voie. Cela correspond à une demande des policiers pour moderniser notre police et notre gendarmerie. Les crédits hors T2, qui avaient diminué de 17,77 % entre 2007 et 2012, ont augmenté de 10,37 % entre 2012 et 2016 pour la gendarmerie nationale ; pour la police, ils avaient diminué de 15,97 % entre 2007 et 2012, ils ont augmenté de 15,26 % entre 2012 et 2016. Ces chiffres figurent dans les documents budgétaires. Le Sénat est une maison de sagesse, et vous vous inspirez de ces documents pour faire vos travaux...

Concernant la lutte contre les risques psychosociaux, nous avons constaté entre 2014 et 2015 une augmentation du nombre de suicides. Nous avons mis en place un plan de prévention des suicides le 28 janvier 2015, après avoir débattu avec les organisations syndicales, présentes également lors de l'annonce. Nous avons recruté sept psychologues au sein du SSPO, cellule dédiée à l'écoute des agents en souffrance, et créé six postes supplémentaires de psychologues cliniciens pour accompagner les élèves

policiers de tous grades durant leur scolarité. Nous avons diffusé 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 nommé pour les assister et les orienter, le cas échéant, vers les professionnels de soutien.

La DGPN a signé une convention avec l'établissement de soins Le Courbat, bien connu des policiers, pour le suivi du retour en service après un congé de longue maladie. Nous souhaitons mettre en place un accompagnement psychologique important des policiers. L'expérimentation du dispositif permettant aux policiers de déposer leurs armes de service, à la fin de leur vacation, dans des casiers individuels, a été remise en cause lorsque nous avons décidé, en lien avec les organisations de police, d'autoriser les policiers à porter leur arme en raison des agressions dont ils faisaient l'objet, notamment après Magnanville. Nous avons refondu les cycles de travail, demande des professionnels de la police, en raison du niveau de stress auquel ils étaient confrontés. Ces mesures ont été négociées. Tous les psychologues ont été recrutés. La hiérarchie a été sensibilisée. En 2015, nous avons recréé la Direction de la formation de la police nationale, supprimée en 2008, et qui est redevenue une direction d'administration centrale du ministère de l'Intérieur, au même titre que la DGPN. Cette direction a mis en place des dispositifs d'accompagnement, même s'il est encore trop tôt pour avoir des résultats précis.

Ce plan ne sera efficace que s'il est suivi en permanence, que de nouvelles mesures sont prises, tenant compte de l'évolution des contraintes auxquelles les policiers sont confrontés. La lutte contre les suicides dans la police et dans la gendarmerie est un travail de longue haleine, qui en appelle à l'attention la plus grande de la hiérarchie, tant de la part du DGPN, du DGGN que du ministre lui-même. Le ministre Gérard Collomb a raison de faire de ce sujet une priorité ; c'est en travaillant sur ces questions au long cours que l'on obtiendra de véritables résultats.

Vous avez insisté sur la politique du chiffre et la pression excessive qu'elle peut faire peser sur les policiers et les gendarmes. Manuel Valls a annoncé dès juin 2012 la fin de la politique du chiffre. Le chiffre unique de la délinquance, indicateur dépourvu de pertinence statistique et de rigueur scientifique, a été abandonné. L'Inspection générale de l'administration et l'INSEE ont réfléchi à la manière dont on pouvait rendre compte de la délinquance de façon transparente et avec de véritables outils d'évaluation des statistiques. Notre réforme a abouti à la création d'un service de statistiques ministérielles, qui a intégré les statistiques de la délinquance enregistrées par les services de sécurité intérieure dans le champ labellisé de la statistique publique avec les mêmes critères d'exigence que l'ensemble des statistiques publiées. Cela permet d'avoir des outils d'évaluation et de

travailler avec les policiers sur la manière de l'utiliser non pas comme un outil de pression, mais comme un outil de travail.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Y a-t-il un problème avec la hiérarchie intermédiaire comme l'assure la base ?

M. Bernard Cazeneuve. – À partir de cette date, 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. Certaines habitudes sont ancrées. Le ministère de l'intérieur doit rappeler les orientations, et le ministre s'impliquer personnellement dans les contrôles. L'ensemble des directeurs d'administration centrale et des fonctionnaires de ce ministère sont d'une grande loyauté et ont une vraie passion de la République et de l'État, mais, comme dans tout ministère confronté à une pression très forte, s'il n'y a pas un contrôle là où il y a une confiance, on n'obtient pas nécessairement le niveau de résultat attendu.

Oui, il y a des tâches indues. En 2016, au moment de la crise à laquelle les policiers ont été confrontés, et qui a occasionné des manifestations dans tous les commissariats, nous avons lancé, sous le pilotage des préfets et en présence des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP), en lien avec les policiers de base, une réflexion pour définir les charges indues et les investissements immédiats nécessaires. Des efforts budgétaires ont ensuite été annoncés par le président de la République. Les choses ont progressé aussi vite que je l'aurais souhaité grâce au dialogue entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, chacun étant dans son rôle : le ministère de l'intérieur souhaitait que les charges pesant sur les forces de sécurité, chronophages, puissent être utilement remplacées par une présence quotidienne auprès des citoyens ; tandis que le ministère de la Justice était légitime à demander que la réduction des charges indues ne remette pas en cause des dispositifs de procédure pénale garants de l'État de droit.

Nous avons décidé un premier ensemble de mesures de simplification, mais il est possible d'aller au-delà sans remettre en cause la procédure pénale. Cela suppose un pilotage interministériel avec une volonté forte de Matignon d'accompagner le ministère de l'Intérieur, afin d'alléger la tâche des policiers.

Enfin, je dirai quelques mots sur le protocole : il représente des sommes très significatives. Le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), qui avait été décidé pour l'ensemble de la fonction publique, est appliqué de façon différentielle pour la police et la gendarmerie, en raison des sujétions de service public particulières auxquelles ces dernières doivent faire face. Des mesures statutaires et catégorielles ont été décidées pour fluidifier les carrières, en réconciliant les

grades et les missions, et reconnaître les sujétions particulières. Je pense, par exemple, à l'augmentation de 80 % de la prime OPJ, la revalorisation de 2 points en quatre ans de l'indemnité spécifique de sujétions particulières, la revalorisation des petits traitements des adjoints de sécurité (ADS) et des gendarmes adjoints volontaires, la résorption du stock de brigadiers bloqués dans leur carrière, au repyramidage, à la prise en compte des postes difficiles, la valorisation indemnitaire et indiciaire de la police technique et scientifique ainsi que des psychologues et au train de mesures qualitatives de simplification des procédures permettant d'améliorer l'efficacité des conditions de travail des agents et militaires pour une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée. On a parlé de la prévention des suicides, de l'effort réalisé en matière de formation, de la modernisation des outils informatiques.

Ce plan de mesures catégorielles, qui s'inscrit dans la continuité des mesures prises sous le gouvernement de Nicolas Sarkozy, représente pour la période qui s'ouvre un investissement global de 865 millions d'euros. J'ai parfois entendu dire que l'on en avait trop fait pour les policiers et les gendarmes, mais on ne peut pas à la fois les remercier pour le sacrifice dont ils font l'objet dans l'exercice héroïque de leur mission et ne pas reconnaître le travail qu'ils réalisent, les sujétions de service public qui leur incombent, la part de souffrance qui s'attache à leur mission particulièrement difficile, en honorant les engagements qui ont été pris en termes de bonifications indiciaires.

Je répondrai le plus précisément possible aux questions qui me seront posées.

M. Alain Cazabonne. – J'aimerais que l'on revienne sur la politique du chiffre.

Pour avoir été maire de Talence pendant vingt-quatre ans, je sais comment cela se passe sur le terrain : lors des réunions de quartiers, les habitants réclament la présence de la police, le commissaire dépêche alors des unités de police pour faire des contrôles, arrêter des dealers, ce qui fait du chiffre. Les agents que nous avons auditionnés nous font remarquer que cela entraînerait des primes pour la hiérarchie. Y a-t-il, oui ou non, une différenciation entre la hiérarchie et l'agent ?

Mme Brigitte Lherbier. – Lorsque j'étais maire-adjointe chargée de la sécurité, vous êtes très souvent venu, monsieur le ministre, à Roubaix ou à Tourcoing, des zones de sécurité prioritaires proches de Calais, de la Belgique, des Pays-Bas. Ce sont des zones difficiles pour les forces de l'ordre. Pour autant, ce n'est pas tant cette situation qui crée un malaise que l'absence de compréhension : les hommes sur le terrain ont l'impression d'être des petits soldats qui vont au casse-pipe, si je puis dire, sans savoir le pourquoi du comment. On peut sacrifier sa famille, mais encore faut-il connaître les motivations de sa mission.

D'après les personnes que nous avons auditionnées, les gendarmes seraient plus enclins à créer du lien entre les hommes et la hiérarchie et les échanges d'informations s'opéreraient plus facilement.

Les maires sont en effet les premiers à réclamer du chiffre pour montrer à leurs concitoyens que la ville est sécurisée, mais cela serait de nature à mettre la pression sur les policiers.

M. Philippe Dominati. – Monsieur le Premier ministre, vous avez exposé votre action avec la conviction que nous vous connaissons. Vous avez été ministre du budget et ministre de l'intérieur. Permettez-moi de vous dire qu'en 2006 le T2 représentait 2,641 milliards d'euros, contre 2,509 milliards cette année, soit 140 millions en moins pour les agents supplémentaires recrutés au cours de ces dernières années.

À vous écouter, la police aurait commencé sa modernisation en 2014. Pour autant, sur une décennie, on s'aperçoit que, avec plus d'agents, le budget de fonctionnement pâtit d'une baisse de 5 %.

Vous n'avez pas répondu, faute de temps, aux questions du rapporteur concernant l'immobilier.

Pour ma part, j'attends de vous que vous nous parliez de votre expérience. Peut-être n'avez-vous pas été compris dans votre action : les policiers ont manifesté, les gendarmes n'étaient pas loin de se joindre au mouvement. Certes, les événements exceptionnels ont contribué à cette situation, mais avez-vous des regrets ?

Lorsque nous avons connu une crise financière lors de la décennie précédente, les dirigeants ont pris des mesures d'exception. Pour ce qui vous concerne, les événements se sont enchaînés. Avec le recul, avez-vous des regrets dans l'organisation des forces en termes de structures ?

Nous avons été nombreux, dans la majorité ou l'opposition, à nous interroger sur le nombre de services du renseignement intérieur : trois, quatre, peut-être même cinq avec le renseignement pénitentiaire. Fallait-il les regrouper ? On peut se poser cette question légitime, car ce débat est toujours d'actualité au regard du terrorisme. Vous étiez dans l'action : avez-vous réfléchi à ce problème structurel ou peut-être n'avez-vous pas eu le temps de le faire ? Je me souviens que vous étiez mécontent, voire agacé, du fonctionnement de la cellule de coordination à Beauvau. On a le sentiment que les mesures interministérielles qui ont été prises font double emploi avec celles qui existaient à l'Élysée. Est-ce une fausse ou une mauvaise idée de parler d'un resserrement ou d'un regroupement des services du renseignement intérieur ?

Par ailleurs, je m'interroge sur l'organisation de la police nationale. Le directeur général de la police nationale est devenu au fil du temps un préfet. La préfecture de police a un poids de plus en plus important.

Dans un livre, M. Urvoas a parlé en 2012 d'« un système désuet ». Dans un chapitre consacré à l'organisation de nos services de police et des services de sécurité intérieure, il expliquait que le poids important et ancestral de la préfecture de police par rapport à la DGPN constituait un déséquilibre et était de nature à créer un morcellement. Trois policiers et un gendarme, me semble-t-il, faisaient partie de votre état-major resserré. Cette organisation vous paraît-elle la plus performante ou doit-on faire évoluer les choses ?

Je comprends tout à fait votre discours sur votre action passée, mais j'aimerais vraiment que l'homme politique que vous êtes nous donne quelques pistes pour l'avenir - c'est l'objet même de notre commission d'enquête.

Malgré les deux crises exceptionnelles que vous mentionnez, je m'étonne que l'organisation de notre police et des forces intérieures soit exactement la même que celle qui existait avant la crise. Si les hommes sont, comme vous le dites, remarquables - et nous partageons votre avis -, se pose peut-être un problème de structure.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - Monsieur le ministre, je voudrais vous poser une question plus ciblée sur les mesures de protection des opérateurs d'importance vitale (OIV).

Vous le savez, en cas d'intrusion, le temps est vraiment compté pour pouvoir se protéger. Aujourd'hui, des forces locales de sécurité interviennent en premier lieu avec le RAID, mais il est prévu que les OIV mettent en place eux-mêmes des pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG), qui entrent plus ou moins en conflit avec les structures militaires. En cas de crise très grave, nos hommes se demandent qui pilote l'avion et souhaitent savoir si des moyens vont leur être accordés pour créer une entité qui réunirait les OIV, le RAID, le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) et les PSPG.

M. Henri Leroy. - Monsieur le Premier ministre, ma question sera très courte : je ne sais si vous pouvez ou voulez y répondre.

Durant nos mois d'enquête, nous nous sommes rendu compte - je l'espère en tout cas ! - que les forces de sécurité sont constituées de deux mondes différents : la police et la gendarmerie. Ces deux forces dépendent du ministère de l'Intérieur - ce n'est pas de votre fait, je le sais -, mais il est antinomique de vouloir marier ce qui ne peut l'être à mes yeux : elles ne sont pas de même culture, ni de même formation, et n'ont pas les mêmes objectifs, bien qu'elles aient les mêmes missions.

Ce regroupement de la police et la gendarmerie au sein du même ministère est-il, selon vous, une bonne chose ?

M. Jean Sol. - Les différentes auditions conduites à ce jour démontrent la non-homogénéité du management, notamment au sein de la

police nationale. Partagez-vous ce diagnostic ? Si oui, quelles solutions préconisez-vous pour remédier à la situation ?

J'ai cru comprendre que vous aviez créé une direction de la formation. Or j'ai le sentiment que cette structure ne travaille pas ou travaille peu avec la direction des ressources humaines. Cela pose problème en termes de cohérence et de coordination managériale.

M. Bernard Cazeneuve. – Je vous remercie infiniment de toutes ces questions intéressantes, qui montrent la qualité du travail que vous accomplissez et présagent d'un rapport parlementaire qui pourra utilement éclairer l'action du Gouvernement.

Vous avez évoqué la politique du chiffre et le lien qui peut exister entre les chiffres obtenus en matière de lutte contre la délinquance et les bonifications dont peuvent bénéficier les policiers. La délinquance est parfois concentrée dans un certain nombre de quartiers. L'intervention de la police y est plus fréquente et les conditions d'intervention des policiers sont plus difficiles. Il est donc nécessaire de donner aux policiers les moyens d'accomplir correctement leur mission dans ces territoires que l'on appelle parfois « les territoires perdus de la République ». En témoigne le plan de renforcement des équipements des brigades anti-criminalité, le plan BAC. Nous avons décidé d'augmenter en quelques mois les moyens de ces forces de police pour leur permettre de faire face à la vétusté des boucliers, des véhicules, *etc.*

Je ne pense pas que la politique du chiffre soit l'aiguillon des services de police dans ces quartiers. En revanche, là où les policiers donnent beaucoup d'eux-mêmes en prenant des risques, des primes existent pour les gratifier. La réalité est plutôt celle-ci, mais là n'est pas le problème si les policiers de base ont une perception différente.

Pendant la période où j'étais ministre de l'intérieur, j'ai été frappé à la fois par la volonté de la hiérarchie policière de faire le mieux possible alors que le pays était très exposé, et le ressenti de la base policière – la hiérarchie s'éloignait d'elle et la base était de plus en plus incomprise, notamment au regard des contraintes auxquelles elle était confrontée dans l'exercice de ces missions. Il y a donc là un problème de fond, qui ne pourra être réglé que par plusieurs ministres successifs, à condition que ceux-ci aient la volonté de conduire cette action au long cours.

À cet égard, il faut mener une action de formation des personnels de la police, augmenter le niveau de formation, mettre en place des pratiques managériales et former à ces pratiques en vue de mieux marier autorité et écoute, ce que les gendarmes font peut-être mieux – ils ont en tout cas le sentiment de mieux le vivre. La direction de la formation a été créée pour faire en sorte que la police républicaine soit bien formée, et le soit constamment. J'estimais alors que des progrès considérables devaient être réalisés en matière de management, non pas eu égard à une mauvaise

volonté de la hiérarchie ou à une insoumission de la base, mais tout simplement parce qu'il fallait renouer des fils, remettre les problématiques en perspective, avec l'objectif d'améliorer l'organisation du management.

Vous me demandez si j'ai un regret. Je n'ai pas pu aller au bout de cette réflexion parce que ce travail ne peut se faire que dans un cadre pluriannuel et ne peut pas se déployer sereinement dans une période de crise aiguë, comme celle à laquelle nous avons été confrontés.

M. Dominati me demande pourquoi nous n'avons pas engagé plus de réformes de structures pour ce qui concerne les services de renseignement et la coordination, une question que nous avons déjà évoquée ensemble lorsque j'étais en fonctions.

M. Philippe Dominati. – Ce n'est pas un bilan. Je me place dans la prospective.

M. Bernard Cazeneuve. – Je vais essayer de faire une lecture rétro-prospective : comment faire mieux demain en tenant compte de ce qui a été fait hier.

D'abord, la réorganisation du renseignement en 2008 a conduit à la disparition de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et des renseignements généraux, avec des résultats contrastés, c'est-à-dire une perte de capteurs sur le plan territorial, ce qui pouvait être très préjudiciable pour ce qui concerne la détection de signaux faibles. La principale réforme que nous avons souhaité engager reposait sur trois piliers.

Premièrement, la reconstitution d'un service de renseignement territorial : le Service central du renseignement territorial a été recréé et doté d'effectifs significatifs parmi les 2 500 effectifs supplémentaires affectés au service de renseignement ainsi que de moyens en T2, notamment pour assurer la modernisation de leurs conditions d'intervention.

Deuxièmement, la création de la Direction générale de la sécurité intérieure : elle a été détachée de la police nationale pour rattacher directement le renseignement intérieur au ministre de l'intérieur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans le même temps, le renseignement territorial demeurait attaché aux directions départementales de la sécurité publique (DDSP). N'y a-t-il pas là une incohérence ?

M. Bernard Cazeneuve. – Non parce que le renseignement territorial (RT) et le renseignement intérieur ne font pas le même travail : le renseignement territorial doit travailler en très étroite liaison avec la sécurité publique parce qu'il détecte des signaux faibles, qui peuvent révéler des risques graves, et la DGSI prend le relais. Le travail réalisé entre le RT et la sécurité publique ou parfois entre le RT et la gendarmerie peut être extrêmement positif – *Le Monde* a publié la liste des attentats déjoués depuis plusieurs années.

La sécurité intérieure, c'est autre chose. La DGSI, c'est le haut du spectre, le suivi des individus les plus dangereux, qui sont souvent engagés dans des activités à caractère terroriste ; on l'a vu d'ailleurs avec l'attentat de novembre 2015 – ceux qui nous ont frappés avaient franchi la frontière extérieure de l'Union européenne et étaient en lien direct avec des individus qui donnaient des ordres à partir de Raqqa.

Troisièmement, une loi sur le renseignement, une loi structurelle dans son contenu : les services de renseignement du premier et du second cercles ont été dotés des moyens technologiques d'intervention. Vous vous souvenez des débats que nous avons eus sur les algorithmes, nous avons mis en œuvre des techniques de renseignement pour suivre des acteurs terroristes ainsi que des dispositifs de contrôle, en transformant la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Par ailleurs, nous avons mis en place un contrôle juridictionnel beaucoup plus important, qui constitue une véritable réforme structurelle.

Quand vous devez adapter les services de renseignement à la loi Renseignement, c'est une révolution pour ces services. D'autres réformes étaient-elles nécessaires ? Sans doute. Mais était-il opportun de les faire toutes à la fois, alors qu'ils étaient confrontés aux attentats, aux filières terroristes ? Nous avons décidé de conduire ces réformes par étapes. Et c'est ainsi qu'il faut procéder, sauf à mettre les services sous une pression telle qu'ils finissent par se détourner de l'objectif pour lequel ils ont été créés, c'est-à-dire la mise hors d'état de nuire d'individus.

Faut-il poursuivre les réformes ? Oui, monsieur le sénateur. D'ailleurs, le Président de la République a décidé de mettre en place une *task force* autour de lui pour mieux analyser les phénomènes et mieux anticiper les risques. Cette réforme importante s'inscrit dans la continuité des réformes conduites par ses prédécesseurs, notamment le président Sarkozy, qui, aux termes du Livre blanc, a décidé d'instaurer le Conseil national du renseignement (CNR).

M. Michel Boutant, président. – Monsieur le Premier ministre, vous venez de nous parler relativement longuement de l'effort particulier consenti en faveur des services de renseignement et de la loi Renseignement. Permettez-moi de faire un lien avec les fiches S, alimentées par les renseignements collectés par le RT ou la DGSI, sur fond de lutte antiterroriste.

On dénombre un stock de 20 millions d'heures supplémentaires qui n'ont pas été réglées. Cette surcharge de travail provient de la lutte contre la délinquance et de la lutte antiterroriste. Quelle est votre analyse de la situation : le danger terroriste, les fichés S, un sujet polémique, et le surcroît de travail que cela entraîne ?

M. Bernard Cazeneuve. – Le niveau de menace reste extrêmement élevé. Aussi, l'ensemble des dispositifs dont dispose l'État doivent être mobilisés pour éviter la commission de nouveaux attentats. En disant cela, je soutiens le Gouvernement.

Alors que j'étais ministre de l'intérieur, des polémiques, provenant de sensibilités politiques différentes, ont parfois surgi, alors que, globalement, les lois étaient adoptées dans le consensus : j'ai bénéficié d'un fort soutien de l'opposition. Pour ma part, je n'agirai pas ainsi. Quand la situation est grave, la seule chose que doit faire une personne ayant exercé des responsabilités et qui sait la difficulté de l'exercice de ces responsabilités est de soutenir le Gouvernement. Je n'ai rien vu dans l'action du gouvernement actuel qui témoigne – bien au contraire ! – d'une baisse de la vigilance à l'égard du fait terroriste. Je dirai même plus : contrairement à ce qui a été parfois affirmé, le Gouvernement a inscrit dans la loi ordinaire les mesures de l'état d'urgence. Certains demandent le retour de l'état d'urgence, mais il faut ne pas avoir lu la loi d'octobre 2017 pour ne pas se rendre compte qu'une grande partie des mesures de l'état d'urgence y figurent déjà. Ce n'est pas parce que vous appelez une perquisition administrative une visite domiciliaire ou une assignation à résidence une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance que l'on est sorti de l'état d'urgence. D'ailleurs, le Gouvernement a prévu la date butoir de 2020, si j'ai bonne souvenance, date au-delà de laquelle le texte sera de nouveau réexaminé.

Je soutiens l'action du Gouvernement, car l'unité nationale ne saurait être mise en cause : quand un pays est menacé par la barbarie et des barbares, on ne ménage pas son soutien, notamment de la part de ceux qui ont exercé des responsabilités en d'autres temps. Cela n'empêche pas de dire les choses, et je les dis.

Concernant la question des fichés S, ma position n'a pas changé : la lutte contre le terrorisme est une lutte contre ceux qui veulent s'en prendre aux principes de l'État de droit et aux principes constitutionnels fondamentaux qui régissent le fonctionnement de nos institutions. On ne gagne pas la victoire contre le terrorisme en cédant aux terroristes ce que les principes constitutionnels les plus importants inscrivent au cœur de nos textes fondamentaux. Or l'article 66 de la Constitution, sur lequel le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer à plusieurs reprises, énonce très bien ce que sont les principes de droit qui doivent régir la mise en rétention ou en détention des individus. Mais ce n'est pas la seule raison qui me conduit à être très réservé.

Une fiche S est une fiche de mise en attention des services de renseignement en raison des interrogations qu'ils peuvent avoir sur le comportement d'un individu. Si vous mettez en rétention tous ceux sur lesquels vous êtes en attention, alors il n'y a plus de renseignement en France ; il faut le savoir. Tous ceux que vous surveillez sont ceux qui se

dissimuleront pour passer à l'acte ensuite. Il y aura alors beaucoup plus d'attentats, et vous affaiblirez considérablement les moyens, les outils, les missions du renseignement en France. Cette idée est attentatoire à l'état de droit dans ses grands principes et c'est une idée dont l'inefficacité est totale. Je l'ai souvent dit : 100 % de précaution ne signifie pas zéro risque, même si zéro précaution équivaut toujours à 100 % de risque.

Nous devons nous équiper, nous armer et nous améliorer chaque jour davantage, mais cela ne garantit pas, ne garantit jamais qu'il n'y aura plus d'attentats ; cela doit être dit honnêtement aux Français, par souci de vérité et de rigueur.

Oui, les attentats et les attaques terroristes sont très mobilisateurs d'énergie pour les forces de l'ordre. Concrètement, cela induit la mobilisation du renseignement en permanence, la mobilisation des unités de forces mobiles pour interroger le fichier des personnes recherchées (FPR) et le Système d'information Schengen (SIS), et faire en sorte que ceux qui sont identifiés par d'autres services de police comme présentant un risque puissent être mis hors d'état de nuire. Cela représente un stress, une angoisse pour les policiers. Le niveau de la menace peut conduire à des difficultés importantes.

M. Dominati m'a posé une question sur le lien entre la préfecture de police de Paris et la police nationale.

Pour ma part, j'ai toujours été un ardent partisan de la préfecture de police de Paris, mais peut-être parce que je suis un esprit d'un extraordinaire classicisme... J'appartiens au vieux monde. Du reste, le vieux monde s'appelle parfois la démocratie : de vieux élus viennent devant des sénateurs expliquer ce qu'ils ont fait, et c'est cela la démocratie !

J'ai été très frappé par l'efficacité, en cas de crise, de la coordination de tous les services du ressort du préfet de police, mais je sais que cette question fait débat. Compte tenu de l'importance de la capitale et de sa couronne, cette capacité de coordination immédiate constitue un atout considérable.

Faut-il fusionner la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) avec la DGSJ ?

M. Philippe Dominati. - Le directeur général de la police nationale n'est-il pas un peu affaibli par l'importance accrue des responsabilités inhérentes au préfet de police ? La police, c'est pour un tiers la préfecture de police et les deux tiers la police nationale.

M. Bernard Cazeneuve. - C'est vrai.

M. Philippe Dominati. - Le patron de la gendarmerie est le seul interlocuteur du ministre de l'intérieur.

M. Bernard Cazeneuve. - Plusieurs éléments sont à prendre en considération.

En période d'augmentation ou de baisse des effectifs, on envoie un signal très fort au ministère dans son ensemble et aux Français selon la manière dont on traite les deux structures. Pour ma part, j'ai toujours essayé de faire en sorte que l'on répartisse les effectifs entre le DGPN et le préfet de police de Paris en tenant compte des missions, des sujétions et de l'autorité de l'un et de l'autre.

Par ailleurs, j'ai toujours veillé à ce que la coordination entre les quatre grands directeurs du ministère - la DGPN, la DGGN, la DGSJ et le préfet de police de Paris - se fasse autour du ministre tous les lundi matin, à l'occasion d'un comité d'état-major. Si vous pilotez directement les équipes, avec une gestion globale des problématiques auquel le ministère est confronté, les tensions sont moindres. Cela relève du management, et on revient là au sujet évoqué précédemment.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Est-ce que cela allait toujours de soi ?

M. Bernard Cazeneuve. - Pas du tout. Permettez-moi de vous raconter une anecdote.

Lors de l'attentat de janvier 2015, les frères Kouachi commettent leurs crimes abjects contre *Charlie Hebdo*. Alors que nous les cherchons, une opération est déclenchée le soir à Reims. Dans la salle du fumoir au ministère de l'intérieur où sont réunis l'ensemble des directeurs généraux du ministère, je vois des journalistes des chaînes de télévision d'information en continu à un mètre des policiers du RAID qui sont en train d'intervenir. Je suis très en colère et leur demande de m'expliquer comment cela peut être possible. Constatant qu'il y a un défaut de coordination et un manque de communication entre les services, chacun redoutant peut-être qu'un autre service que le sien n'attrape les terroristes, j'indique alors que nous ne quitterons pas ce fumoir aussi longtemps que ces derniers n'auront pas été retrouvés. Comme il y a eu ensuite les attentats de Montrouge et de l'Hyper Cacher, puis le grand défilé du dimanche, nous n'avons quitté cette salle que le mardi matin, dans un grand état d'épuisement.

Lors de cet épisode humain extrêmement difficile, poignant, réunissant des hommes exerçant des responsabilités et ayant à faire des choix tactiques - fallait-il prendre le risque de retirer les forces de Dammartin-en-Goële parce qu'on nous avait indiqué que les frères Kouachi pouvaient se trouver ailleurs en région parisienne et prendre le risque de les laisser s'échapper ? -, la coordination a été exceptionnelle. La tension, l'agacement que vous avez évoqué, ont conduit à donner des instructions très fermes.

Le ministère de l'Intérieur, pour lequel j'ai un attachement sans limite compte tenu de ce que nous y avons vécu collectivement, est

extraordinaire de loyauté, d'engagement et de fidélité. C'est un ministère dont la dimension humaine est exceptionnelle, mais qui ne peut pas être piloté sans coordination permanente. Si l'on ne fait pas attention aux gens, aux relations qu'ils entretiennent entre eux, si l'on ne veille pas à la coordination, alors le risque que vous évoquez est possible.

Les enseignements que je tire de mon expérience, c'est que la gestion du ministère de l'Intérieur n'est pas simplement une question de moyens ou de structure, même si j'ai été heureux de bénéficier de moyens supplémentaires. Comme dans tout ministère comprenant des individus sous tension, car ils prennent des risques et exposent leur vie, le management et la relation interpersonnelle sont fondamentaux. La relation entre la préfecture de police et la police nationale ne fonctionne que s'il existe des dispositifs de rencontre et de coordination permanents, d'équilibrage des forces, des moyens et des ressources.

Monsieur Leroy, vous dites que la police et la gendarmerie n'ont rien à faire ensemble et que la gendarmerie doit relever du ministère de la défense. Je ne le pense pas. Ces deux forces sont certes culturellement très différentes. Elles ont appartenu à des ministères différents. L'une a été amenée à intervenir sur des théâtres d'opérations extérieures, pas l'autre. Les règles d'engagement du feu, même si elles ont été harmonisées par la jurisprudence, ont longtemps été différentes. Cela étant dit, dans les périodes de crise, cette différence de culture a été un facteur extraordinaire d'efficacité, car elle a créé de l'émulation, des échanges d'expérience et de la complémentarité.

À titre d'exemple, si les modalités d'intervention du RAID, de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI) et du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) ont parfois été sources de tensions, elles ont aussi donné lieu à des échanges d'expériences, à des opérations communes, à des rencontres entre les acteurs, notamment entre les patrons des trois unités, puis entre les patrons de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale. Des entités dotées de moyens humains ont été créées. Un schéma définit les conditions d'intervention de ces forces, notamment en cas de tuerie de masse. J'ai constaté, lors de la tragédie de Trèbes, que le schéma mis en place sur l'ensemble du territoire national a fonctionné. On a su comment les forces devaient intervenir et on est aujourd'hui en mesure d'analyser la manière dont elles sont intervenues.

Enfin, des procédures ont été mises en place pour les opérateurs d'importance vitale, pour les sites SEVESO et les sites nucléaires, mais je ne peux pas les rendre publiques ici, alors que cette séance est publique ! Les ministres compétents pourront vous donner des informations de nature à vous rassurer sur ce sujet, à huis clos.

M. Alain Cazabonne. – Un responsable du renseignement en Gironde me disait récemment que les médias devaient cesser de parler des

personnes fichées S, lesquelles seraient au nombre de 25 000, car cela affole la population, qui sait que l'on ne peut pas toutes les surveiller. Ce fichier comprend toutes sortes de gens. Il existerait un second fichier, de personnes beaucoup plus surveillées. Qu'en pensez-vous ?

Mme Gisèle Jourda. – Je suis encore sous le coup des événements qui se sont produits dans ma ville. Je tiens à saluer la rapidité d'intervention des forces de l'ordre, qui a permis d'éviter un drame. Je salue également l'entente parfaite entre ces différentes forces, ainsi que la coordination avec les collectivités locales et la police municipale.

J'étais présente au QG auprès du préfet. Cet attentat nous a permis de nous rendre compte que nous devons nous protéger des médias en de telles circonstances, lesquels sont prévenus plus vite que les élus locaux et se rendent immédiatement sur place.

Je me suis également rendu compte que les forces de sécurité sur le terrain ne disposaient pas des informations des services de renseignement, notamment celles qui figurent dans le fameux fichier S. Comment faire en sorte qu'elles puissent les connaître ?

Enfin, comment renforcer la surveillance sur les réseaux sociaux des personnes connues et détectées, dans le respect des libertés bien sûr, afin de protéger nos concitoyens ?

M. Bernard Cazeneuve. – L'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), qui a été mis en place, rassemble tous les acteurs de la lutte antiterroriste. Il accède au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), et permet, autour du ministre, aux différents services d'échanger entre eux. Je ne sais pas ce qu'est devenu cet état-major, qui a été extrêmement utile au cours des derniers mois du précédent gouvernement. En tous les cas, cet état-major est dupliqué au niveau local. Les préfets sont censés réunir autour d'eux l'ensemble des services pour permettre l'échange d'informations que vous évoquez, comme je l'ai prévu dans les circulaires et les instructions que je leur ai adressées. Les choses doivent normalement fonctionner de la sorte.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions très sincèrement, monsieur le Premier ministre, d'avoir répondu à nos questions.

M. Bernard Cazeneuve. – Cela m'a fait très plaisir de revenir dans cette assemblée. Je dois à la vérité de dire que cela a même suscité de ma part un peu de nostalgie !

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition du Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie,
et du Dr Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences
des universités, expert agréé par la Cour de cassation**

(Mardi 10 avril 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et M. Alain Miras, médecin-conseil national du Fonds de garantie, médecin légiste, expert judiciaire agréé près la Cour de cassation.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser et de comprendre les causes du mal-être qui semble actuellement prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Pour cela, il nous est d'abord nécessaire d'acquérir une vision objective de la situation, en particulier en ce qui concerne les suicides au sein de la police et de la gendarmerie nationale. Ayant participé à l'étude épidémiologique sur les suicides au sein de la police nationale entre 2005 et 2009, vous pourrez nous expliquer les conditions nécessaires pour garantir le caractère scientifique d'une telle enquête, mais aussi la portée et les limites des résultats que vous avez obtenus.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun à votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Gaëlle Encrenaz et M. Alain Miras prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je me permettrai d'engager la discussion à travers cinq questions.

Pouvez-vous nous dresser un panorama actualisé du taux de suicide observé dans la police nationale et des différences observées par rapport au reste de la population et à d'autres institutions comparables comme la gendarmerie nationale, les armées ou certaines entreprises privées ? L'étude de l'INSERM de 2010, à laquelle vous avez contribué, avait conclu que le risque de suicide dans la police était supérieur de 36 % à celui du reste de la population.

Dans quelle mesure la prévalence du suicide chez les policiers est-elle due à des éléments propres à cette institution ? Avez-vous identifié des biais statistiques ? La police nationale est en effet principalement composée

d'hommes appartenant à une tranche d'âge pour laquelle le taux de suicide est le plus important dans la population générale, et ses agents ont accès à leur arme de service, y compris en dehors du service depuis le drame de Magnanville.

Quels sont les éléments propres à la police nationale favorisant les suicides

- risques psychosociaux propres à cette institution, rapport à la violence, situation financière et matérielle souvent peu favorable, notamment pour les jeunes policiers ?

Quel regard portez-vous sur les dispositifs de lutte contre les suicides existant dans la police nationale - service de soutien psychologique opérationnel ou SSPO et « plan suicide », dont le renouvellement est actuellement en cours ?

Au-delà de l'amélioration des dispositifs existants et proposés, pensez-vous que des évolutions plus générales au sein de la police nationale, comme le développement de la pratique du sport, une amélioration des formations ou un meilleur accompagnement des managers pourraient limiter le nombre de suicides ? Nos investigations nous conduisent à nous demander si l'esprit de corps et de cohésion qui règne au sein de la gendarmerie ne permet pas aux gendarmes de mieux résister à l'adversité que les policiers.

Mme Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie. - Je le précise d'emblée, je ne suis pas une spécialiste de la police, mais de la prévention du suicide en général et des liens entre suicide et travail.

L'enquête que vous avez citée date de 2010. Elle répondait à un appel d'offres de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et n'a pas été réactualisée depuis. Elle ne porte que sur la police, et non sur la gendarmerie. Nous ne pourrions donc pas vous communiquer de chiffres plus récents.

M. Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé, par la Cour de cassation. - J'ai demandé à plusieurs reprises une réactualisation de cette étude, notamment à l'occasion des formations que j'ai dispensées aux élèves commissaires de l'école de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Il serait opportun de la mettre à jour, au regard des événements des trois dernières années, mais ce n'est manifestement pas une priorité.

M. Michel Boutant, président. - Les suicides sont-ils plus nombreux parmi les catégories subalternes que parmi les catégories intermédiaires ou supérieures des forces de sécurité ?

Mme Gaëlle Encrenaz. - Notre étude a révélé que le taux de suicide le plus élevé - 40,5 suicides pour 100 000 fonctionnaires - concernait les commandants de police, avec toutefois un intervalle de confiance compris

entre 24,9 et 56,1. L'interprétation des résultats sur une période de quatre ans reste en effet délicate, les effectifs du cadre étant relativement faibles et les taux pouvant connaître d'importantes variations d'une année à l'autre.

M. Michel Boutant, président. – Qu'entendez-vous exactement par « intervalle de confiance » ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Il s'agit d'un intervalle contenant le taux estimé avec un degré de confiance de 95 %.

M. Alain Miras. – L'intervalle est plus faible pour les gardiens de la paix, compris entre 28,1 et 38 suicides pour 100 000 agents, et les statistiques plus fiables en raison de l'effectif plus important du cadre.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Avant de vous présenter les résultats de l'enquête de 2010, je commencerai par un rapide état des lieux.

Avec 800 000 décès par an, le suicide est la treizième cause de mortalité dans le monde. En France, on dénombrait près de 9 000 décès en 2015 – 13,9 pour 100 000 habitants, presque trois fois plus que les accidents de transport – et 200 000 tentatives de suicide environ chaque année.

Entre 60 % et 90 % des conduites suicidaires sont associées à un trouble mental, le plus souvent une dépression, et 50 % des personnes décédées par suicide avaient déjà fait une tentative.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les tentatives de suicide ne sont-elles pas largement sous-estimées ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Ne sont comptabilisées que les tentatives à la suite desquelles les personnes ont été en contact avec le système de santé. Beaucoup de tentatives passent sans doute inaperçues.

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. Le suicide est un processus complexe qui associe de nombreux facteurs, souvent étroitement liés.

M. Michel Boutant, président. – Élu d'un canton rural, j'ai remarqué que certaines familles étaient plus touchées par le suicide que d'autres. J'ai plus particulièrement en tête quatre familles, qui ont malheureusement connu un ou deux suicides par génération. Existe-t-il une prédisposition familiale ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Les facteurs de risques familiaux ont été étudiés à plusieurs reprises. La composante familiale des troubles dépressifs est connue, et des études montrent que certains gènes pourraient accroître la vulnérabilité au suicide. La survenue d'un ou de plusieurs suicides dans une famille donnée constitue enfin un facteur d'apprentissage sur la manière de mettre fin à ses jours.

M. Alain Miras. – Il n'est pas rare de constater dans des familles des cas de suicide du père et du fils au même âge, dans les mêmes conditions.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Le lien entre suicide et travail est très ambivalent, le travail étant à la fois un facteur de protection – plusieurs études montrent une corrélation entre taux de chômage et taux de suicide – mais aussi un facteur de risques. Les professions médicales, les forces de l'ordre et les agriculteurs sont traditionnellement plus touchés. Cela tient à la masculinité de ces professions, à l'accès à un moyen légal sur le lieu de travail, en ce qui concerne les forces de l'ordre, ainsi qu'à des facteurs directement liés à l'exercice de ces professions – stress, pression psychologique, manque de marge de manœuvre...

Toutes les études nationales et internationales montrent que les forces de l'ordre ont un risque de décès par suicide plus élevé que les autres professions. C'était d'ailleurs l'une des raisons du marché public lancé par l'IGPN en 2008.

Les objectifs de notre étude étaient de comparer les données de mortalité avec celles de la population générale et de professions « similaires », d'identifier les facteurs personnels et professionnels associés au suicide, de décrire les dispositifs institutionnels et les mécanismes informels de réponse au risque suicidaire, de faire un bilan des modalités de prise en charge et, enfin, de proposer des stratégies pour le dépistage, la prévention et la prise en charge des conduites suicidaires.

S'agissant tout d'abord des éléments statistiques sur la période 1989-2009, le taux de suicide des policiers, après avoir diminué entre 1989 et 1994, a fortement augmenté jusqu'en 1996 et la création du SSPO, avant de connaître de nouveau une relative diminution.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'étude a-t-elle été commandée après une vague de suicides dans la police ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Je ne pourrai pas vous répondre précisément. Entre 1998 et 2009, on a dénombré très exactement 559 décès par suicide dans la police.

M. Alain Miras. – Il est difficile de savoir précisément pourquoi cette enquête a été commandée en 2008. En revanche, tous nos interlocuteurs institutionnels avaient tendance à s'attribuer la paternité de la demande... Globalement, les statistiques de suicides étaient stables, mais un ou deux commissaires avaient mis fin à leurs jours dans des conditions qui avaient marqué les esprits. C'est peut-être l'une des explications.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Le taux de suicide des policiers, de 33,3 pour 100 000 entre 2005 et 2009, reste dans tous les cas supérieur à celui de la population générale. En tenant compte des différences de structures sociodémographiques par âge et sexe, on estime, comme vous l'avez

souligné en introduction, monsieur le rapporteur, que le taux de suicide dans la police est supérieur de 36 % à celui de la population générale.

Le nombre de décès est un peu plus élevé chez les 51-60 ans, sans que l'écart entre les différentes tranches d'âge soit pour autant réellement significatif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En revanche, il semblerait que le nombre de suicides augmente sur la dernière décennie.

M. Michel Boutant, président. – L'an dernier, 51 policiers et 17 gendarmes se sont suicidés.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Il faut aussi tenir compte de l'augmentation des effectifs.

M. Michel Boutant, président. – Certes, mais depuis le début de l'année, l'augmentation du nombre de suicides est conséquente : on compte déjà 10 suicides de gendarmes pour les trois premiers mois de 2018.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Entre 1998 et 2009, 66% des policiers s'étant suicidés ont utilisé une arme à feu. Dans 53 % des cas, il s'agissait de leur arme de service.

Une deuxième étape de l'étude a consisté à explorer plus finement les 49 cas de suicides de policiers survenus en 2008 par la méthode de l'autopsie psychologique. Concrètement, les données disponibles sur la personne – assurance maladie, hôpital, travail – ont été analysées et des psychologues ont interrogé des personnes ayant connu le défunt – un proche, un collègue de travail ainsi que le responsable hiérarchique.

Les psychologues ont recueilli différentes données sur les événements de vie, les particularités du décès, la personnalité, le stress au travail, les diagnostics psychiatriques probables et le niveau d'agressivité puis les ont compilées dans un calendrier de « trajectoire de vie », conçu par Monique Séguin, professeure de psychologie au Québec. Un panel multidisciplinaire de 10 experts a ensuite évalué par consensus chacun des dossiers pendant 6 jours, en attribuant un « score d'adversité » de 1 à 6 pour chaque période de vie. On a généralement constaté une accumulation des difficultés au fil du temps, avant le passage à l'acte suicidaire.

Sur les 49 cas étudiés, 39 dossiers ont été jugés exploitables. Il s'agissait d'hommes à 82 %, dont l'âge moyen était de 36 ans, 50 % étant mariés ou en couple. On a estimé que des difficultés psychologiques avaient contribué au passage à l'acte dans 75 % des cas, la vie affective dans 59 % et la vie professionnelle dans 36 %. Sur les 39 personnes étudiées, 24 présentaient des troubles de l'humeur, 12 avaient déjà tenté de se suicider et 22 avaient déjà eu recours à des soins avant le passage à l'acte.

En utilisant les données des scores d'adversité déterminés par l'expertise, nous avons attribué un score pour chaque période de l'existence

et, ainsi, pu mettre en évidence quatre typologies de trajectoire de vie au sein du panel étudié. La première concerne dix individus : dans le cadre d'une existence sans adversité connue, un événement isolé survient, crée une détresse et conduit à un passage à l'acte dans un délai rapproché, souvent avec une arme de service. Cette trajectoire, pour laquelle la prévention est particulièrement délicate, rassemble majoritairement des hommes et le facteur professionnel y joue un rôle déterminant. La deuxième trajectoire s'applique à onze cas ayant connu des difficultés dès l'enfance. Une consommation élevée d'alcool et des antécédents de tentative de suicide ont été également observés. La troisième trajectoire se rapproche des critères de la première, mais le passage à l'acte suicidaire y est moins rapide ; il constitue davantage l'issue à une accumulation de difficultés relevant de diverses sphères, notamment la vie affective, que la conséquence d'un événement isolé. Elle s'applique à cinq individus du panel, majoritairement des femmes. Enfin, la quatrième trajectoire, dont ressortent cinq dossiers, concerne des individus victimes d'abus et de négligences dans l'enfance. Le score d'adversité s'améliore lorsque la sphère familiale s'éloigne à l'âge adulte, mais, du fait de leur vulnérabilité, tout élément susceptible de dégrader une situation peut conduire à un suicide chez les individus concernés.

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. Les facteurs de vulnérabilité les plus fréquents concernaient la sphère affective et celle des relations avec les parents, les fragilités en lien avec l'exercice du métier apparaissant de fait moindres : dans un tiers des cas, la vie professionnelle avait contribué (« beaucoup » dans 13 % des cas, « modérément » dans 23 % des dossiers) au passage à l'acte suicidaire. Il convient en outre de remarquer que la vie privée comme la vie professionnelle sont également facteurs de protection.

La détermination de quatre trajectoires de vie distinctes conduisant à un suicide réfute l'hypothèse d'un profil unique d'individu suicidaire et confirme, partant, la nécessité d'une vigilance pluridisciplinaire, du dépistage à la prise en charge. Pour les cas relevant de la première trajectoire, l'arme de service est utilisée impulsivement, par des hommes, en conséquence d'un événement de vie isolé : à rebours des exemples appartenant aux trois autres types de trajectoires, la sphère professionnelle y occupe une place prépondérante et l'accès au moyen léthal apparaît déterminant.

M. Alain Miras. – Parallèlement à l'enquête, nous avons mené une cinquantaine d'entretiens avec les acteurs de la police nationale s'agissant de la prévention du passage à l'acte, afin de disposer des éléments d'information nous permettant de décrire les modalités de gestion du

phénomène suicidaire (acteurs concernés, niveau des connaissances, représentation et perception du sujet, attentes des services). Si l'ensemble des services n'a pu être contacté, nous avons néanmoins interrogé quarante-neuf personnes : chefs de service, chefs d'unité ou de brigade, partenaires sociaux, services de médecine du travail (statutaire et de prévention), auprès desquelles l'information fut difficile à obtenir au-delà de considérations générales en raison de l'opposition du secret médical, assistantes sociales, SSPO (directrice et psychologues), responsables des ressources humaines et responsables de la formation de la police nationale. Parmi les services rencontrés, nous dénombrons notamment dix ou onze syndicats, sans lesquels cette enquête n'aurait pas été menée, des CRS, le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) du Rhône et la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde – deux contacts facilités par mes affectations successives à Lyon et à Bordeaux –, et la sous-direction de la police technique scientifique (PTS).

La méthode retenue consistait en des entretiens non directifs retravaillés de façon à pouvoir les exploiter. Les thèmes abordés relevaient de la spécificité du métier de policier, sur laquelle l'ensemble des personnes interrogées a insisté. Le recrutement et l'affectation dans un premier poste, souvent en Ile-de-France pour des fonctionnaires d'origine majoritairement provinciale, parfois adjoints de sécurité, avant une mutation francilienne consécutive à leur succès au concours, apparaissent facteurs de déstabilisation et de vulnérabilité en ce qu'ils entraînent un déménagement, source éventuelle de déracinement et de rupture avec le milieu familial.

Parfois, les conditions de logement de ces policiers sont frustrées : certains dorment dans leur voiture ou se partagent un minuscule studio. Par ailleurs, l'exercice du métier de policier expose à la violence, physique autant que psychologique, même s'il convient, comme pour la température, de distinguer le ressenti du subi. Nos interlocuteurs ont évoqué une charge de travail croissante à effectifs constants, des affaires de plus en plus complexes, la difficulté, mêlée de fierté, à être policier en permanence et pas seulement au cours du service, ainsi qu'une pression hiérarchique et judiciaire écrasante en raison d'injonctions contradictoires et de modifications législatives itératives nécessitant des adaptations fréquentes souvent mieux connues des services du procureur que de la hiérarchie policière.

Ils ont également fait état de la stigmatisation crainte en cas d'arrêt de travail ou de retrait du port d'arme. A l'instar de l'administration pénitentiaire, les services de police sont le lieu de conflits de génération entre fonctionnaires : les supérieurs hiérarchiques peuvent y être plus jeunes que leurs troupes et mieux maîtriser certaines méthodes de travail, notamment lorsqu'elles impliquent de nouvelles technologies. Nous ont en outre été rapportés des cas de harcèlement professionnel sous différentes formes.

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 nombreuses interventions.

Outre la dégradation des conditions de travail et les rapports insatisfaisants avec la population, les services interrogés ont rappelé les violences propres à l'exercice de leur métier, y compris psychologiques – je pense notamment au traumatisme que constitue l'écoute de certains enregistrements de sévices et d'actes de barbarie par la PST.

En matière de prévention des actes suicidaires, les intervenants sont multiples : au côté des assistantes sociales interviennent le SSPO pour la prise en charge psychologique, ainsi que les services de médecine statutaire et de prévention, lesquels, ne poursuivant pas les mêmes objectifs, peuvent être amenés à entretenir des relations pour le moins tendues. Nous nous sommes intéressés aux actions de prévention menées dans les commissariats et au bilan qui pouvait en être tiré. Dans ce cadre, nos interlocuteurs ont formulé diverses propositions que retrace notre enquête. Tous ont notamment insisté sur la nécessité de renforcer le dépistage et de faire la promotion des moyens d'alerte (campagnes de sensibilisation, groupe de soutien, brochures ad hoc, etc.), parfois méconnus des fonctionnaires. S'agissant de la prise en charge, il est proposé de développer le SSPO, de favoriser les aménagements de postes et d'améliorer la communication de la hiérarchie lorsque survient un suicide. Les avis sont partagés concernant les modalités de désarmement et le dépôt de l'arme à la fin du service, tant le sujet demeure tabou. Il est pourtant avéré qu'en Grande-Bretagne, où les policiers ne sont pas armés, leur taux de suicide est inférieur... L'absence d'arme semble toutefois dangereuse à des policiers qui, rentrant dans certains quartiers à l'issue de leur service, pourraient être reconnus et importunés. Quoi qu'il en soit, la question se pose, depuis les attentats, de manière très différente qu'au moment de notre enquête. Enfin, nos interlocuteurs ont estimé qu'un travail devait être mené sur les conditions de travail et le stress professionnel via notamment l'amélioration de l'image de la police auprès du public, la reprise du dialogue avec la hiérarchie et la responsabilisation des chefs de brigade et d'État-major en la matière.

Il ressort de nos entretiens que la connaissance des situations à risque (tentative de suicide, modification des habitudes, des attitudes et du comportement, difficultés personnelles, dysfonctionnements professionnels, troubles du comportement et de l'humeur) favorise le dépistage, qui pourrait, bien que cela soit complexe et coûteux, être effectué dès l'école de police par une étude de la trajectoire de vie et de la biographie des candidats

et un avis systématique d'un psychiatre en cas de doute. Reste à déterminer s'il disposerait ou non d'un droit de veto. Le dépistage peut être réalisé par chacun et, en cela, la vigilance et la protection de l'environnement professionnel sont essentielles, même s'il apparaît que les partenaires sociaux (80 % des policiers sont syndiqués) représentent des interlocuteurs privilégiés. L'alerte auprès d'un ou plusieurs services médico-sociaux compétents doit être facilitée et la coordination entre les acteurs améliorée. La prise en charge psychologique assurée par le SSPO semble fonctionner convenablement, mais la collaboration entre psychologues et psychiatres mérite d'être renforcée. S'agissant de la prise en charge médicale, les deux services compétents apparaissent par trop cloisonnés et le secret professionnel peu à même de faciliter l'échange d'informations.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les professionnels ont parfois une vision fort extensible du secret...

M. Alain Miras. – Cela varie selon les services. Il semblerait utile, à défaut de partager le secret professionnel, d'établir un dossier partagé entre assistantes sociales, psychologues et médecins. Une prise en charge efficace ne peut non plus faire l'impasse sur la lutte contre la stigmatisation professionnelle et médicale dont sont victimes les fonctionnaires dépistés suicidaires. Elle doit également s'attacher à combattre, au travers de campagnes d'information et de prévention, les conduites addictives que constitue la consommation d'alcool et de drogues, ces dernières étant plus difficilement détectables sauf au travers d'un dépistage capillaire.

Une réflexion doit, en outre, être menée concernant l'arme de service, dont le port représente une spécificité symbolique du métier mais qui est à l'origine de plus de la moitié des morts par suicide. Dans de très nombreux cas, l'acte est commis à l'issue d'une période de congés ou d'arrêt maladie : la reprise d'arme ne devrait pas alors être possible avant le retour effectif du policier dans son service, ce qui, dans certains dossiers, n'a pas été le cas. En outre, en cas de retrait pour des raisons médicales, l'arme ne devrait pouvoir être remise que par le supérieur hiérarchique. Quant à la procédure de retrait elle-même, souvent mal vécue, elle mériterait de faire l'objet d'actions de communication pour en faire comprendre la nécessité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les responsables de la police nationale que nous avons interrogés sur la question du port d'arme jusqu'au domicile du policier ont rappelé que la question avait changé d'ampleur depuis le drame de Magnanville. La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) s'y est montrée plus hostile, mais il est vrai que les gendarmes vivent au sein des casernes...

M. Alain Miras. – Le problème est évidemment différent pour les policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La suppression de l’arme est vécue comme une rétrogradation et, partant, peut aggraver le mal-être d’un individu déjà fragilisé.

M. Alain Miras. – La possession d’une arme représente évidemment un facteur de risque, mais la question n’est pas aisée : certaines femmes policières sont rassurées avec une arme dans leur sac et certaines ont évité ainsi une agression. Il serait plus facile, au nom de la prévention, de limiter le port d’arme au temps du service, mais serait-ce vraiment déterminant ? Quoi qu’il en soit, les conditions de travail et le stress professionnel, composantes essentielles de l’équilibre psychologique des fonctionnaires de police, doivent être au cœur des politiques de prévention et de dépistage.

En conclusion, notre enquête a montré que le risque de suicide dans la police nationale sur la période 2005-2009 était supérieur de 36 % à celui de la population générale, notamment en raison de la sur-suicidalité des policiers de moins de trente-six ans. En outre, la totalité des fonctionnaires ayant mis fin à leur jours présente les signes d’une détresse psychologique ressortant, à une exception près, d’un trouble psychiatrique, majoritairement de type dépressif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans la police comme dans la gendarmerie, l’équilibre psychologique du candidat constitue un critère de sélection majeur des recruteurs, tous nous l’ont affirmé. Les fonctionnaires des forces de sécurité sont censés être plus solides que la moyenne de la population.

M. Alain Miras. – Nous pouvons l’espérer. Mais qu’en est-il lorsqu’un psychologue oppose son veto à un recrutement ? Le candidat est-il refusé ? Il me semble que le critère psychologique n’est pas exclusif.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je comprends que, pour les besoins de l’enquête, vous ayez eu recours à une catégorisation des trajectoires de vie, mais il me semble néanmoins que, parfois, les épreuves traversées peuvent, au contraire, rendre un individu plus combatif. Les différents facteurs de vulnérabilité sont bien exposés dans votre présentation, qui fait efficacement apparaître le rôle important joué par la sphère professionnelle, notamment les répercussions, sur la vie familiale, des horaires variables, des mutations et des difficultés de logement. La relation au travail peut, plus que la trajectoire de vie, être source de détresse. Vous avez estimé pertinent que la hiérarchie communique autour d’un suicide, mais, lors d’un déplacement dans un commissariat, il nous est apparu que de graves difficultés de communication pouvaient exister entre hiérarchie, policiers de la base et personnel administratif. Quant à l’utilisation de l’arme de service, il me semble qu’un individu qui souhaite en finir trouve un moyen d’y arriver, quel qu’il soit...

M. Alain Cazabonne. – Pour quelle raison existe-il, dans la police, une proportion plus élevée de suicides ? Est-ce dû à la facilité d’accès aux

armes ? Aux conditions particulières de travail ? D'autres professions sont également victimes de ce phénomène ; récemment, un jeune élu s'est jeté d'un pont...

Mme Brigitte Lherbier. – Je m'interroge sur la toute-puissance du psychologue dans le processus de recrutement. Un étudiant de ma connaissance ayant obtenu une excellente moyenne au concours de la gendarmerie s'est ainsi vu opposer un veto, sans appel ni recours possible. Je fus son professeur pendant quatre ans sans remarquer aucun signe inquiétant. C'est une carrière avortée ! Qu'en pensez-vous ?

M. Michel Boutant, président. – Comment se situe la France, s'agissant du taux de suicide dans la police, par rapport aux autres pays européens ? Quelle comparaison peut-on établir avec d'autres professions, notamment du monde agricole et au sein d'Orange ?

M. Alain Miras. – Je suis expert, madame Lherbier, pas psychologue. Lors d'expertises psychiatriques, les avis peuvent diverger, à l'instar des procès d'assises où les experts peuvent se livrer à de véritables luttes. En effet, ils se fondent sur un matériau déclaratif et les accusés intelligents savent modifier leur discours en fonction des experts auxquels ils s'adressent. Le sujet du veto est complexe. Se fonde-t-il sur un entretien ou sur un test ? À mon sens, il est préférable d'intégrer un fonctionnaire à risque, de le surveiller et de le prendre en charge. À cet égard, la suppression du service national, où l'armée prenait soin de dépister et de soutenir les profils à risque suicidaire, est dommageable. Heureusement toutefois, les traitements médicaux se sont très largement améliorés. Dans le cas que vous nous avez présenté, votre étudiant avait-il eu affaire à un psychologue ou à un psychiatre ?

Mme Brigitte Lherbier. – C'était un psychologue.

M. Alain Miras. – Il serait préférable qu'un psychiatre, qui est médecin, soit également associé à la procédure de recrutement.

Mme Gaëlle Encrenaz. – La réponse à votre question, monsieur Cazabonne, n'est guère aisée. Les suicides policiers ressortent de la conjonction de plusieurs facteurs de risque dont, ceux, très spécifiques, liés à l'exercice de leur métier (accès à l'arme, conditions de travail, etc.).

M. Alain Cazabonne. – La pression professionnelle n'est pas moins importante dans bien des entreprises privées, où l'emploi à vie n'est pas garanti...

Mme Gaëlle Encrenaz. – Certes, mais les policiers se sentent victimes de discrimination au sein de la population.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons, depuis le début de notre commission d'enquête, eu à de multiples reprises, et récemment encore lors de notre déplacement à Coulommiers, l'occasion d'observer et de comprendre le mal être policier.

Mme Gaëlle Encrenaz. - Il est des choses fort difficiles dans la pratique de ce métier...

M. Alain Cazabonne. - Vous estimez que la mauvaise perception de la population serait une cause de ce mal être. Pourquoi, dans ce cas, les contrôleurs du fisc, dont le public a une détestable opinion, ne se suicident-ils pas plus ?

Mme Gaëlle Encrenaz. - Vous avez évoqué, madame Paimond-Pavero, l'enjeu de l'accès à une arme létale sur le lieu de travail, essentiel dans le cadre de la réflexion sur la prévention des suicides. Les études indiquent effectivement que, par exemple, lorsque la barrière d'un pont est rehaussée, le taux de suicide diminue dans la ville concernée : les individus suicidaires ne se sont pas reportés en masse vers d'autres moyens de se donner la mort. Mais cette solution ne supprime ni la détresse ni la souffrance, qui doivent être prises en charge au long de la trajectoire de vie et dans chaque sphère de celle-ci.

M. Michel Boutant, président. - Nous vous remercions.

**Audition de M. Pascal Lalle,
directeur central de la sécurité publique**

(Mardi 10 avril 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (DCSP).

Je rappelle que nous avons déjà entendu le directeur général de la police nationale, le directeur des ressources et des compétences et le médiateur de la police nationale.

Cette audition doit nous permettre de traiter plus précisément des questions qui concernent les agents de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). Il s'agit de la plus importante direction active de la police nationale en effectifs, et notamment celle qui compte le plus grand nombre de gardiens de la paix. Si l'on en croit les auditions que nous avons menées jusqu'à présent, une grande partie des difficultés rencontrées par les policiers concernent au premier chef les agents de la DCSP, qui sont « en première ligne » face à la délinquance et à l'insécurité quotidiennes.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Lalle prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été mise en place après la nouvelle vague de suicides qui a touché les gendarmes mais surtout les policiers. Ces derniers nous ont fait part de leur colère et de leur mal-être profond, en dehors de tout cadre syndical. Nous avons auditionné depuis des mois et il nous est apparu que leurs difficultés étaient dues à plusieurs facteurs : sous-investissements depuis des décennies et changements brutaux de doctrines politiques à partir des années 1990 sans moyens suffisants pour satisfaire aux missions assignées. En outre, ces dernières années, les forces de l'ordre ont été extrêmement sollicitées du fait de la résurgence du terrorisme, des migrations et des grands événements nationaux.

Mais il nous est aussi apparu qu'en dépit des mêmes difficultés rencontrées, la gendarmerie tenait bien mieux moralement que la police, dont la cohésion nous est apparue moindre. On nous a dit les gendarmes cultivaient un esprit de corps, alors qu'il existait un esprit de castes entre les

corps de la police. À titre d'exemple, un général de gendarmerie parle d'un brigadier comme d'un camarade, chose impensable entre un commissaire et un gardien de la paix.

Ces corps distincts, qui n'ont pas reçu la même formation et qui ne travaillent pas ensemble, n'ont-ils pas été encore plus opposés les uns aux autres du fait de la politique du chiffre ? Certaines personnes nous ont d'ailleurs affirmé que cette politique n'avait jamais existé tandis que d'autres estiment qu'elle n'est plus en vigueur.

Sur tout le territoire, le malaise des unités est récurrent et son expression nous a tous surpris. En outre, le mal-être semble plus profond au sein des forces de sécurité publique que dans les forces mobiles. Est-ce parce que ces dernières sont moins disponibles pour prêter main forte aux premières ? Quoi qu'il en soit, le taux de suicide y est plus important, peut-être en raison d'un esprit de corps moins prononcé.

En 2010, votre direction a demandé à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) de lancer une étude sur les suicides, mais vous ne semblez pas y avoir donné suite. Estimez-vous que la prévention des risques psycho-sociaux dans la police nationale soit suffisante ? Le management et la formation initiale et continue ne mériteraient-ils pas d'être revus ?

Alors que le manque d'effectifs est patent, on va vous demander de renforcer le contact avec nos concitoyens. En outre, la directive européenne sur le temps de travail va vous contraindre à réduire les horaires des policiers. Pensez-vous que les moyens budgétaires affectés aux personnels vous permettront de résoudre cette équation ?

Se posent aussi des questions matérielles : nous avons constaté l'immense misère des commissariats, et je ne parle pas seulement de celui de Coulommiers que nous avons visité la semaine dernière. Les policiers travaillent dans des conditions dégradées. Or, à chaque fois que nous interrogeons l'exécutif, on nous répond que la situation s'est améliorée par rapport à l'année précédente. Pourtant, qu'il s'agisse de l'immobilier ou des véhicules, nous avons la nette impression que la situation continue à se dégrader. De quels moyens devriez-vous disposer pour parvenir à un niveau décent pour exercer vos missions ?

Les policiers, comme les gendarmes, nous disent passer les deux-tiers de leurs temps à la procédure, ce qui ne leur laisse qu'un tiers de temps pour leurs missions opérationnelles. La réforme annoncée de la procédure pénale vous permettra-t-elle de dégager du temps pour mener à bien vos tâches indispensables ? Pensez-vous que les charges indues qui pèsent sur vous seront enfin allégées ? Je fais notamment allusion aux transfèrements dans les centres de rétention et aux procédures que la police nationale doit prendre en charge, à la suite des interventions des polices municipales. Quelles sont les charges qui resteront de votre ressort ? Vos réponses nous

permettront d'enrichir les préconisations que nous présenterons dans notre rapport.

Pour ce qui est des rapports entre les policiers et la population, les caméras individuelles permettent de réduire les tensions et de rassurer les policiers sur la suite pénale apportée aux outrages et rebellions. Hélas, ces caméras ne sont pas encore systématiques.

M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique. – Vous avez dressé un tableau gris foncé, pour ne pas dire noir, de la police nationale, que je ne partage pas totalement, même si des questions restent en suspens et des améliorations sont souhaitables.

Je suis commissaire de police depuis 1978 : j'ai connu toutes les périodes que vous avez évoquées. Je suis en charge de la direction centrale de la sécurité publique depuis un peu plus de cinq ans, ce qui m'a permis de vivre les derniers épisodes dramatiques au plan de la sécurité et les périodes compliquées en matière de management des services.

Ma direction recouvre l'ensemble des commissariats de police de métropole et d'outre-mer, hormis Paris et la petite couronne, soit 307 circonscriptions de police et un peu plus de 700 points d'accueil du public dont 300 sont ouverts jour et nuit. Nous sommes en première ligne sur l'ensemble des sujets qui préoccupent la sécurité de nos concitoyens puisque les policiers de la sécurité publique sont les premiers intervenants. Nous traitons un peu plus de 10 millions d'appels « 17 » par an, ce qui engendre 2,2 millions d'interventions de la police secours en urgence, soit une intervention toute les dix ou douze secondes.

Nous sommes concentrés sur les zones urbaines, les villes et les agglomérations : nous couvrons un peu moins de 50 % de la population et nous traitons un peu plus de 50 % des crimes et délits au niveau national.

Mon administration centrale a pour mission d'établir les doctrines ainsi que les principes d'organisation et de les faire respecter. Elle prend aussi le relais des directives du ministre de l'intérieur en matière de sécurité publique et elle établit les principes de coopération avec les autres forces de sécurité.

Nous disposons d'une sous-direction des ressources humaines pour répartir les moyens humains et logistiques qui nous sont attribués, à partir d'une évaluation de la charge de travail des circonscriptions. Depuis quatre ans, nous menons des audits internes d'appui au management afin de nous assurer du bon fonctionnement de nos services mais également d'apporter un appui aux directeurs départementaux et aux chefs de circonscription.

Le deuxième volet de la mission centrale est plus opérationnel : il s'agit du service central du renseignement territorial. Cette mission de renseignement a été connectée à la sécurité publique lors de la réforme du 1^{er} juillet 2008. En mai 2014, ce rattachement a été confirmé.

Au plan territorial, nous avons 99 directions départementales ou directions de la sécurité publique, pour certains outre-mer, coordonnées par des directions départementales de coordination zonale implantées dans les chefs-lieux de zones de défense et qui font l'interface entre la mission centrale et les autres directions départementales. Ces dernières proposent des missions d'appui opérationnel, par projection de forces, mais aussi d'appui technique ou de soutien en termes de formation.

Cette administration centrale regroupe près de 68 000 personnes de tous corps et de tous grades.

Vous avez raison de dire que les policiers des commissariats ont beaucoup souffert : jusqu'en 2012, les effectifs diminuaient alors que les missions restaient identiques. Dans ma direction, cette décroissance du nombre de policiers généralistes a perduré jusqu'en 2017, alors même qu'à partir de 2015, nous devons participer au dispositif de lutte contre le terrorisme et de protection des points sensibles. En parallèle, les policiers se sentaient eux-mêmes en insécurité du fait de l'augmentation des violences exercées à leur encontre et de l'assassinat de deux de leurs collègues à Magnanville. Ce drame a eu des conséquences directes sur les familles qui ont pris conscience de la dangerosité de ce métier.

De nombreux services travaillant 24 heures sur 24, les policiers ne se rencontrent pas tous, d'où parfois le sentiment d'isolement. Contrairement aux gendarmes, nous n'avons pas de vie collective en dehors de l'exercice de la fonction, ce qui explique en partie un certain individualisme. La chaîne hiérarchique est sans doute perfectible, car elle est constituée de trois corps : les gradés des gardiens de la paix, les officiers de police et les commissaires. Malgré nos récents efforts de formation et de promotion, nous avons encore des progrès à accomplir pour que chaque membre soit bien à sa place dans une structure hiérarchique reconnue de tous.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On nous a dit que la séparation entre les deux corps les plus élevés pose de gros problèmes. Alors qu'un officier de gendarmerie travaille avec ses hommes, au moins en début de carrière, tel n'est pas le cas pour les commissaires. En outre, il nous a été affirmé que les commissaires sont désormais plus gestionnaires que meneurs d'hommes.

M. Pascal Lalle. - Certes, les officiers de gendarmerie sont sur le terrain, mais jusqu'au grade de capitaine ou de commandant. Un officier de police est lui aussi sur le terrain jusqu'au grade de commandant et même parfois au-delà. Nous avons des officiers patrons de brigades anti-criminalité, des officiers qui sont sur le terrain la nuit avec des unités d'intervention. Nous avons des commissaires patrons de services de nuit et qui sont en opération.

Dès lors qu'une affaire sensible se présente, le commissaire et l'officier dirigent les opérations.

La répartition des corps résulte de l'histoire de la police nationale, qui a été seulement créée il y a un peu plus de 70 ans. Le corps des commissaires est également récent et il s'est construit à partir de l'exemple parisien.

Malgré les efforts de formation de ces dernières années, nous devons encore nous améliorer pour que chaque membre de la hiérarchie, qu'il soit gradé, officier ou commissaire, soit bien positionné et assume ses responsabilités. 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.

Créée il y a quelques mois, la direction centrale des recrutements et de la formation de la police nationale travaille sur la rénovation de la formation au management. 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.

La question de la politique du chiffre hante les écrits syndicaux et journalistiques. En 2005, nous sommes passés d'une police uniquement réactive à une police proactive : on nous a demandé d'être plus incisifs et de mettre en place des dispositifs plus performants dans la lutte contre la délinquance. La mesure de notre activité fut uniquement basée sur les chiffres de la délinquance : les taux d'élucidation et la capacité à interpellier plus d'auteurs de crimes et de délits.

Cette politique du chiffre a eu le mérite de secouer la « maison police » ; depuis, une étape a été franchie dans le management opérationnel des services, sur la voie d'une meilleure résolution des problèmes.

Comme dans toute transition un peu difficile, certaines dérives ont pu se faire jour : pour un policier évalué sur des chiffres d'interpellation, rien n'est plus facile que de multiplier les interpellations sur de petites affaires, puisqu'une interpellation pour un crime vaut une interpellation pour un vol à l'étalage ! Mais ces dérives sont restées mesurées, et le mode d'évaluation a changé : on n'évalue plus les services sur le seul chiffre de la délinquance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'IRP, l'indemnité de responsabilité et de performance, et les primes étaient-elles calculées strictement sur la base de ces chiffres ?

M. Pascal Lalle. – Non.

Lorsqu'on parle de politique du chiffre, on entretient souvent la confusion entre politique du chiffre et *reporting*. Les personnes en charge d'une politique publique de sécurité, commissaires de police, magistrats, préfets, élus locaux, mettent en œuvre des actions ; il faut donc pouvoir

mesurer si l'orientation décidée est bien appliquée, et si les actions menées ont bien un effet sur le niveau de sécurité attendu. Le *reporting* existe, et je ne vois pas comment on pourrait s'en passer. Les statistiques de la délinquance sont un outil incontournable pour déterminer des stratégies d'action.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce travail de *reporting* est-il excessivement chronophage ?

M. Pascal Lalle. – Non. Il est totalement automatisé dans le logiciel de rédaction des procédures. Tout dépôt de plainte, tout acte de procédure, toute élucidation d'un fait, donnent lieu à l'alimentation d'un puits de données informatiques, qui fait ensuite l'objet d'un traitement par le service statistique du ministère de l'intérieur.

On ne pourra jamais se passer d'un compte rendu de l'activité des services : ce compte rendu permet de mesurer le respect des politiques publiques. En revanche, ce *reporting* ne doit jamais devenir un outil d'évaluation, au risque de pervertir le dispositif.

S'agissant du malaise policier, il a été déclenché par l'événement extrêmement violent de Viry-Châtillon, où des collègues policiers ont été attaqués et gravement brûlés. Mais cet événement n'est que la goutte d'eau qui a fait déborder le vase.

À l'époque, on demandait toujours plus aux policiers, qui eux-mêmes attendaient un renforcement de leurs moyens humains ; or celui-ci n'arrivait pas. Des dispositifs assez coûteux comme la réforme des corps et carrières ont été financés au détriment du maintien à niveau des parcs immobilier, automobile ou informatique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On parle de 21 millions d'heures supplémentaires non payées.

M. Pascal Lalle. – Oui, c'est le chiffre global : 21 millions, dont 8 millions pour ma direction.

Concernant la mise à niveau du parc immobilier, la police nationale a toujours travaillé au coup par coup. Aucun plan pluriannuel de reconstruction n'a été mis en œuvre, et un retard important s'est accumulé.

Quant à la remise à niveau du parc automobile, l'ambition, en la matière, a toujours été là, mais les budgets automobiles ont parfois servi de variables d'ajustement budgétaires.

Actuellement, néanmoins, un changement s'opère : le ministre de l'intérieur a lancé un plan immobilier triennal qui vient compléter un certain nombre de plans de rénovation ou de construction déjà engagés : d'ici 2021, quarante commissariats ou hôtels de police vont être construits ou rénovés. L'idéal serait, pour l'avenir, une planification de cette mise à niveau. De la même façon, 3 000 véhicules sont ou seront remplacés en 2018 ; on

commence à rattraper le retard en termes de remplacement des véhicules très usagés, dont certains tournent 24 heures sur 24.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quelle est la moyenne ? 120 000 kilomètres et huit ans d'âge ?

M. Pascal Lalle. – Non, c'est moins. Des efforts ont été accomplis ces dernières années.

Par ailleurs, dans un certain nombre d'agglomérations, les policiers rencontrent des difficultés pour faire leur travail dans de bonnes conditions de sécurité, et l'agressivité augmente à leur égard. À cela s'ajoute l'effet Magnanville.

On note en outre une certaine révolte contre les organisations syndicales, qui sont taxées de connivence avec l'administration, et accusées de ne pas vraiment s'occuper de ce qui intéresse les policiers.

J'accompagnais le précédent directeur général de la police nationale, Jean-Marc Falcone, lors de la fameuse rencontre d'Évry. Nous avons eu plusieurs heures de débats avec des policiers de toutes unités et avec les organisations syndicales. « Donnez-nous les moyens de travailler ! », nous ont-ils tous simplement demandé : pas de revendications catégorielles ou financières. S'il existe un malaise policier, l'état d'esprit est donc extrêmement positif. Les policiers qui sont sous mon autorité sont très engagés, très réactifs, très courageux ; ils le prouvent tous les jours, malgré une lassitude bien compréhensible. Ils ne demandent qu'une chose : avoir les moyens de faire leur métier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est en effet ce que nous avons entendu.

M. Pascal Lalle. – Vous avez abordé la question des suicides. Sur les dix dernières années, environ 55 % des policiers qui se suicident appartiennent à ma direction. Les facteurs sont multiples. Mais quel que soit le déclencheur du passage à l'acte, il ne peut jamais être déconnecté du métier de policier. Beaucoup de policiers passent leur vie au travail à supporter la misère des autres : moralement, c'est très lourd, sachant qu'en outre, comme tout le monde, ils ont leurs difficultés personnelles. Joue également le fait d'avoir une arme à disposition : une arme, c'est un clic, un instant furtif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* de l'autorisation du port d'arme hors service, décidée suite à Magnanville ? Nous sommes devant un dilemme !

M. Pascal Lalle. – Nous sommes tiraillés entre deux injonctions paradoxales : d'une part, satisfaire le besoin de sécurité de policiers qui, après Magnanville, se sont sentis ciblés individuellement ; d'autre part, veiller à ce que l'arme soit dédiée seulement à l'usage pour lequel elle est faite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On sait, en outre, que retirer son arme à un policier constitue plutôt un facteur supplémentaire de mal-être.

M. Pascal Lalle. – Le retrait de l'arme est en effet très mal perçu. Des policiers se sont suicidés alors qu'ils étaient en arrêt maladie ; ils avaient gardé leur arme, parce que c'était possible. C'est une question très complexe.

Un mot sur la question des cycles horaires des personnels : ils ont été modifiés après une expérimentation menée en 2015-2016. Cette réforme est essentiellement la conséquence des directives européennes sur le temps de travail, notamment celle de 2003, qui oblige à ménager une interruption de travail de onze heures entre deux vacations.

Nous fonctionnions selon un cycle posté en « 4/2 », quatre vacations de travail et deux de repos, qui ne permettait pas de satisfaire les obligations européennes. Une importante concertation a été menée avec les organisations syndicales, de telle sorte que le 4/2 a été réaménagé. Un cycle nouveau, dit « de vacation forte », a été expérimenté puis validé. Ce cycle permet aux policiers qui, dans le système du 4/2, ne pouvaient bénéficier que d'un week-end sur six en famille, d'avoir droit désormais à un week-end sur deux de repos. Incidemment, ce dispositif permet de juxtaposer deux équipes travaillant sur la même période horaire, et donc de renforcer la capacité opérationnelle des unités de police-secours.

Ce cycle n'a été mis en œuvre que pour 15 % des unités cycliques de ma direction. Il est en effet plus coûteux en hommes que le cycle 4/2, et nous n'avons pas la possibilité d'alimenter toutes les unités en effectifs suffisants. L'adoption du nouveau système par ces 15 % d'unités cycliques représente en effet un coût en effectifs de 500 policiers, sans que nous n'ayons pu obtenir ne serait-ce qu'une patrouille supplémentaire sur la voie publique.

Là encore, la situation est paradoxale : la volonté existe d'accorder aux policiers un cycle de travail plus confortable et plus équilibré, mais cela a un coût en termes d'effectifs ; or ce coût ne se retrouve pas dans l'augmentation de la disponibilité opérationnelle.

Le directeur général de la police nationale a mandaté l'inspection générale de la police nationale pour évaluer l'ensemble des cycles de travail tout au long de l'année 2018. Un rapport très précis sera rendu en mars 2019.

Quoi qu'il en soit, nous sommes pris entre deux feux : le souci d'améliorer les conditions de travail des personnels qui travaillent en cycles, d'une part ; l'impératif d'affecter les nouveaux recrutements sur des fonctions opérationnelles immédiatement visibles, d'autre part.

Mme Brigitte Lherbier. – Concernant l'image de la police, on a l'impression que les policiers sont mal-aimés ; cela doit jouer sur leur moral.

Lors de la grève des surveillants de prison, on a fait état de violences policières ; or, lorsque nous nous sommes rendus dans les prisons, nous

avons bien vu que les policiers épaulaient les services pénitentiaires pour permettre les visites ou la distribution des repas. Mais, en définitive, la population n'a retenu que les actes de violence. En ce moment, dans les facultés, des piquets de grève sont installés ; la police intervient pour permettre aux étudiants de passer leurs examens. Des échauffourées ont eu lieu, certes, mais les réseaux sociaux ne retiennent que cela : « la police a été violente ». Il y a donc un effort à faire pour réparer l'image de la police.

Un point personnel : je suis, sinon une « fan » des policiers, du moins une avocate inlassable de leur cause. Or, hier midi, alors que je sortais de ma voiture pour me rendre à un repas républicain avec M. le préfet, un CRS en furie se précipite sur moi et me donne 135 euros d'amende pour stationnement sur une piste cyclable. J'ai eu beau lui expliquer ma situation, il m'a rétorqué qu'une sénatrice devait connaître la loi mieux que quiconque. Sans me départir de ma gentillesse, je lui ai fait remarquer son manque de courtoisie. Permettez-moi de vous dire, monsieur Lalle, qu'un gendarme ne m'aurait jamais abordée ainsi !

Ce sont là des détails, certes, mais ils salissent l'image de la police. Celle-ci donne tant pour la population ! Mais, dans le contact avec la population, elle a en partie perdu son doigté.

M. Alain Cazabonne. – Lors des auditions que nous avons menées, des policiers ont exprimé leur mécontentement eu égard aux procédures de mutation et d'avancement, souvent biaisées, selon eux, par des appuis syndicaux ou d'élus.

J'ai vécu une situation analogue, dans ma vie de maire, s'agissant d'une décision relative à un emplacement de commissariat : les interventions d'élus, en l'occurrence celle de mon voisin député, font parfois leur effet !

En Gironde, plusieurs commandants se sont portés candidats à un poste de directeur adjoint. Or, tout laisse à penser que le candidat le mieux placé serait finalement dépassé par un autre, dont le père a été directeur départemental de la police urbaine ! Je ne porte pas de jugement : je constate qu'il y a un doute sur les avancements.

Mme Nathalie Delattre. – J'assistais, il y a quelques jours, à la réception par le préfet de Gironde de Florence Parly, ministre des armées. Comme je m'étonnais de la présence, dans le cortège, d'une rutilante Mercedes blanche, on me confirma qu'elle venait d'une saisie. De telles saisies n'ont peut-être pas lieu tous les jours, mais il y a là une manne formidable pour renouveler le parc !

M. Michel Boutant, président. – Madame Lherbier a de la chance : sa voiture aurait pu être saisie !

Mme Brigitte Lherbier. – Ce n'est pas une Mercedes !

M. Philippe Dominati. – Monsieur le directeur, on a du mal à savoir, au terme de votre audition, s'il y a ou non malaise dans la police.

Tout ça n'est pas très chiffré ! Vous parlez des vacations fortes : 15 % de vos effectifs sont passés en vacation forte, soit 10 000 agents. Combien faut-il d'agents supplémentaires pour compenser ces vacations fortes ? Il s'agit d'une mesure de dernière minute, qu'un gouvernement a laissée en cadeau à ses successeurs, sans moyens dédiés. Je note d'ailleurs que cette mesure ne s'applique absolument pas à Paris. Nous n'avons pas les effectifs, dites-vous, pour appliquer une réforme qui améliorerait la vie des agents ; vous dites en même temps que les moyens sont déjà épuisés, puisque les effectifs représentent 87,5 % du budget du ministère de l'intérieur.

Faut-il renforcer les moyens ou les effectifs ? Voulez-vous dire, en tant que directeur de la sécurité publique de notre pays, que vous êtes en danger, que vous n'avez plus les moyens de remplir vos missions, que la rupture est proche, sauf effort exceptionnel de la part de l'État ? Ou bien pensez-vous que les choses s'améliorent ? J'ai un peu de mal à vous suivre.

Quelle est la durée moyenne de travail d'un gardien de la paix sur le territoire national ? Faut-il cinq ou six agents pour assurer une permanence ? Le ratio exact est difficile à connaître. Quant à la vacation forte, qui ne semble pouvoir s'appliquer qu'à 15 % des effectifs, s'agit-il vraiment d'une solution d'avenir ?

Je reste donc un peu sur ma faim, monsieur le directeur.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Nombre de policiers que nous avons entendus souhaitent que les corps se rapprochent, peut-être à travers une académie. Un tel dispositif permettrait d'asseoir un socle de valeurs communes et de favoriser les échanges avec la hiérarchie, mais aussi de créer un ascenseur social. Ce serait également un bon moyen d'améliorer la formation continue des policiers, ainsi que leur formation à certains postes spécialisés.

M. Henri Leroy. – Notre rapporteur n'a pas exagéré : le malaise dans la police est une réalité. Monsieur le directeur, il faut que vous en soyez bien persuadé !

Après avoir mené de nombreuses auditions, rencontré les syndicats de policiers et les auteurs de livres dont vous avez sûrement entendu parler, ainsi qu'un grand nombre d'acteurs de terrain, nous constatons que la police est au bord de l'explosion. À Coulommiers, nous avons observé une situation dramatique !

Moi qui suis un ancien des forces de sécurité, je puis vous assurer que jamais, tous corps confondus, le moral dans la police n'a été aussi bas. Certains de nos interlocuteurs – je ne parle pas seulement de gardiens de la paix – nous ont même dit : nous ne savons pas comment faire pour nous porter tous raides...

Cette situation, aggravée par le manque de relations entre les corps, nous a tous choqués et nous préoccupe beaucoup.

L'académie pourrait être une bonne formule pour renforcer la cohésion et rationaliser le commandement : qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, de façon concrète et directe, quelles mesures permettraient selon vous de remédier à la situation actuelle ? Notre volonté est d'écrire un rapport qui traduira la réalité que nous avons constatée - et qui, je l'espère, ne sera pas édulcoré par l'administration. Fort de vos quarante années d'expérience dans la police, monsieur le directeur, vous êtes bien placé pour nous suggérer des mesures utiles.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La faible disponibilité opérationnelle par rapport à l'effectif global est encore plus marquée la nuit. Pourquoi les effectifs de nuit sont-ils aussi faibles ? Cela tient-il à vos modes d'organisation ? De ce fait, le déploiement des forces ne correspond pas forcément aux horaires des délinquants...

M. Pascal Lalle. - En ce qui concerne l'image de la police, nous faisons tout pour corriger les problèmes du type de celui que Mme la sénatrice a rapporté, mais nous avons dans nos rangs un échantillon représentatif de la société contemporaine. C'est davantage une question d'éducation que de formation.

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.

Les télévisions sont essentiellement parisiennes, ce qui peut fausser certaines perceptions : il est souvent plus facile pour un journaliste de tendre son micro à un syndicaliste parisien. Sur France 3, par exemple, on entend moins de syndicalistes et plus de chefs de service.

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.

S'agissant des avancements et mutations, nous les traitons par milliers, selon les règles générales de la fonction publique. Les interventions, notamment d'élus, existent. Pour ma part, je fais toujours la même réponse, courtoise : nous serons bienveillants, mais le processus administratif suivra son cours. Au total, les interventions sont minimales par rapport à l'ensemble.

Il y a dans ce domaine beaucoup de fantasmes, et les syndicats laissent parfois entendre qu'une adhésion pourrait faciliter l'avancement. L'ensemble de l'administration centrale s'efforce d'assurer l'équité. De toute

manière, les décisions sont prises sous le contrôle du juge administratif, que les policiers mécontents ne manquent pas de saisir.

Madame Delattre, nous avons des objectifs ambitieux en matière de saisie des avoirs criminels. Ainsi, quand un véhicule paraît intéressant pour des raisons opérationnelles, nous demandons au juge qu'il nous soit attribué. Cela contribue à la diversification du parc, utile aux policiers pour rester plus longtemps anonymes dans certains secteurs de surveillance.

Pour ce qui est des vacations fortes, monsieur Dominati, si la préfecture de police ne les a pas mises en place, c'est parce qu'elle fonctionne selon un système de 4/2 originel qui garantit déjà onze heures d'interruption de service entre deux vacations. Pour les policiers de la sécurité publique, les organisations syndicales avaient demandé la mise en place d'un 4/2 beaucoup plus compressé, qui n'était plus compatible avec les règles européennes.

Les vacations fortes concernent 150 unités dans 62 départements. Elles nous ont obligés à passer de 3 281 à 4 483 effectifs pour maintenir la capacité opérationnelle. Le dispositif a donc un coût réel en effectifs. C'est pourquoi le directeur général de police nationale a demandé qu'il soit évalué. Une généralisation nécessiterait entre 3 000 et 4 000 policiers supplémentaires.

M. Philippe Dominati. – Pas davantage, vraiment ?

M. Pascal Lalle. – C'est notre estimation, et elle est rigoureuse. Les vacations fortes coûtent entre 16 et 33 % d'effectifs supplémentaires. Si leur généralisation est décidée, les moyens correspondants devront être prévus.

Il faut garder à l'esprit que derrière un policier en service opérationnel, il y en a sept autres. S'agissant plus précisément de la nuit, quand on travaille en régime cyclique 24 heures sur 24, on a une forcément une moindre capacité à aligner des effectifs la nuit que des unités travaillant seulement la nuit.

En outre, nous sommes confrontés au vieillissement de la population de policiers, notamment en province : ce phénomène peut être un obstacle à l'alimentation des services de nuit, pour des raisons de pénibilité. Le problème se pose aussi pour certaines unités réclamant des agents jeunes et en pleine possession de leurs capacités physiques, comme les brigades anticriminalité ou des compagnies d'intervention.

J'en viens à la question de l'académie. Faire travailler ensemble en formation des gardiens de la paix, des officiers et des commissaires est une bonne idée. D'ores et déjà, toutes les promotions se regroupent chaque année une quinzaine de jours à l'École nationale de police de Nîmes pour des formations pratiques au maintien de l'ordre. Il ne peut être que profitable que, dès le début de carrière, chaque corps connaisse mieux les autres.

Pour ce qui est de l'ascenseur social, des avancées ont déjà été réalisées. Outre les concours, on peut s'élever dans la police par les concours interne ou la validation des acquis professionnels. Cette dernière procédure, qui permet le recrutement d'officiers immédiatement opérationnels, donne des résultats très intéressants.

Monsieur Leroy, je ne nie pas la réalité. Nous essayons d'améliorer la situation, par exemple en matière immobilière. Les directeurs départementaux bénéficient désormais d'une délégation pour de petits travaux, comme la rénovation d'un accueil ou d'une salle de repos. En matière de véhicules, le directeur général de la police nationale a donné des instructions très fermes pour que les commandes de 2018 soient effectivement livrées en 2018.

Nous nous engageons aussi sur un nouveau mode de formation. L'objectif est de développer une sorte de management participatif qui permette aux agents d'exprimer leurs besoins et de suggérer des améliorations. Ainsi pourrons-nous mieux redonner le sens du métier à ceux qui l'ont perdu et fédérer les policiers autour d'objectifs communs, comme la police de sécurité du quotidien.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous essayons de tirer les leçons de la période difficile que nous venons de vivre. Notre police fait preuve d'une belle capacité de réaction, mais nous devons faire en sorte que les policiers vivent mieux leur métier.

M. Michel Boutant, président. – Monsieur le directeur, nous vous remercions d'avoir répondu à nos questions.

**Audition de M. Philippe Klayman,
directeur central des compagnies républicaines de sécurité**

(Mercredi 18 avril 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

Monsieur le directeur central, au cours des auditions de notre commission d'enquête, la question de l'état des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale a été évoquée à plusieurs reprises. Ces forces ont en effet été particulièrement sollicitées au cours des dernières années, notamment en raison de la crise migratoire ainsi que d'un grand nombre de manifestations, dont certaines donnèrent lieu à des incidents parfois violents.

Dans ce contexte, notre objectif est d'évaluer l'état moral des personnels des compagnies républicaines de sécurité, les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent dans leurs missions, ainsi que l'équilibre entre leurs missions et les moyens dont ils sont dotés.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Vous voudrez bien lever la main droite et dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Klayman prête serment.

La parole est au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci, monsieur le président.

M. le directeur central, comme l'indiquait le président, cette commission d'enquête parlementaire a été instituée après la vague de suicides intervenus dans la police et, dans une moindre mesure, dans la gendarmerie, après l'expression, hors champ syndical, de la colère d'un certain nombre de policiers.

Il est vrai que les suicides et les raisons de cette colère ont plus touché la police que la gendarmerie, et peut-être plus la sécurité publique que les CRS. Peut-être l'esprit de corps, plus fort dans la gendarmerie, mais peut-être aussi davantage chez les CRS que dans la sécurité publique,

prépare-t-il davantage les individus à résister à l'adversité : quand ils ont des raisons de flancher, ils sont davantage soutenus par leur environnement immédiat.

Cela étant, le problème se pose aussi dans vos unités, et on a pu identifier un certain nombre de facteurs qui peuvent être communs. Il s'agit souvent d'une question d'insuffisance de moyens humains – les effectifs de maintien de l'ordre ayant été davantage diminués au cours de la précédente décennie que ceux de la sécurité publique – mais aussi d'un manque de moyens matériels, si l'on en juge par la vétusté des matériels et parfois l'insuffisance des équipements.

Nous avons rendu visite hier au groupement blindé de la gendarmerie et nous avons pu constater qu'il dispose de blindés, mais pas de canons à eau, alors que vous avez les canons à eau, mais pas de véhicules protégés. On a l'impression que l'équipement serait à parfaire de part et d'autre.

Les conditions de travail et d'hébergement ne sont par ailleurs pas non plus idéales.

Même si vous êtes moins atteint que la sécurité publique, vos hommes le sont nécessairement. Ils passent d'ailleurs souvent de l'un à l'autre au cours de leur carrière.

On constate aussi que les policiers sont en manque de reconnaissance. Peut-être les CRS le sont-ils encore plus que les autres, parfois caricaturés par les médias et l'opinion. Tout le monde les soutient au lendemain d'un attentat mais, au fur et à mesure que les mois passent, les opérations de police et de maintien de l'ordre peuvent être davantage controversées, et les soutiens se font parfois plus chancelants. Même si l'opinion publique est à 80 % derrière ses forces de l'ordre, ce n'est pas toujours ce qui ressort des polémiques médiatiques ni de l'attitude de certains magistrats.

Comment vos personnels ressentent-ils le soutien de leur hiérarchie – ou son absence ? En matière de sécurité publique, certains policiers considèrent être moins bien soutenus par leur hiérarchie que la gendarmerie et subissent parfois une certaine défiance de la part des magistrats ou des médias.

Comment les risques psychosociaux sont-ils pris en compte ? Les dispositifs mis en place vous paraissent-ils satisfaisants ou doivent-ils être améliorés, voire renforcés ?

Par ailleurs, l'encadrement est-il suffisamment attentif aux subordonnés ?

La deuxième question porte sur la formation. On a parfois dénoncé l'insuffisance de la formation initiale, mais surtout de la formation continue des policiers. Sont-ils toujours bien préparés à leurs missions ? Les ordres

sont-ils suffisamment précis ? Certains agents de sécurité publique n'interviennent-ils pas parfois en renfort du maintien de l'ordre sans y être préparés ? Les CRS, envoyés en renfort, même si vous n'avez plus beaucoup d'effectifs, sont-ils suffisamment entraînés ?

Vos personnels ont-ils encore le temps de faire du sport et de pratiquer des exercices de cohésion ? On sait que cela manne en matière de sécurité publique. Ces activités sont-elles assurées chez vous, comme les entraînements au tir, qui sont en outre imposés par la loi ?

De nombreux policiers de base ont dénoncé la politique du chiffre, la considérant comme une pression excessive et injustifiée si elle ne porte que sur des critères quantitatifs. Qu'en est-il chez les CRS ? Comment l'indemnité de responsabilité et de performances est-elle calculée ? Les critères ne peuvent-ils opposer la base à la hiérarchie ?

J'aimerais également connaître votre sentiment sur l'état du parc immobilier et du parc de véhicules. À combien estimeriez-vous l'investissement nécessaire, même pluriannuel, pour remettre à niveau ces deux parcs ?

Enfin, je voudrais vous interroger sur les conséquences du volume de l'emploi, au cours des dernières années, qui ne va pas se calmer dans les mois à venir entre les problèmes de Notre-Dame-des-Landes, de garde des frontières et de contestation sociale. Quel est aujourd'hui le nombre d'heures supplémentaires qui ne sont pas payées chez les CRS ? On parle de plus de 20 millions d'heures pour l'ensemble des forces de police. Peut-on commencer à le résorber ? Allez-vous avoir, avec la création des postes de police, les effectifs suffisants pour détendre la situation ?

M. Michel Boutant, président. – Vous avez la parole.

M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS). – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, j'ai bien noté l'ensemble des questions, et j'ai bien compris que vous abordiez le sujet par le prisme très particulier et dramatique des suicides dans la police nationale. Est-ce un effet statistique ou faut-il y chercher d'autres raisons ?

On peut constater qu'il y a proportionnellement moins de suicides et moins de tentatives de suicides au sein de la DCCRS que dans le reste de la police nationale.

J'ai malheureusement eu à déplorer quatre suicides en 2017, et un au début de cette année. C'est évidemment cinq de trop. On a bien entendu appliqué de façon scrupuleuse les différentes mesures des plans de prévention du suicide du ministère de l'intérieur – accompagnement, détection et sensibilisation de la hiérarchie à tous les niveaux –, mais peut-être faut-il chercher les raisons de ce moindre nombre dans le mode de vie des CRS.

Nos fonctionnaires 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. Il n'est pas nécessaire de rappeler la formule du maréchal Lyautey sur le rôle social de l'officier, inscrit dans la démarche des CRS. Il est de la responsabilité de l'officier, du lieutenant jusqu'au commandant, d'être le plus proche possible de ses hommes, dans les moments difficiles du maintien de l'ordre, mais aussi en dehors, afin d'avoir une troupe le plus possible dans la cohésion, garantie d'une prestation réussie sur le terrain.

À ce titre, on prend en compte ce qui va bien, mais également ce qui va mal, professionnellement comme de manière plus intime et familiale.

Ceci peut être institutionnalisé, ainsi que les différents plans que vous citez l'ont prévu, mais relève aussi beaucoup de l'informel, de la qualité du contact hiérarchique, de la confiance que les fonctionnaires se font entre eux et ont en leur hiérarchie. C'est pourquoi ils cherchent assez souvent chez leurs gradés ou leurs officiers conseils, avis ou réponses concernant des sujets qui n'ont que peu de choses à voir avec le strict cadre professionnel.

C'est un début d'explication. Je note qu'il existe cependant une certaine corrélation entre les statistiques et ce mode de vie très particulier si unique au sein de la police nationale.

Pour le reste, si vous le voulez bien, je souhaiterais dresser un rapide panorama de la maison CRS, ce qui me permettra également de répondre à un certain nombre de vos légitimes interrogations.

Tout d'abord, la maison CRS compte aujourd'hui 13 200 fonctionnaires. Ils étaient 15 500 en 2007, avant la RGPP. Si on n'a pas ces deux données statistiques en tête, il est difficile de comprendre les conséquences, parfois difficiles, que nous rencontrons dans l'accomplissement d'une mission de plus en plus dense et marquée par une diversification des risques et du besoin de sécurité exprimé par la population ainsi que par nos autorités.

La maison CRS est composée de 60 compagnies de maintien de l'ordre, plus une, la CRS 1, dédiée à la protection des hautes personnalités, notamment du Président de la République et du Premier ministre, mais également d'un certain nombre de ministres régaliens. La maison CRS compte également neuf compagnies autoroutières - qui exercent une police spécialisée sur les grands axes routiers et autoroutiers de dégagement des grandes agglomérations urbaines -, six unités motocyclistes zonales et deux compagnies de montagne, une compagnie Alpes et une compagnie Pyrénées, qui ont en charge d'assurer les secours en moyenne et surtout haute montagne, en coopération étroite avec les camarades du peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM).

Ce qui fait la spécificité de la mission CRS, c'est sa vocation de réserve générale de la police nationale. Au-delà des mots, cela implique, 365 jours par an, une disponibilité sans faille. Chaque commandant de compagnie a obligation, 365 jours par an, de pouvoir aligner sur le terrain les trois cinquièmes de son unité pour mener les missions décidées par le ministre de l'intérieur.

Cela suppose une garantie de mobilité sans entrave pour l'ensemble des compagnies de maintien de l'ordre, qui sont les seules à se déplacer en unité constituée, d'où les problèmes de véhicules, d'hébergement, et un certain nombre de sujets liés à cette capacité de se projeter en toutes circonstances.

C'est ce qui explique l'obligation de l'autonomie. La maison a été ainsi conçue à l'origine : elle ne doit dépendre d'aucune contingence extérieure pour accomplir sa mission, notamment s'agissant de toutes les données logistiques. Elle doit pouvoir compter sur ses propres ressources – mécanique, armement, alimentation, *etc.* – pour délivrer une prestation dont l'issue ne doit pas dépendre d'un intervenant extérieur.

Enfin, cette vocation de réserve générale de la police nationale, qui était axée depuis 1944 sur le strict domaine de l'ordre public, s'est largement diversifiée, à partir des années 1990 notamment, quand les CRS ont été employés dans les quartiers difficiles ou dans les centres-villes pour lutter contre des phénomènes de délinquance.

Autrement dit, cette vocation de réserve générale de la police nationale s'accompagne aujourd'hui d'une obligation de polyvalence missionnelle, d'autant plus d'actualité que notre pays est confronté à des risques de très haute intensité. La maison CRS accomplit la mission, malgré des moyens qui pourraient être améliorés quantitativement et qualitativement.

Le problème majeur est celui des effectifs. Je l'ai cité tout à l'heure à dessein. C'est l'une des explications des difficultés que rencontrent cette maison, avec des répercussions bien au-delà des effets tactiques ou purement policiers, sur le plan social et sur le moral des fonctionnaires et, au-delà, sur la capacité de résilience de la maison CRS.

Je l'ai dit, on comptait un peu moins de 15 500 fonctionnaires en 2007, contre 13 200 aujourd'hui, pour un plafond d'emplois au-delà de 13 700. Cela signifie que le nombre d'ETP auquel j'ai droit n'est pas à ce jour satisfait.

Quand bien même le serait-il, il permettrait tout juste de garantir dans le temps et quelles que soient les circonstances la résilience de la maison CRS. On estime à environ 14 000 le seuil en deçà duquel la maison connaît des difficultés.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Savez-vous combien sont prévus sur les 7 500 ?

M. Philippe Klayman. - Non, je ne suis pas en capacité de vous le dire.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On sait qu'il n'y aura pas de gendarmes mobiles dans les 2 500. Cela nous a été dit par le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN).

M. Philippe Klayman. - Rien ne m'a été rapporté en ce sens concernant les CRS.

Il nous revient de dresser un état prévisionnel des effectifs pour remplir cette obligation de résilience, partant d'un effectif minimum par compagnie. J'ai dit qu'un commandant devait aligner 365 jours par an les trois cinquièmes de sa compagnie. Il faut que ces trois cinquièmes correspondent à un effet tactique propre aux CRS.

Autrement dit il doit disposer de 70 à 80 fonctionnaires sur le terrain. Si on descend en deçà, on ne peut obtenir l'effet tactique optimal recherché en maintien de l'ordre.

On part de la brique élémentaire de la maison, la compagnie, et on estime que son effectif total optimal se situe aux alentours de 140 à 145. En 2007, les unités étaient à 170-180.

Au-delà, notamment en matière de maintien de l'ordre, l'une des conséquences majeures de la baisse des effectifs est d'imprimer sur ceux-ci une pression d'emplois considérable. Autrement dit, lorsqu'on n'a plus la capacité d'assurer la relève des trois cinquièmes, on les surutilise.

Si on a une maîtrise assez bonne de l'emploi des unités au plan collectif - sur 60 unités, on arrive, en moyenne mensuelle, à en utiliser 40 par jour, soit une moyenne acceptable garantissant la résilience, qui permet des hausses d'emplois ponctuelles largement au-delà de 50 unités - ceci oblige à redescendre bien en deçà de 40 pour accorder des repos, favoriser la formation, *etc.*

Si on arrive à maintenir cette moyenne, c'est cependant au prix du suremploi des fonctionnaires pris individuellement. Depuis 2014, le nombre moyen de jours par fonctionnaire en déplacement a augmenté de vingt. Ce n'est pas toujours au profit de leur propre unité, puisqu'on est obligé de ponctionner, ici et là, des fonctionnaires pour peupler des unités qui n'auraient pas le strict minimum pour assurer le maintien de l'ordre.

Il y a donc une sorte de va-et-vient, assez mal vécu dans la maison, de fonctionnaires qui sont promenés d'une compagnie à une autre, dans le but de respecter un minimum quantitatif propre à bien assumer la mission.

Je vous ai parlé principalement des gardiens de la paix et des gradés, mais la situation des officiers n'est pas meilleure, puisque sur 392 officiers, j'enregistre un déficit de plus de 50 personnes aujourd'hui. Des compagnies normalement armées à quatre officiers le sont plus fréquemment à trois, voire à deux, ce qui pose un énorme problème quand on sait le rôle éminent que joue l'officier dans une compagnie. Au-delà de son travail de policier sur le terrain, il assume des charges administratives de gestion et joue un rôle social, ainsi qu'on le rappelait tout à l'heure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je suppose qu'ils sont aussi nécessaires sur le terrain. Cela ne pose-t-il pas un problème d'encadrement lorsqu'ils sont déployés ?

M. Philippe Klayman. – Ils sont indispensables, puisque l'officier CRS est commandant de la force publique et dispose des prérogatives juridiques et techniques liées à ce statut.

Il arrive ponctuellement que des majors commandent des demi-unités dans le domaine de la sécurisation et, parfois, du maintien de l'ordre, mais l'unité complète reste l'apanage de l'officier. Ce peut être un capitaine ou un lieutenant, mais c'est le rôle de l'officier d'être commandant de la force publique vis-à-vis de l'autorité d'emploi, qui est plus généralement le coordinateur départemental de la sécurité publique. Cela pose donc en effet un problème tactique, juridique et social.

Le second sujet concerne les équipements, non que la maison soit démunie, mais son spectre missionnel s'est élargi. À partir des années 1990, on lui a demandé de s'investir, un peu à l'image de la sécurité publique, dans les quartiers difficiles ou les centres-villes, afin de parer à des phénomènes de délinquance trop prégnants.

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.

Aujourd'hui la DGCCRS figure au deuxième niveau dans le schéma national d'intervention, de la même manière que les BAC et les BRI. Il y a derrière cela un formidable effort de formation à une compétence tactique qui n'était pas le cœur de métier de la maison, mais qui l'est devenu du fait des mutations du terrorisme, en particulier depuis Merah et surtout depuis 2015.

C'est par rapport à cette nouvelle capacité tactique, qui vient s'ajouter aux autres, que le problème des équipements est le plus difficile à résoudre, car on a affaire à des matériels nouveaux : quand vous décidez d'équiper un fonctionnaire d'un casque balistique, il faut multiplier la somme unitaire par plus de 9 000, ce qui pose de gros problèmes budgétaires et des problèmes de marché.

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.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourrez-vous, par écrit, nous préciser les besoins non satisfaits des CRS, même s'ils sont en constante évolution en matière de protection, à la fois dans les missions nouvelles, mais également dans les missions traditionnelles de maintien de l'ordre de forte intensité ?

La protection passive – par exemple la protection auditive – est-elle suffisamment assurée ?

M. Philippe Klayman. – Je vous communiquerai tous les documents nécessaires.

Il ne s'agit pas d'une démarche hors sol, mais intimement liée à ce qui se présente à nous.

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.

Certains fonctionnaires ont été irrémédiablement brûlés. Le service leur est aujourd'hui difficile, voire impossible. D'ailleurs, ces faits ont été qualifiés de tentatives d'homicide par le parquet de Paris, après dépôt de plaintes des fonctionnaires touchés par des jets d'engins incendiaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils n'ont pas été requalifiés par le juge du siège ?

M. Philippe Klayman. – On en est toujours aux investigations et à ce chef de poursuites...

Il a donc fallu être inventif, rechercher sur le marché les matériels les plus appropriés, et qui n'obèrent pas la capacité de déplacement du fonctionnaire, à qui l'on demande une démarche dynamique. C'est l'éternel problème du glaive et du bouclier.

Il faut du temps pour effectuer cette recherche. C'est le rôle du Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), que vous avez peut-être auditionné. On a un dialogue permanent avec cet organisme, qui doit à la fois rechercher, adapter et procéder à la

commande, le plus possible de façon mutualisée, en particulier avec nos camarades de la gendarmerie mobile.

On a trouvé des matériels intéressants, que ce soit des tenues ou des extincteurs individuels. On a développé une capacité d'interventions paramédicales d'urgence au sein de nos unités. On est toujours à la recherche des meilleurs matériels et de la façon de les diffuser le plus largement possible. Être dans l'anticipation est indispensable, mais quand on est dans la réaction, face à des risques qui apparaissent de façon intensive et inopinée, la machine administrative, pour des quantités aussi importantes de matériel, connaît parfois un certain nombre de lourdeurs en matière de commande publique et de formation.

En troisième lieu, il existe une forte attente en termes de matériels et de logistique, dans le domaine des véhicules. La maison CRS parcourt 75 millions de kilomètres par an. C'est sa vocation. Son outil de travail et de combat, c'est le véhicule de reconnaissance – les fourgons que vous avez l'habitude de voir, mais aussi les véhicules des compagnies autoroutières, qui balisent les accidents, portent secours aux victimes de la route, dressent également procès-verbal concernant un certain nombre d'infractions.

Nous disposons également de motos et de motocyclistes qui sont largement mis à contribution, ainsi que de véhicules techniques qui permettent à la compagnie d'être autonome en matière d'armurerie, de mécanique, d'alimentation, *etc.* La maison CRS est à peu près la seule à faire preuve d'une telle mobilité à travers le territoire.

Il est d'autant plus difficile de procéder à un amortissement de ces matériels qu'ils ne concernent que des quantités réduites et sont peu fabriqués. Or c'est un outil essentiel sur lequel repose l'efficacité et de la maison. Il n'est donc pas simple d'obtenir le renouvellement de matériels qui ont parfois 30 ans d'âge.

Enfin, une des caractéristiques de la maison tient à l'immobilier. Qui dit capacité à traverser le territoire pour intervenir sans délais en tout lieu, dit aussi capacité à héberger les fonctionnaires selon des normes permettant de leur garantir le repos, un minimum d'intimité, et le confort dont le standard a évolué avec le temps.

Le fonctionnaire de police d'aujourd'hui ne se contente plus des conditions que l'on acceptait il y a 30 ou 40 ans : à mesure que le confort de la résidence personnelle s'est amélioré, les revendications des fonctionnaires concernant les sanitaires, la literie et surtout la possibilité d'occuper seul une chambre sont devenues permanentes et jouent forcément sur le moral de la troupe.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La chambre individuelle est-elle toujours assurée ?

M. Philippe Klayman. – Elle n’est pas assurée en structure hôtelière, pour des raisons budgétaires évidentes. Ceci représente en moyenne 20 millions d’euros par an sur les terrains où nous ne disposons pas de cantonnement ni d’infrastructure propre.

C’est l’un des prix de la mobilité, avec le carburant, les péages, l’alimentation et les primes afférentes. La chambre individuelle multiplie le coût de la nuitée par deux environ, ce qui est difficilement soutenable.

C’est pourquoi notre politique est de mettre l’immobilier au service du social. Tout l’objet du plan immobilier triennal, que le ministre de l’intérieur a présenté il y a quelques semaines est, pour ce qui concerne les CRS, de mettre l’accent sur la construction de cantonnements aux normes actuelles dans les secteurs qui connaissent le plus de présences.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce plan permettra-t-il, à terme, de remettre aux normes l’ensemble du parc immobilier ? Combien faudrait-il d’années pour y parvenir ?

M. Philippe Klayman. – La norme actuelle est calée sur un cantonnement exemplaire et unique, qui va être livré sous peu, celui de Pont-d’Orly, qui va accueillir cinq compagnies et demie. Il a été complètement revu afin de passer aux normes souhaitées par les fonctionnaires et par la hiérarchie. On constate une entente totale entre la troupe et l’administration à ce sujet. On trouve dans ce cantonnement des chambres individuelles, la *Wi-Fi*, etc.

Nous souhaitons, en particulier dans le cadre du plan triennal qui s’appliquera à l’Île-de-France, zone la plus consommatrice en effectifs, que tous les cantonnements soient modernisés, soient occupés de façon individuelle et qu’on accroisse cette capacité par la construction d’un mini Pont-d’Orly pour deux unités sur le site de Vélizy, qui est viabilisé et doté de l’ensemble des infrastructures nécessaires, de façon à attirer et fidéliser les fonctionnaires.

Ce projet a été acté. Il est en cours d’examen technique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – A-t-on le chiffrage de cette norme pour l’ensemble des hébergements ?

M. Philippe Klayman. – Il est très difficile de répondre, puisque l’emploi des CRS est erratique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ont tout de même chacun leur base !

M. Philippe Klayman. – Oui, mais un CRS ne réside pas en caserne comme un gendarme. C’est toute la différence entre le casernement et le cantonnement, qui est une infrastructure CRS propre à l’hébergement.

Malheureusement, il n'existe pas de cantonnements également répartis sur le territoire. Lorsque j'envoie quatorze compagnies, comme samedi dernier, à Nantes, il est évident que je ne peux disposer que d'un cantonnement, celui de la CRS 42, qui, au-delà de son casernement, détient une capacité d'hébergement, mais guère au-delà d'une compagnie. Il faut donc trouver des structures hôtelières pour les treize autres. Il est inimaginable de penser réaliser au plan immobilier des cantonnements dans des zones qui sont concernées épisodiquement par l'emploi de CRS.

C'est pourquoi on essaye de concentrer l'effort de modernisation et de mise aux normes d'aujourd'hui sur les bassins d'emplois les plus utilisés - Paris, Lille, Lyon, Marseille, la Corse, lieux d'emploi permanents de la maison CRS.

Pour le reste, la préoccupation immobilière est très forte en termes d'entretien des bâtiments. On a une politique sociale intensive en la matière. Les CHSCT portent en permanence sur la qualité et l'amélioration de l'hébergement. La volonté du ministre est de donner aux niveaux déconcentrés les moyens budgétaires d'intervenir rapidement pour des travaux d'urgence ou d'amélioration. Au-delà du confort, ceci a aussi des conséquences essentielles sur l'hygiène et la sécurité que nous devons à nos fonctionnaires.

Un effort spécifique s'exerce sur Paris, avec la volonté très claire que chaque fonctionnaire dispose d'une chambre individuelle en Île-de-France.

Un gros projet va voir le jour à Marseille, avec regroupement d'unités sur un même site et création de cantonnements. De la même façon, on devrait construire à Lille des cantonnements avec chambres individuelles.

M. Michel Boutant, président. - La parole est aux commissaires.

Mme Brigitte Lherbier. - Les CRS, peut-être trop sollicités, fatigués, me semblent plus crispés qu'auparavant. Nous sommes allés à Calais : nous avons pu en effet constater que c'était très pesant ! Il est vrai qu'on les sollicite beaucoup - SNCF, manifestations, grèves des étudiants. Un doyen de faculté me disait que la présence policière était nécessaire pour permettre aux étudiants qui le souhaitent d'accéder au campus. Toutefois, leur présence peut aussi amener certains jeunes extérieurs à les provoquer.

Je me mets à la place d'un CRS qui doit affronter ces situations : être devant des jeunes qui ont l'âge de ses enfants est loin d'être évident, d'autant que seuls quelques-uns sont surexcités.

Existe-t-il un encadrement psychologique pour dédramatiser cette tension, afin que rien ne dérape et que l'ordre public soit malgré tout respecté ?

M. Alain Cazabonne. – J’ai beaucoup suivi la CRS 14 de Bordeaux et, en vous écoutant, j’ai l’impression que vous êtes des hommes et des femmes à tout faire, même lorsqu’il s’agit de petites missions dont on mesure l’inefficacité et la difficulté.

Le préfet – dont je tairai le nom – a abaissé la vitesse sur la rocade de Bordeaux de 110 kilomètres à l’heure à 90 kilomètres à l’heure. Les camions, qui devraient rouler à 80 kilomètres à l’heure, roulent à 90 kilomètres à l’heure sans qu’on puisse les contrôler, poussant les voitures particulières à aller plus vite.

J’ai fait part de ma préoccupation à trois motards de la CRS 14 que j’ai rencontrés l’autre jour. Ils m’ont dit ne disposer que de six motards pour surveiller la rocade, dont trois opérationnels ! Par ailleurs, il est difficile d’arrêter les camions sur la rocade ! Ce sont des missions pratiquement impossibles, qu’on a confiées à une compagnie qui dispose de peu d’effectifs motorisés !

N’avez-vous pas le sentiment de remplir des missions qui ne sont pas forcément les plus importantes pour la population, sans effectif suffisant ?

Enfin, êtes-vous touché par la circulaire européenne sur le temps de travail ?

Mme Samia Ghali. – La situation à Notre-Dame-des-Landes est aujourd’hui très tendue : les CRS qui sont sur place ont du mal à gérer une situation qui dépasse l’entendement. Selon la presse, certains n’en peuvent plus et ne savent plus quelle est la nature de leur mission. Alors qu’ils ne s’expriment jamais, ils font part de leur « ras-le-bol ».

Comment peuvent-ils appréhender cette situation ?

Par ailleurs, le fait que les CRS quittent parfois pour longtemps leur famille pour se retrouver sur des territoires qu’ils ne connaissent pas ne crée-t-il pas des tensions en matière de relation avec les populations ? Dans certaines cités, les CRS ne souhaitent qu’une seule chose, rentrer chez eux. Ils ne sont pas là par plaisir, et on a l’impression qu’ils sont prêts à le faire payer.

Ils n’ont guère le choix, mais on tire un peu trop sur la corde. On a certes besoin de CRS sur le territoire, mais on les envoie un peu partout, alors qu’on n’intervient pas de la même manière à Lyon, Bordeaux, Marseille ou Nice. Or ces policiers sont parfois déconnectés par rapport à la façon dont ils devraient appréhender les choses.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Les CRS sont la cible de multiples violences, dans le cadre d’opérations particulièrement difficiles.

Vous dites que la hiérarchie les encadre et se montre à leur écoute afin de les accompagner. Cependant, leur mode de vie est très particulier : ils doivent faire preuve d'une disponibilité sans faille, leurs missions sont très diverses et la population leur témoigne peu de reconnaissance, caricaturant souvent leur image.

Cela provoque certainement leur mal-être. Comment la hiérarchie arrive-t-elle à gérer toutes ces problématiques ?

M. Michel Boutant, président. – J'ai l'impression d'assister depuis quelques années à une escalade – aspersion de liquide inflammable, suivies d'envois de fusées pour brûler délibérément les CRS.

On a l'impression que ces violences sont de plus en plus fortes. Pour y faire face, la défense ne suffit pas toujours. Il faut parfois passer à la contre-offensive.

Dans quelques pays voisins, comme l'Allemagne, les forces de maintien de l'ordre ont depuis longtemps adopté une posture différente afin de ne pas se laisser enfermer dans un cercle infernal où la violence appelle la violence, sans espoir d'arrêt. Ils se sont donc lancés dans une opération de désescalade.

Est-ce un aspect auquel on a réfléchi en matière de maintien de l'ordre ? Y a-t-il un moyen de sortir de ce cercle infernal ?

M. Philippe Klayman. – Tout d'abord, monsieur le président, il existe plusieurs conceptions du maintien de l'ordre en Europe. Il est de tradition de comparer la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, l'Espagne.

On a avec les Allemands une coopération très forte et des échanges très intéressants, même si l'organisation des polices allemandes est différente de notre organisation centralisée.

On s'est beaucoup intéressé à leur façon de faire. La particularité française consiste à rechercher en permanence le compromis entre l'expression des libertés publiques, le droit de manifester et la nécessité de garantir l'ordre public.

Dans l'esprit de tous ceux qui en ont la charge – autorités d'emploi, préfets, responsables de la sécurité publique, colonels de gendarmerie, commandants de CRS – il existe une recherche permanente de la préservation de deux intérêts qui peuvent à certains moments paraître contradictoires, l'expression de la liberté d'opinion et la préservation des personnes et des biens.

Il faut assurer un équilibre acceptable dans ce cadre.

Le déséquilibre vient du fait d'individus qui ne sont pas là pour exprimer ouvertement une opinion démocratique, apanage de notre société, mais pour causer des dégâts aux forces de l'ordre, motivés par tel ou tel

fondement politique ou autres, ou simplement pour le plaisir de participer à des affrontements.

Dans ce cadre, nous n'avons pas la même approche que les Allemands. La tradition, en France, est de maintenir à distance ces individus, de préserver ceux qui manifestent dans le respect du droit et des libertés publiques de la violence générée par un certain nombre d'éléments, d'arriver à distinguer ces derniers et à les détacher du gros de la manifestation, pour les disperser ou les interpeller lorsque c'est nécessaire.

Tactiquement, la volonté est d'éviter le contact physique entre la force publique et des individus très agités, ce qui n'est pas la vision allemande des choses. Ils ne s'en donnent d'ailleurs pas les moyens : c'est une position de principe.

En France, le maintien à distance est principalement réalisé par l'utilisation de grenades lacrymogènes pour forcer les individus à s'éloigner. Les Allemands n'utilisent pas de gaz lacrymogènes et acceptent la mêlée. Ils recourent aussi à des engins lanceurs d'eau en nombre bien plus important que nous. L'efficacité de ces véhicules est remarquable et l'effet vulnérant de cette technique sur les individus est très faible.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On s'étonne parfois du faible taux d'interpellations des délinquants extrêmement agressifs que l'on aperçoit sur les images. Avez-vous une explication ?

On constate par ailleurs que les délinquants les plus durs utilisent désormais des masques à gaz, qui rendent inopérante l'utilisation des grenades lacrymogènes.

Vous disposez également de canons à eau, contrairement aux gendarmes mobiles, mais ils ne sont pas tout-terrain, ce qui serait nécessaire à Notre-Dame-des-Landes. Ne touche-t-on pas là aux limites de cette pratique ? N'existe-t-il pas d'autres modes opératoires et d'autres équipements face aux nouvelles façons d'agir des délinquants ?

M. Philippe Klayman. – L'interpellation est un objectif louable et souhaitable, mais la finalité même du maintien de l'ordre est de faire cesser le trouble à l'ordre public. C'est la priorité absolue des autorités d'emploi, d'où la difficulté d'arriver à rétablir l'ordre parmi la population qui peut entendre ces messages et isoler les individus les plus violents pour les disperser, voire les interpeller.

On réalise régulièrement des arrestations en flagrant délit et, parfois même, avec un travail judiciaire, notamment grâce aux images tournées par nos effectifs au sein des unités, mais aussi par la sécurité publique. Des prises de vues de ces épisodes très violents sont réalisées le plus souvent possible, de telle sorte qu'il puisse y avoir ensuite un travail d'investigation, puis d'éventuelles interpellations dans les jours qui suivent.

L'interpellation, en pratique, n'est pas très simple. Plus on protège les fonctionnaires – ce qui est un objectif essentiel – moins on favorise leur mobilité.

C'est parfois au détriment de la capacité à se projeter. Les BAC et les compagnies départementales d'intervention recourent souvent aux mêmes méthodes : il peut y avoir des actions offensives très précises après identification d'un individu et action déterminée très ponctuelle pour l'interpeller. On y arrive, mais ce n'est pas facile, et ce n'est pas le but premier du maintien de l'ordre.

S'agissant des autres questions, certes on peut se dire que le métier de CRS est difficile, qu'il éloigne les fonctionnaires de leur domicile, peut créer de la tension, voire de la souffrance, de la fatigue, mais aucun fonctionnaire, qu'il soit gardien de la paix ou officier, ne se voit imposer cette affectation.

Quand on considère la fidélité de la plupart des CRS à leur maison, on peut douter que ces missions soient si terrifiantes.

Les fonctionnaires opèrent un choix de mode de vie collectif qui les amène à changer de lieu et de mission très fréquemment. C'est même ce qu'ils recherchent. L'imprévu, l'aventure, le changement permanent sont des éléments attractifs dans le métier, d'ailleurs assorti d'un appareil indemnitaire qui permet de prendre en compte les désagréments de l'éloignement familial. Ce mode de vie est choisi et apprécié.

La fidélisation des unités constitue un argument que l'on entend très souvent et qui semble relever du bon sens. Pourtant, elle est totalement impraticable. En effet, l'emploi dans la maison est complètement erratique : un jour, on va envoyer quatorze unités à Nantes, puis à Menton pour traiter une pression migratoire anormalement élevée et renforcer un temps le dispositif.

Très souvent, les fonctionnaires de police sont passés par plusieurs directions avant d'être CRS. La plupart des fonctionnaires connaissent le métier de la sécurité publique. C'est le rôle de l'encadrement de former les personnels et de leur donner les consignes nécessaires pour être efficaces, même s'ils ne sont pas dans leur lieu de résidence. À Marseille, on a été d'une efficacité remarquable, même s'il s'agissait d'unités du Nord de la France !

Ce mode de vie n'est absolument pas un obstacle à l'efficacité de la maison, bien au contraire. Ce type d'emploi correspond à une façon d'envisager le métier de policier. Cela peut être inné, cela peut être également acquis. Toute la particularité de la maison CRS, c'est de délivrer une prestation la plus maîtrisée possible.

Cela passe par un encadrement très puissant, avec une structure organisationnelle des unités qui repose sur le commandant, les officiers, une organisation en sections avec, à la tête de chacune, un major qui dispose de plusieurs adjoints brigadiers chefs. Ce sont des gens d'expérience, qui ont de nombreuses années de CRS derrière eux. Ils sont capables d'expliquer aux jeunes les contraintes du métier, comment ne pas céder aux provocations, demeurer disciplinés. C'est ce qui garantit à l'autorité d'emploi que la prestation délivrée sera non seulement conforme à un but précis, mais c'est également ce que le politique attend de la maîtrise de l'ordre public sur le territoire.

Il est fondamental d'expliquer à l'ensemble des fonctionnaires de la maison CRS que tout manquement en service, en mission, notamment d'ordre public, a potentiellement des conséquences bien au-delà des conséquences tactiques, opérationnelles ou policières. Un manquement en matière d'ordre public – il y a quelques exemples dans l'histoire de notre pays – peut rapidement prendre un tour politique majeur et mettre en difficulté le Gouvernement, au-delà des cadres policiers en charge de l'ordre public.

Tout cela repose sur une structure maîtrisée de la maison CRS et sur un outil de formation très dense et préservé à tout prix. On fait en sorte que chaque fonctionnaire et chaque unité bénéficient chaque année de 25 jours de formation individuelle et collective, et de compétences techniques notamment liées aux nouveaux ajouts tactiques que sont l'anti-terrorisme, la lutte contre l'immigration clandestine, le paramédical opérationnel.

La formation fait l'objet d'une volonté de sanctuarisation, qui est l'une des garanties de la maîtrise totale sur le terrain, à côté d'un encadrement expérimenté et très serré.

S'agissant de la ZAD, je ne suis pas présent sur Notre-Dame-des-Landes. Cette zone relève de la gendarmerie. Pour des raisons de cohérence tactique, la DGGN a souhaité que seuls ses escadrons soient présents sur le terrain, à une exception près : dimanche dernier, les gendarmes, qui n'en disposent pas, ont souhaité que des véhicules lanceurs d'eau armés par des fonctionnaires CRS viennent les épauler dans les endroits jugés sensibles de la ZAD.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ne sont pas dotés de quatre roues motrices.

M. Philippe Klayman. – Ceux que j'y ai mis le sont : il s'agit d'engins d'ancienne génération, qui appartenaient aux sapeurs-pompiers, qu'on a repeints en blanc et bleu. Ils disposent de toutes les caractéristiques de motricité et d'évolution des engins de sapeurs-pompiers, notamment pour les feux de forêts, mais sont malheureusement dotés de moindres capacités policières, comme les nouveaux engins dont nous disposons, ainsi qu'on l'a vu à Nantes.

Si je ne suis pas à Notre-Dame-des-Landes, je suis en revanche à Nantes, où l'ordre public est à la charge exclusive des CRS.

La maison CRS se situe au cœur du dispositif de sécurité intérieure, parce qu'elle sait désormais faire beaucoup de choses. On a l'habitude, entre nous, par boutade, de dire que c'est devenu un couteau suisse. Loin est le temps où nous ne faisons que de l'ordre public. Aujourd'hui, on est capable d'évoluer dans les cités du nord de Marseille, de traiter des affaires de stupéfiants, de réaliser des interpellations en flagrant délit de *dealers* et de différents trafiquants ou de gens qui viennent de commettre des vols à main armée ou des cambriolages.

On sait également mener la lutte contre l'immigration clandestine, comme à Calais ou Menton, aux côtés de nos camarades de la police aux frontières.

C'est une force qui s'est pleinement engagée dans la politique de police de sécurité du quotidien (PSQ). J'ai souhaité que la maison épaula la sécurité publique dans la mise en œuvre de cette politique gouvernementale. Nous avons, il y a quelques jours, avec Pascal Lalle, signé un protocole d'utilisation des CRS selon divers modes, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, afin d'aider celle-ci dans les cités, mettre en synergie les compagnies autoroutières avec les circonscriptions de sécurité publique traversées par les secteurs routiers de notre compétence, et mettre à disposition nos outils de prévention de la délinquance.

Nous disposons en effet de pistes d'éducation routière, de rochers d'escalade qui accueillent chaque année des dizaines de milliers de jeunes et permettent de délivrer un message de sécurité routier et de prévention, qui est aussi l'occasion de mieux faire connaître les forces de sécurité intérieure.

Chaque compagnie a par ailleurs désormais à sa disposition une section de quinze à vingt fonctionnaires capables de monter une colonne d'assaut tactiquement et sur le plan logistique.

Il leur est demandé, au cas où ils seraient à proximité d'un événement terroriste, par exemple une tuerie de masse, de s'engager sans tarder pour mettre fin à cette agression, comme le font les camarades des BAC ou les BRI.

On a également développé un outil paramédical lié aux blessures par balles. Il n'était en effet pas envisageable d'exiger des fonctionnaires un engagement supplémentaire sur des missions à hauts risques sortant de la tradition sans accroître la capacité à les protéger, en cas de blessures graves.

On dispose aujourd'hui de 6 500 fonctionnaires formés à des gestes de secourisme très particuliers liés aux blessures par balles. On a d'ailleurs, dans l'élaboration de ce module, travaillé avec le service de santé des armées, qui a fait preuve d'un esprit de coopération remarquable. On a

également acquis un matériel d'extrême urgence permettant de préserver la vie des collègues, mais aussi des tiers.

Samedi dernier, au Parc des Princes, lors d'une rixe assez grave entre deux individus, l'un a sorti un couteau et a poignardé l'autre de façon gravissime. Ce sont les CRS, grâce à leur formation et au matériel dont on les a dotés, qui ont sauvé la vie de la personne poignardée. Selon le SAMU, intervenu quelques minutes plus tard, sans notre intervention, la personne poignardée serait décédée.

Enfin, nos polices spécialisées - compagnies autoroutières, unités motocyclistes zonales, unités de montagne, CRS nageurs-sauveteurs - mettent en œuvre les politiques gouvernementales en matière de sécurité routière et autoroutière, et interviennent dans les milieux difficiles, comme les massifs alpins, en lien avec les gendarmes de haute montagne.

Les CRS nageurs-sauveteurs, au-delà de leur mission de secours, ont également une mission de sécurité sur les plages. On a tiré les leçons de ce qui s'est passé en Tunisie. J'ai donné des instructions pour que les chefs de plage et leurs adjoints soient désormais armés, de telle sorte qu'au-delà de la résolution des problèmes de délinquance, il existe une capacité de première intervention en cas d'événement terroriste sur nos lieux de villégiature.

M. Michel Boutant, président. - N'était-il pas prévu de diminuer le nombre de CRS nageurs-sauveteurs, voire de les supprimer ?

M. Philippe Klayman. - Leur nombre va demeurer constant cette année, tout comme le nombre de communes qui y recourent. Une soixantaine de communes du littoral -Manche, océan Atlantique, et mer Méditerranée - sont concernées par ces dispositifs. Un peu moins de 300 CRS sont liés à cette mission.

Pour cette année, le dispositif est préservé. On ne peut préjuger de ce qui se passera l'année prochaine. C'est de toute façon une décision ministérielle.

M. Alain Cazabonne. - Les collectivités doivent-elles prévoir une contrepartie - hébergement, etc. ?

M. Philippe Klayman. - C'est un sujet qui a occupé divers intervenants, comme la Cour des comptes ou autres.

Oui, les communes ont des obligations par rapport à l'accueil de nageurs-sauveteurs. Reste à la charge de l'État les rémunérations et les pensions, mais il revient aux communes d'assurer l'accueil logistique de ces fonctionnaires.

Enfin, malgré les contraintes et la hausse de l'emploi et sa diversification, la maison CRS a mené un effort formidable d'anticipation et d'adaptation par rapport aux risques d'aujourd'hui.

La maison CRS recherche le plus possible la modularité de son action : le préfet de Paris peut ainsi demander à une compagnie employée pour assurer le service d'ordre lors d'un événement dans le centre de Paris, de gagner un autre endroit de la capitale pour participer à des actions de sécurisation lorsque l'événement précédent s'est résorbé.

Si elle confrontée sur son chemin à une tuerie de masse, elle est capable de se reconfigurer immédiatement. Elle dispose dans ses véhicules de tous les équipements et armements propres à faire face à l'intégralité des missions. Elle peut donc se reconfigurer « au débotté » de façon tactique, psychologique, juridique et logistique, afin de faire face à ce qui n'était pas sa mission initiale.

Peut-être mettra-t-elle fin, au cours de son intervention, à cette tuerie de masse. Elle concourra en tout cas, avec les collègues d'autres services de police, à la résolution de cette affaire. Elle fera en sorte de prendre en charge les blessés et de contrôler le périmètre.

On demande aussi à la maison de faire de la lutte contre l'immigration clandestine. Elle le fait, même si cela n'entre pas dans les schémas préétablis de l'ordre public ou de la sécurisation. Elle s'adapte, quels que soient les lieux et les circonstances.

Il y a derrière tout cela un énorme effort de conception, de formation continue, mais également d'acquisition des nouvelles techniques dont j'ai parlé, et ce à tous les niveaux hiérarchiques - gardien de la paix, gradés, encadrement supérieur et au-delà. Les commissaires sont tous passés à la formation anti-antiterroriste.

C'est une obligation dans la maison de se former. Il s'agit de la contrepartie inévitable des évolutions doctrinales que nous menons en permanence.

L'effort d'équipement, même s'il n'est pas suffisant, je vous le concède largement, est réel. On a changé l'armement collectif de la maison CRS, on a considérablement amélioré la protection individuelle et réalisé un effort sur les véhicules.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Les véhicules ont-ils une capacité d'emport suffisante ?

M. Philippe Klayman. - Non. La maison transporte avec elle, selon le principe d'autonomie, l'ensemble des équipements propres à l'accomplissement de tous les spectres missionnels. Des équipements liés à des risques inconnus auparavant, notamment le risque terroriste, ayant été ajoutés, on a forcément alourdi les véhicules.

Cela pose toutefois un problème réglementaire, du fait de la nécessité de former les conducteurs à un permis en lien avec le tonnage des véhicules. On a donc choisi d'ajouter des véhicules, de façon à répartir la charge sur une colonne de véhicules élargie, permettant ainsi à chaque demi-

unité d'avoir à sa disposition armement et munitions de façon égale. Cette adaptation est en cours. Nous allons avoir le parc nécessaire pour faire face à cette augmentation du poids des équipements.

Enfin, il faut également relever un effort d'évaluation. Il n'y a chez nous de politique du chiffre que par rapport à la politique gouvernementale de sécurité routière. On demande aux fonctionnaires d'avoir une activité préventive et répressive afin de diminuer le nombre de tués et de blessés sur les routes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les citoyens se plaignent souvent d'un positionnement relativement « piégeant » lors de certains contrôles de vitesse.

Lorsque j'ordonnais, en tant que maire, ce type de contrôle à la police municipale, je le faisais à proximité des écoles, avec un souci de prévention peut-être supérieur. En matière de sécurité routière, on est sur des objectifs strictement quantitatifs.

M. Philippe Klayman. – Il est difficile d'entrer dans votre raisonnement, monsieur le rapporteur. Je n'interviens pas en ville, mais sur les secteurs routiers et autoroutiers, voies sur lesquelles la vitesse, l'alcoolémie, la consommation de stupéfiants posent problèmes.

On demande aux fonctionnaires de réprimer les comportements à risques et les comportements délictuels sur la route. Comment les en blâmer, alors même que l'objectif prioritaire de l'ensemble des gouvernements qui se sont succédé est la baisse significative du nombre de morts et de blessés sur les routes ?

C'est le seul domaine, tout à fait compréhensible, de recherche de résultats. C'est pour le bien commun et non dans le but d'apprécier le travail individuel ou collectif. C'est le service rendu à la collectivité et à nos concitoyens qui est apprécié à travers ces objectifs, qui sont inévitablement chiffrés en matière de sécurité routière.

Pour le reste, en ce qui concerne les compagnies de maintien de l'ordre, on est exclusivement sur du qualitatif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourquoi ne disposez-vous pas des véhicules rapides dont est dotée la gendarmerie dans le domaine de la police autoroutière ?

M. Philippe Klayman. – Je ne demande qu'à les avoir ! Cela étant, les gendarmes interviennent sur le secteur concédé, où il est plus facile d'évoluer, où la densité de circulation est moindre et où l'évolution de véhicules rapides peut-être plus appropriée.

Sur l'A 86, autour de Paris, sur les autoroutes de dégagement autour de Marseille, de Bordeaux, Metz, Strasbourg, Nancy ou Lille, le nombre des poids-lourds et des véhicules particuliers rend très difficile l'usage de ce

type de véhicules. On dispose de véhicules banalisés et de motocyclistes qui interviennent sur ces axes. Je n'ai pas ce type de véhicules, mais ceux qu'on a sont largement performants.

Par ailleurs, toutes les unités de maintien de l'ordre passent dans l'année une épreuve collective d'évaluation, durant laquelle elle est appréciée par une équipe de la maison CRS, sur un thème tactique complexe, où l'on fait jouer à l'unité un scénario de maintien de l'ordre, puis de dégradation de cette situation, jusqu'à une potentielle tuerie de masse, afin de voir comment l'unité réagit sur le plan du commandement et sur le plan collectif, afin de juger de la façon dont elle a assimilé les données tactiques qu'elle a acquises en formation.

Ceci permet de porter une appréciation sur la capacité opérationnelle de chaque unité de maintien de l'ordre et de prévoir les outils de formation appropriés aux forces et faiblesses de chacune. C'est à partir de ces exercices que l'on fait du sur-mesure.

M. Alain Cazabonne. – On a pu constater une différence entre la gendarmerie et la police nationale en matière d'esprit de corps et de lien entre gradés et hommes de troupe. J'ai le sentiment que vous êtes en quelque sorte intermédiaire. Partagez-vous le sentiment d'être à mi-chemin entre les deux ?

M. Philippe Klayman. – Je ne suis pas à mi-chemin : je suis en plein dans l'esprit collectif et dans le sentiment d'appartenance à la maison CRS !

Cette maison a été créée en 1944 par le général de Gaulle, sur le modèle de ce qui existait dans le domaine militaire. Ceux qui ont créé la maison ont recherché la même efficacité organisationnelle et fonctionnelle, l'esprit de corps, la disponibilité, la modularité et la capacité à traverser toutes les circonstances pour servir, comme le veut notre devise.

Il faut que la maison reste l'assurance-vie de tout Gouvernement. Comme je le dis souvent sous forme de boutade : lorsque de grands troubles surviennent en de nombreux endroits du territoire, il faut que les CRS et les gendarmes mobiles et tous les camarades des forces régaliennes se lèvent pour faire face.

On fait en sorte que la maison CRS soit dans la résilience. Elle est ainsi fidèle à sa vocation. On trouve un fort esprit de corps chez les CRS, entretenu par ce mode de vie collectif, par les cérémonies, par un aspect protocolaire et de cérémonial, dans lequel on inclut l'histoire de la maison. Celle-ci a traversé les soubresauts de la IV^e République et de la V^e République, elle a participé aux combats de la libération, à la guerre d'Algérie, à mai 1968, elle a traversé tout ce que notre pays a connu de difficultés institutionnelles, sociales ou sociétales. Elle est intimement liée à l'histoire de notre pays. Nous essayons, via les musées, la transmission de nos valeurs, de faire en sorte que les jeunes gardiens de la paix comprennent

qu'ils entrent dans une maison qui a un passé et des valeurs qui remontent à 1944.

Les CRS ont participé aux combats des poches de l'Atlantique et aux combats d'Alsace, aux côtés de la 1^{ère} armée du général de Lattre de Tassigny. On ne le sait pas toujours. Un certain nombre de CRS sont tombés à Royan, Saint-Nazaire et dans les forêts des Vosges.

M. Michel Boutant, président. – Merci pour ce rappel historique.

M. Philippe Klayman. – Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de mettre mes hommes en valeur.

M. Michel Boutant, président. – Et la maison, ainsi que vous l'avez souvent répété !

M. Philippe Klayman. – Et la maison !

**Audition de Mme Nicole Belloubet,
garde des sceaux, ministre de la justice**

(Mardi 15 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, accompagnée de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire, M. Jérôme Simon, conseiller pour la politique pénale et M. Nicolas Heitz, conseiller chargé de la coordination des politiques de la justice.

Notre commission d'enquête, qui a débuté ses travaux en janvier, entend mettre en lumière et analyser les difficultés actuellement rencontrées par les membres des forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs missions.

Parmi les causes du mal-être que l'on rencontre fréquemment au sein des unités de police et de gendarmerie figurent certes la confrontation avec la délinquance et avec la violence, une charge de travail qui s'est accrue depuis la vague d'attentats de 2015 et la crise migratoire, ou encore des conditions de travail et des équipements insatisfaisants. Un autre aspect a toutefois été très régulièrement évoqué par les personnes que nous avons auditionnées : les relations des forces de sécurité intérieure avec la justice. Les difficultés évoquées concernent en particulier la mise en œuvre de la procédure pénale, mais aussi la réponse pénale en elle-même.

Nous souhaiterions donc, Madame la ministre, pouvoir vous interroger sur ces sujets afin de savoir si vous et vos services prenez en compte ces difficultés et quelles sont les améliorations éventuelles que vous entendez mettre en œuvre.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Nicole Belloubet, M. Rémy Heitz, M. Stéphane Bredin, M. Jérôme Simon et M. Nicolas Heitz prêtent successivement serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Alors que nous en sommes au quatrième mois de nos investigations et de nos auditions, nous avons constaté la réalité d'une césure, je dirai même plus d'un divorce entre police et justice. Nous nous étions engagés dans ce travail sans préjugés, sans faire crédit aux lieux communs de l'opinion largement diffusés dans les médias, mais à entendre les policiers, à quoi j'ajoute les syndicats de magistrats que

j'ai en l'occasion d'entendre sur comme rapporteur sur d'autres textes, on se demande comment le système tient encore et comment policiers et magistrats peuvent travailler ensemble.

Chez les policiers, chez les gendarmes, on sent, au-delà des difficultés matérielles et budgétaires auxquelles ils sont confrontés, une réelle interrogation sur le sens de leur engagement et de leur action, conduite dans des conditions de plus en plus difficiles, avec des risques physiques et juridiques accrus, pour des résultats qu'ils estiment décevants - même s'ils s'abstiennent, pour la majorité d'entre eux, de juger la justice.

On ressent, de fait, une incompréhension mutuelle. Nous savons que les magistrats se forment en faisant des stages dans des commissariats de police ou des unités de gendarmerie, mais ne pensez-vous pas qu'il faudrait bien plus pour que ces deux mondes s'interpénètrent ? Dans les parquets, les jeunes magistrats frais émoulus abordent la police et la gendarmerie avec des idées préconçues, quand les magistrats de plus de métier entretiennent des relations plus faciles. Ma première question est celle-là : comment améliorer les relations entre police, gendarmerie et justice et faciliter l'interpénétration des cultures ?

Ma deuxième question concerne la procédure pénale, dont les policiers et les gendarmes disent qu'elle absorbe les deux tiers de leur temps, ne leur laissant qu'un tiers de temps pour l'opérationnel. Si l'on se tourne vers des pays comparables au nôtre, on constate que les policiers et les gendarmes, en nombre équivalent, consacrent beaucoup plus de temps à l'opérationnel. En France, nous n'avons pas choisi entre l'inquisitoire et l'accusatoire, si bien que nous cumulons les inconvénients des deux systèmes ; et cela ne s'est pas arrangé ces dernières années. Alors que policiers et gendarmes mettaient beaucoup d'espoirs dans la réforme de la procédure pénale annoncée, ils sont déçus. Ils n'y trouvent pas la simplification qu'ils attendaient. Dans ma ville, le bureau de police croule sous les piles de dossiers. Et il en va de même dans tous les commissariats de France.

Les forces de sécurité intérieure ont formulé des propositions complémentaires de nature à simplifier leur travail. Je pense à l'oralisation de certains actes, dans le cadre des affaires simples, avec établissement d'un procès-verbal final de synthèse ; à la simplification du formalisme, *via* par exemple l'introduction, pour les affaires en flagrance, d'un procès-verbal unique des diligences ; à l'adaptation du régime des nullités, pour limiter notamment l'impact des erreurs de formalisme sur une procédure, fréquentes tant les règles applicables sont complexes. Quelles sont les raisons qui ont conduit le ministère à ne pas reprendre ces propositions ?

Ma troisième question porte sur la numérisation. Police et gendarmerie souffrent d'un grand retard dans la révolution informatique. Ne pourrait-on envisager la mise en place des logiciels communs aux forces

de sécurité intérieure et aux parquets, ainsi que de liaisons vidéos permettant au magistrat ou au juge d'instruction d'assister à une audition des services de police judiciaire ? Cela faciliterait les relations et le partage en temps réel des évolutions de l'enquête.

Ma dernière question, enfin, concerne les tâches indues, qui pourraient relever de la police municipale, de l'administration pénitentiaire ou de la sécurité privée.

L'action du policier municipal est limitée par une qualification judiciaire des plus basses, celle d'agent de police judiciaire adjoint. Dès lors qu'une amende n'est pas forfaitaire, s'agit-il d'une simple contravention liée au non-respect d'un arrêté municipal d'interdiction de fréquentation d'un square après 22 heures, il faut que policiers ou gendarmes entendent les contrevenants ou, s'ils sont mineurs, leurs parents, pour que le dossier soit transmis au ministère public, car le policier municipal, aussi expérimenté fût-il, ne peut procéder à aucune audition.

Je n'ignore pas la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (Lopsi), qui avait censuré le rehaussement de la qualification judiciaire des policiers municipaux au motif, un peu surprenant, que les policiers nationaux étaient placés sous les ordres du Procureur de la République et les policiers municipaux sous ceux du maire. Mais dès lors que les uns ou les autres mettent en œuvre une prérogative de police judiciaire, ils sont, de toutes façons, subordonnés au Procureur de la République. La loi pourrait le préciser, en indiquant même qu'ils sont subordonnés à l'officier de police judiciaire territorialement compétent, habilité par le Procureur. C'est d'ailleurs ainsi que cela se passe dans la réalité. Un rehaussement de la qualification des policiers municipaux, au moins dans le cadre de la réglementation municipale ou du code de la route allègerait considérablement les forces de l'ordre.

S'agissant de la sécurité privée, il existe certainement des pistes à développer, mais cela relève peut-être davantage du ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne, enfin, l'administration pénitentiaire, où en est-on du transfèrement ? Alors que des moyens ont été dévolus à la Justice afin qu'elle s'en charge, les progrès, sur le terrain, restent très lents. Les unités de police ou de gendarmerie qui ont une maison d'arrêt dans leur secteur se disent au reste sollicitées par l'administration pénitentiaire pour des incidents à l'intérieur des murs. La loi de sécurité publique a accru les prérogatives de celle-ci, mais on a le sentiment que la Chancellerie est réticente - elle n'a d'ailleurs pas voulu prendre en charge le périmètre immédiat, ce qui renvoie la responsabilité de l'action à la police nationale et la gendarmerie pour mettre fin aux jets d'objets ou aux conversations par-dessus le mur. Bref, nos forces de l'ordre sont toujours amenées à intervenir dans les prisons : ne pourrait-on envisager de doter certains agents de

l'administration pénitentiaire de prérogatives de police judiciaire, pour éviter que celle-ci ne soit amenée à solliciter, pour des faits souvent mineurs, les forces de sécurité intérieure ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous évoquez, monsieur le rapporteur, un « divorce » entre police et justice. Je comprends que vous faites état d'un propos que vous avez entendu, mais comme garde des sceaux, je m'inscris en faux contre ce propos. Nous sommes très loin de cet état d'esprit. Avec Gérard Collomb, nous sommes au contraire animés d'un état d'esprit de collaboration et d'intercompréhension et d'évolution réciproque.

Nous connaissons bien, au ministère, le malaise des forces de sécurité, et c'est pourquoi, dans le cadre des cinq chantiers de la justice lancés en octobre dernier par le Premier ministre, j'avais souhaité que l'un soit consacré à la procédure pénale. Ce chantier, piloté par MM. Jacques Beaume et Franck Natali, est conduit avec les forces de sécurité intérieure. J'ai participé, à plusieurs reprises, à des rencontres entre magistrats et forces de sécurité intérieure ; à Amiens, où nous nous sommes rendus avec Gérard Collomb, les uns et les autres ont exposé leurs souhaits, leurs attentes, et donné corps à ce dialogue institutionnel dont nous voulons être porteurs.

Je ne suis pas naïve pour autant et sais que la présence de ministres à de telles rencontres ne facilite pas l'expression de ce qui est réellement ressenti, mais il reste que ces rencontres ont témoigné d'une écoute, d'un dialogue, et donné lieu à des propositions.

Outre votre souci de voir s'approfondir l'échange des cultures entre les institutions, sur lequel je reviendrai, vous avez évoqué la question de la procédure pénale, dans une perspective d'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, et celle des tâches indues, sur lesquelles vous souhaitez une clarification.

On constate effectivement une désaffection pour la mission de police judiciaire au sein de la police ou de la gendarmerie nationales, souvent imputée à la technicité, à la complexité de la procédure pénale. Vous vous faites le porteur du reproche que l'on entend parfois formuler sur les propositions du texte que je serais amenée à défendre dans les prochains mois ne seraient pas assez ambitieuses. Il faut le dire clairement : les travaux que nous avons conduits n'aboutiront pas à une refonte du code de procédure pénale. Un tel travail ne pouvait être conduit en quelques mois. Avec Gérard Collomb, nous nous sommes donc accordés sur l'idée de conduire des réformes pragmatiques, venues du terrain, permettant de dénouer une certaine complexité lourde à porter pour les services d'enquête et les magistrats.

L'enquête pénale a pour objectif le recueil de preuves et la recherche de la vérité grâce au recours, en tant que de besoin, à des instruments coercitifs que sont la garde à vue, les perquisitions, *etc.*, sous le contrôle des

magistrats, gardiens, aux termes de l'article 66 de la Constitution, des libertés individuelles.

La procédure pénale doit, à ce titre, concilier l'intérêt social et l'intérêt individuel, la recherche des preuves mais aussi la protection contre l'arbitraire. C'est dans cet équilibre que nous avons construit le projet de réforme que je vous présenterai.

Nous savons que les auteurs d'infractions sont sans cesse à la recherche d'une plus grande « discrétion » et n'hésitent pas à recourir à de nouveaux moyens de déjouer la surveillance mise en place par les enquêteurs. Face à des délinquants qui peuvent avoir recours à des modes opératoires toujours plus astucieux, notamment grâce aux nouvelles technologies, les investigations s'inscrivent, en pratique, dans un temps nécessairement long et requièrent de plus en plus le concours et l'expertise de services techniques.

Dans ce contexte, et y compris face à la délinquance du quotidien, l'enquête pénale peut apparaître contraignante, fastidieuse, d'où une forme de désaffection. Mais c'est aussi la raison pour laquelle, dans le respect des exigences conventionnelles et constitutionnelles, la philosophie globale de projet de loi à venir va à la recherche de la simplification, dans un souci de pragmatisme et d'écoute des praticiens de terrain. Nous avons beaucoup consulté, adressé des questionnaires à toutes les juridictions, ainsi qu'au ministère de l'Intérieur, qui les a répercutés sur l'ensemble des forces de police et de gendarmerie. Nous avons également consulté les professions du droit - avocats, greffiers, notaires. Jacques Beaume et Franck Natali ont analysé ces remontées du terrain, et les ont synthétisées dans le rapport qu'ils m'ont remis en janvier. Ils ont eux-mêmes été conduits à entendre les syndicats de police et de gendarmerie, les conférences des procureurs, les représentants des différentes professions. C'est sur le fondement de ce travail de consultation que nous avons rédigé le projet de loi, un texte à mon sens équilibré, pour plus d'efficacité et de rapidité des enquêtes, tout en veillant à ce que celles-ci se fassent toujours dans le respect des libertés dont les magistrats sont les garants.

Ces mesures de simplification portent sur cinq priorités. Le projet vise en premier lieu à renforcer l'efficacité de l'enquête pénale en harmonisant les techniques d'enquête. En l'état du droit chaque technique spéciale d'enquête répond à un régime particulier, avec des dispositions différentes qui nécessitent, de la part des enquêteurs et des magistrats, la réalisation d'analyses juridiques parfois complexes pour déterminer la norme applicable, sa portée, son adéquation avec une procédure donnée. Pour simplifier le cadre juridique actuel, le projet que je vous présenterai unifie le régime juridique applicable aux techniques spéciales d'enquête, de sonorisation, de captation d'images, de recueil des données techniques de connexion et de captation de données informatiques. Il prévoit une harmonisation de leurs conditions d'autorisation de durée de mise en œuvre

et de conservation. Afin d'accroître l'efficacité des enquêtes, cette disposition ouvre également la possibilité de recourir à ces techniques spéciales d'enquête pour les crimes et non plus seulement pour les infractions qui relèvent de la criminalité de la délinquance organisée. Le projet simplifie et renforce également la cohérence des dispositions relatives aux interceptions par la voix de communications électroniques et de géolocalisation.

M. Michel Boutant, président. – Les techniques que vous venez d'évoquer sont proches de celles qu'a autorisées la loi sur le renseignement de 2015.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Absolument.

M. Michel Boutant, président. – Vous parlez d'unification : faut-il comprendre qu'une seule autorité sera chargée de fournir une autorisation ou de donner un avis au Premier ministre ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Pas du tout.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Les deux filières restent distinctes, même si les mêmes techniques sont utilisées et par les services de renseignement et par la Justice.

M. Michel Boutant, président. – Mais il existe un certain parallélisme. Ma question porte sur l'autorité chargée de fournir l'autorisation.

M. Rémy Heitz. – Le juge des libertés et de la détention.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le projet prévoit également d'étendre l'enquête sous pseudonyme à l'ensemble des infractions qui sont punies d'une peine d'emprisonnement puisque les enquêteurs qui sont spécialement habilités et formés à l'utilisation de ces techniques pourront, en utilisant une identité d'emprunt, participer à des échanges sur les réseaux sociaux et entrer ainsi en contact avec les auteurs des infractions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Envisagez-vous une extension aux personnels techniques et scientifiques ou à d'autres intervenants dans l'enquête ? C'est une question souvent soulevée par ces personnels.

M. Rémy Heitz. – Il ne s'agit pas ici de l'anonymisation des enquêteurs intervenant dans les procédures. Il s'agit de permettre à des agents de constater une infraction en utilisant une identité d'emprunt pour démasquer, par exemple, un trafic de stupéfiants.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je pense aux incidents intervenus à l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants. Certains enquêteurs se sont émus du fait que la doctrine retenue par certains magistrats n'était plus celle de leurs successeurs.

M. Rémy Heitz. – Vous évoquez la question des coups d'achat, des livraisons surveillées, de l'infiltration des réseaux. Nous avons mis en place

un groupe de travail pour y réfléchir avec les services d'enquête du ministère de l'Intérieur et des Douanes.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Le fait est que les policiers ne courent pas seulement des risques physiques mais aussi juridiques.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. - Nous travaillons à définir des règles partagées et par ailleurs, le texte que je vous proposerai rendra les choses plus simples et plus lisibles, grâce à l'harmonisation que j'évoquais.

Afin de renforcer l'efficacité de l'enquête, nous prévoyons d'étendre les pouvoirs des enquêteurs : tel est le deuxième point qui figurera dans la loi.

Nous souhaitons doter ceux-ci de prérogatives plus larges pour répondre aux évolutions de la criminalité. Le projet prévoit ainsi d'étendre la durée de l'enquête de flagrance, par exemple, lorsque la procédure concerne un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement contre cinq ans actuellement.

Nous prévoyons également d'accroître les possibilités de réaliser des perquisitions dans le cadre de l'enquête préliminaire, le projet de loi permettra en outre aux enquêteurs, à la demande du procureur de la République, de pénétrer de jours dans un domicile aux seules fins d'interpeller une personne suspectée d'un crime ou d'un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, comme c'est déjà le cas pour les mandats de recherche.

Il est également prévu de simplifier le déplacement des officiers de police judiciaire sur le territoire national, en supprimant l'exigence d'obtenir à chaque fois une autorisation préalable du Procureur de la République, comme le souhaitaient depuis longtemps les gendarmes et les policiers.

Enfin, le projet de loi permettra aux enquêteurs de consulter plus facilement les fichiers administratifs qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui, et ce, sans qu'il leur soit nécessaire de solliciter au préalable une autorisation du procureur à cette fin, comme c'est le cas actuellement.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ce qui est chronophage tant pour les forces de l'ordre que pour les parquets.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. - Cette mesure, qui peut sembler technique, est de fait très demandée, puisque les enquêteurs pourront obtenir des éléments de preuve plus rapidement.

Le troisième point de ce projet de réforme porte sur l'allègement d'un certain nombre de tâches incombant aux enquêteurs.

Le projet de loi prévoit, par exemple, de simplifier sur plusieurs points les dispositions relatives à la garde à vue. Il rend notamment facultative la présentation de la personne devant le procureur de la

République ou le juge d'instruction pour la première prolongation de 24 heures de la garde à vue.

Il étend, par ailleurs, les prérogatives des APJ, les agents de police judiciaire, qui auront le droit d'effectuer des actes d'enquête non coercitifs du type réquisition à sachant, mesures de dépistage des conducteurs en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants *etc.*

Le quatrième point porte sur la forfaitisation d'un certain nombre de délits. La loi pour une justice du XXI^{ème} siècle de 2016 a déjà introduit la possibilité de cours recourir à la procédure d'amende forfaitaire pour les délits de conduite sans permis et de défaut d'assurance. Des travaux interministériels importants ont été conduits entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur, notamment avec la délégation à la sécurité routière et l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions pour concrétiser ces dispositions au mois de juillet prochain, avec un déploiement national à la fin de l'année.

Par ailleurs, nous prévoyons, dans le projet de loi que je vous présenterai, la possibilité de prononcer une amende forfaitaire pour la consommation de stupéfiants, tout en conservant le caractère délictuel de l'infraction

Le cinquième point porte sur la consécration d'une procédure pénale numérique – ce qui répond, monsieur le rapporteur, à votre troisième question.

Je souhaite simplifier la réalité du travail des enquêteurs et des magistrats, mais aussi des personnels de greffe dans les tribunaux, en mettant en place un dossier pénal numérique unique qui ira du dépôt de la plainte jusqu'au jugement. Et ce ne sont pas que des mots puisque le 10 novembre dernier, nous avons, avec le ministre de l'Intérieur, annoncé une équipe interministérielle de préfiguration. Cette équipe s'est mise en place, elle a travaillé avec deux objectifs : alléger les tâches des enquêteurs en favorisant la transmission instantanée des procédures entre le service enquêteur et la juridiction ; utiliser les potentialités offertes par le numérique, par la création d'un logiciel commun entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Ce groupe a déjà remis un rapport préfigurant le cahier des charges qui va nous servir de base pour construire cette application visant à mettre en place le dossier pénal numérique unique, dont nous espérons la mise en place dans moins de deux ans, en 2020.

Le ministère de la Justice dispose des moyens financiers et en personnel pour aboutir ; cela fera partie de la loi de programmation et de réforme pour la justice qui nous permettra de concrétiser cette ambition à laquelle je tiens vraiment tout particulièrement.

Tels sont les cinq points sur lesquels nous proposons d'avancer, en attendant une refonte complète du code de procédure pénale, à laquelle je me suis engagée, mais qui reste un travail de longue haleine.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La frustration des forces de l'ordre tient au renoncement à l'oralisation. Ils ont peur que rien ne change, et que le scan ne vienne remplacer la photocopie.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Ce ne sera pas le cas si la procédure est numérique.

Il faut se méfier de propositions qui peuvent apparaître séduisantes mais présentent en réalité des inconvénients difficilement surmontables. L'oralisation de la procédure pénale n'est pas une proposition nouvelle, puisque le rapport de Jacques Beaume remis en juillet 2014 évoquait déjà la possibilité de renforcer l'oralisation de certains actes, dans le cadre de procédures simples. L'enregistrement avait, dans cette optique, vocation à devenir une pièce de procédure.

Dans le prolongement de ce rapport, une expérimentation de déscriptionnalisation totale de la procédure a été conduite par la direction générale de la police nationale, qui l'a toutefois jugée non concluante.

En 2015, dans le cadre d'un groupe de travail entre Justice et Intérieur sur la simplification de la procédure pénale, la question de l'oralisation a de nouveau été étudiée. La direction générale de la gendarmerie nationale a alors proposé d'expérimenter ce dispositif pour des procédures simples, relevant d'un contentieux de masse, en versant au dossier les auditions, sous forme d'enregistrements, et un procès-verbal de synthèse récapitulant les mentions importantes et le déroulé. La direction des affaires criminelles et des grâces a consenti à expérimenter l'oralisation de la procédure, de la phase d'enquête à la phase de jugement, mais la direction de la gendarmerie nationale n'a finalement pas donné suite à son souhait d'expérimentation et elle a privilégié une réflexion sur l'usage des logiciels de dictée.

Le rapport remis par MM. Beaume et Natali au mois de janvier dernier, dont je parlais tout à l'heure, relève que l'oralisation totale des procédures est l'objet d'avis globalement très critiques, mais il souligne que les services de police et de gendarmerie souhaiteraient qu'une expérimentation soit conduite dans les procédures les plus simples.

Je suis pour ma part assez réservée sur l'oralisation. En premier lieu, l'oralisation complète des auditions en phase d'enquête, sans rédaction de procès-verbaux, aurait pour conséquence d'alourdir considérablement la tâche des magistrats et d'allonger les délais de traitement des procédures par les juridictions, notamment au stade du jugement. Or, la simplification escomptée ne saurait bénéficier qu'aux seuls services d'enquête, au détriment de l'activité juridictionnelle. Si simplification il y a – ce qui est évidemment notre objectif –, il faut qu'elle porte et sur la phase d'enquête et sur la phase juridictionnelle.

En second lieu, les magistrats et les avocats sont, dans leur grande majorité, opposés à l'oralisation de certains actes de procédure, les premiers

craignant une perte de temps considérable à l'écoute des enregistrements et les seconds arguant de l'impossibilité d'examiner de manière effective la régularité des actes d'enquête.

En troisième lieu, j'attire votre attention sur le fait que le gain de temps espéré par les services d'enquête risque d'être faible. Outre que l'atteste l'expérimentation conduite par la DGPN en 2014, les rapports précités préconisent de limiter l'oralisation à des procédures simples, qui supposent la reconnaissance des faits par l'auteur de l'infraction, lesquelles peuvent déjà faire l'objet d'un traitement simplifié.

Enfin, je rappelle qu'un décret du 7 septembre 2016 portant simplification du code de procédure pénale, a mis fin à la règle de procédure « un acte, un procès-verbal ». Ce décret permet désormais aux enquêteurs de présenter au sein d'un procès-verbal unique l'ensemble des investigations et éventuellement la réponse pénale qui a été apportée pour les infractions les plus simples et les plus courantes. Beaucoup d'enquêteurs, cependant, ignorent l'existence de ce décret.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a peut-être une voie entre le tout ou rien. Ceux qui militent pour l'oralisation n'excluent pas la rédaction de synthèses. Le problème qu'ils soulèvent est celui de la transcription intégrale d'auditions dans le cas d'affaires mineures auxquelles très souvent, le Parquet décide de ne pas donner suite.

S'agissant du procès-verbal unique, on s'est rendu compte, en effet, que les enquêteurs ne s'approprièrent pas les possibilités de simplification. Est-ce force de l'habitude, manque de communication entre la Justice et l'Intérieur, crainte de manquer à une règle formelle qui ferait s'effondrer la procédure ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le directeur des affaires criminelles vous répondra sur ce point. Si l'oralisation totale n'est pas une bonne idée, nous encourageons le recours à des logiciels de dictée ou de reconnaissance vocale pour faciliter la vie des enquêteurs, tout en laissant une trace écrite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'écrit est-il indispensable pour la notification des droits, alors qu'il suffit de voir la vidéo pour s'assurer qu'elle a bien eu lieu ?

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Cette simplification est envisagée par la réflexion en cours sur la procédure numérique, qui prévoit des modules audio. La notification des droits pourrait se faire de manière orale, être enregistrée comme un module et être ainsi consultée facilement.

Sur le volet évolution à droit constant, nous avons pleinement conscience que toutes les mesures de simplifications de 2016 ne sont pas appliquées. Un groupe de travail commun Intérieur-Justice sur

l'appropriation par les services d'enquêtes de toutes ces mesures de simplification prépare un memento.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Espérons qu'il ne sera pas aussi épais que le code de procédure pénale...

M. Rémy Heitz. – Il ne le sera pas ! Nous travaillons également sur l'évolution du logiciel de dictée LRPPN pour la police et de son équivalent pour la gendarmerie.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous devons maintenant traduire le résultat des travaux de ce groupe de travail dans la procédure numérique

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis ravie de vous entendre, Madame la ministre. Universitaire, j'ai longtemps été directrice des études de l'institut des études judiciaires de Lille. Les futurs commissaires étaient pleins d'aspirations...

Cela me fait mal quand j'entends qu'on attaque la justice. Personne mieux qu'un juge ne peut mesurer la vulnérabilité des citoyens. Cependant, lors de ma cellule de veille hebdomadaire tous les vendredi matin, j'entendais le doute s'exprimer : que vont faire les magistrats de tous ces gens que nous avons mis hors d'état de nuire ? Lors des auditions, nous avons entendu les mêmes propos.

Lorsqu'ils étaient étudiants, les futurs commissaires étaient enthousiastes. Pourquoi perdent-ils ensuite leur attirance pour la police judiciaire ? C'est dommage !

Le meurtre dans le Nord d'une petite fille par un pédophile a suscité une réaction que l'on pourrait résumer ainsi : la police a fait son travail, la justice aussi, puisque le violeur et assassin a été mis en prison. Mais que s'est-il passé après qu'il a purgé sa peine ? Le manque de suivi judiciaire étonne aussi les policiers, qui considèrent que ce suivi est de la responsabilité des juges. Dans le Nord, les policiers plaident pour que la justice se réapproprie la chaîne pénale jusqu'au bout, concernant les criminels qui mettent en danger la société. Il est regrettable que le suivi pénal ne soit pas systématique. Même chose pour les violences faites aux femmes. A-t-on appréhendé la dangerosité des délinquants, les a-t-on soignés lorsqu'ils étaient en prison ?

M. Alain Cazabonne. – Quand je vois les relations difficiles entre police et justice, je me demande si elles ne seraient pas liées à l'accumulation des textes, qui engendre un surcroît de travail. Or les responsables de cette accumulation sont devant vous ! Il y a 9 000 lois en vigueur en France, auxquelles s'ajoutent 520 000 textes réglementaires !

Maire de Talence pendant 24 ans, j'ai essayé de ne prendre des arrêtés que s'ils étaient applicables. Les policiers me le disaient, ils sont surchargés d'affaires qui leur demandent beaucoup de travail pour

finalement ne pas aboutir. Concernant l'usage de cannabis, mieux vaut une bonne contravention que le classement sans suite d'une affaire qui a demandé beaucoup de paperasse.

Une main aux fesses d'une jeune fille dans le tramway peut valoir en théorie jusqu'à quatre ans de prison, mais la justice ne prononcera jamais une telle peine. N'avez-vous pas le sentiment qu'il y a trop de lois ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Madame Lherbier, je ne sais pas s'il existe une réponse unique à la perte d'attractivité de la police judiciaire. Nous espérons que la simplification de la procédure que nous entreprenons contribuera à y remédier. Je connais le malaise lié au sentiment que la justice serait laxiste vis à vis de la délinquance et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique. Nous luttons pour que ce sentiment s'estompe, car la réalité, selon nous, est différente : nous cherchons au contraire à réprimer sévèrement, notamment les atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique, qui font l'objet soit d'infractions spécifiques, soit d'aggravations d'infractions de droit commun. J'ai signé une circulaire de politique pénale générale le 21 mars dernier qui cible cet enjeu.

La crédibilité des peines fera partie des thèmes de la réforme que je présenterai, en résonance avec les propos du Président de la République à l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Il s'agit de disposer d'un système de peines mieux adapté à la réalité de la délinquance. Prévoir systématiquement une peine d'emprisonnement, surtout de courte durée, n'est pas le plus adapté. Il faut par ailleurs s'assurer qu'une peine prononcée soit effectivement exécutée. Nous construisons notre politique pénale autour de ces deux axes, avec des peines autonomes qui ne sont plus de simples substitutions à l'emprisonnement. Des interdictions de se rendre sur un territoire donné peuvent parfois être très utiles, par exemple.

J'espère qu'une procédure moins complexe, des peines plus adaptées et mieux appliquées, des sanctions efficaces pour protéger les personnes dépositaires de l'autorité publique, permettront de dissiper ce malaise.

Vous avez évoqué le meurtre d'Angélique à la suite de son viol et vous vous interrogez sur le suivi des personnes ayant commis de tels crimes. Les coupables de tels actes sont inscrits, depuis 2004, au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV). Ces personnes ont l'obligation de déclarer leur domicile : c'est ce qui a permis de retrouver très vite le mis en cause dans le cas d'espèce.

Concernant le suivi judiciaire et médical, l'affaire Angélique est singulière : le premier viol a été commis il y a 24 ans ; les dispositions prises en 1998, qui entraînent un suivi socio-judiciaire avec possibilité d'un suivi thérapeutique obligatoire n'étaient pas applicables. Vous le savez, l'obligation de soin peut aller jusqu'à la prise d'inhibiteurs de libido. Ce genre de situations est mieux pris en charge aujourd'hui.

Monsieur Cazabonne, je partage votre point de vue sur l'accumulation des textes. Nous veillons, avec le Conseil d'État, à ce que les lois soient normatives et claires et, même si c'est sans le dire, moins nombreuses. Dans cette même optique, nous avons également considérablement réduit le nombre de circulaires aux procureurs, qui en étaient auparavant quelque peu inondés.

Mme Brigitte Lherbier. – Disposez-vous des effectifs suffisants pour assurer le suivi dont vous venez de parler ? En matière de violences faites aux femmes, nous avons constaté d'importantes difficultés...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Plus que pour les juges, il me semble que des difficultés peuvent apparaître pour les médecins et les éducateurs, sur lesquels repose une bonne part du suivi socio-judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous ne dites donc pas que le budget est suffisant...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le budget du ministère de la Justice augmentera, en cinq ans, d'environ 1,7 milliard d'euros, soit une progression de presque 25 %, ce qui représente la plus forte augmentation depuis fort longtemps !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous partons de tellement bas qu'on n'a pas vraiment le sentiment que cela couvre tous les besoins constatés sur le terrain !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Rien n'est jamais suffisant pour la justice...

M. Jean Sol. – Je salue votre ambition de refondre partiellement la procédure pénale. Vous affichez deux objectifs majeurs : la simplification et l'harmonisation. De manière concrète, aurez-vous les moyens matériels et humains pour remplir ces objectifs, en particulier en termes de formation ? Comment entendez-vous assurer le suivi et l'évaluation de cette réforme ?

Mme Gisèle Jourda. – Les droits de la défense sont évidemment très importants. La simplification des tâches qui incombent aux enquêteurs aura-t-elle des conséquences sur la place des avocats durant la garde à vue ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – En ce qui concerne les moyens de la Justice, le projet de loi de programmation et de réforme de la justice prévoira 1,7 milliard d'euros supplémentaires entre 2017 et 2022 et ouvrira le recrutement de 6 500 emplois – magistrats, fonctionnaires, surveillants de l'administration pénitentiaire... La réduction de la complexité des tâches et la création d'emplois devraient nous permettre de faire fonctionner la justice plus rapidement et plus efficacement.

Au sujet de l'évaluation de cette réforme, je vous rappelle que la révision constitutionnelle proposée par le Gouvernement entend renforcer

les pouvoirs du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques. Je reviendrai donc naturellement vers vous au moment opportun.

En ce qui concerne la présence des avocats durant la garde à vue, je vous rappelle qu'il s'agit d'une obligation constitutionnelle réaffirmée à plusieurs reprises. La simplification que nous envisageons profitera aux avocats et n'obèrera pas les droits de la défense. Il faut savoir que, lorsque les forces de sécurité intérieure n'ont pas pu obtenir satisfaction sur certaines de leurs demandes, c'est en raison d'obligations conventionnelles et constitutionnelles ; cela fait partie de mon rôle en tant que garde des sceaux, j'y suis très attachée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je souhaite maintenant que nous puissions évoquer la question des tâches indues, qui regroupe trois volets : l'administration pénitentiaire, la police municipale, avec l'éventuelle qualification judiciaire de ses membres, et la sécurité privée. Sur ce dernier point, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et les employeurs sont-ils suffisamment informés des antécédents judiciaires des candidats ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je souhaite tout d'abord rappeler que les extractions judiciaires, qui doivent assurer la comparution des personnes placées sous main de justice, répondent évidemment à un intérêt public ; il n'apparaît donc pas illégitime que leur charge soit supportée par l'ensemble des forces de sécurité intérieure – ce qui inclut les agents de l'administration pénitentiaire.

Le transfert de la charge des missions d'extraction judiciaire du ministère de l'Intérieur vers celui de la Justice a été décidé lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue en 2010. Malheureusement, les effectifs nécessaires à une reprise intégrale de ces missions par l'administration pénitentiaire ont été, à l'origine, insuffisamment évalués. Pour autant, ce processus a débuté en 2011 et doit se poursuivre progressivement jusqu'en novembre 2019. À ce jour, 70 % des extractions judiciaires effectuées par les forces de sécurité intérieure ont été transférées à la direction de l'administration pénitentiaire.

Toutefois, l'insuffisance du transfert des équivalents temps plein nécessaires pour assumer cette mission, l'insuffisante diminution du volume des extractions requises et l'organisation du maillage territorial retenue par la direction de l'administration pénitentiaire ont occasionné un certain nombre d'impossibilités de faire. Ces situations ont cependant diminué entre 2016 et 2017, leur taux passant de 21 % à 12 % avec des disparités importantes selon les régions.

À la suite d'un rapport d'inspection interministérielle, un plan d'action a été adopté par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, le 3 mars 2017, et une circulaire, qui décline ce plan, cosignée par Gérard Collomb et moi-même, a été diffusée le 28 septembre 2017.

Plusieurs mesures de ce plan impliquent une mobilisation accrue tant du ministère de l'Intérieur que du ministère de la Justice.

Ainsi, le ministère de l'Intérieur doit adapter le calendrier de reprise pour répondre aux délais de recrutement, de formation et d'affectation, tout en conservant, évidemment, le principe d'une reprise totale en 2019. Dans 21 établissements pénitentiaires, la prise en charge des extractions vicinales, c'est-à-dire celles requises par une juridiction située à proximité de l'établissement, est assurée, par dérogation à la règle générale, par les forces de sécurité intérieure. Les extractions judiciaires présentant un enjeu procédural majeur sont également prises en charge par les forces de sécurité intérieure, lorsque l'administration pénitentiaire est dans l'incapacité absolue d'exécuter les réquisitions afférentes. Ces trois points impliquent la mobilisation du ministère de l'Intérieur.

Le ministère de la Justice doit également fournir un effort supplémentaire, en s'organisant pour faire face aux difficultés qui ont été identifiées. L'administration pénitentiaire doit, d'une part, revoir le maillage territorial et l'organisation des structures dédiées aux extractions judiciaires – les fameux pôles de rattachement d'extractions judiciaires (PREJ). Par ailleurs, le recours à la visioconférence doit être optimisé : d'un point de vue technique, des progrès ont d'ores et déjà été constatés ; d'une manière générale, je vous proposerai, dans le cadre du projet de loi de réforme de la justice, d'accroître la possibilité de recourir à la visioconférence, en supprimant la nécessité de l'accord du détenu, à l'exception de la première comparution. Les magistrats doivent aussi, désormais, signaler les réquisitions d'extractions qui comportent un enjeu procédural majeur, en particulier lorsqu'il existe un risque de remise en liberté, et qui doivent être exécutées en priorité par la direction de l'administration pénitentiaire ; en cas de carence absolue des moyens, l'extraction doit alors être réalisée par les forces de l'ordre. Nous essayons de nous organiser pour que cette situation ne se présente pas.

Vous le voyez, les choses s'améliorent des deux côtés. Nous sommes aussi en discussion avec le ministère de l'Intérieur, qui sollicite une révision des tarifs kilométriques des missions d'extraction – ils n'ont pas été revus depuis 1993... Enfin, je signale que nous avons mis en place un comité stratégique des directeurs, qui réunit les deux ministères et veille à la bonne exécution de ces missions.

M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire. – En ce qui concerne la direction de l'administration pénitentiaire et au-delà des points qui ont été évoqués par Mme la garde des sceaux, nous poursuivons les recrutements des personnels qui seront affectés dans les pôles régionaux d'extractions judiciaires. Il faut savoir que ces pôles ne font pas partie des structures pénitentiaires les plus attractives pour les personnels et qu'ils sont parfois rattachés à des établissements eux-mêmes peu attractifs – je pense notamment aux régions parisienne, lyonnaise et

marseillaise. C'est pourquoi nous menons une réflexion sur les moyens de fidéliser les agents concernés.

Le deuxième axe important d'amélioration concerne la réflexion que nous menons sur le maillage : il existe des disparités extrêmement fortes entre les territoires en termes d'impossibilité de faire. Il est relativement facile de rationaliser le processus d'extraction dans des zones disposant d'établissements pénitentiaires et de tribunaux importants, par exemple en organisant des extractions groupées. C'est plus difficile lorsque le territoire est vaste et que le pôle régional est éloigné de certains tribunaux et établissements. Dans ce cas, les extractions vicinales ont été reprises, en partie, par le ministère de l'Intérieur et, pour celles qui restent de la compétence du ministère de la Justice - plus de la moitié d'entre elles -, nous passons d'une logique strictement régionale à une organisation par établissement.

Enfin, le recours à la visioconférence, qui ne relève pas strictement de la compétence de l'administration pénitentiaire, a quasiment doublé entre avril 2017 et mars 2018, passant de 900 à environ 1 600 : cette progression révèle l'évolution des mentalités et la levée de différents prérequis techniques, mais surtout la confiance que les juridictions, les justiciables et leurs défenseurs lui accordent. En outre, le projet de loi de programmation ouvrira de nouvelles possibilités d'utilisation.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Que pensez-vous d'une éventuelle qualification judiciaire du personnel de l'administration pénitentiaire et du rehaussement de la qualification judiciaire des policiers municipaux dans certains domaines pour décharger la police nationale de charges indues ? Enfin, l'information mise à la disposition des employeurs de sécurité privée pour recruter est-elle suffisante ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. - Les policiers municipaux sont des agents de police judiciaire adjoints et interviennent sous le contrôle des OPJ. Une évolution de leur statut peut éventuellement être envisagée, mais il existe aujourd'hui d'importantes différences de niveau en termes de recrutement et de formation, ce qui rend cette question délicate. À tout le moins, il faut bien réfléchir à l'ensemble de ces paramètres et articuler correctement le rôle de chacun, sous le contrôle du procureur.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. - En ce qui concerne le recrutement des personnels des sociétés de sécurité privée, un mécanisme permet au CNAPS d'avoir accès au fichier des antécédents judiciaires (TAJ) par l'intermédiaire des procureurs. Ce secteur recrute beaucoup et nous sommes donc très attentifs à ce que les choses se déroulent au mieux et à ce que les employeurs connaissent les antécédents de leurs agents.

M. Stéphane Bredin. - Une éventuelle qualification judiciaire pour les personnels de l'administration pénitentiaire pourrait constituer une

forme de paradoxe au regard de l'évolution que nous constatons depuis une quinzaine d'années, tendant à ce que les ministères de l'Intérieur et de la Justice se recentrent sur leurs missions. Il est clair qu'aujourd'hui, les agents de l'administration pénitentiaire ne sont pas formés au métier, très spécifique, d'officier de police judiciaire.

En outre, les finalités de nos missions sont très différentes : en simplifiant, l'administration pénitentiaire poursuit une double mission, sécuritaire - protéger la société et punir les condamnés - et sociale - favoriser l'amendement du condamné et préparer les conditions de sa réinsertion -, tandis que la police judiciaire vise à recevoir les plaintes, constater les infractions, rechercher leurs auteurs, rassembler des preuves...

Enfin, les agents de l'administration pénitentiaire et les détenus ont un rapport à la fois de proximité et de suggestion. Ajouter des pouvoirs de police judiciaire dans une telle relation asymétrique entraînerait une difficulté supplémentaire.

M. Michel Boutant, président. - Je vous remercie, madame la garde des sceaux, messieurs, de vos interventions. N'hésitez pas à nous transmettre des éléments écrits si vous l'estimez nécessaire.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de M. Éric Voulleminot,
directeur central adjoint de la police judiciaire**

(Mardi 15 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous allons entendre M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire. Notre commission d'enquête analyse les difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs missions. La lourdeur et la complexité de la procédure pénale est l'une des causes du malaise que celles-ci expriment. Nous avons notamment entendu MM. Beaume et Natali, auteurs du rapport consacré à la question, ainsi que la ministre de la justice, ce matin même. Nous avons également effectué un déplacement à Bordeaux consacré à ce thème. Quelles sont les mesures prises au sein de la police judiciaire (PJ) pour remédier à ce problème ?

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Éric Voulleminot prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été constituée après la vague de suicides dans la police, et à la suite du mécontentement fort exprimé par les policiers d'une manière qui débordait le cadre syndical. Quelles sont les causes de ce malaise ? Que proposer pour y remédier ? À l'échelle individuelle, nous avons déjà beaucoup de réponses. Dans la police judiciaire, quelles mesures sont mises en œuvre pour prendre en charge les risques psychosociaux ? Sont-elles suffisantes ? S'inscrivent-elles dans le même cadre d'action que celles prise par la Sécurité publique ou les CRS ?

Beaucoup de policiers dénoncent le fossé grandissant entre les trois corps de la police nationale. À l'inverse, alors que la gendarmerie nationale est très hiérarchisée, un général s'y considère comme le camarade d'un brigadier. Une telle fraternité semble manquer entre les commissaires, les officiers et les gardiens de la paix. Qu'en pensez-vous ? La formation ne fait pas en sorte que les commissaires partagent la condition des policiers. Comment réduire ce fossé ? Il y a quelques décennies, existait un esprit de corps dans la police. La situation semble s'être dégradée à cet égard, notamment sous la pression de contraintes extérieures transformant les commissaires en gestionnaires plus qu'en meneurs d'hommes sur le terrain.

La police nationale ne souffre-t-elle pas d'une organisation en tuyaux d'orgue ? Dans la gendarmerie, il y a une forme d'horizontalité à chaque niveau territorial. La césure entre les services régionaux de police judiciaire et la sûreté départementale est plus grande qu'entre les sections de recherche et les brigades de recherche.

Certains dénoncent une politique du chiffre. A-t-elle vraiment existé ? Existe-t-elle encore ? Difficile à dire. *Quid* de la PJ à cet égard ? Y a-t-il des exigences plus quantitatives que qualitatives, qui ne seraient pas comprises par la hiérarchie intermédiaire, ce qui ne ferait qu'accroître la pression sur les subordonnés ?

Les policiers se plaignent aussi de la lourdeur de la procédure judiciaire et des tâches administratives : d'après eux, celles-ci absorbent les deux tiers de leur temps. Est-ce le cas dans la PJ ? La réforme de la procédure pénale qui s'esquisse répond-elle aux attentes de vos services ? Avez-vous le sentiment d'avoir été entendus par le ministère de l'Intérieur ?

On évoque parfois la création d'une académie de police. Ne faudrait-il pas développer les formations communes aux différents corps ? La formation initiale de votre personnel le prépare-t-il suffisamment à exercer son métier ? La formation continue est-elle satisfaisante ?

M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire. – Les travaux de votre commission d'enquête portent sur le mal-être que les forces de sécurité ont ouvertement manifesté fin 2016. Vos auditions visent à dresser un diagnostic, à déterminer les causes du problème et à définir des solutions. Ce mal-être résultait d'une superposition de problématiques : baisses d'effectifs, réductions budgétaires, engagement maximal et durable dans la lutte contre le terrorisme – cause légitime mais ayant fini par générer une certaine fatigue – complexification de la procédure, niveau croissant d'insécurité dans les interventions de terrain, sentiment d'insécurité permanent ressenti par les fonctionnaires de police du fait de leur profession, pour eux-mêmes comme pour leur famille – surtout depuis l'attentat de Magnanville, dont nos services ont eu à connaître – manque de reconnaissance enfin.

Les services de la PJ ont été impactés par ce mal-être, et le directeur central de la police judiciaire (DCPJ), Mme Mireille Ballestrazzi, tout son état-major ainsi que les chefs de services centraux et territoriaux se sont mobilisés pour faire face à ces problématiques.

Cela dit, leur impact sur la PJ a été moindre que dans d'autres services, pour quatre raisons.

D'abord, en raison de la nature et du niveau des affaires qui nous sont confiées. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est une direction spécialisée, qui lutte contre la criminalité organisée, la délinquance spécialisée, la cybercriminalité et le terrorisme. Elle est organisée autour de sept services centraux et onze services territoriaux, qui couvrent la totalité

du territoire national, et emploie quelque 5 300 personnes, des enquêteurs aux personnels administratifs en passant par la police technique et scientifique. Les enquêtes engagées sur des dossiers sensibles donnent lieu à des missions valorisantes.

De plus, la DCPJ bénéficie d'un budget opérationnel de programme national, et le DCPJ est lui-même un officier de police judiciaire (OPJ), comme le sont son adjoint et tous les chefs des services centraux et territoriaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pas le préfet ?

M. Éric Voulleminot. – Non ! Le DCPJ peut être saisie directement par l'autorité judiciaire de toute affaire majeure, surtout en matière de terrorisme. Il mobilise alors le nombre adéquat de services – la chaîne hiérarchique répond parfaitement. Ainsi, lors de l'attentat de Nice, plus de 300 fonctionnaires de la PJ ont été projetés sur les lieux au cours de la nuit. Ils venaient de Marseille et Montpellier, mais aussi de la sous-direction antiterroriste de Levallois et de la sous-direction anti-cybercriminalité de Nanterre. Et, le jour de l'attentat de Trèves et Carcassonne, 170 fonctionnaires ont été projetés sur les lieux dans les trois heures, issus des deux mêmes sous-directions ou bien venus de Marseille, ou encore de Lyon.

Les fonctionnaires impliqués dans des affaires aussi emblématiques ont une motivation toute particulière, et veulent être engagés. De telles enquêtes fédèrent, tous grades confondus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Tout cela a-t-il un impact sur le nombre de suicides ?

M. Éric Voulleminot. – J'y viens. Dans la police judiciaire, les services ont vocation à engager des enquêtes d'initiative, sur la base de renseignements qu'ils ont recueillis. C'est aussi très valorisant.

Je vois une deuxième raison dans la spécialisation des fonctionnaires de la DCPJ : criminalité organisée, cybercriminalité, lutte contre le terrorisme... Nos fonctionnaires bénéficient de formations organisées par nos soins, soit pour s'initier à un domaine, soit pour s'y perfectionner. Ainsi, chacun bénéficie de l'expérience et des connaissances accumulées dans la maison.

Troisième raison : l'engagement de toute la chaîne hiérarchique dans le management opérationnel des enquêtes. Sur les dossiers majeurs, emblématiques, difficiles, ou lorsque les enjeux sont particulièrement élevés, des fonctionnaires de corps différents s'impliquent à tous les stades de l'enquête. Dès la constatation, il n'est pas rare qu'un commissaire se transporte, par exemple, sur la scène d'un règlement de comptes à Marseille. Les commissaires peuvent aussi s'impliquer dans des filatures ou des interpellations sensibles, dans les séquences de garde à vue et, d'une manière

générale, dans le déroulé et le suivi de l'enquête. Ils contrôlent en tous cas la rigueur de la procédure. Cet engagement de la chaîne hiérarchique, qui est l'ADN de la police judiciaire, se poursuit jusqu'au stade du jugement, puisque le président de la Cour d'assise cite à la barre plusieurs enquêteurs, en commençant par le commissaire de police, qui présente la stratégie de l'enquête et les éléments recueillis à l'encontre de l'accusé, avant d'appeler d'autres fonctionnaires à témoigner sur la partie de l'enquête qu'ils ont menée.

Quatrième raison, enfin : la PJ ne recrute pas en sortie d'école, puisque les jeunes recrues sont envoyées dans des directions généralistes ou à la Préfecture de police de Paris, qui manque toujours d'effectifs, mais sur dossier et après un entretien visant à évaluer le profil du candidat, sa disponibilité, son expérience professionnelle et sa motivation. Les candidats connaissent bien sûr les exigences de disponibilité et de réactivité de la PJ et, lorsqu'ils sont retenus, ils en adoptent rapidement les valeurs : travail collectif, solidarité, rigueur et efficacité.

Ces quatre raisons expliquent, à mon sens, pourquoi le mal-être des forces de sécurité a été moins fort au sein de la PJ. Pour autant, il n'a pas été inexistant, et le DCPJ s'est mobilisé pour y faire face. Les problèmes touchent, en gros, soit aux ressources humaines, soit au matériel et à l'équipement.

La baisse de nos effectifs s'est poursuivie mécaniquement jusqu'en 2015. La mise en œuvre des plans de lutte antiterroriste et du pacte de sécurité ont permis de passer de 4 900 personnes en 2015 à plus de 5 000, avant d'atteindre 5 350 aujourd'hui. C'est une hausse de 10 %, qui a essentiellement profité à la sous-direction anti-terroriste ainsi qu'aux unités de surveillance, de filature et d'interpellation d'individus dangereux, et à celles où la charge de travail était particulièrement lourde. Et la création, en avril 2017, du service central de police technique et scientifique, a mobilisé quelque 200 fonctionnaires supplémentaires. Nos services s'en sont trouvés renforcés, et remis à niveau.

Pour fidéliser nos fonctionnaires, nous assurons pour eux formation et perfectionnement. Ainsi, nous organisons chaque année 19 ou 20 stages thématiques, ouverts aux fonctionnaires d'autres directions : enquêtes économiques et financières, analyse criminelle, saisie des avoirs criminels, surveillance, filature et interpellation d'individus dangereux, lutte antiterroriste, investigations en cybercriminalité... Nous avons aussi réformé la nomenclature des postes, ce qui permet à des membres des corps d'encadrement et d'application d'exercer des fonctions jusqu'alors réservées à des OPJ.

Deuxième point : les heures supplémentaires. C'est un sujet difficile, notamment dans la PJ.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Êtes-vous concernés par les 21 millions d'heures supplémentaires non payées ?

M. Éric Voulleminot. – Nous en avons notre part. L'activité de la PJ est imprévisible par définition, les affaires qui nous sont confiées n'ayant pas obligatoirement lieu entre 8h30 le lundi et 18h30 le vendredi... Cela génère un grand nombre d'heures supplémentaires. De plus, il est fréquent que les saisines se succèdent en quelques heures, ce qui nous oblige à rappeler des personnels. Enfin, beaucoup d'enquêtes menées par la PJ débouchent sur des gardes à vue de 96 heures : vol en bande organisée, trafic de stupéfiant, terrorisme... Nous demandons aux chefs de service d'autoriser des prises de poste décalées en cas de départ tardif le soir, et recourrons de plus en plus à des moyens technologiques pour réduire les besoins en personnel, pour la surveillance ou les vérifications techniques à distance.

La simplification de la procédure pénale ne concerne pas que la PJ. Des groupes de travail se sont réunis, associant des enquêteurs de tous grades. Ils ont formulé 29 propositions de simplification, les ministères de l'intérieur et de la justice ont travaillé sur cette base et un projet de loi a été déposé le mois dernier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de vos 29 propositions y sont-elles reprises ?

M. Éric Voulleminot. – Quasiment toutes. L'objectif n'est pas de revoir toute la procédure pénale, ce qui prendrait des années, mais à simplifier à court terme pour alléger le travail des enquêteurs.

L'anonymisation, demandée depuis longtemps par les policiers, l'est encore plus depuis l'attentat de Magnanville. L'article 706-24 du code de procédure pénale attribue l'anonymisation aux fonctionnaires en charge de la lutte antiterroriste : un numéro administratif leur est attribué par le Parquet général de Paris. L'article 15-4 du même code est plus général et touche l'ensemble des enquêteurs : après autorisation du chef de service, le fonctionnaire peut acter de manière anonyme en utilisant son numéro référentiel des identités et de l'organisation lorsque les faits sont punissables d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La loi n'incluait pas certains auxiliaires de l'enquête, comme les traducteurs ou les experts. Cela pose-t-il des problèmes ?

M. Éric Voulleminot. – L'anonymisation est possible pour l'ensemble des acteurs de l'enquête. Autrefois, les personnels techniques et scientifiques, qui opèrent sur les scènes de crime, n'étaient pas protégés.

Notre parc automobile était vieillissant. Il comporte 2 000 véhicules, dont 1 700 véhicules de tourisme directement engagés dans des filatures ou de la surveillance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ne sont donc pas sérigraphiés.

M. Éric Voulleminot. – Non, et certains sont même acquis d’occasion – avec un faible kilométrage – pour un meilleur panachage des marques, garant de discrétion.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans compter les saisies...

M. Éric Voulleminot. – En effet. En deux ans et demi, nous avons renouvelé un peu moins de 700 véhicules de tourisme. D’après les règles du ministère, seuls 20 % d’entre eux seraient éligibles au renouvellement. Mais, depuis trois ans, un plan de saisie-attribution nous a permis de recevoir 365 véhicules. C’est une solution pragmatique et efficace.

Depuis trois ans, de très gros efforts budgétaires ont été consentis pour renouveler l’armement du personnel et le matériel de protection de nos unités d’intervention, ainsi que notre parc informatique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* du matériel plus sophistiqué ?

M. Éric Voulleminot. – Je ne développerai pas ce point, mais nous avons quelques IMSI-catcher. Certains crédits sont fléchés pour cela. Ces outils sont utilisés par un seul service.

M. Michel Boutant, président. – Et sous autorisation judiciaire.

M. Éric Voulleminot. – Les besoins exprimés par les services croissent de manière exponentielle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et l’équipement n’est pas à la hauteur...

M. Éric Voulleminot. – Nous disposons déjà d’un parc de balises important.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L’équipement fait gagner du temps.

M. Éric Voulleminot. – Mais il ne remplace pas la présence physique.

Mme Samia Ghali. – En cas de grosse arrestation, les fonctionnaires touchent-ils une prime ? Si oui, sous quelle forme ?

M. Éric Voulleminot. – Sur proposition du chef de service, dans certaines affaires qui sortent de l’ordinaire, le DCPJ peut envoyer une lettre de félicitations, avec laquelle ils peuvent demander l’attribution d’une prime. Cela ne porte que sur un nombre limité d’affaires. Les critères sont la durée de l’engagement, les résultats judiciaires et les saisies réalisées. Si les primes sont modestes – quelques centaines d’euros –, les fonctionnaires de police sont très sensibles à la reconnaissance qu’elles manifestent.

M. Henri Leroy. – Je compatis : quand on sait ce qu'il faut comme énergie pour faire aboutir une enquête, et ce qu'en font les magistrats, on se demande si ce n'est pas démotivant pour les OPJ !

M. Éric Voulleminot. – Les enquêteurs de la PJ sont passionnés. C'est une vocation. Et le fait d'intervenir sur des affaires emblématiques leur apporte une certaine reconnaissance sociale. Comme nous traitons le haut du spectre de la délinquance, les poursuites judiciaires suivent. Même, la stratégie d'enquête fait l'objet d'échanges nourris avec l'autorité judiciaire. C'est vraiment un combat commun.

M. Henri Leroy. – Je ne parlais pas des OPJ, dont je connais la passion et la motivation. Mais, souvent, les résultats ne sont pas à la hauteur de leur investissement. Quel impact psychologique cela a-t-il sur eux ?

M. Éric Voulleminot. – Dans la police, la mission est d'identifier les malfaiteurs, de les arrêter et de les déférer à l'autorité judiciaire. La satisfaction est d'abord dans l'accomplissement de cette mission.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Ce qui mine le travail des gendarmes, ce sont les affaires de petite délinquance. Comme le parquet est débordé, elles sont classées sans suite et les délinquants sont relâchés le lendemain.

Mme Gisèle Jourda. – Ancienne élue locale de Trèves, je confirme que la promptitude du déploiement de vos hommes lors de l'attentat a évité des effusions de sang.

M. Michel Boutant, président. – Belle conclusion !

**Audition de M. Fernand Gontier,
directeur central de la police aux frontières,
et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe**

(Mardi 15 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Fernand Gontier, Directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, Directrice centrale adjointe.

Notre commission d'enquête s'efforce d'établir un diagnostic objectif sur l'existence ou non d'un mal-être au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant, en particulier depuis la fin de l'année 2016, les canaux traditionnels. Ensuite, elle tente de comprendre les causes de ce phénomène, qu'elles soient matérielles ou morales, et d'examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède au cours des dernières années. Enfin, elle souhaite proposer des pistes pour améliorer la situation.

Nous voulons vous entendre sur ces différents sujets s'agissant de la police aux frontières (PAF), qui a été particulièrement sollicitée au cours des dernières années. Nous avons déjà rencontré des agents de la PAF lors de notre déplacement à Calais. Nos collègues vous poseront ensuite des questions sur des points plus particuliers.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Fernand Gontier et Mme Brigitte Lafourcade prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d'enquête a pour but d'identifier les causes du malaise policier tel qu'il s'est exprimé par une vague de suicides et par l'expression de leur colère hors du champ syndical, et nous souhaitons présenter des propositions pour y remédier.

La police nationale a pris diverses mesures pour prévenir les risques psychosociaux : correspondent-elles aux attentes de la PAF ? L'esprit de corps y est-il développé ?

En raison de la pression migratoire, vos effectifs ont-ils été renforcés ? Dans le cadre de la création de 7 500 postes de policiers, bénéficierez-vous d'effectifs supplémentaires ?

De nombreux policiers ont dénoncé la politique du chiffre, mais certains nous ont affirmé qu'elle n'avait jamais existé tandis que d'autres estimaient qu'elle n'était plus en vigueur. A-t-on fixé des objectifs strictement quantitatifs à la PAF ? Ou bien y a-t-il des critères qualitatifs ? Si tel est le cas, comment sont-ils pris en compte et récompensés ?

Les policiers et les gendarmes souffrent de la lourdeur de la procédure pénale : ils consacrent les deux-tiers de leur temps à des tâches administratives et un tiers seulement aux missions opérationnelles. Est-ce aussi le cas à la PAF ? En outre, la complexification du droit accroît le risque d'erreur de procédure. Votre service en souffre-t-il ? Le projet de loi réformant le code de procédure pénale répond-il à vos attentes ?

Votre parc immobilier et vos véhicules sont-ils aussi vétuste que dans le reste des forces de l'ordre ? Disposez-vous des équipements nécessaires ?

M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières. – La particularité de la PAF est d'être confrontée depuis 2015 à des situations de crise. La crise migratoire qui a touché l'Europe n'a pas épargné la France. En 2015, l'Europe a vu l'arrivée de 2 millions de migrants, 500 000 en 2016 et 250 000 en 2017. La situation n'est pas meilleure cette année, dans la mesure où les flux migratoires se poursuivent à nos frontières et sont marqués par des mouvements secondaires. Depuis le 13 novembre 2015, nous avons rétabli les contrôles aux frontières qui se poursuivront jusqu'au 31 octobre 2018. Depuis plus de deux ans et demi, nous sommes donc dans une situation atypique pour notre service. Avec Schengen en 1995, les frontières avaient été graduellement supprimées. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas : nous avons redéployé massivement nos effectifs aux frontières, à savoir 3 000 à 4 500 agents, en fonction des événements.

En 2018, nous comptons 11 039 ETP, contre 9 332 au 1^{er} janvier 2008. Si nos effectifs ont augmenté, la situation n'est plus la même non plus : en 2015, nous avons connu la vague migratoire, les attentats et le durcissement du code frontière Schengen. Depuis avril 2017, les contrôles aux frontières extérieures doivent être systématiques à l'entrée et à la sortie : l'ensemble des bases de données nationales et européennes doivent ainsi être interrogées pour chaque voyageur. En 2017, 80 000 personnes recherchées ont été détectées par la PAF, dont un nombre significatif de personnes fichées « S ». Prévention du terrorisme et prévention du risque migratoire peuvent être parfois liés, car nous ignorons souvent les antécédents, l'identité, la nationalité des personnes que nous contrôlons.

L'année 2015 a été une année de fracture : nous sommes passés de la libre circulation au contrôle. La crise migratoire n'a pas disparu : les routes migratoires orientales reprennent de la vigueur. La Méditerranée centrale est pour l'instant maîtrisée avec une baisse de 73 % des flux passant par la Libye. En revanche, la route migratoire en provenance du Maroc a repris de

la vigueur, avec un flux attendu cette année de 30 000 migrants. Fin 2018, nous devrions enregistrer 200 000 entrées en Europe. Les migrants viennent traditionnellement d'Afrique de l'ouest, mais aussi de pays en guerre : Irak, Afghanistan, Syrie...

On demande beaucoup à la PAF sur les frontières mais aussi sur le territoire. Depuis octobre 2017, notre service a dû éloigner massivement les étrangers en situation irrégulière. Aujourd'hui, nos 23 centres de rétention administrative en métropole et nos 4 centres outre-mer sont complets alors qu'auparavant, ils étaient occupés à 60-65 %.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous êtes à saturation ?

M. Fernand Gontier. – Tout à fait et c'est pourquoi M. le ministre a décidé d'ouvrir de nouvelles places de rétention : aux 1 550 places actuelles devraient s'ajouter d'ici la fin de l'année 400 places supplémentaires.

La PAF a dû aussi se préparer au schéma national d'intervention, former et doter les personnels de moyens lourds d'intervention. Lors de l'attentat d'Orly en mars 2017, la PAF a été confronté à une situation de crise. Des policiers de la PAF assurent la sécurisation des aéroports, de l'Eurostar, du Thalys.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je n'ai pas évoqué la question des charges indues. La sécurité privée dans les aéroports a-t-elle allégé vos missions ?

M. Fernand Gontier. – Pas vraiment. L'externalisation des missions d'inspection, de filtrage et de sureté est en place depuis 1994.

La planche de salut de la PAF réside dans les nouvelles technologies, qu'il s'agisse de la sécurisation des sites ou de contrôles aux frontières. Ces derniers pourraient être automatisés en grande partie. À l'heure actuelle, la reconnaissance faciale des passagers européens n'est pas assez développée : alors qu'on ne traite que 5 % des passagers, il serait possible d'en contrôler 40 %. Il n'est pas possible d'externaliser les contrôles aux frontières, mais il est possible de le faire pour les inspections filtrages. En revanche, nous travaillons avec la direction générale des étrangers en France sur les missions qui pourraient être externalisées dans les centres de rétention. Aujourd'hui, les policiers sont polyvalents dans ces centres : ils font l'accueil, la sécurité incendie, le transport... Nous estimons que 300 à 350 postes pourraient revenir à des personnels privés, ce qui libérerait d'autant nos policiers. Des personnels administratifs pourraient aussi se substituer à des policiers pour des tâches de greffe, d'accueil, de contentieux...

La PAF risque de ne pas pouvoir répondre à toutes les tâches qui lui sont confiées. Ainsi, la lutte contre les filières repose essentiellement sur nous. En 2017, nous avons démantelé 303 filières.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comment vos rôles s'articulent-ils entre la PAF et la police judiciaire (PJ) ?

M. Fernand Gontier. – Cela se passe sans problème dans la mesure où la PAF dispose d'un office central spécialisé dans le démantèlement des filières. C'est le seul office de police qui n'appartient pas à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Rien que pour le trafic de migrants, 7 000 passeurs, logeurs, employeurs ont été mis en cause en 2017. La PJ ne vient pas nous concurrencer sur ce terrain car nous avons des effectifs dédiés à la lutte contre les filières. Notre office central coordonne toutes les enquêtes. Il n'y a donc pas de guerre des polices. Depuis 2005, on nous a confié la lutte contre l'immigration irrégulière et contre les filières.

La police européenne des frontières va se développer dans les années à venir. Le nouveau règlement Frontex permet depuis 2016 de disposer d'un droit de tirage sur des effectifs nationaux. En cinq jours, Frontex peut disposer de 1 500 gardes-frontière sur n'importe quelle frontière européenne. La France doit fournir 17 % de cet effectif. À l'automne 2017, nous avons testé ce dispositif en Bulgarie. Chaque année, nous déployons entre 800 et 900 experts sur les frontières extérieures. La PAF est donc également engagée sur les frontières extérieures de l'Union, voire dans les pays d'où partent les migrants. Ainsi, la PAF travaille-t-elle au Niger pour lutter contre les filières qui opèrent en Afrique et qui alimentent les réseaux libyens.

La mise en place du PNR pèse essentiellement sur la PAF : la totalité des vols extra-communautaires sont rattachés au PNR et, à la fin de l'année, les vols intra-communautaires devraient également l'être. Ce fichier permet de nombreuses interpellations de personnes recherchées.

Pour répondre à vos questions, les technologies doivent nous permettre de réaffecter les effectifs. En 2018, il faudra régler la question des contrôles automatisés par recours à la reconnaissance faciale : tous les pays européens y seront éligibles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est pas le cas aujourd'hui ?

M. Fernand Gontier. – Les passeports comprennent des puces dans lesquelles figurent les empreintes digitales codées et le visage, en accès libre. Or, nous ne pouvons accéder à toutes les puces de tous les passeports européens. Seuls quatre pays ont accepté d'échanger les clés de cryptage qui permettent de lire leurs puces. Avec les sas d'accès pour la reconnaissance faciale, plus besoin de disposer des clés de cryptage. Cette technologie est actuellement testée à la gare du Nord et en gare de Saint-Pancras, à Londres, ainsi qu'à Roissy. Si ces sites pilotes donnent satisfaction, il sera possible de les déployer massivement sur le territoire français.

À l'horizon 2021, de grands fichiers européens vont être activés : le contrôle aux frontières va donc s'alourdir.

En 2017, il y a eu 175 millions de passagers aériens, contre 135 millions en 2010. En 2021, ces nouveaux fichiers européens nécessiteront la biométrie des ressortissants des pays tiers. Leurs empreintes digitales seront donc relevées à leur passage à la frontière. Le temps de contrôle d'un passager est de 7 secondes pour un Européen, de 45 secondes pour un passager non soumis à un visa et d'une minute trente pour un détenteur de visa. Il n'est pas possible d'alourdir le processus, sinon les aéroports seront bloqués. Il faudra donc avoir recours au pré-contrôle : le passager se présentera devant un kiosque et déposera son passeport pour que les fichiers de police soient interrogés et son visage sera reconnu. Le contrôle sera ensuite plus rapide.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qui paye ? L'État ou ADP ?

M. Fernand Gontier. – Les sas automatisés relèvent des aéroports, mais le système central dépend du ministère de l'intérieur. Les aéroports souhaitent aller de l'avant car ils savent qu'ils ne pourront échapper aux fichiers européens, comme ES (Entrée - Sortie) et Etias (*European Travel Information and Authorization System*).

M. Michel Boutant, président. – Les informations ainsi collectées seront-elles conservées ou détruites ?

M. Fernand Gontier. – Les ressortissants européens ne seront pas concernés. Seuls le seront les ressortissants des pays tiers. Les données du PNR, alimenté par les compagnies aériennes et non par la PAF, sont conservées pendant cinq ans, mais il n'existe pas d'enregistrement systématique des passages à la frontière.

Nous avons besoin de technologies mobiles pour les investigations et les contrôles sur le territoire, notamment de moyens biométriques pour les personnes dont la date de visa a expiré. Nous avons été dotés de 3 000 tablettes Néo, mais il leur manque la fonction biométrie pour lire les empreintes et interroger Eurodac ou VIS (*Visa information system*). Depuis la dépénalisation des séjours irréguliers en 2012, les étrangers en situation irrégulière ne font plus l'objet d'un enregistrement de leurs empreintes digitales. Les forces de police ne savent donc pas qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Le projet SBNA (système biométrique national de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) permettra d'enregistrer la biométrie de façon administrative. Pour les étrangers, tout se passe désormais au niveau administratif et non plus judiciaire : il n'y a plus de gardes à vue, plus de pouvoirs d'investigation, plus de relevés d'empreintes digitales, et cela depuis cinq ans. Or, la police a besoin de savoir qui est qui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pour lutter contre les filières, disposez-vous des mêmes moyens que vos collègues ?

M. Fernand Gontier. – Nous avons accès à toutes les technologies d'investigation, d'écoute, de géolocalisation. Nous disposons d'un office et

de 44 brigades mobiles de recherche, soit 600 enquêteurs spécialisés dans le démantèlement des filières.

M. Michel Boutant, président. – Ils relèvent du pouvoir judiciaire ou administratif ?

M. Fernand Gontier. – Du pouvoir administratif. Nous sollicitons le ministère de l'intérieur, puis la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), puis enfin le cabinet du Premier ministre pour obtenir une écoute administrative qui dure, en général, un mois. Il n'y a donc pas de procédure particulière. Si l'écoute donne des résultats, l'autorité judiciaire est saisie. La procédure administrative est d'une complexité inouïe. La PAF a mis au point un logiciel pour la rédaction des procédures administratives.

Nous disposons de 1 244 véhicules et nous en renouvelerons 164 cette année. Nombre de ces voitures comptent plus de 200 000 kilomètres. Les véhicules des centres de rétention roulent beaucoup. Pour les consuls, le critère de compétence est le lieu d'interpellation, ce qui impose des déplacements parfois très longs. Nous sommes là dans le domaine diplomatique.

À la PAF, il a pu y avoir des objectifs chiffrés, mais c'est terminé. Nous disposons néanmoins d'indicateurs de référence. Mais des situations peuvent se dégrader très vite, comme à la frontière italienne ou dans le nord, à Calais et à Dunkerque. Qualitativement, nous avons valorisé la lutte contre les filières : nous préférons remonter les filières dans leur intégralité plutôt que d'arrêter les petits passeurs.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué des externalisations dans les centres de rétention. Une telle privatisation m'inquiète.

M. Fernand Gontier. – Les fonctions régaliennes dans les centres de rétention doivent bien évidemment rester aux mains de la PAF. La privation de liberté d'une personne – garde et escorte – ne peut être déléguée. En revanche, tout ce qui touche à l'accueil, à la sécurité incendie et à la conduite d'un véhicule peut être assuré par des personnes qui ne sont pas de la PAF mais elles resteraient sous le contrôle du chef du centre de rétention. Aujourd'hui, le policier fait tout. Dans les aéroports, les mesures de sûreté sont réalisées sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Mme Gisèle Jourda. – Depuis 2015, le fonctionnement de l'espace Schengen a été bouleversé et nous sommes désormais bien loin de la libre circulation des personnes.

Il aura fallu des années avant de mettre en place le PNR et je me félicite que ce soit enfin le cas.

J'ai fait partie d'une commission d'enquête sur l'espace Schengen et d'une commission d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la

Turquie. D'après ce que vous avez dit, les flux de migration restent identiques, même si les routes ont changé. Est-ce bien le cas ?

M. Fernand Gontier. - Les flux ont diminué puisque nous sommes passés de deux millions de migrants en 2015 à 250 000 l'année dernière. L'accord UE - Turquie y est pour beaucoup. Mais nous sommes désormais confrontés à des flux secondaires : les migrants qui se trouvent en Italie ou en Allemagne circulent et le rétablissement des contrôles aux frontières permet de mesurer ces mouvements. Si ce contrôle s'arrêtait demain, nous ne saurions plus quels sont les flux entre nos pays. Ainsi, depuis le début de l'année, la pression migratoire à la frontière italienne s'est accrue. Or, il existe 200 000 étrangers en situation irrégulière - dont de nombreux francophones - en Italie.

L'Algérie nous préoccupe aussi beaucoup : sa jeunesse est en désespérance et quitte le territoire. La France reste très attractive.

Avec divers pays, nous obtenons de bons résultats. Ainsi en est-il avec l'Albanie : depuis l'automne 2017, grâce à notre coopération avec les autorités albanaises, nous enregistrons une chute des flux albanais. Nous menons des enquêtes conjointes avec la gendarmerie ou avec la PJ. Nous intervenons sur les filières mais aussi sur l'éloignement des étrangers délinquants. Les 600 Albanais qui se trouvent dans nos prisons n'ont pas vocation à rester sur notre territoire. Nous préparons donc leur départ et, depuis trois mois, quatre officiers de liaison albanais sont en France - deux à la PAF, un à la PJ et un à la gendarmerie - et ils nous aident à organiser le démantèlement des filières. Aujourd'hui, la vigilance s'impose en ce qui concerne la Géorgie.

Mme Samia Ghali. - À Marseille, il existe des filières dédiées à la prostitution, à la drogue, à la contrebande de cigarettes, aux ventes d'armes. Nous connaissons des migrations de délinquants et leur capacité à s'installer est surprenante. Comment ces personnes peuvent-elles passer inaperçues ?

Je m'interroge sur la délivrance des visas en Algérie : pour certains Algériens, il est extrêmement difficile d'en obtenir et, pour d'autres, la délivrance est d'une facilité déconcertante.

M. Fernand Gontier. - Le travail avec la PJ est naturel. Nous avons créé des bureaux de liaison et d'investigation sur les filières et nous échangeons en permanence des informations avec nos collègues tant au niveau central que territorial. Nous avons des co-saisines judiciaires, notamment en matière de proxénétisme, qui est de la compétence exclusive de la DCPJ, mais il y a de grandes connexions entre immigration, proxénétisme et trafics transfrontaliers.

Nous expérimentons des protocoles d'échanges à Lyon sur la prise en compte d'individus pendant les procédures judiciaires menées par la DCPJ. Nous coopérons très bien avec cette direction et nous transmettons les informations dont nous disposons. La PJ a ainsi souhaité que la PAF

s'occupe des faux documents alors qu'initialement, c'était de sa responsabilité.

Les Algériens représentent la deuxième communauté la plus importante en situation irrégulière sur notre territoire. Nous effectuons plus de 10 000 interpellations par an. Beaucoup d'Algériens arrivent avec des visas mais ne repartent plus. Le directeur général des étrangers en France s'occupe de ce dossier. En outre, des Algériens arrivent illégalement en France par bateau. Nous devons être très vigilants sur les procédures de délivrance des visas. Nous proposons des formations au réseau consulaire car il est possible d'obtenir un vrai visa avec de faux documents. En Algérie, il y a des fraudes évidentes. Des vérifications s'imposent. Enfin, le phénomène des mineurs algériens et marocains nous préoccupe car la minorité permet de s'exonérer de la situation irrégulière.

Je souhaite qu'un comité scientifique nous aide à déterminer l'âge réel des mineurs. Le niveau d'incertitude pour l'âge osseux est de plus ou moins 18 mois. Le test de référence remonte aux années 1950 et concernait une population caucasienne.

M. Michel Boutant, président. – Nous nous sommes éloignés du sujet. La PAF est sur tous les fronts et son travail peut être ingrat, d'autant que vous êtes parfois montrés du doigt par des associations. Quel est le ressenti de vos troupes ?

M. Fernand Gontier. – Ce n'est pas un métier ingrat.

M. Michel Boutant, président. – Ce n'est pas ce que je voulais dire : certaines tâches peuvent sembler ingrates.

M. Fernand Gontier. – Très peu de policiers de la PAF ont été concernés par le malaise que vous évoquiez dans vos propos liminaires : nous en avons eu quelques-uns à Hendaye et à Montpellier avec des renvois d'habilitation d'OPJ mais, globalement, leur motivation est élevée car cette mission a été placée au plus haut niveau par le ministère. Je suis à la PAF depuis 33 ans et je puis vous assurer que la considération dont nous jouissons est réelle. M. le ministre a d'ailleurs annoncé que nous disposerions de plusieurs centaines de policiers supplémentaires.

En interne, nous avons pris des mesures d'adaptation : les cycles horaires de la DCPAF sont quelque peu dérogatoires. Nous ne sommes pas sur un régime de quatre week-ends travaillés pour deux week-ends de libre : les policiers de la PAF disposent de deux week-ends sur quatre de repos.

En revanche, les controverses et les mises en cause nous font du mal : les incidents sont très rares au regard des dizaines de milliers de personnes que nous contrôlons. Des associations nous prêtent des agissements qui ne sont pas les nôtres. La PAF est certainement la police la plus contrôlée, qu'il s'agisse du Défenseur des droits, du Contrôleur général

des lieux de privation de liberté, des autorités judiciaires ou des autorités européennes.

Les policiers de la PAF sont respectueux du droit des personnes. Nous avons été mis en cause à Menton. Ne nous trompons pas d'adversaires ! Ceux qu'il faut combattre, ce sont les passeurs, les trafiquants, pas la PAF.

Notre mission essentielle a besoin d'être soutenue. Beaucoup de pays européens envient notre organisation qui est centralisée, hiérarchisée et spécialisée.

Nous bénéficions de primes pour les petites équipes et de primes individuelles. Nous avons soutenu les 66 policiers de la PAF qui ont vécu le cyclone Irma et qui sont restés sur place alors que tout était dévasté.

En 2016, nous avons mis en place une réforme territoriale avec un commandement très déconcentré où les officiers tiennent un grand rôle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* de la répartition des 7 500 postes ? Votre besoin supplémentaire reste-t-il conjoncturel ?

M. Fernand Gontier. – Le ministre l'a dit : la PAF sera renforcée. Nos études évaluent les besoins. Pour les centres de rétention, une place créée nécessite le recrutement de 1,5 fonctionnaire. Si l'on en crée 400...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous proposez d'externaliser certaines missions.

M. Fernand Gontier. – Nous allons l'expérimenter à Marseille et à Palaiseau, dans les centres de rétention. D'autres missions devront être externalisées, notamment la lutte contre les filières.

M. Michel Boutant, président. – Merci.

Table ronde de représentants d'organisations syndicales de surveillants pénitentiaires

(Mercredi 16 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration.

Les auditions des personnels de la police et de la gendarmerie nationale que nous avons menées nous ont permis de constater que, malgré les réformes récentes, certaines difficultés persistent au sujet de la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les surveillants pénitentiaires. Ces difficultés concernent les transfère­ments mais aussi le maintien de l'ordre au sein des établissements ou aux abords de ceux-ci. Il existe en outre actuellement un malaise propre au monde pénitentiaire, que vous pourrez également évoquer.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, prêter serment

Je passe à présent la parole au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur – Les blocages de plusieurs centres pénitenciers au mois de janvier ont révélé l'existence d'un malaise profond parmi les personnels pénitentiaires. Pourriez-vous, brièvement, nous indiquer les principales causes de ce malaise ? Les mesures annoncées par le Gouvernement dans le cadre de l'accord signé avec les syndicats vous paraissent-elles à la hauteur des enjeux ? La création de cette commission d'enquête a été impulsée par la vague de suicides au sein de la police et de la gendarmerie nationales à l'automne dernier. L'administration pénitentiaire est-elle également confrontée à ce phénomène ? Quels sont les dispositifs de prise en charge des risques psycho-sociaux au sein de l'administration pénitentiaire ? Estimez-vous qu'il existe des insuffisances dans ce domaine ?

L'administration pénitentiaire fait face à des difficultés importantes de recrutement, notamment s'agissant du corps des surveillants pénitentiaires. Comment améliorer, selon vous, l'attractivité de la profession ? Les forces de sécurité intérieure revendiquent, depuis des années, la suppression des tâches indues, parmi lesquelles la prise en charge des extractions judiciaires. Quelle est votre position sur le sujet ? Plus généralement, estimez-vous nécessaire, compte tenu du niveau d'insécurité de certaines prisons, de recevoir l'appui des forces de sécurité intérieure pour mener à bien vos missions ? La formation initiale et continue vous paraît-elle adaptée dans l'administration pénitentiaire ? Quelles seraient pour vous les voies d'amélioration ?

M. Emmanuel Guimaraes, trésorier général FO pénitentiaire – Le malaise n'est pas nouveau. L'élément déclencheur a été une agression au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil dans le Nord, dans une maison centrale ultra-sécuritaire, par un détenu radicalisé, sur quatre collègues. La mobilisation a pris une ampleur régionale puis nationale. Les organisations syndicales se sont mobilisées autour de ce cas. Malheureusement il y a eu un effet de contagion avec des faits similaires à Mont-de-Marsan, et à Borgo où deux collègues ont reçu 31 coups de couteaux. Nous sommes en recherche de reconnaissance, ce qui passe par le statut : nous souhaitons la « parité-police » en ce qui concerne notamment la rémunération. Notre grille indiciaire, si on enlève la prime de sujétion de 26 %, est de 1 200 euros en début de carrière, après les huit mois (bientôt six !) de formation. Soit 1 450 euros net par mois avec la prime. Il y a les heures supplémentaires obligatoires, 40 ou 50 heures par mois : c'est seulement ainsi qu'on arrive à un salaire décent. C'est aussi une façon d'inciter les jeunes fonctionnaires. Un jeune de 20-22 ans qui vient de province avec 2 000 euros par mois pour travailler à Paris avec les dépenses que cela implique, va être en difficulté.

En 1958 déjà, les surveillants exprimaient des revendications : on leur a accordé la prime de sujétion mais on les a privés du droit de grève. Aujourd'hui les surveillants restent de simple « porte-clefs », or la population pénale n'est plus la même ! La méthode de gestion des tensions n'a pas changé. Le boulot ne donne pas envie !

M. François Grosdidier, rapporteur – Quand vous êtes victimes d'agression, comment cela est-il traité ? L'administration vous encourage-t-elle à porter plainte et vous assiste-t-elle ?

M. Emmanuel Guimaraes – Quand nous sommes agressés, nous sommes considérés comme dépositaires de l'autorité publique. L'administration ne nous assiste pas. Il y a peu de suivi de l'administration. On peut aussi parler de la sécurité. L'architecture, la gestion ne sont pas adaptées. Sur certaines maisons d'arrêt il y a 200 % de surpopulation avec des détenus de genre très différents mélangés. Les conditions de détention du détenu, ce sont celles du surveillant ! Selon le Gouvernement, les

propositions d'évolution du parc immobilier changent de plusieurs dizaines de milliers de places. Il y a un vrai besoin.

M. Philippe Kuhn, délégué régional à la direction interrégionale de Paris de SPS non gradés – Cela fait 25 ans que la pénitencière n'avait pas été aussi révoltée. Il y a un raz-le-bol sur la violence. Nous sommes confrontés depuis plus de trois ans au terrorisme sans y être préparés. En septembre 2016 un collègue a été lâchement attaqué à la maison d'Osny par un homme qui lui a perforé la gorge avec une lame. Aujourd'hui ça continue, les agressions se poursuivent malgré l'accord qui a été signé.

M. François Grosdidier, rapporteur – Sur les agressions, que proposez-vous ? Des nouvelles constructions ont été annoncées, mais pour le reste que préconisez-vous ?

M. Philippe Kuhn – Nous demandons qu'on remette de la sécurité dans les prisons. Dans les maisons d'arrêt surpeuplées, il faut occuper les détenus en permanence. Quand il y a trois détenus ou quatre au lieu d'un dans une cellule, c'est générateur d'agression. Les équipes locales d'appui et de contrôle prévues de longue date ne sont pas en place dans tous les établissements. Nous demandons que ce qui avait été prévu il y a deux ans soit appliqué.

M. Emmanuel Guimaraes – L'ancien directeur de l'administration pénitencière avait demandé la création de 20 équipes locales d'appui et de contrôle dotées chacune de 7 ETP. Aujourd'hui seuls 6 ou 7 sont déployées, qui plus est prélevées sur les autres personnels. Elles n'ont pas de prérogatives judiciaires. Il y deux ans une instruction a permis aux surveillants d'intervenir sur les abords des établissements pénitenciers avec un fusil à pompe pour appréhender les individus tentant de projeter des objets dans l'établissement et les maintenir en « garde à vue » le temps de contacter un OPJ pour qu'il prenne le relais. Mais dans les faits c'est impossible : pas de formation, pas de locaux spécifiques en dehors de l'établissement.

M. Wilfried Fonck, secrétaire national UNFAP UNSA Justice – Nous nous considérons comme membres des forces de sécurité intérieure. L'élément déclencheur du mouvement de janvier 2018 est effectivement l'agression de Vendin-le-Vieil. Le fait que le détenu soit un condamné pour terrorisme a un peu occulté le caractère général du problème. C'est la goutte de sang de trop. En 1992, deux collègues avaient perdu la vie et il y avait eu un mouvement très dur. Ce qui nous motive ce n'est pas les revendications statutaires, c'est de pouvoir exercer les missions dans de bonnes conditions de sécurité. Depuis des dizaines d'années, quels que soient les gouvernements, personne ne s'intéresse à la question pénitencière. Il s'agit juste de mettre quelqu'un derrière quatre murs puis on se moque de ce qui se passe, de savoir si les personnels ont les moyens de faire face. Or la personne va ressortir et ce n'est pas pris en compte. Si la sécurité des

surveillants n'est pas assurée, la mission de réinsertion ne risque pas de l'être.

Mme Brigitte Lherbier. – Comment, à l'intérieur de la prison, sont gérés les détenus qui présentent des problèmes psychiatriques ? Avez-vous les moyens de gérer cela, ainsi que la réinsertion ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero – Vous avez souligné l'évolution de la population carcérale, en particulier avec la radicalisation. Quelle est votre relation avec les détenus, quel est l'impact de ces relations sur les surveillants, en terme de risques psycho-sociaux ?

M. Wilfried Vicherat, secrétaire local, SPS non gradés – Concernant le suivi psychologique des personnes ayant commis des agressions sexuelles, je considère qu'il n'y a pas de moyens et de personnels suffisants pour réaliser un vrai suivi. Les détenus ont tous les moyens en détention pour visualiser des vidéos pornographiques. Ils ont le droit à un ordinateur qui permet de lire des vidéos. En théorie il y a un blocage mais dans la prison il y a beaucoup de théorie.

M. François Grosdidier, rapporteur – Est-ce que le fait de pouvoir consulter sur internet des vidéos pédophiles ou djihadistes est l'exception ou la règle ? On sait que les smartphones sont répandus...

M. Wilfried Vicherat – Les brouilleurs nécessaires ne sont pas présents. Un test va être fait au deuxième semestre 2018 à la prison d'Osny mais cela va aussi brouiller le wifi, d'où un problème pour les personnels... Dans la prison du centre-ville de Melun, la 4G fonctionne parfaitement. Nous ne pouvons pas garantir qu'il n'y a pas de portables faute de pouvoir correctement fouiller.

M. Henri Leroy. – En prison on peut tout faire !

M. Emmanuel Guimaraes – Au nom d'une certaine paix sociale, certains établissements pénitentiaires permettent aux détenus d'acheter des CD avec des images et des films pornographiques.

M. François Grosdidier, rapporteur – Le législateur a permis à l'administration pénitentiaire de se doter d'IMSI-catchers. Yen a-t-il dans les établissements ?

M. Emmanuel Guimaraes – On sait qu'il y a eu des tests, mais on ne sait pas où ni quand. 31 000 téléphones ont été saisis en 2015 dans les prisons françaises, 33 000 en 2016, 40 000 en 2017 : le phénomène n'est pas nouveau. Les téléphones installés légalement dans les établissements n'intéressent pas les détenus : on est censés, nous surveillants, les écouter... Le projet de Mme Belloubet d'installer un téléphone dans chaque cellule ne les intéressera pas plus car là aussi nous devons les contrôler. Si nous pouvions exercer un tel contrôle, nous n'aurions pas eu comme ce matin l'évasion d'un détenu fiché S à Brest pendant une extraction médicale.

M. Wilfried Fonck – Il n'y a qu'un IMSI-catcher qui ait été acheté, mais il n'est pas utilisé car les techniciens ne sont pas formés ; en outre cela a des effets sur la santé des utilisateurs. Tout comme les brouilleurs : il ne s'agit jusqu'à présent que d'un brouillage temporaire et partiel pour ne pas exposer les personnes : c'est l'application du principe de précaution. En outre les brouilleurs ont aussi des effets sur les habitations des alentours.

M. Jean-François Forget, secrétaire général UFAP UNSA Justice – Les articles 57-1 et 57-2 de la loi pénitentiaires empêchent les fouilles corporelles systématiques. Une mission parlementaire de l'Assemblée nationale est lancée depuis avril sur ce sujet. Il n'y a pas que les téléphones portables, il y a aussi la drogue, les armes blanches voire les armes lourdes qui entrent dans nos prisons. Récemment une arme a été retrouvée dans un sac de linge. Nous réclamons que dès qu'il y a contact avec l'extérieur, il puisse y avoir fouille. Nous n'avons évidemment aucun plaisir à fouiller un détenu à nu. Mais les moyens technologiques ne sont pas efficaces. Si nous ne pouvons pas fouiller les détenus, il faut que les familles passent par des portiques comme dans certains aéroports.

Aujourd'hui, on trouve plein de portables, qui sont utilisés à toutes sortes de fin. En Martinique, un détenu a même commandité un meurtre de la prison avec son portable.

Il faut certes plus de places de prison, mais depuis 20 ans on ne fait que créer des places de prison sans réfléchir. Je fais partie des surveillants du plan Chalandon, qui était censé résorber la surpopulation. Il faut réfléchir à quel type de places de prison nous voulons, mais à la façon dont on gère les différentes populations de la prison. Les Canadiens ont des prisons très « light » et des prisons très sécuritaires avec très peu de places pour les détenus les plus dangereux. On ne tend pas vers cela ! On a aboli la peine de mort en 1981 mais on n'a pas lancé de réflexion sur l'échelle des peines. Par ailleurs, il a été décidé pour des raisons économiques de pénaliser la démence mentale, ce qui fait qu'aujourd'hui il y a énormément de problèmes psychiatriques en prison. Nous avons obtenu le développement des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), mais cela ne suffit pas. La maison centrale de Château-Thierry a un savoir-faire qui mérite d'être exploité.

Nous avons également des centres médico-psychologiques régionaux (CMPR), mais le problème est le même : il est impossible d'affecter un détenu au sein de ces centres sans accord du détenu. Le législateur doit corriger cette erreur. Nous avons besoin de développer les CMPR tout comme les UHSA.

Plus généralement, nous revendiquons qu'une réforme pénale vienne donner un cadre juridique clair pour la prise en charge des détenus présentant des problèmes psychiatriques. Il faut sortir ces détenus des prisons pour les confier aux centres qui ont les compétences nécessaires pour

les prendre en charge. Depuis des années, nous n'affrontons pas les problèmes.

Créer 35 ou 40 000 places supplémentaires dans les établissements pénitentiaires ne réglerait rien. Cela fait 20 ans que nous créons des places de prisons, mais sans jamais réfléchir au modèle d'incarcération.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En création nette, il n'y a pas eu tant de places de créées, car les prisons ouvertes n'ont parfois fait que compenser les pertes engendrées par des fermetures d'établissements.

M. Jean-François Forget – Il nous manque bien sûr des places, des moyens, des effectifs, des outils législatifs et réglementaires, mais ce qui fait défaut, c'est surtout la cohérence de la politique carcérale. Notre système est fondé sur un enfermement non définitif et orienté vers la réinsertion. Pour cela, il nous faut des moyens et des effectifs, mais cela ne sera pas suffisant.

S'ajoute à ces difficultés un phénomène nouveau pour le monde carcéral : le terrorisme. Les projets se succèdent, au gré des différents drames, mais aucun ne va dans la bonne direction ; l'administration fait le contraire de ce que nous proposons.

Enfin, une des difficultés du système carcéral français est liée au fait que l'on gère à la fois des prévenus et des condamnés. Trouvez-vous normal qu'en France les prévenus aient moins de droits que les condamnés ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Ma question portait sur les conditions de travail.

M. Jean-François Forget – Les conditions de travail découlent de tout ça : le manque de moyens et d'effectifs, l'insuffisance de réglementation, *etc.*

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que faudrait-il pour que les choses fonctionnent correctement ?

M. David Besson, secrétaire général adjoint UFAP UNSA Justice – Il faut de l'autorité avant tout. Le détenu est théoriquement à disposition de l'administration pénitentiaire et doit répondre à certaines obligations, à l'égard de soi-même, à l'égard de ce qu'il doit à la société et à l'égard des victimes. Sur ces trois faisceaux, on ne travaille malheureusement que très peu.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que se passe-t-il actuellement quand un détenu ne respecte pas les règles ?

M. Jean-François Forget – Pas grand-chose malheureusement. Dans la plupart des établissements pénitentiaires, les infractions commises par les détenus ne sont pas traitées en temps utiles, car il y a une embolisation totale.

La loi pénitentiaire de 2009 ne prévoit aucune obligation pour les détenus de travailler ou d'avoir une activité. En revanche, l'administration

pénitentiaire a-t-elle l'obligation de proposer une activité et un plan de réinsertion aux détenus. Ne serait-ce pas plutôt au détenu de s'investir dans son projet de réinsertion ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – J'attendais une réponse plus précise sur les agressions. Êtes-vous réellement incités à déposer plainte ou au contraire subissez-vous des pressions ?

M. Philippe Kuhn – Nos collègues hésitent souvent à déposer plainte, car ils craignent les représailles pour leurs familles. Il y a un manque d'accompagnement de l'administration pénitentiaire dans le dépôt de plainte et un manque de soutien psychologique. En l'absence d'accompagnement par les représentants syndicaux, cela ne se fait pas. Près de 10 % de nos collègues quittent l'administration pénitentiaire.

M. Yoan Karar, secrétaire général adjoint FO pénitentiaire – Un surveillant pénitentiaire a un uniforme, pas une armure.

En 2012, au centre pénitentiaire de Fresne, une jeune surveillante a été agressée. Sa hiérarchie l'a interrogée sur ce qu'elle avait fait au détenu. Elle s'est suicidée. L'administration met en cause les personnels dans l'exercice de leurs missions, au quotidien.

M. Emmanuel Guimaraes – Une étude démontre que l'administration pénitentiaire présente le plus important taux de suicide parmi ses fonctionnaires.

M. Dominique de Legge. – J'ai été frappé, dans votre discours, par la manière dont vous opposez la théorie et la pratique. La défaillance du système semble être la norme. J'aurais trois questions à vous poser.

En premier lieu, le principal problème réside-t-il pour vous plutôt dans un manque de moyens ou d'effectifs ou dans des insuffisances juridiques ? Que proposez-vous concrètement pour améliorer les procédures ?

En deuxième lieu, que répond votre hiérarchie face à ces difficultés ?

Enfin, quelle est la réaction des juges d'application des peines lorsque vous évoquez les difficultés que vous soulevez ?

M. Henri Leroy. – Pourriez-vous nous faire parvenir, par écrit, un inventaire des difficultés que vous soulevez et de vos propositions ?

M. Wilfried Fonck – Je souhaiterais répondre à Mme Raimond-Pavero. Comme ma l'a indiqué il y a quelques années un chef d'établissement, l'administration pénitentiaire est devenue aujourd'hui un service public, et le détenu un usager de service public. Nous n'avons clairement pas la même perception.

Trouver des solutions à ces difficultés, c'est à la fois un choix sociétal et un choix politique. Nous devons nous interroger sur l'utilité de la prison dans notre société, car aujourd'hui elle ne fait plus peur.

M. Michel Boutant, président. – Je suis frappé par le fait que la cellule de prison puisse, comme on l’entend parfois, être considérée comme un lieu d’habitation. Cela implique qu’on ne puisse s’y livrer à certaines pratiques, et cela aura notamment impact pour le renseignement pénitentiaire.

M. Jean-François Forget – Aucun texte législatif ne fait de la prison un lieu d’habitation. En revanche, il est prévu qu’un coffre soit mis à disposition de tout détenu pour qu’il puisse conserver ses effets personnels. La cellule n’est donc pas un lieu d’habitation, même s’il s’agit d’un débat récurrent.

C’est d’ailleurs la raison pour laquelle nous refusons la judiciarisation de nos missions et le statut d’OPJ, car cela nous ferait dépendre du parquet. Nous ne pouvons à la fois faire du réglementaire et du judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les agents de police municipale ont cette possibilité.

M. Jean-François Forget – Nos dispositifs disciplinaires sont d’ores et déjà embolisés. Que serait-ce si les procédures disciplinaires donnaient lieu à des procédures judiciaires ? Cela impliquerait en outre que les fouilles ne puissent pas être réalisées sans la présence de l’autorité judiciaire.

Pour répondre aux autres questions, il me semble qu’il faut bouger tous les paramètres et activer tous les leviers. Il faut s’interroger, je l’ai déjà dit, sur la place de la prison dans la société. Je regrette que la prison fonctionne en vase clos ; cela entretient beaucoup de spéculation sur son fonctionnement, qui n’est pas connu, et sur la pseudo-corruption de ses fonctionnaires.

Nous avons besoin de d’avantage de moyens, d’effectifs et de moyens techniques pour renforcer la sécurité dans les prisons.

Sur le rapport avec les juges de l’application des peines, nous exigeons que les surveillants assistent à la commission d’application des peines. Cela permettrait au juge de l’application des peines d’avoir un meilleur éclairage sur les situations. Certains établissements pénitentiaires, comme à Varenne, impliquent les surveillants dans ces commissions. Le retour des juges de l’application des peines est très positif ! Cela a par exemple permis de réorienter des décisions de permission de sortie.

Le rôle des surveillants pénitentiaires est essentiel. Or, il est devenu un porte-clés et un porte-douleur. Nous sommes devenus des bonnes à tout faire. Les profils doivent être plus spécialisés et les moyens adaptés au profil des détenus. Nous devons impulser une nouvelle logique.

Pourquoi ne pas créer une journée citoyenne pour que les citoyens puissent découvrir d’eux-mêmes les prisons ? C’est une idée défendue par notre syndicat.

M. Yoan Karar – Nous vous transmettrons nos propositions. La vraie problématique est la carence de l'autorité. Il suffit de voir que des détenus se lèvent à midi, refusent de prendre une douche, voire refusent même de se soigner.

Le syndicat FO revendique le statut d'OPJ pour les surveillants pénitentiaires. Cela pourrait constituer une réponse à la lenteur administrative dans le traitement des incidents. Nous effectuons d'ores et déjà des missions qui relèvent de la police judiciaire, comme les fouilles ou les perquisitions, sans avoir pour autant ni le statut d'APJ, ni celui d'OPJ.

En ce qui concerne les relations avec les juges de l'application des peines, la loi prévoit la possibilité que les surveillants pénitentiaires soient consultés. Nous souhaiterions que cette pratique soit généralisée.

L'armement des surveillants a été une révolution. Il ne faut pas avoir peur de parler de « police pénitentiaire ». C'est pourquoi nous revendiquons le statut de force de sécurité intérieure. Le personnel pénitentiaire doit pouvoir se protéger, non seulement dans le cadre des extractions, mais également au sein des établissements de détention. Nous souhaiterions par ailleurs être autorisés à porter des pistolets à impulsion électrique au sein des quartiers de détention les plus dangereux.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Vous avez indiqué que les prévenus ne bénéficient pas du même traitement que les détenus. Pourriez-vous préciser ce point ?

Par ailleurs, j'ai cru comprendre dans vos propos que vous vous sentiez en insécurité y compris en dehors du service. Quelles sont les réponses de l'administration pénitentiaire en la matière ?

M. Emmanuel Guimaraes – Je souhaite rappeler que l'article 12 de la loi pénitentiaire confère un statut de force de sécurité intérieure aux agents de l'administration pénitentiaire.

Nous réalisons au quotidien des gestes qui peuvent s'apparenter à des actes relevant des prérogatives des APJ ou des OPJ. Le ministère de la justice doit travailler sur le statut des personnels pénitentiaires.

M. Jean-François Forget – L'article 12 de la loi pénitentiaire ne fait pas référence à la sécurité publique, mais concerne uniquement les prérogatives des surveillants pénitentiaires dans le périmètre périphérique des établissements. Nous ne sommes pas mentionnés dans le code de la sécurité intérieure. La question n'est pas de savoir si nous sommes pour ou contre, mais je constate que nous n'appartenons pas aux forces de sécurité intérieure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous sommes dans une situation paradoxale. Des débats ont lieu au Parlement sur la définition du périmètre d'intervention des surveillants pénitentiaires.

M. Jean-François Forget – Il faut trancher le débat dans un sens ou dans l'autre. Cela aura une conséquence sur notre statut, en particulier sur le fait de nous conférer ou non des prérogatives judiciaires.

Pour répondre à la question de Mme Loïsier, les prévenus sont placés dans des maisons d'arrêt au sein desquelles les conditions sont plus rudes qu'en détention. Prenez l'exemple des parloirs : les prévenus n'ont pas les mêmes droits que les détenus !

Plutôt que de se poser la question de la séparation entre prévenus et condamnés, nous devrions réfléchir au sens de la peine et de la prison.

M. Jean Sol. – Je voudrais tout d'abord saluer votre travail, qui demeure malheureusement peu reconnu.

Pourriez-vous nous préciser les taux de surpopulation carcérale et de manque d'effectifs ?

M. Emmanuel Guimaraes – Les violences commises à notre rencontre en dehors du service augmentent. Beaucoup de personnels ne portent pas plainte car leur identité est révélée à l'avocat de l'autre partie. Les agents se sentent menacés. À Reims, l'identité de plusieurs personnes a récemment été taguée sur les murs du centre pénitentiaire. Il faudrait un anonymat dans les procédures, comme les policiers.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Est-ce que cela aurait vraiment un sens ? Les détenus connaissent les gardiens.

M. Emmanuel Guimaraes – Nous n'utilisons que rarement nos noms et prénoms. Les détenus m'appellent « gardien » ou « chef », les collègues m'appellent « collègue ».

Pour répondre à M. Sol, le taux moyen d'occupation des maisons d'arrêt est actuellement de 140 %. Toutefois, la création de nouvelles places de prison ne sera pas suffisante pour faire disparaître la surpopulation carcérale.

M. Michel Boutant, président. – La situation est-elle identique chez nos voisins ?

M. Jean-François Forget. – C'est un phénomène européen !

Dans certaines maisons d'arrêt, nous atteignons 280 % d'occupation !

M. Michel Boutant, président. – Y a-t-il un pays dont on pourrait s'inspirer ?

M. Jean-François Forget. – Certains pays, comme le Canada ou la Suède, travaillent déjà, comme nous le proposons, sur le rôle social de la prison et sur le profilage des détenus, avec des résultats positifs. Le système canadien est sans aucun doute le plus abouti, même si nous sommes conscients qu'il ne pourrait être purement et simplement transposé en France, sans adaptation aux spécificités de notre population.

Une statistique est éclairante : huit détenus sur dix entrent en prison alors qu'ils sont déjà connus de l'administration pénitentiaire et ont donc déjà un parcours judiciaire. Le choc carcéral n'existe plus. Nous devons poser les bonnes questions. La question ne doit plus être de savoir si la prison est une bonne ou mauvaise réponse. Il s'agit d'une réponse parmi d'autres.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police

(Mercredi 16 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Michel Delpuech, préfet de police, accompagné par ses collaborateurs. Notre commission d'enquête s'efforce, d'abord, d'établir un diagnostic objectif sur l'existence ou non d'un « mal-être » au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant des canaux traditionnels, en particulier depuis la fin de l'année 2016. Elle s'efforce ensuite de comprendre les causes de ce phénomène, qu'elles soient matérielles ou morales, et d'examiner l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède au cours des dernières années. Enfin, il s'agit pour nous de proposer des pistes pour améliorer la situation.

Nous souhaiterions ainsi vous entendre d'abord brièvement sur ces différents sujets s'agissant des agents de la préfecture de police de Paris. J'inviterai ensuite le rapporteur et les autres membres de la commission d'enquête à vous poser des questions sur des points plus particuliers.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Michel Delpuech, Thibaut Sartre, Frédéric Dupuch, Christian Sainte, Éric Belleut, Philippe Dalvavie, Lucas Demurger et Denis Safran prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comme l'a rappelé le président, notre commission d'enquête a été mise en place après la vague de suicides au sein de la police nationale et l'expression, hors champ syndical, d'une colère spontanée qui a surpris la représentation nationale et, peut-être, aussi la hiérarchie. Nous souhaitons donc identifier les causes de ce malaise et tenter d'esquisser des propositions et des solutions.

Quelles mesures sont mises en œuvre pour prévenir les risques psychosociaux dans la police nationale ? La préfecture de police de Paris s'inscrit-elle dans la même politique que la direction générale de la police nationale, pour laquelle un premier plan de prévention des risques psychosociaux (PPRPS) avait été élaboré lorsque M. Bernard Cazeneuve était ministre de l'Intérieur ? Des mesures spécifiques ont-elles été prises par la préfecture de police ?

Nombre de personnes auditionnées à ce jour ont fait état d'un malaise particulier sur la « plaque parisienne », qui couvre beaucoup de secteurs réputés sensibles, avec de fortes tensions entre les forces de l'ordre et une fraction de la population, où le décalage est le plus grand entre effectifs théoriques et effectifs réels, où les personnels – parfois même les encadrants – sont les plus jeunes. Il ne semble pas que ce problème soit en voie de résolution, puisque même si les recrutements compenseront les déficits, la probabilité est forte que les promotions ainsi recrutées et formées quitteront rapidement la plaque parisienne pour aller en province. Comment pensez-vous réussir à faire en sorte que les effectifs réels correspondent aux effectifs théoriques et comprennent des personnels plus expérimentés ? Des mesures sont-elles à l'étude pour créer des éléments d'attractivité, notamment à travers la rémunération des fonctionnaires qui accepteront une affectation en région parisienne ?

L'accès au logement constitue une difficulté supplémentaire, qui nous a été décrite par des policiers eux-mêmes. Elle concerne notamment les personnels qui sortent d'école ou qui ont déjà une famille. Dans la gendarmerie, bien que les locaux soient souvent vétustes, ce problème ne se pose pas. Au cours de précédentes auditions, il nous a été indiqué que sur 2 500 demandes de logement, 1 500 étaient traitées de manière satisfaisante. Parmi les auteurs des 1 000 restantes, certains doivent se loger dans les pires conditions, ce qui crée un malaise chez les policiers entrants dans le métier et nuit à l'attractivité de la plaque parisienne. Des solutions sont-elles envisagées ? Y a-t-il des partenariats avec les collectivités territoriales ou des bailleurs ? Dans le système du bail social, éventuellement sur contingent réservataire, le locataire relève du droit commun, à la différence d'un logement de fonction. Sur les 25 000 logements du contingent réservataire, combien restent occupés par des policiers qui pourraient se loger ailleurs, voire par des retraités ?

J'en viens à ce qu'on appelle la « politique du chiffre ». La commission a entendu beaucoup de gradés de la police et de syndicalistes, qui avaient tous prêté serment, et elle n'arrive pas à savoir qui a raison : ceux qui affirment qu'une telle politique n'a jamais existé, ceux qui expliquent qu'elle a existé mais n'existe plus, ou ceux qui disent qu'elle perdure. Ce qui est certain, c'est que la base et le sommet n'en ont pas la même perception. Nous voulons donc savoir si la « politique du chiffre » existe et, le cas échéant, quelles en sont les modalités. Les objectifs quantitatifs sont-ils définis de manière parfois quelque peu absurde au regard de leur utilité réelle ou s'agit-il d'un fantasme imaginé par certains policiers ? Parce qu'il est légitime d'avoir une exigence de résultat, détermine-t-on des critères un peu plus qualitatifs que quantitatifs ?

On sent qu'il y a une crise morale beaucoup plus forte au sein de la police nationale que de la gendarmerie, alors que les conditions d'exercice, tant matérielles que juridiques, sont les mêmes. Les difficultés liées au sous-

équipement ou à la vétusté des locaux sont identiques, les interrogations sur le sens de l'action en l'absence de réponse pénale adaptée sont partagées... Les raisons de la différence d'état d'esprit ne s'expliquent pas par le statut militaire des gendarmes : les compagnies républicaines de sécurité, qui ont un statut civil, ne connaissent pas cette crise. Au sein de la gendarmerie nationale, il y a un esprit de corps, un général considérant comme un camarade un gendarme auxiliaire ou un brigadier, alors que les trois corps de la police nationale développeraient plutôt un esprit de caste. Les commissaires et, moins encore, les préfets ne souffrent à aucun moment de leur formation ou de leur carrière aux côtés des policiers qu'ils doivent diriger ; ils ne partagent pas les mêmes conditions. Au fil des auditions et des déplacements sur le terrain, cette problématique, qui peut sembler secondaire, s'est révélée être un élément important du malaise des policiers.

Comment rapprocher les formations initiales et continues entre les trois corps afin, notamment, de former les commissaires dans des conditions plus proches de celles des agents qu'ils auront à commander ? Concernant le *management*, il a été déploré devant la commission d'enquête que les « meneurs d'hommes » d'autrefois aient disparu au profit des « gestionnaires », en raison de la formation qu'ils reçoivent, mais aussi des contraintes nouvelles qui leur sont imposées. Le « meneur d'hommes » devient le marginal ; le gestionnaire est la norme. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce sujet.

Par ailleurs, pensez-vous que la formation technique initiale des policiers les prépare à ce qu'ils pourront trouver sur le terrain, c'est-à-dire parfois des scènes de terrorisme ou une violence qui peut leur être incompréhensible ? Les personnels sont-ils également accompagnés lorsqu'ils y sont confrontés ? La délinquance et la société étant évolutives, comme le montre le développement de l'enregistrement vidéo d'interventions policières au moyen de téléphones portables, la formation continue prend-elle en compte ces transformations ?

Ma question suivante porte sur la police de sécurité du quotidien (PSQ), qui ne concerne peut-être qu'à la marge la préfecture de police de Paris. Il a été considéré qu'une police déconcentrée, jouissant localement d'une plus grande autonomie, pouvait mieux répondre à la demande de terrain, qui est parfois, en province, prise en charge par la police municipale. Quel est votre avis sur cette déconcentration ?

Par ailleurs, tout le monde conviendra qu'il est très bien de renforcer les contacts entre la police nationale, les élus, les institutions et la population, mais si on sanctuarise ce « temps de contact » à effectifs et volumes horaires constants, cela ne se fera-t-il pas au détriment du temps d'intervention et d'investigation ? L'expérimentation de la police de proximité, sur laquelle j'avais travaillé, a montré que sans une augmentation des moyens, les renseignements supplémentaires collectés ne pouvaient pas être traités, faute

de ressources ; le résultat était donc très décevant. Ne risque-t-on pas d'observer la même chose avec la police de sécurité du quotidien ?

Pour disposer de personnel, de temps de travail supplémentaire, on imagine qu'on pourrait économiser sur la procédure pénale et les tâches administratives, et renforcer le déploiement sur le terrain. On commence à connaître les projets du gouvernement en ce qui concerne la réforme du code de procédure pénale. Pensez-vous que ce qui est envisagé suffise pour gagner du temps de travail de policiers et redéployer ceux-ci sur le terrain ? Y a-t-il d'autres pistes pour alléger la procédure pénale, que ce soit au travers du code de procédure pénale ou par le recours à de nouveaux moyens techniques et logiciels ? Les policiers et les citoyens n'aspirent qu'au redéploiement des effectifs sur le terrain.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Messieurs les Sénateurs, je voudrais d'abord dire l'honneur qui est le nôtre d'être devant la commission d'enquête. J'ai souhaité être entouré de collaborateurs : M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration, qui a sous son autorité les grandes fonctions de soutien à la préfecture de police (budget, immobilier, ressources humaines, dont l'action sociale et le logement), M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, qui couvre l'activité de sécurité publique de Paris et de la petite couronne, M. Christian Sainte, directeur de la police judiciaire, qui est également compétente sur Paris et la petite couronne, M. Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, l'ordre public étant – et je suis très attaché à cette spécificité parisienne – confié à une direction à temps plein pour préserver les autres services de cette activité et professionnaliser l'intervention, MM. Philippe Dalvavie et Lucas Demurger, conseillers chargés respectivement des affaires juridiques et de la prospective au sein de mon cabinet, qui m'ont aidé à préparer le dossier, et le professeur Denis Safran, bien connu pour sa proximité avec la police et notamment la brigade de recherche et d'intervention (BRI), aux côtés de laquelle il se trouvait lors des attentats au Bataclan.

Je voudrais rappeler brièvement ce que sont la préfecture de police de Paris et le préfet de police. Il peut y avoir des confusions ou des besoins de clarification autour de cette institution, bien que celle-ci soit assez connue.

Ainsi que vous l'indiquiez, la préfecture de police se trouve très fortement mobilisée sur plusieurs fronts, et tout particulièrement au cours de ces dernières années : la lutte contre la menace terroriste – la plus grande part, en nombre, des actes terroristes qui ont frappé notre pays depuis 2015 ont été commis sur la plaque parisienne –, la lutte contre la délinquance, qu'elle soit de haut vol ou qu'il s'agisse de violences et de trafics de drogue dans certains quartiers de la petite couronne, la gestion des conséquences des flux migratoires en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, enfin, le maintien de l'ordre à Paris, qui a connu des épisodes extrêmement

violents et éprouvants pour les effectifs au moment de la contestation de la loi dite « El Khomri » en 2016 ou, très récemment encore, lors de la manifestation du 1^{er} mai 2018, lors de laquelle 1 200 « Black Blocks » étaient présents. Les fonctionnaires de la préfecture de police sont donc extrêmement sollicités.

La préfecture de police est une institution territoriale, non une direction générale du ministère de l'Intérieur, à la différence de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale. Elle regroupe l'ensemble des services placés sous l'autorité du préfet de police pour lui permettre d'exercer ses missions et ses compétences. Cela signifie par exemple que je ne suis pas responsable de programme (RPROG) au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais simplement responsable de budget opérationnel de programme (RBOP), comme lorsque j'étais préfet à Bordeaux puis à Lyon. Pour prendre la mesure des compétences du préfet de police, le plus simple est de se représenter trois cercles : premièrement, Paris, deuxièmement, la petite couronne et les aéroports, et troisièmement, l'Île de France.

Sur le territoire de Paris, qui est le territoire historique, le préfet de police exerce toutes les missions régaliennes d'un préfet dans les domaines de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, ainsi que les missions de secours et l'autorité de police générale assumées par le maire dans les autres communes de France.

En petite couronne, il y a un héritage historique et une évolution récente : la préfecture de police couvrait originellement le département de la Seine. Lorsque celui-ci a disparu et que les trois départements de la petite couronne ont été créés, un partage des tâches est intervenu avec ces trois préfets, autorités de droit commun, et le préfet de police de Paris a gardé la compétence de gestion des effectifs de la petite couronne - notamment ceux rattachés à la direction de la sécurité publique - au travers du secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Paris, créé en 1971. Plus récemment, lorsque M. Nicolas Sarkozy, qui était alors président de la République, a porté le thème du Grand Paris, la volonté de prendre les devants sur le terrain de la sécurité intérieure s'est fait jour et le préfet de police s'est vu attribuer la compétence sur Paris et la petite couronne pour l'ordre public, la sécurité publique et la direction des forces de l'ordre, ce qui atteste d'une vision intégrée de la compétence du préfet et des services. La loi du 28 février 2017 a élargi la compétence du préfet en matière de sécurité et de police - mais non de flux migratoires - aux plateformes aéroportuaires. Cet héritage relatif à la petite couronne induit une particularité par rapport aux questions que la commission d'enquête se pose : nombre de dispositifs de suivi social sont compétents seulement pour Paris, les effectifs de la petite couronne relevant pour ces sujets des préfets de département. Je souhaite que ce point d'incohérence, que j'ai déjà soulevé, fasse l'objet d'une évolution : il faut que l'ensemble des policiers de la préfecture de police soit

suivi, au plan de l'action sociale, par les services de la préfecture de police, qui ont une grande expérience et un savoir-faire en la matière.

Enfin, la région d'Île de France constitue une zone de défense et de sécurité (ZDS), qui est placée sous l'autorité du préfet de police. En tant que préfet de zone de défense et de sécurité, celui-ci a donc, d'une part, la responsabilité de la gestion de crise et de la résilience face aux épisodes de neige, d'inondation ou de catastrophes de toute sorte, d'autre part, de la gestion des moyens de la police nationale et partiellement de la gendarmerie nationale, notamment pour l'immobilier – le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) d'Île de France est dirigé par le préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police, sous l'autorité du préfet de police. Enfin, le préfet de police dispose des pouvoirs accrus à Paris par rapports à ses homologues en province en matière d'animation des politiques de sécurité intérieure, de circulation et d'ordre public lorsque les événements le justifient.

L'organisation de la préfecture de police repose sur plusieurs directions actives de police : la direction de la sécurité de proximité compte environ 20 000 fonctionnaires pour Paris et la petite couronne ; la direction de l'ordre public et de la circulation représente à peu près 4 500 fonctionnaires et intervient également en petite couronne, comme, par exemple, lors de grands événements sportifs au Stade de France. La direction de la police judiciaire regroupe 2 200 fonctionnaires et la direction du renseignement, dont je rappelle qu'elle couvre le spectre du renseignement territorial et celui de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour la prévention de la radicalisation, 800. Il y a également une direction de soutien technique et logistique. Les effectifs sous l'autorité du préfet de police s'élèvent donc à environ 30 000 fonctionnaires. Si l'on considère le périmètre couvert par le SGAMI Paris, s'y ajoutent 12 000 fonctionnaires supplémentaires.

Concernant la prévention des risques psychologiques et sociaux (RPS), je veux mettre en lumière le mode d'organisation que nous avons à la préfecture de police. Au sein de la direction des ressources humaines, une sous-direction de l'action sociale dispose de 25 assistantes sociales, de quatre médecins du travail et demi, de psychologues du travail, ainsi que d'une trentaine de médecins statutaires (ou médecins d'aptitude). L'idée est d'organiser une interface aussi efficace que possible entre ces professionnels et les unités dédiées à cette tâche au sein des directions actives, au plus proches des fonctionnaires.

Nous avons déploré l'an passé sept suicides, dont quatre à Paris et trois en petite couronne. Ce chiffre est en diminution sur la longue période. Chaque cas donne lieu à une enquête d'environnement, afin d'identifier la part de ce qui peut relever d'éléments personnels – souvent des questions sentimentales – et ce qui est lié au travail, même si le distinguo est toujours très difficile à établir. Ce qui est important, ce sont les efforts de détection et

de prévention qui sont faits à la préfecture de police comme ailleurs, puisque nous nous inscrivons totalement dans les initiatives nationales. Ces efforts passent par un souci de repérage, d'attention accrue, par un meilleur dialogue entre médecines statutaire et de prévention, par un décloisonnement entre les métiers de psychologue et de médecin. Si vous le permettez, les deux directeurs vont dire un mot de leur organisation interne sur ces sujets.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), nous avons un service d'accompagnement et de soutien (SAS), rattaché à la gestion des ressources humaines, qui reçoit les demandes propres des agents ou les signalements de collègues interpellés par une attitude ou l'évolution d'un comportement. Cela se traduit soit par des entretiens téléphoniques, soit par des entretiens en face à face ; nous en avons réalisé respectivement 1 400 et 132 en 2017. Une fois que l'on a ciblé la cause du mal-être (problème de logement, problème familial, problème d'affectation, problème relationnel avec des collègues, problème hiérarchique), nous essayons de résoudre en interne ce qui peut l'être, par exemple, le fonctionnement hiérarchique. Pour le reste, grâce au fonctionnement intégré en réseau que nous avons avec la préfecture de police, nous nous tournons vers le service compétent dépendant du préfet, secrétaire général pour l'administration, afin d'assurer un relai. Nous avons ainsi déjà résolu des situations de véritable urgence. Nous rencontrons actuellement le cas, comme cela se produit parfois en-dehors de Paris, d'agents surveillés par des malfaiteurs qui leur font savoir qu'ils connaissent leur adresse, leur véhicule, *etc.* Cette situation, qui génère bien évidemment chez les fonctionnaires concernés un certain malaise, est portée à notre connaissance et nous cherchons alors très rapidement un nouveau logement – aspect privé – et une nouvelle affectation – aspect administratif.

M. Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation. – Au sein de la direction de l'ordre public et de la circulation, l'unité de prévention et de soutien comprend une dizaine de fonctionnaires, qui réalise des entretiens téléphoniques ou en face à face (une centaine en 2017), ainsi que des déplacements dans les services et sur le terrain. Pour les cas les plus complexes, elle se tourne vers la direction des ressources humaines et de la formation de la préfecture de police, afin d'obtenir l'aide de ses psychologues.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – La direction régionale de la police judiciaire est une maison bien plus petite, organisée en groupes d'enquête hiérarchisés et fédérés autour d'un chef de groupe.

Il y a deux ans, cependant, un fonctionnaire de l'identité judiciaire s'est suicidé avec son arme de service, sur son lieu de travail, un dimanche matin. On s'interroge alors nécessairement pour savoir si on n'a pas négligé

des signaux qui auraient pu être envoyés avant le passage à l'acte. Mais il s'agissait de problèmes personnels et ni les collègues, ni la hiérarchie n'avaient pu percevoir le danger.

Lorsqu'un problème se fait jour, nous organisons immédiatement la prise en charge par la sous-direction des affaires sociales et resserrons le dispositif de suivi. Se pose alors très rapidement la question du désarmement du fonctionnaire concerné. Le passage à l'acte est évidemment facilité par la mise à disposition d'une arme à feu et, dans ces conditions, l'examen médical et le suivi dans la durée, avec un psychologue, sont très importants.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cependant, le désarmement est susceptible d'aggraver le sentiment de dévalorisation du fonctionnaire. De surcroît, si l'on veut vraiment trouver une arme, on peut le faire ailleurs.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – On se pose la question du désarmement à chaque fois. Tous les cas ne relèvent pas de schémas pré-suicidaires : il peut aussi s'agir de quelqu'un qui traverse une difficulté, dont la consommation d'alcool devient anormale ou les horaires de travail, erratiques, qui adopte un comportement détaché vis-à-vis de son emploi... La question se pose alors de savoir s'il faut désarmer cette personne, au risque de la mener dans une impasse en lui donnant l'impression d'être dans un trou, ou au contraire lui maintenir la confiance en l'accompagnant. Le premier réflexe des chefs de service est de proposer immédiatement le désarmement. Il est alors important que nous ayons un entretien avec l'environnement du fonctionnaire concerné, avec le corps médical : au bout du compte, il appartient à l'autorité hiérarchique de se prononcer. Une telle décision est lourde de conséquences ; on ne désarme pas systématiquement.

M. Denis Safran, conseiller technique, professeur agrégé de médecine chargé des questions de santé en matière de sécurité intérieure. – Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous ai entendu dire que nous nous émouvions naturellement devant la vague récente de suicides. J'aimerais remettre les choses en perspective, au moins en ce qui concerne la préfecture de police.

En 2017, la préfecture de police a déploré sept suicides de policiers, quatre pour Paris *intra-muros* et trois pour l'agglomération parisienne. Si l'on rapporte ce chiffre à l'effectif total, soit 30 000 fonctionnaires, la proportion est très faible, même si chaque suicide constitue un drame pour l'individu, sa famille et ses collègues. On peut relever que ce chiffre reste relativement constant au fil des années et on ne saurait parler, en ce qui concerne la zone de compétence de la préfecture de police, d'une quelconque « explosion ». Néanmoins, le nombre de suicides est toujours trop élevé et nous devons tout mettre en œuvre pour prévenir ces actes.

Deux dispositifs principaux ont été mis en place. Le dispositif *a posteriori* consiste en une enquête environnementale, qui est menée systématiquement après un suicide pour en expliquer les raisons. Les causes sont toujours multifactorielles et relèvent majoritairement de situations personnelles ou familiales ou de problèmes d'endettement, entre autres.

Le dispositif *a priori* vise à prévenir le suicide dans toute la mesure du possible, sachant que malheureusement le « risque zéro » n'existe pas. À la préfecture de police, il est assez robuste. Il repose d'abord sur l'environnement immédiat : collègues et hiérarchie doivent être formés à détecter des signaux faibles tels qu'un changement de comportement, des difficultés, *etc.* Il repose ensuite sur des structures pluridisciplinaires constituées de médecins de prévention, médecins du travail qui examinent de manière de plus en plus fréquente les fonctionnaires de police, de médecins d'aptitude qui sont en étroite relation avec les médecins de prévention bien que leurs métiers soient différents, de psychologues du réseau psychologique et de psychologues du travail. À la préfecture de police, il y a un véritable fonctionnement en réseau, qui permet des consultations régulières de cette équipe pluridisciplinaires. Sept réunions médico-sociales se sont tenues, par exemple, en 2017, dans l'objectif d'appréhender l'ensemble des problématiques liées à des situations de souffrance au travail ou de souffrance tout à fait personnelle. Enfin, il y a les cellules de veille et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

J'insiste sur le fait que le point d'entrée pour la détection d'un risque psychosocial est bien la médecine de prévention : seul le médecin de prévention peut connaître tout l'historique des problèmes médicaux du patient, puisqu'il détient son dossier. Or dans le risque suicidaire, il n'y a pas seulement les problèmes psychologiques, mais il peut aussi y avoir des problèmes somatiques ou autres. Ceci doit être pris comme un tout. Le psychologue est une aide et, comme pour un médicament, on y a accès sur prescription.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Je précise que je souhaiterais que ce dispositif soit étendu aux fonctionnaires travaillant en petite couronne, et notamment au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de personnels sur les 30 000 cités bénéficient de cette politique ? Quelle est la répartition entre Paris et la petite couronne ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il y a environ 4 000 agents dans le département de Seine-Saint-Denis et 3 000 respectivement dans les départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, donc au total 10 000 en petite couronne et 20 000 à Paris.

J'en viens à la question de la gestion des effectifs sur la plaque parisienne. Le constat que vous faites et les questions qu'il génère ne nous surprennent pas. J'ai été secrétaire général pour l'administration de la police à Paris avant de devenir directeur de cabinet du préfet de police pendant un peu plus de quatre ans. J'y ai donc passé plus de 15 ans. Ce phénomène de l'arrivée de jeunes fonctionnaires sur la plaque parisienne et de *turnover* permanent, qui alimente les services de police en province, ne s'est guère corrigé depuis ce temps où je l'avais découvert. Ces difficultés s'expliquent en premier lieu par l'origine géographique des lauréats des concours, qui dans leur immense majorité ne sont pas parisiens, ni même franciliens. La plupart souhaitent retourner dans leur région d'origine. L'Île-de-France n'est pas représentée à la part de sa démographie dans les concours de catégorie B. En second lieu, il y a également un problème lié au coût de la vie en région parisienne et qui s'aggrave à mesure qu'on va vers son centre. C'est un élément pénalisant, qui peut pousser les fonctionnaires à rejoindre ou à se rapprocher du « berceau natal ».

En revanche, le fait que les sollicitations opérationnelles soient très fortes et très denses n'est pas nécessairement de nature à faire fuir les agents. Au contraire, l'acquisition de compétences sur un territoire aussi riche est bien vécue par les jeunes fonctionnaires. Par exemple, l'équipage de la police de proximité intervenu samedi est constitué de très jeunes fonctionnaires. Celui qui a neutralisé le terroriste a un an d'ancienneté, les deux autres sont également de jeunes gardiens. Le fait d'être dans cette situation n'est pas vécu comme quelque chose de pénalisant.

Une autre explication au problème du *turnover* est que les jeunes fonctionnaires que nous accueillons se voient confier des tâches auxquelles ils ne s'attendaient pas, telles que la circulation. Toutefois, ce n'est pas parce que des tâches ne plaisent pas qu'elles sont indues – je pense notamment à la protection des grandes institutions de la République.

Surtout, j'observe que tous les mécanismes compensatoires mis en place depuis plusieurs années se sont peu à peu érodés : la prime de fidélisation a été étendue à d'autres circonscriptions, qui n'ont rien à voir avec la plaque parisienne. La prime « coût de la vie » représente 1 700 euros brut annuels, ce qui n'est pas à la mesure du différentiel du coût de la vie. Quant à l'obligation statutaire, qui est de huit ans pour le concours national à vocation régionale Île de France et de cinq ans pour le concours à affectation nationale, on peut penser qu'elle n'a pas encore sa pleine portée.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La prime de fidélisation augmente par palier annuel de 200 euros et peut atteindre 1 800 euros au bout de 10 ans. Elle 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. Progressivement, la prime a été accordée à

des fonctionnaires se trouvant dans une dizaine de circonscriptions en province ; ce n'est donc plus un dispositif spécifique.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le fait de recevoir des jeunes sortis d'école n'est pas nécessairement une chose négative. Ces fonctionnaires sont plutôt allants, récemment formés et ont envie de s'impliquer fortement dans le métier qu'ils exercent. En revanche, il y a deux conséquences inquiétantes. La première est celle d'un déficit d'encadrement. La seconde, c'est le manque d'officiers de police judiciaire (OPJ). Leur part s'élève aujourd'hui à 13 % des officiers du troisième corps de la plaque parisienne, alors que la moyenne nationale est de 23 % (mais celle-ci prend en compte les effectifs d'OPJ de la préfecture de police de Paris).

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ces chiffres sont nettement inférieurs à ceux de la gendarmerie. Peut-on imaginer des dispositifs non financiers incitatifs pour engager les policiers vers cette qualification ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il existe une voie d'avancement pour les OPJ mais ce n'est pas l'option que nous recommandons. En effet, un certain nombre de fonctionnaires ne demandent pas mieux que de devenir OPJ pour accroître leurs chances de quitter la plaque parisienne. La réflexion que nous menons porte sur la mise en place, dès la formation initiale des gardiens de la paix, pour une partie des promotions, d'une formation complémentaire permettant de faire en sorte qu'ils aient cette qualification dès l'arrivée dans les services. Ceci permettrait aussi de mettre en lumière l'investigation en tant que filière à part entière, alors qu'elle a du mal à recruter.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Nous partageons le regret que vous avez exprimé de voir des fonctionnaires particulièrement jeunes confrontés à des situations particulièrement difficiles. Cependant, le vrai sujet est la fuite de l'encadrement. Au sein de la DSPAP, le taux d'encadrement dans le corps des gardiens et gradés n'atteint pas 17 %, et ce taux varie fortement selon les services et les circonscriptions. C'est au centre de rétention administrative qu'il est le plus faible : il n'y est que de 4 %. Je conçois que cette affectation puisse être particulièrement peu engageante mais, constitutionnellement, la surveillance d'êtres humains doit être assurée par des êtres humains relevant du secteur public.

Par ailleurs, le dispositif de fidélisation, avec l'obligation de servir huit années, porte sur la région Île-de-France, non sur un site d'affectation en particulier. Or La Courneuve, ce n'est pas Versailles, et les agents ne sont pas tenus de rester huit ans à La Courneuve.

Dans mes fonctions, j'observe cet exode progressif des personnes formées. Pour devenir OPJ, il faut deux ans d'ancienneté, donc au bout de deux ans, les agents les plus brillants et les plus travailleurs passent le « bloc OPJ », entrent en formation et leur expérience à la préfecture de police de Paris constitue un atout supplémentaire pour obtenir une mutation. La

DSPAP réalise 80 000 gardes à vue par an et ce chiffre progresse de 1 000 par an, alors que le nombre d'OPJ ne cesse de décroître : fin 2014, ils étaient 3 200 ; aujourd'hui, ils sont 2 700. Cela nous conduit à des réorganisations permanentes. On va être obligé d'effectuer de plus en plus de tâches avec de moins en moins de personnes ayant l'expérience pour le faire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La complexification de la procédure rebute-t-elle les fonctionnaires ?

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – Dans une direction spécialisée telle que celle que je dirige, on a une perte en ligne d'effectifs, avec des départs qui s'accélèrent : le renouvellement générationnel est une réalité, mais il y a également beaucoup de départs vers la province et nombre d'enquêteurs spécialisés se tournent vers le renseignement, où ils trouvent la satisfaction de se renouveler professionnellement et de travailler en s'affranchissant, dans une certaine mesure, de la lourdeur de la procédure. Enfin, le manque d'attractivité se ressent aussi sur les ouvertures de postes : en 2013, pour la police judiciaire, 25 postes étaient ouverts pour les officiers ; cette année, il y a 76 postes vacants, dont tous ne suscitent pas de candidature.

En ce qui concerne le continuum de la hiérarchie, on se rend compte de l'existence d'un maillon faible : le manque d'encadrement par les officiers fragilise toute la chaîne hiérarchique. Ce phénomène est aussi, certainement, un facteur de dichotomie perceptible entre la hiérarchie supérieure et la base.

Enfin, comme cela a déjà été évoqué par M. le préfet de police, le nivellement par le bas des quelques avantages et compensations qui valaient pour les fonctionnaires affectés en région parisienne rend que le maintien à Paris pénalisant. Les conditions de vie étant déjà dégradées par rapport à la province, les contraintes financières deviennent alors rapidement un enjeu majeur pour les personnels.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le sujet du logement suscite à juste titre des préoccupations, puisque c'est une question clef. La politique du logement spécifique aux fonctionnaires de la préfecture de police de Paris existe déjà depuis les années 1980. Sa particularité est de réserver sur des crédits d'État des logements à destination de ses fonctionnaires, avec un financement par le programme 176. Il s'agit de droits de présentation ; le bailleur qui a construit – que ce soit un bailleur social ou non – s'engage à réserver des logements à des fonctionnaires de police qu'on lui présente par l'intermédiaire du bureau du logement. Cela représente une ressource de 13 300 logements financés par l'État. Le parc a été mis en place par Pierre Joxe alors qu'il était ministre de l'intérieur et a toujours reçu le financement nécessaire à son maintien. L'idée est maintenant d'améliorer le positionnement en abandonnant certains sites et en investissant d'autres, afin de rendre l'offre plus attractive.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Il y a aujourd'hui environ 13 500 logements, dont 90 % dans le parc social et 10 % dans le parc privé. Le système repose sur le principe de la réservation et des droits de présentation : nous présentons des candidats aux bailleurs sociaux ; le bail est signé par ces deux parties directement. Le fonctionnaire a alors la même relation avec son bailleur que n'importe quel autre locataire.

Lorsque le locataire résilie le bail, soit le droit de réservation nous revient et nous pouvons présenter un nouveau candidat, soit le droit de réservation est perdu. Cela dépend du type de réservation.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – L'idée de départ était de s'engager sur un droit de réservation pour une durée de 15 à 20 ans. Si le locataire que nous avons présenté au bailleur part – parce qu'il change d'affectation, parce qu'il acquiert un logement... – nous récupérons un logement et le droit de réservation nous reste acquis. Au bout d'un certain temps, il devient caduc.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Chaque année, ce sont à peu près 13 millions d'euros qui sont affectés au droit de réservation. Nous proposons environ 1 500 à 1 600 logements par an. Le *turnover* est d'à peu près 15 % par an.

Nous avons reçu, l'an dernier, 2 700 demandes pour 1 600 logements. La situation des personnes concernées peut être très diverse ; certaines occupent déjà un logement de la préfecture de police et souhaitent changer de lieu de résidence. Le différentiel de 1 000 entre l'offre et la demande est évolutif : ce ne sont jamais les mêmes personnes qui le composent. Parmi les demandeurs, certains fonctionnaires ont refusé un logement que nous leur avons proposé parce qu'il ne leur convenait pas en termes de localisation ou de structure.

Aujourd'hui, nous avons un peu moins de 1 700 demandes en stock, dont 1 000 ont moins de six mois d'ancienneté. Il y a donc un stock frictionnel. Sur les 1 000 personnes ayant déposé une demande il y a moins de six mois, 425 se sont déjà vu proposer un logement, c'est-à-dire un « bon de visite ». Parmi les 600 demandes qui ont plus de 6 mois, toutes ont déjà donné lieu à un bon de visite au moins. Elles émanent souvent de fonctionnaires déjà logés dans le parc social : ce n'est pas une primo-demande. Concernant les besoins immédiats, nous mettons un accent particulier sur la situation des jeunes arrivant à la préfecture de police, qui sont le moins payés et n'ont généralement pas d'attaches familiales en Île-de-France – nous leur portons donc une attention toute particulière. L'an dernier, 400 gardiens de la paix sortis d'école ont formulé une demande auprès du bureau du logement de la préfecture de police, quelle que soit leur affectation (Paris ou petite couronne).

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Je voudrais souligner le fait que sur 3 200 arrivées, nous n'avons reçu que 400 demandes : c'est peu.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Nous avons trouvé une solution pour l'ensemble des 400 demandeurs, soit en parc social, soit en résidence... Tous les fonctionnaires sortis d'école qui nous ont sollicités ont obtenu une solution de logement.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – La question est de savoir pourquoi tous ne s'adressent pas au bureau du logement. La réponse se trouve dans nos développements et échanges précédents : le système du *turnover* n'incite pas certains à s'engager de manière durable dans un logement de type familial, qui privilégieront une logique de colocation tout en conservant le logement qu'ils occupent hors de l'Île-de-France.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les fonctionnaires restent en Île-de-France entre cinq et huit ans tout de même.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Lorsque j'étais en poste à Béthune, qui fournit de nombreux fonctionnaires de police, « l'effet TGV » incitait beaucoup d'entre eux à adopter un mode de vie que nous désapprouvions : leur épouse ou future épouse étant dans le bassin minier du Pas-de-Calais, ils préféraient garder leur pavillon à Béthune, par exemple, et choisissaient des services de nuit, en « trois-trois », avec un logement précaire et à moindre coût dans la capitale ; ils rentraient dans leur département quand le service le leur permettait.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il nous a été rapporté qu'il y aurait un décalage dans le versement des salaires après la sortie d'école. L'affectation au premier poste génère une augmentation de traitement, mais il se passe parfois jusqu'à six mois avant que celle-ci ne soit répercutée sur la feuille de paie du fonctionnaire après l'arrivée en poste en région parisienne, c'est à dire au moment où le policier a le plus besoin de cet argent pour son installation.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La paie est assurée au niveau régional. Je n'ai jamais été saisi par les organisations syndicales notamment de décalages aussi longs que ceux que vous évoquez, même s'il peut y avoir des délais d'un ou deux mois, mais je vais faire vérifier ce point.

M. Alain Cazabonne. – Il me semble que certains policiers nous ont dit qu'ils avaient dû rembourser une partie de ce qu'ils avaient touché pendant leur formation.

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – La rémunération au cours de l'année qui suit la sortie de l'école, pendant laquelle les fonctionnaires sont stagiaires, est

significativement supérieure à celle des élèves, notamment par le jeu des primes.

Mme Brigitte Lherbier. - Je voudrais insister sur le fait que la police attire les jeunes. On s'aperçoit que ce sont surtout les filles qui passent et réussissent les concours. Or vous n'avez jamais abordé la situation de ce public féminin. Les jeunes filles sont-elles également touchées par ces problèmes d'épuisement professionnel ? S'adaptent-elles plus ou moins bien à l'environnement parisien ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. - Le suicide est un phénomène très masculin. Nous n'avons pas évoqué le sujet des femmes à la préfecture de police parce qu'il n'y a pas de problème spécifique et qu'il n'est pas nouveau. Il y a maintenant plus d'un quart des gardiens de la paix qui sont des femmes et tout le monde s'en réjouit. Par le dynamisme et l'équilibre que ce taux de féminisation apporte dans les services, il y a eu un vrai changement très positif dans le mode de fonctionnement. Il y a quelques commissaires féminins dans des arrondissements un peu difficiles de la capitale et les élus y sont très contents. Ce n'est pas un sujet.

Mme Brigitte Lherbier. - Les pompiers de Paris restent pour la population nationale, et notamment pour les jeunes, un corps très attractif. Comment expliquez-vous cela ? Avez-vous pour les sollicitations opérationnelles un travail de coordination avec eux ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. - La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est placée sous mon autorité puisqu'en tant que préfet de police je coordonne les secours. La force du système parisien, c'est le fait qu'il soit complètement intégré, sous l'autorité d'un seul chef. Le statut des sapeurs-pompiers est un statut militaire, comme les marins-pompiers à Marseille, qui sont sous l'autorité du maire. Le financement de la BSPP relève du budget spécial de la préfecture de police, qui est voté par le conseil de Paris mais auquel contribuent, à parts égales, l'État, la Ville de Paris, les départements et les communes de la petite couronne. Les pompiers de Paris attirent beaucoup de jeunes mais très peu de jeunes femmes. Je pense qu'il y a là une progression à faire, mais on ne passe pas du jour au lendemain d'un paradigme à l'autre.

M. Alain Cazabonne. - Le citoyen n'est pas hostile à la « politique du chiffre ». Mais il semblerait que celle-ci ait conduit au versement de primes réservées à la hiérarchie.

Par ailleurs, je me demande si ce serait une bonne chose que les policiers puissent entrer dans des lieux privés, tels que des supermarchés, avec leur arme de service.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. - Cette interrogation pose la question de l'utilisation de l'arme en-dehors des heures de service. Il y a des éléments en faveur de cette option, d'autres contre... Je ne suis pas certain que cela relève du domaine de la loi. Les fonctionnaires

tiennent beaucoup à avoir l'usage de l'arme en-dehors du service mais on est renvoyé à la règle de l'endroit : le « maître de maison » doit garder la maîtrise.

M. Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques. – Si un fonctionnaire de police souhaite assister à un spectacle avec son revolver et si le responsable du théâtre ne le veut pas, il ne peut pas entrer. Je rappelle d'ailleurs qu'il y a eu un mouvement de panique dernièrement dans un cinéma, lorsqu'un fonctionnaire a, en enlevant sa veste, fait apparaître son revolver.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Personnellement, je ne m'aventurerais pas sur ce terrain.

Concernant la politique du chiffre, il y a deux écueils permanents : soit on instaure une dictature – avec tout ce qui en découle – et cela pervertit l'activité ; soit il n'y a aucun objectif ni élément d'appréciation et alors, lorsque l'on évalue l'encadrement, c'est « à la tête du client ». Donc le préfet de police délivre des lettres de mission aux directeurs, qui fixent des objectifs aux collaborateurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Demandez-vous un chiffre précis de contraventions, de gardes à vue, *etc.* ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Trois fois non ! En revanche, j'aime savoir, par exemple, le nombre de gardes à vue réalisées par officier de police judiciaire (OPJ) et par an dans chaque circonscription. Si je m'aperçois que ce chiffre est de 50 dans une circonscription alors qu'il est de 260 dans une autre, je constate qu'il y a un problème de répartition de la ressource et je peux le régler. Il n'y a aucune incidence sur l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP) des fonctionnaires concernés.

M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité. – Je pense qu'il y a une confusion entre les chiffres-objectifs et les chiffres-bilan. Certes, on utilise des chiffres. Mais la caricature selon laquelle on dirait : « Vous devez faire tant de contraventions en stationnement, tant en feu rouge » ne fait pas partie du tout des stratégies même si je ne saurais jurer que personne, parmi les 20 000 fonctionnaires de la direction, ne l'a jamais dit. En revanche, nous mesurons le taux d'occupation de la voie publique et le nombre de patrouilles qu'on a dégagées, le délai entre la réception d'un appel téléphonique au 17 et l'arrivée de l'équipe sur place, le nombre de gardes à vue, de cambriolages et de vols avec violence, *etc.* Nous exploitons les chiffres au plan des bilans, pas en tant qu'éléments d'objectifs chiffrés à atteindre.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – L'IRP est liée principalement aux fonctions de l'intéressé et indexée sur son niveau de responsabilité. Lorsqu'il y a une prime pour un résultat exceptionnel, elle est accordée collectivement, à un groupe, de manière indifférenciée entre le chef de groupe et les autres fonctionnaires.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – L'une de vos questions, Monsieur le Rapporteur, portait sur « l'esprit police », l'esprit de corps, l'esprit de caste. Notre vision, c'est que la police est une maison et que son unité est un impératif – à Paris, cela est peut-être mieux vécu qu'ailleurs. Nous devons tout faire pour éviter une cassure entre les chefs et ceux qui sont, comme l'on dit familièrement, « au bas de l'échelle » : par exemple, les chefs de service ne sauraient rester derrière leur bureau ; il faut qu'ils soient chaque jour au contact des équipes au moment de l'appel, à l'accueil, *etc.*

Il est vrai qu'en raison du mode de recrutement, les origines des fonctionnaires sont très différentes. Beaucoup de gardiens arrivent par la voie des adjoints de sécurité (ADS), ce qui permet d'avoir des effectifs qui reflètent la diversité de la population française actuelle. Le niveau du concours des commissaires est élevé et nombre d'entre eux sont diplômés de Sciences-Po. Pour ceux-ci, la préfecture de police de Paris leur offre l'avantage d'être intégrés dans une structure importante, ce qui évite l'isolement et leur permet d'acquérir de l'expérience avant d'être nommés chefs de service.

Par ailleurs, nous avons mis en place une formation « transport » avec l'École nationale supérieure de police (ENSP), destinée à une cohorte regroupant des membres des trois corps, et cette première expérience a été unanimement jugée très positive, tant par la hiérarchie que par les participants. Enfin, nous avons entamé une réflexion autour du management. Nous sommes très allants pour développer cultiver un esprit de corps intégré, spécifique, me semble-t-il, à la préfecture de police.

En ce qui concerne la formation initiale, l'attaque survenue samedi 12 mai dernier à Paris a montré que les gardiens étaient bien préparés. J'aimerais signaler la situation de la filière investigation. Je pense qu'il faut, en permanence, adapter la formation initiale au type de police que l'on souhaite mettre en place. Les fonctionnaires doivent être préparés à la fois au pire, aux cas extrêmes, et, en même temps, à la police de sécurité du quotidien, de contact, de partenariat, à la fidélisation dans les quartiers... Nous devons bien expliquer que c'est l'un *et* l'autre, non l'un *ou* l'autre.

J'en viens à la police de sécurité du quotidien. Nous la mettons en place partout sur la plaque parisienne, c'est-à-dire Paris et la petite couronne, et non seulement dans les « quartiers de reconquête républicaine » (à Aulnay-sous-Bois et Sevran, à Champigny-sur-Marne et Chennevières, ainsi que l'an prochain à Asnières-Gennevilliers-Colombes et dans la zone de sécurité prioritaire des 10^e et 18^e arrondissements de Paris), qui ne sont pour nous que des pastilles sur lesquelles nous allons faire un effort supplémentaire. La police de sécurité du quotidien, c'est partout.

D'une part, il y a des stratégies locales de sécurité, des partenariats, la police mieux connectée, les téléphones intelligents « Neo », qui sont très appréciés des fonctionnaires parce qu'ils leur font gagner énormément de

temps et d'efficacité. D'autre part, avec M. Frédéric Dupuch, nous avons engagé une réforme globale de l'organisation des circonscriptions pour mieux faire apparaître les missions. Il y a deux ensembles de grandes missions. Le premier a trait à la police de sécurité du quotidien, avec « Police Secours », qui doit être sanctuarisée pour être en capacité d'intervenir à tout instant et peut-être faire l'objet, sur certaines plages horaires, d'une mutualisation entre circonscriptions voisines (comme cela était le cas samedi dernier), avec des brigades territoriales de contact et avec les brigades anti-criminalité (BAC). Le second a trait au judiciaire et, compte tenu de nos difficultés, nous réfléchissons à des mutualisations intelligentes. En effet, on peut avoir intérêt à regrouper des activités au niveau pertinent, surtout lorsque cela est complètement neutre pour le public – peu importe, par exemple, l'endroit où se déroule une garde à vue ; en revanche, il faut que l'accueil des plaintes se fasse dans la proximité. Nous n'écartons pas l'idée d'une fermeture nocturne de certains commissariats si très peu de personnes y sont accueillies la nuit ; cela pourrait permettre de dégager des moyens pour déployer des brigades supplémentaires sur la voie publique.

Voici rapidement présentés nos projets pour la police de sécurité du quotidien. Nous commencerons la mise en place de nos circonscriptions renouvées par Nanterre, Saint-Denis, Créteil-Bonneuil et le 20^e arrondissement de Paris. Nous développerons partout l'écoute, les capteurs, la présence sur les réseaux sociaux, les modes de patrouille adaptés (vélos tout-terrain et véhicules électriques).

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci pour vos réponses. Existe-t-il un retard d'investissement sur les parcs automobile et immobilier ?

Par ailleurs, que pensez-vous de la réforme du code de procédure pénale et des outils destinés à faciliter les transcriptions ou les liaisons avec le parquet ? Qu'en est-il et que souhaiteriez-vous de plus ?

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – Concernant l'aspect procédural, il y a une grande attente de la part des enquêteurs. La montée en puissance du parquet a autorisé des enquêtes préliminaires dans le souci, je pense, de soulager un certain nombre de cabinets d'instruction. De fait, les enquêteurs s'adressent très naturellement au parquet pour solliciter des actes d'investigation et obtenir des outils qui leur paraissent utiles. En parallèle, les textes ont évolué, afin d'instaurer un contrôle, une vérification de ces outils par le juge des libertés et de la détention, saisi par le parquet lui-même. Cet alourdissement du formalisme de la procédure et de la protection des droits, en application de normes européennes qu'il ne s'agit pas du tout de remettre en cause, nécessite des adaptations.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En France, les modes accusatoire et inquisitoire coexistent, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays européens.

M. Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire. – La procédure orale n'est pas dans notre culture ; nous avons un mode de procédure écrite, dans lequel tout ce qui est dit doit être retracé et retranscrit. La procédure est donc assez complexe. La moitié des procès-verbaux sont de pure forme, mais ils obèrent néanmoins le temps dédié à l'enquête et l'investigation. Cet alourdissement des procédures est l'un des facteurs de démobilisation des personnels.

Ceux-ci sont donc dans l'attente de dispositifs d'allègement, à la fois sur le fond et sur la forme : outils de bureautique, facilitation des échanges – des projets sont menés avec le ministère de l'intérieur et la chancellerie – et des transmissions de procédures, modification de règles de forme pour sortir de la nécessité de tout retranscrire par écrit et ainsi regagner du temps d'enquête à effectif constant voire en baisse.

Je ne peux pas, à ce jour, mesurer les effets que cela induira à terme, ni sur nos capacités d'investigation, ni sur la mobilisation des enquêteurs et le degré d'attractivité de la filière d'investigation que je défends.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – À Paris, l'essentiel (90 à 95 %) des procédures judiciaires, en volume, est réalisé par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne. Si l'on réduisait de deux heures la durée moyenne d'une garde à vue, nous gagnerions l'équivalent de 200 officiers de police judiciaire sur le territoire de la préfecture de police.

Au-delà du droit, une réflexion plus fondamentale sur les nouvelles technologies et le numérique pourra apporter bien des réponses en termes d'allègement : dématérialisation et outils technologiques constituent une partie de la solution, à droit constant. Nous sommes très allants sur la modernisation. Les tablettes numériques rencontrent un grand succès. Les caméras-piéton devraient équiper à l'avenir tous les équipages.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourquoi n'est-ce pas encore le cas ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Nous en avons déjà 600 et 1 300 supplémentaires ont été commandées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qu'en est-il en du taux d'équipement en sécurité publique ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Tout le monde n'est pas encore équipé. Plutôt que de saupoudrer la dotation, nous la distribuons de manière groupée, circonscription par circonscription. Les

fonctionnaires ont bien compris que la caméra était pour eux un outil de protection.

L'autre grand sujet est celui des besoins immobiliers. Le ministre de l'intérieur a annoncé un plan extrêmement important, qui comprend des projets sur la plaque parisienne et en Île-de-France, mais le temps de l'immobilier est long.

Comme observateur de la vie publique, je note que l'État a fait des sacrifices touchant au cœur des fonctions régaliennes – police, gendarmerie, administration pénitentiaire, justice – au cours des dernières années et qu'il y a maintenant un rattrapage à faire. Compte tenu du fait que le budget de l'État correspond principalement aux dépenses de personnel (titre 2 du projet de loi de finances), l'effort ne semble pas hors de portée et le président de la République a fait état de sa détermination sur ce sujet.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pouvez-vous nous communiquer les chiffres relatifs au retard d'investissement à la fois sur l'immobilier et sur le parc automobile ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Sur le parc de véhicules, la moyenne d'âge est légèrement inférieure à sept ans. Au-delà de la question de l'ancienneté, se pose le problème de l'entretien et de la disponibilité du parc. Grâce à des réorganisations internes à la préfecture de police, nous avons pu, au cours des six derniers mois, récupérer 150 véhicules supplémentaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quel effort serait aujourd'hui nécessaire pour rattraper le retard d'investissement et parvenir à maintenir un niveau correct de décence, de dignité et d'efficacité pour les forces de l'ordre ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Nous vous communiquerons les éléments chiffrés par écrit. Sur l'immobilier, nous pouvons vous donner l'évaluation des besoins à ce jour.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le commissariat de Coulommiers relève-t-il de la préfecture de police ?

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Il dépend du SGAMI Paris et on est venu m'en parler.

M. Jean Sol. – À quel rythme – annuel, semestriel, trimestriel – ont lieu les visites auprès de la médecine préventive ? Sont-elles faites à la demande ou programmées ?

Pouvez-vous, par ailleurs, préciser le taux de *turnover*, ce phénomène semblant occuper une place prépondérante ?

M. Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration. – Concernant la médecine de prévention, le rythme dépend du régime d'emploi. En théorie, le médecin de prévention doit voir les

fonctionnaires tous les trois ans ; pour ceux travaillant en régime de nuit, il me semble, de mémoire, que ce doit être tous les ans. On a remonté la pente en la matière : en 2017, les 4,5 médecins exerçant à Paris ont effectué 5 500 visites, contre 4 000 en 2016. À chaque fois qu'un fonctionnaire demande à rencontrer un médecin, ou si son service le souhaite, parce qu'il est signalé comme étant « en risque », il est vu.

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris. – Le *turnover* concerne environ 3 000 fonctionnaires par an, sur les 30 000 que compte la préfecture de police ; le taux est donc de 10 % par an. Il affecte toujours les mêmes couches. Dans les grandes brigades centrales et les services spécialisés, il y a un attachement.

Le « mouvement général de l'été », dont les syndicats vous ont peut-être parlé, permet de pourvoir les postes en province. C'est un grand exercice auquel chacun est attaché. Si on veut modifier le paradigme, il faut aussi modifier cet aspect-là. Le sujet est simple à exposer, il est plus compliqué à régler, et il suppose sans doute une concertation et une intelligence collectives.

M. Michel Boutant, président. – Monsieur le préfet de police, Messieurs, merci beaucoup de vous être rendus disponibles. Merci aussi aux sénateurs et aux administrateurs.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

**Audition de Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h
directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale**

(Jeudi 31 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition de Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'Inspection générale de la police nationale.

Je rappelle que l'IGPN, souvent évoquée lors de nos travaux, est chargée de réaliser des audits et, depuis 2007, des contrôles inopinés des services de police sur des thématiques ciblées, ainsi que d'effectuer des études et des recommandations visant à l'amélioration du fonctionnement des services.

Enfin, bien entendu, elle a pour mission de veiller au respect, par les fonctionnaires de police, des lois et règlements et du code de déontologie de la police nationale. Elle mène ainsi les enquêtes qui lui sont confiées par les autorités administratives ou judiciaires.

Du fait de ces missions, l'IGPN dispose d'une connaissance du fonctionnement de la police nationale qui nous est précieuse. Le ministre nous a d'ailleurs déjà communiqué de nombreux rapports d'inspection. Alors que nous abordons la fin de nos travaux, cette audition devrait nous permettre d'affiner nos analyses et de lever d'ultimes interrogations.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Moneger-Guyomarc'h prête serment

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous arrivons au terme de nos travaux, entamés en février dernier. Votre audition, madame la directrice, devrait nous permettre de répondre à de nombreuses questions.

Pensez-vous que le malaise exprimé par une partie de la profession policière rejaillit sur l'activité de l'IGPN ? Ses missions de contrôle sont-elles perçues par les agents de la « base » comme moins légitimes, comme une remise en cause plus difficilement acceptable ?

Quelle appréciation portez-vous sur l'exercice du management au sein de la police nationale, très différent de celui de la gendarmerie ? Nos auditions ont révélé une césure entre les corps, l'existence d'un esprit de

caste et la disparition progressive d'un certain esprit « maison ». Sur ce dernier point, l'IGPN est souvent pointée du doigt : il semble qu'une ambiance de suspicion règne au sein de la police et qu'une partie de l'encadrement cherche systématiquement à « ouvrir les parapluies » quand les agents estiment nécessaire de prendre des risques pour exercer leur mission...

Pouvez-vous nous dire quelques mots de la « politique du chiffre » ? Les policiers que nous avons auditionnés sous serment nous ont donné des versions très différentes : pour certains, une telle politique n'a jamais existé ; pour d'autres, elle n'existe plus depuis l'époque de M. Cazeneuve ; pour d'autres enfin, elle existe encore.

Cette politique du chiffre ne passe pas nécessairement par des gratifications financières, mais peut-être par des exigences de *reporting* parfois excessives et souvent chronophages, comme le montre un rapport de l'IGPN de juillet 2017. Quelle est votre analyse ?

Je voudrais ensuite vous interroger plus précisément sur l'esprit de caste que j'évoquais à l'instant. Il existe une vraie césure entre les trois corps : un général de gendarmerie parle d'un gendarme auxiliaire ou d'un brigadier comme d'un camarade ; j'ai rarement entendu un commissaire ou un membre de la préfectorale parler d'un gardien de la paix comme d'un collègue...

Les rapports publiés par l'IGPN au cours des dernières années sur l'organisation de la formation font le constat d'un éclatement des structures de formation et d'un manque patent de stratégie. Quelles seraient les pistes d'amélioration ? Faut-il renforcer la formation initiale ou améliorer la formation continue pour ajuster les connaissances à la réalité du terrain ? La formation ne peut-elle être une bonne occasion de brasser les corps ? Peut-on commander sans avoir partagé, à un moment de sa carrière, la condition de ses subordonnés ?

Pouvez-vous rappeler les différentes mesures prises ces dernières années pour améliorer le contact police-population, notamment en matière de respect de la déontologie ? Le port de caméras individuelles, par exemple, a montré ses effets bénéfiques : d'abord difficilement acceptées par les agents, elles sont aujourd'hui bien comprises comme un moyen de protection contre les mises en cause injustifiées... et contre les éventuels dérapages. Elles rassurent aussi les supérieurs et donnent aux magistrats des éléments tangibles.

Les recrues, logiquement, ont les traits de la jeunesse d'aujourd'hui. Leur savoir-vivre n'est pas celui de leurs aînés... Alors que la formation initiale a été raccourcie à six mois, est-on en mesure de leur apporter des notions en ce domaine ? Sauront-ils les appliquer lorsqu'ils seront affectés, par exemple, dans la première ceinture parisienne ?

L'IGPN a mis en place en 2013 un signalement par les citoyens des éventuels abus commis par les agents de police. Quel bilan peut-on en tirer ? Est-il désormais largement accepté par les policiers ?

Quel est le bilan de l'élargissement aux signalements en interne, pour lutter contre le harcèlement et les discriminations ? Cela existe partout, y compris dans la police. Nous avons recueilli des témoignages saisissants de personnes acculées à des tentatives de suicide.

Quelle est la doctrine du ministère et de l'IGPN sur le manquement au devoir de réserve, le manquement à l'obligation d'obéissance, l'atteinte à l'image et au crédit de la police nationale ?

Les policiers qui ont exprimé leur colère l'ont fait hors champ syndical. À l'évidence, les syndicats n'ont pas entièrement rempli leur fonction de revendication collective et de dénonciation des difficultés d'exercice du métier. Peut-être sont-ils placés en porte-à-faux par le système de cogestion mis en place dans les années quatre-vingt...

Toujours est-il que nous nous sommes rendu compte que les dénonciations des « policiers en colère » étaient en deçà de la réalité ! Ils ont été interrogés par vos services ; on leur a reproché de révéler les carences internes et les faiblesses du système, c'est-à-dire de la hiérarchie, de l'exécutif et même du Parlement, qui accorde aux forces, de plus en plus sollicitées, des moyens insuffisants.

Certes, les procédures ne sont pas allées plus loin, mais on est surpris d'entendre régulièrement des représentants syndicaux décrire à la télévision des faits qui ne devraient être révélés que par le parquet ou par la hiérarchie policière, en accord avec le parquet, sans qu'il soit donné suite. En revanche, les policiers de base qui se plaignent de rouler dans des voitures ayant plus de 200 000 kilomètres au compteur, de l'absence d'une réponse pénale adaptée ou de travailler dans des locaux absolument dégradés que nous avons vus se voient reprocher de manquer à leur devoir de réserve. Je souhaiterais donc connaître la doctrine de l'IGPN et du ministère de l'intérieur en la matière.

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale. – L'Inspection générale a un regard global sur l'institution. Les différentes actions qu'elle mène, revues en 2013 à l'occasion de la fusion entre l'Inspection générale des services et l'Inspection générale de la police nationale, lui permettent d'observer la maison « police ».

Nous n'avons pas voulu que cette fusion se traduise par la simple addition de deux corps d'inspection, mais nous permette de disposer d'une inspection plus moderne, plus transparente, plus ouverte. En sus des missions traditionnelles d'enquête judiciaire et administrative, d'audit et d'inspection, nous avons développé des missions complémentaires d'appui

et de conseil. Nous nous déplaçons ainsi dans des services en difficulté ou en réorganisation pour aider le management à assumer ses responsabilités.

L'ensemble de ces observations nous permet de disposer d'une vision globale et de souligner non seulement les lacunes et les faiblesses de notre institution, que je ne nie pas, mais également sa force et sa résilience.

Vous souhaitez tout d'abord savoir si le malaise exprimé récemment par les policiers rejaillit sur nos relations avec les services. On pourrait penser que oui, dans la mesure où le policier est aujourd'hui remis en cause de manière systématique par l'utilisateur, par l'opinion, par les médias et par son administration. On peut imaginer que cette situation pèse aujourd'hui plus qu'hier sur son moral.

Le policier est exposé à un triple risque : physique, juridique et médiatique. Il peut donc avoir le sentiment de passer son temps à se justifier devant l'administration, devant l'autorité judiciaire ou devant les autorités indépendantes de contrôle.

Pourtant, assez paradoxalement, je ne constate aucune remise en cause de notre légitimité. Je ne dis pas qu'on nous aime, et ce n'est d'ailleurs pas mon souhait. J'attends seulement du respect, ce qui se gagne par du professionnalisme, par de l'éthique de responsabilité et par de l'objectivité. C'est tout le sens de la charte des valeurs dont la nouvelle Inspection générale s'est dotée en 2013.

L'IGPN s'inscrit depuis plusieurs années dans la dynamique d'accompagnement que j'évoquais à l'instant. Plus dans une dynamique d'aide et de soutien que dans une dynamique de contrôle pur. Nous avons inscrit dans notre feuille de route cette mission d'appui et de conseil pour sortir de l'image traditionnelle du « bœuf-carottes ».

Selon moi, tout corps d'inspection doit travailler pour que l'institution qu'il sert fonctionne mieux. On peut distribuer les bons et mauvais points depuis sa tour d'ivoire, mais une inspection a aussi pour rôle d'aller vers les services et les agents et de faire œuvre de pédagogie. Tout cela est inscrit dans la feuille de route de l'IGPN à la rédaction de laquelle ont participé tous nos agents.

Nous avons créé des structures innovantes et développé une approche différente, basée sur l'autocontrôle des services, à travers une nouvelle structure dénommée Amaris - améliorer la maîtrise des activités et des risques. Les services peuvent aujourd'hui être les acteurs de leur contrôle.

Nous avons davantage donné la parole aux agents. Nous ne nous contentons pas, lors d'un audit, de rencontrer le préfet, le procureur, les élus et les grands chefs des services. Nous allons également voir les agents pour connaître leur avis. Nous avons d'ailleurs systématisé le recours aux questionnaires.

En cas de différence fondamentale entre la position des échelons centraux et celle du terrain, il nous est arrivé de réussir à tordre le bâton et à faire oublier certaines idées qui semblaient bonne au premier abord, mais qui ne résistaient pas à l'expérience du terrain.

Nous essayons de privilégier la pédagogie plutôt que la sanction. C'est la raison pour laquelle nous développons, depuis trois ans, les alternatives aux poursuites disciplinaires : quand un agent fait une erreur - et non une faute - qui n'a pas de conséquence lourde, nous préférons, en lieu et place de sanctions qui ne sont pas comprises, organiser un entretien bilatéral. Nous reprenons avec lui la situation sur tous les plans - juridique, éthique, déontologique, réglementaire... - pour faire évoluer les choses.

En général, à l'issue de l'entretien, l'agent nous remercie : il a compris ce qui s'est passé et adaptera sa réaction la prochaine fois qu'il sera confronté à la même situation.

J'espère que ces changements auront fait évoluer notre image et que les agents préfèrent voir l'IGPN mener les enquêtes plutôt que les services de déontologie. S'ils savent que nous sommes sévères, tout en étant équilibrés, nous offrons la garantie d'une appréciation de la situation fondée sur le droit et sur l'expertise et non sur la morale, par essence subjective et conjoncturelle. Je vois dans le fait que des agents souhaitent régulièrement nous confier les enquêtes une marque de respect pour le travail accompli.

Nous n'avons quasiment pas été saisis des « policiers en colère ». Nous l'avons été une première fois, à propos de manifestations réalisées à Paris avec des véhicules de police, toutes sirènes hurlantes. Nous avons alors rencontré Mme Biskupski et M. Lebeau : avant l'audition classique, nous nous sommes entretenus sur les droits et devoirs des policiers dans le cadre des manifestations auxquelles ils participent. Le magistrat administratif chargé de mission à l'IGPN leur a rappelé les règles : le droit de manifester est constitutionnel, mais on ne manifeste pas n'importe comment. Au cours de son audition, M. Lebeau a d'ailleurs remercié le magistrat administratif de l'information qu'il lui avait donnée.

Deux autres enquêtes ont eu lieu sur les mêmes personnes, à la demande du préfet de police et du directeur général de la police nationale. L'IGPN a fait le tri entre les déclarations qui pouvaient tout à fait se justifier de la part d'une présidente d'association régulièrement déclarée et celles qui constituaient une entorse au devoir de réserve.

Nous avons fait notre travail de manière équilibrée, en nous basant sur le droit. Nous avons proposé une sanction du tout premier groupe, à savoir un avertissement, ce qui ne me semble pas complètement disproportionné.

Le management est un sujet qui me préoccupe depuis fort longtemps. Le management est toujours décrié, il n'est jamais adapté, il est toujours à côté de la plaque. Bref, c'est toujours la faute du chef, ce qui n'est

pas tout à fait anormal dans notre institution hiérarchisée, où tout descend du haut. Le poids des cultures fait que les problèmes viennent toujours d'en haut, à tous les niveaux – il ne s'agit pas que de la base. Bien évidemment, plus le chef est haut placé, plus il est responsable.

Quand on s'adresse directement aux agents, ils expliquent toujours que leur chef, lui, est bien. C'est un peu partout le même discours : « les choses vont mal, mais pas si mal que ça dans notre service »... Je pense, encore une fois, que ce discours n'est pas réservé à un certain niveau de hiérarchie, mais qu'il s'agit d'un discours assez général. Cependant, j'aime objectiver les choses et savoir dans quel service ça ne va pas et pourquoi.

Cette remontée d'information *bottom-up* est un véritable enjeu pour la maison police. L'administration a beaucoup de mal à le faire, tout comme les syndicats, qui ont calqué leur organisation sur celle de l'administration.

M. Michel Boutant, président. – Une sorte de *shadow cabinet* ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Absolument !

Cette remontée est rarement organisée et les choses se perdent au fur et à mesure. Et en haut, de manière assez classique, comme on ne peut parler des problèmes des gens, on ne parle que des problèmes d'argent.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les policiers que nous avons rencontrés nous ont assez peu parlé d'argent.

M. Michel Boutant, président. – Sauf pour souligner les retards de paiement et ceux de délivrance des fiches de paie...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Ce qui est tout à fait légitime.

Lorsque j'étais adjointe au directeur des ressources et des compétences, j'ai reçu une délégation de policiers scientifiques constituée de la secrétaire nationale du syndicat, d'une ingénieure de laboratoire de police scientifique et d'une technicienne de terrain. La première m'a parlé d'indices et d'indemnités, la deuxième m'a parlé des moyens matériels nécessaires pour faire son travail et la troisième m'a parlé de son mal-être, de sa solitude. Cet exemple montre le problème de communication et de remontée des attentes des différentes strates de notre institution.

Le management est un véritable enjeu dans une maison hiérarchisée, sous pression, qui vit des situations difficiles depuis quelques années – tensions sur les effectifs, sur les budgets, terrorisme, pression migratoire... Le management, quand il est bien fait, c'est ce qui apporte du liant, du sens, de l'envie, de l'engagement... Dans cette maison sous tension, ce n'est pas quelque chose de simple ni de banal. Encore faut-il que les managers puissent jouer leur rôle.

Enfin, il faut réussir aujourd'hui à faire travailler ensemble des agents très différents les uns des autres. On dénombre cinq générations différentes dans nos services. C'est un enjeu de management énorme.

S'il faut davantage de management, il faut également plus de managers. Nous avons besoin d'une colonne vertébrale formée et préparée. Or on a diminué le nombre de managers. On a déflaté le corps de conception de direction et celui des officiers. On a donné au corps des gradés des responsabilités énormes par rapport à celles qu'il avait avant.

Cette déflation est aussi une source de difficultés : auparavant, le commissaire de police gérait une circonscription de 20 000 habitants, puis de 30 000 habitants quand il avait cinq ans d'ancienneté et de 50 000 habitants quand il avait dix ans d'expérience. Aujourd'hui, les jeunes officiers arrivent de plus en plus tôt sur des postes de plus en plus importants, alors que les choses sont de plus en plus complexes...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ne pensez-vous pas que la séparation des deux corps d'encadrement entraîne un problème structurel ? Dans la gendarmerie et dans l'armée, on ne devient pas général sans avoir été sous-lieutenant. Il n'existe pas de recrutement direct d'officiers supérieurs.

Dans la police nationale, le recrutement direct de l'équivalent d'un officier supérieur n'accentue-t-il pas la césure que j'évoquais ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je ne pense pas que le sujet soit là. Statutairement, il existe bien seulement deux corps dans la gendarmerie, mais on retrouve les officiers subalternes et les officiers supérieurs.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ont été l'un avant de devenir l'autre.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Certes, mais vous savez que seuls ceux qui ont fait Saint-Cyr pourront être généraux. La réalité sociologique de la gendarmerie, c'est donc deux corps avec une césure assez ferme.

Il ne faut pas croire que les corps sont étanches : les commissaires de police et les officiers de police sont recrutés à 50 % en interne. Dans les faits, c'est même plus de la moitié du recrutement qui se fait en interne en raison des candidats « externes » qui passent ces concours alors qu'ils sont déjà dans la maison depuis deux, trois, quatre ou cinq ans – on parle de « faux externes ». Selon les promotions, on a donc entre 55 et 60 % d'officiers ou de commissaires promus en interne. Votre reproche ne me semble donc pas fondé. Tous les ans, des gardiens de la paix deviennent commissaires de police.

Le management doit évoluer, à mesure que les choses deviennent plus complexes. Nous sommes en train d'élaborer une nouvelle doctrine de

management avec la direction de la formation. À l'IGPN, nous expérimentons énormément de choses pour nous-mêmes et pour des services de police. Je parlerai de trois expérimentations.

L'IGPN s'est appliquée à elle-même celle dont je parlerai en premier. Nous avons décidé de nous lancer dans la nouvelle approche dite Amaris, basée sur l'autocontrôle et la maîtrise des risques, après avoir réalisé que les quelques 800 inspections que nous avons conduites les années précédentes n'avaient pas vraiment changé la face du monde...

Pour ce faire, nous avons monté une équipe de 15 personnes *ex nihilo*. Comme nous ne voulions pas qu'elle soit uniquement constituée de policiers ou de commissaires, nous avons recruté un officier de marine, des contractuels, des gens susceptibles de nous apporter un œil différent.

Nous avons ensuite décidé de faire travailler ce groupe en mode projet, ce qui n'est pas dans nos habitudes. Nous avons alors lancé un séminaire, avec l'aide d'un consultant. Aujourd'hui, notre mode de fonctionnement est totalement différent du mode classique, hiérarchique : quel que soit leur grade ou leur niveau, tous les agents sont une partie du projet. Certains fonctionnent en horizontal et circularisent énormément.

Nous avons aussi créé une *obeya*, c'est-à-dire une salle de réunion où tout est affiché - elle est constellée de papiers, d'affiches, de post-it - pour rappeler régulièrement les objectifs. Nous nous y réunissons tous les lundis matin pour faire le point sur ce qu'on doit faire dans la semaine et tous les vendredis pour faire le point sur l'avancement des projets. Tout cela se fait debout, un café à la main. Cette méthode nous permet d'impliquer tous les agents et de laisser tous les participants s'exprimer. Le collectif est ainsi responsabilisé : si ça ne fonctionne pas, ce n'est plus seulement la faute du chef.

Les agents sont tous enthousiastes, même si deux d'entre eux ont quitté le bateau. Ce mode de fonctionnement, trop éloigné du mode hiérarchique qu'ils ont toujours connu, ne leur convenait pas.

La deuxième expérimentation a trait au « dialogue opérationnel » que nous avons testé dans plusieurs commissariats. Il s'agissait de sortir des reproches habituels : les agents se plaignant de répéter leurs doléances mille fois sans être entendus et les chefs de n'être pas informés alors qu'ils sont prêts à tout entendre. Le dialogue opérationnel consiste à organiser une fois par an, par brigades ou par petites structures, une réunion de deux heures pour répondre à une question simple : de quoi a-t-on besoin pour travailler ?

M. François Grosdidier, rapporteur. - Depuis combien de temps est-ce mis en œuvre ? Il ne s'agit pas d'une pratique généralisée...

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. - Pas tout à fait.

M. François Grosdidier, rapporteur. - Ceux d'entre nous qui travaillent en collectivité locale ou en entreprise, où les cercles de qualité

existent depuis longtemps, ou qui ont été militaires et qui ont connu les fameux « Retex » – les retours d'expérience –, ont été extrêmement surpris de voir que d'immenses difficultés opérationnelles – équipements ou armements inadaptés, véhicules incapables de transporter le matériel... – ne faisaient jamais l'objet d'une remontée.

Beaucoup de policiers semblaient pouvoir dire devant nous ce qu'ils n'avaient jamais pu dire à d'autres qu'à leurs collègues et qui, de toute façon, n'avait été entendu par personne.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Cela fait quarante ans que j'entends les mêmes choses. Je peux vous dire que la police a beaucoup évolué en quarante ans et qu'on met aujourd'hui à la disposition des agents des choses qui leur facilitent la vie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On aimerait vous croire, madame, mais on a entendu tout l'inverse.

Les policiers se retrouvent dans des impossibilités juridiques ou matérielles qu'ils n'arrivent pas à faire remonter ; à tout le moins, ils n'arrivent pas à savoir s'ils ont été entendus. Ils ne peuvent que constater que rien n'a été modifié.

Je pourrais multiplier les exemples : les fiches de paie envoyées avec trois mois de retard, les 21 millions d'heures supplémentaires qui ne peuvent être ni posées ni payées... Toutes choses qui n'existent pas ailleurs.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je comprends le ressenti dont vous parlez...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et si cela dure depuis quarante ans, nous sommes encore plus inquiets !

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Il ne faut pas, monsieur le rapporteur. (*Soutires.*)

M. Michel Boutant, président. – Ce que nous ont dit les policiers que nous avons rencontrés ces six derniers mois m'a marqué.

Lorsqu'ils doivent s'exprimer devant leur hiérarchie, peut-être même devant vous ou devant vos collègues de l'IGPN, ils se censurent par peur des sanctions. Les « lanceurs d'alerte » de 2016 n'ont pas vraiment été sanctionnés, seulement admonestés, nous dites-vous. Pourtant, les policiers redoutent de parler.

On a l'impression qu'ils sont beaucoup plus libres avec nous qu'avec leurs collègues de la police nationale ou de l'Inspection générale. Ils redoutent une sanction qui pourrait prendre différentes formes : mutation, retard dans l'avancement, refus d'attribution de logement – nous aurions d'ailleurs beaucoup à vous dire sur ce dernier point...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Je ne nie pas le ressenti des policiers. Je dis simplement que je connais cette maison, que je connais le

professionnalisme des agents et que je connais aussi les difficultés d'organisation. Pour autant, je n'ai jamais vu un agent être sanctionné pour avoir dit raisonnablement à sa hiérarchie un certain nombre de choses et réclamé les moyens de travailler.

Le dialogue opérationnel a été testé l'année dernière et sera généralisé au fur et à mesure, d'abord dans deux départements. On sent que les agents n'ont pas l'habitude d'être interrogés sur ce dont ils ont besoin. Il faut au moins une heure avant que les choses viennent. Par ailleurs, la hiérarchie intermédiaire ne joue pas toujours son rôle de relais.

Le dialogue opérationnel nous a permis de répondre à 70 % des demandes. Le chef de service a pu donner un avis favorable et régler les problèmes qui étaient à sa main en une à deux semaines à peine. Les chefs de service sont des gens ouverts, respectueux de leurs collaborateurs et à l'écoute. Ils nous ont dit découvrir certains problèmes.

Je pense qu'il faudrait donner un caractère quasi officiel à ces moments de dialogue opérationnel dans tous les services, quitte à ce que l'IGPN contrôle qu'ils ont bien eu lieu.

La troisième expérimentation concerne le management. Nous voulons recourir à de nouveaux outils, à de nouvelles méthodes. Fidèle à ce souhait d'entendre les agents, l'IGPN a commencé par rencontrer les différents agents des services pour leur demander d'identifier les principales problématiques. Nous monterons ensuite des outils sur-mesure.

Le problème des expérimentations, c'est qu'elles prennent du temps, qu'il faut ensuite les évaluer et qu'une fois leur généralisation décidée, la dynamique a quelque peu perdu de sa force. Pour cette dernière expérimentation, nous avons donc décidé de créer une page Facebook sur laquelle nous mettrons tout, sous la forme d'une plateforme collaborative, de manière à ce que les bonnes idées puissent être reprises immédiatement, sans attendre la fin de l'expérimentation.

Il faut former les managers mais il faut aussi leur donner les moyens d'agir. Les directeurs territoriaux ont des objectifs à atteindre cependant ils n'ont pas toujours à leur disposition tous les leviers pour le faire (budget, ressources humaines, *etc.*) Il est difficile dans ces conditions pour eux de définir une stratégie.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est ce qui est envisagé avec la police de sécurité du quotidien (PSQ) ?

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. – Oui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais sans déconcentration budgétaire ?

Mme Marie-France Monéger-Guyomarc'h. – Il y a eu une déconcentration, puis on a assisté à une reconcentration. Les affectations

d'agents, de matériel ou les véhicules ne correspondent pas toujours aux souhaits exprimés par les chefs, car les décisions ont été reconcentrées.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On nous a dit aussi que la gestion des RH est beaucoup plus subjective qu'ailleurs. L'avis de la hiérarchie n'est pas toujours entendu dans les promotions, par exemple, car les décisions sont prises au niveau national et dépendent de considérations variées, d'ordre politique ou syndical... Vos propos semblent nous confirmer que les managers manquent cruellement d'autonomie.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Ce jugement semble un petit peu excessif. De toute évidence, il est d'usage dans cette maison d'associer beaucoup les syndicats dans la gestion des RH.

M. Michel Boutant, président. - On parle parfois dans certains endroits de cogestion.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Dans certains cas, en effet, peu nombreux, cela a pu exister. La situation aujourd'hui est beaucoup plus saine. L'administration a évolué. Des décisions qui semblaient acceptables il y a quelques années ne le sont plus aujourd'hui. Il n'y a ainsi plus d'affectation à la sortie de l'école hors classement. Année après année le nombre des interventions diminue et le nombre des décisions problématiques aussi. Ce mouvement a commencé il y a quelques années et le seuil d'acceptabilité a baissé. Toutefois, certaines décisions ont été éloignées du terrain. L'IGPN a dit qu'il fallait renforcer l'ancrage local et la gestion de proximité. Nous sommes au service de la population et devons répondre à son attente. Je constate à cet égard avec satisfaction que les annonces concernant la police du quotidien vont dans ce sens.

M. Alain Cazabonne. - Il y a deux mois j'ai été témoin d'une scène dans un quartier sensible de Pessac : une femme portant le voile intégral est sortie d'un magasin et n'a pas été interpellée par les policiers. Des passants s'en sont étonnés : on les arrête pour un simple excès de vitesse, et là on ne fait rien ! Comme s'il y avait deux poids deux mesures. Les policiers m'ont dit qu'ils avaient pour consigne de ne pas intervenir. Vrai ou faux, cela crée une inégalité dans l'application de la loi.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Il y a eu beaucoup d'incidents liés au port du voile intégral. On ne peut pas dire que la police à ces occasions ait été beaucoup soutenue... Pour le reste, je ne peux qu'être d'accord avec vous. Toutefois les policiers ont un devoir de discernement, c'est-à-dire de prendre une décision par rapport à une situation et de toujours se demander quelle est la meilleure réponse. Faut-il appliquer la loi, au risque de provoquer une émeute dans le quartier, ou bien est-il préférable de ne pas intervenir, en toute conscience ? C'est une question d'appréciation. Si tout était calme, il n'y avait pas de raison de ne pas appliquer la loi. Je ne me prononcerai pas sur le cas d'espèce que vous évoquez, ne connaissant pas les circonstances.

M. François Grosdidier, rapporteur. – De plus en plus souvent, lors de manifestations, les forces de l'ordre ont pour consigne de rester à distance en cas de dégradations ou de troubles : ils assistent à distance, préférant contenir qu'intervenir. Les interpellations sont peu nombreuses. Tous les pays n'ont pas la même doctrine. Cela donne le sentiment d'une impuissance de la police.

M. Alain Cazabonne. – C'est la crainte de la bavure.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – C'est la doctrine française du maintien de l'ordre. On peut la regretter mais elle n'est pas neuve...

M. Philippe Dominati. – En effet. Elle a une trentaine d'années.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Que faut-il protéger avant tout : les biens ? les personnes ? Qu'est-ce qui est acceptable socialement ? Je comprends vos interrogations mais la situation est complexe. Le métier de gardien de la paix ou de gendarme est difficile. Quoi qu'ils fassent, on leur donne tort !

M. Michel Boutant, président. – Ils ont souvent le sentiment que leur parole vaut moins que celle des délinquants.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Et aujourd'hui tout est filmé et mis sur les réseaux sociaux immédiatement. Les forces de l'ordre sont en permanence exposées à un risque physique, juridique, médiatique, *etc.* L'enjeu pour nous est de faire en sorte que les agents aient toujours envie de s'engager. Je constate à cet égard que nos agents font preuve de résilience, continuent à faire leur travail avec passion, en dépit de leurs critiques, et restent motivés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est ce qui nous a frappés aussi. On a toutefois le sentiment qu'on atteint une limite !

M. Philippe Dominati. – Estimez-vous que vos moyens sont suffisants pour remplir votre mission ? Comment s'articule votre travail avec la préfecture de police de Paris ? Pourriez-vous nous donner une idée de la répartition géographique de vos activités ? Enfin, êtes-vous saisis à chaque fois qu'un policier sort son arme ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Non !

M. Philippe Dominati. – Les agents des BAC disent que s'ils sortent leur arme un soir lors d'une interpellation, ils ont dès le lendemain un appel de l'IGPN...A quel moment intervenez-vous ? Les personnes interpellées prétendent souvent qu'elles ont été menacées. C'est une stratégie de défense classique. Les plaintes concernant l'usage des armes sont-elles en hausse ? Y-a-t-il beaucoup de saisines indues ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – En 2013, l'Inspection générale de la Police Nationale (IGPN) et l'Inspection générale des Services (IGS) de la préfecture de police de Paris ont fusionné. On a créé des délégations supplémentaires pour enquêter pour en avoir une par zone, et on a créé la plateforme de signalement. L'IGPN compte 280 personnes, dont 120 enquêteurs répartis dans toutes nos délégations : Paris, Lille, Metz, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nice, Rennes, Fort-de-France. Les enquêteurs ont la qualification d'officiers de police judiciaire nationaux qui leur permet d'intervenir sur tout le territoire en cas de besoin. Ils réalisent des enquêtes judiciaires, à la demande des parquets ou des juges d'instruction, et des enquêtes administratives, à la demande de l'administration ou suite à un signalement. On ne constate pas une hausse spectaculaire du nombre de saisines ces dernières années. Il y a eu un petit pic en 2016 lors des manifestations contre la loi travail, avec des plaintes pour blessures, mais la situation est revenue à la normale. Les tâches sont réparties entre l'IGPN et la préfecture de police de Paris ou les directions de province. L'IGPN est saisie des cas les plus graves et les autres affaires sont gérées directement par la hiérarchie. On a signé un protocole en région parisienne avec les parquets pour que les saisines de l'IGPN soient concentrées sur les cas les plus importants. L'IGPN n'a donc pas vocation à appeler un agent de la BAC le lendemain d'une intervention au cours de laquelle il aurait sorti son arme... Nous sommes davantage saisis à Paris qu'en province car le parquet de Paris a pris l'habitude depuis longtemps de nous saisir et souhaite travailler avec les mêmes services. Comme il y a plus de policiers à Paris que dans les autres zones, logiquement, le nombre d'affaires traitées par chaque OPJ y est supérieur.

M. Philippe Dominati. – Les sanctions sont-elles plus importantes à Paris qu'ailleurs ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – Non, même si je ne connais pas les chiffres judiciaires. Cette homogénéité des sanctions administratives tient au dialogue étroit entre les services de gestion. L'IGPN a lancé un vaste plan de formation, il y a 4 ans, grâce auquel 2500 personnes ont été formées (les enquêteurs de l'IGPN, les enquêteurs des services chargés de la déontologie, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, les responsables RH, etc.) Il n'y a donc pas de disparités entre les régions. Nous ne sommes pas saisis à chaque fois en cas d'usage de l'arme. On note une hausse de l'usage des armes dus à la hausse des refus d'obtempérer de véhicules ; de plus en plus d'automobilistes refusent d'obéir aux injonctions de s'arrêter. Les tirs de légitime défense dans ce cas augmentent. Tout cela révèle une dégradation de la relation entre les forces de l'ordre et la police.

M. Jean Sol. – Le management constitue un véritable enjeu. Ayant géré les ressources humaines dans un contexte hiérarchisé pendant plusieurs années, il me semble que de petites choses pourraient améliorer grandement

les conditions de travail et le sentiment de bien-être au travail des policiers. Au-delà de la logistique et de la hausse des moyens, il devrait être possible d'optimiser les moyens disponibles. Certains agents nous ont dit qu'ils s'ennuyaient parfois sur les postes où ils étaient affectés, avec un fort sentiment d'inutilité, source de démotivation. Il y a un décalage entre la représentation de leurs missions par ces agents qui se sont engagés pour servir la société, et la réalité des tâches. J'ai rencontré des agents motivés, animés d'un sens du service public aigu et de leur devoir, mais aussi rapidement déçus après leurs premières affectations. Traiter les causes à l'origine de leur mal-être pourrait s'avérer très efficace. Je suis surpris que vous lanciez une expérimentation sur le dialogue opérationnel car c'est la base en matière de management... J'espère que cela portera ses fruits. Les cadres doivent avant tout être des communicants.

Enfin quand arrêtera-t-on de donner plus de crédit à la parole des délinquants qu'à celle des officiers ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Je ne répondrai pas à cette dernière question qui relève aussi du législateur...

Le bien-être au travail est essentiel. À l'IGPN nous recommandons d'ailleurs de parler de bien-être au travail plutôt que de risques psychosociaux. Quand on demande à un chef de service ce qu'il peut faire pour éviter les suicides, il est un peu démuni, mais si on demande comment améliorer les conditions de travail, chacun a des idées, un dialogue positif s'installe, qui améliore les choses.

Vous soulignez le décalage entre la réalité du métier et sa représentation. Les sociologues, comme M. Dominique Monjardet, ont étudié le sujet et révélé un sentiment d'émoussement au travail.

Entendre dire que des agents s'ennuient m'attriste. Il n'est évidemment pas agréable de passer des heures debout dans un poste de garde, avec un gilet pare-balles et un casque qui pèsent lourds et provoquent l'apparition de troubles musculo-squelettiques... Mais la mission de la police n'est-elle pas aussi de protéger certains lieux ? Il y a des tâches plus pénibles que d'autres. Pour sortir de ce cercle vicieux, l'essentiel est d'assurer une rotation sur les postes et de ne pas affecter toujours les mêmes aux mêmes missions.

Vous avez raison d'être surpris qu'on lance une expérimentation sur le dialogue opérationnel. Toutefois, la pression est aujourd'hui telle dans les services, à cause des missions, des suppressions de postes, des règles qui nous sont imposées, à juste titre, que les moments de convivialité et de dialogue ont disparu.

M. François Gros Didier, rapporteur. - Nous partageons la même analyse : la demande de police augmente, les effectifs ont été réduits, les charges indues se multiplient, les tâches administratives sont chronophages... Mais ce que nous avons ressenti à travers nos auditions et

nos déplacements c'est le besoin énorme, dans toutes les catégories de personnel, d'expression et de considération. Cela commence avec la simple possibilité de faire un retour d'expérience sur un matériel ou une mission. Élus, nous avons géré des collectivités territoriales ou travaillé dans des entreprises, cela ne se passe pas comme cela ; même la gendarmerie, pourtant beaucoup plus hiérarchisée, sans syndicats, a su organiser ces dialogues. Donc l'essentiel est le changement d'état d'esprit des managers qui devraient être plus tournés vers l'écoute. Plus qu'une expérimentation en somme, c'est une révolution culturelle qui s'impose. Les remèdes ne sont pas à la hauteur des attentes.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Le changement est en marche : l'expérimentation sera élargie dans deux mois à deux départements en région parisienne, à deux régions dans six mois, et sur tout le territoire dans quelques mois.

M. François Grosdidier, rapporteur. - On a le sentiment d'une grande inertie...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - On parle d'une administration de 145 000 agents, répartis sur tout le territoire, travaillant 24 heures sur 24, et gérant une intervention toutes les dix secondes !

M. François Grosdidier, rapporteur. - Alors que les policiers se plaignent de la lourdeur des procédures, plusieurs lois qui les allègent ne sont toujours pas appliquées ! Il a fallu plus de deux ans, après le vote de la loi, pour prendre le décret autorisant les policiers municipaux à avoir accès aux fichiers minéralogiques et des permis de conduire, alors que cela décharge les policiers nationaux de charges indues ! Quelle inertie !

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Je suis frappée par votre pessimisme. La police est une grande maison. Elle doit être pilotée comme un grand paquebot, non comme un hors-bord. La publication de décrets interministériels prend nécessairement du temps et l'on ne saurait incriminer uniquement le ministère de l'Intérieur pour les retards. Je suis la première à porter un regard critique sur le fonctionnement de la police et l'IGPN a formulé beaucoup de propositions pour moderniser et simplifier. J'ai toutefois le sentiment que les choses ne sont pas aussi rigides que vous le pensez. Comme pour les castes que vous évoquiez, c'est sans doute aussi une affaire de représentation.

M. François Grosdidier, rapporteur. - La vétusté des véhicules ou de l'immobilier, la faiblesse de la réponse pénale, il ne s'agit pas de fantasmes...

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Même là je crois qu'il faut être nuancé...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Êtes-vous allée à Coulommiers ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Oui, la situation là-bas n'est pas digne. Cela fait vingt ans que l'on parle de faire des travaux, mais depuis 20 ans d'autres choix ont été faits...

M. François Grosdidier, rapporteur. - Le moral est aussi atteint.

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Lorsque l'on fait travailler des gens dans des conditions indignes, il ne faut pas attendre d'eux l'impossible !

M. Michel Boutant, président. - Les personnels se plaignent davantage du manque de considération.

Une dernière question : vos rapports pointent l'éclatement des structures de formation et l'absence de stratégie en matière de formation. Vos rapports ont-ils été suivis d'effets ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Oui. Le ministre de l'Intérieur de l'époque a créé une direction de la formation et du recrutement qui est chargée de piloter la politique de formation et de présenter des plans stratégiques de formations.

M. Philippe Dominati. - Dans votre rapport de 2015, vous faisiez état de 9 exclusions et 3 radiations. Cela semble peu. Combien y-a-t-il d'exclusions et de radiations chaque année ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Environ une centaine ! En 2017, 61 sanctions du 4^e groupe ont été prononcées. Je pourrai vous communiquer les chiffres précis.

M. Philippe Dominati. - La proportion est-elle comparable à celle des autres administrations ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. - Non. La proportion dans la police est beaucoup plus élevée car dans les autres administrations tout ce qui relève de la vie privée ne peut donner lieu à une sanction. Un professeur qui bat sa femme ne sera pas sanctionné administrativement, à l'inverse du policier, car celui-ci ne doit pas faire ce qu'il doit empêcher ! Il y a aussi beaucoup de manquements liés à l'usage de la force qui représentent 50 % de nos saisines et 50 % des signalements sur la plateforme. Il faut à chaque fois déterminer si l'usage de la force était légitime, légal et proportionné. Pour faire des comparaisons avec les autres ministères, il faudrait retirer ce motif.

M. Michel Boutant, président. - Merci pour cet échange franc et utile. Nous voulions aussi vous faire part de notre ressenti, à la suite de nos auditions ou déplacements. Que pensez-vous de livres comme *Paroles de flics* ou *Colère de flic* ?

Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h. – J'y retrouve évidemment des éléments de réalité, même si j'ai aussi d'autres clefs de lecture. Il est en tout cas toujours utile de confronter les points de vue.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie.

**Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris,
président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure**

(Jeudi 31 mai 2018)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête achève ses travaux par l'audition de M. Thibault de Montbrial, avocat notamment spécialisé dans la défense des membres des forces de sécurité intérieure. Maître, notre commission d'enquête souhaite « objectiver » le malaise des forces de sécurité intérieures dont les manifestations se sont accrues depuis au moins deux ans, avec notamment des mouvements de colère qui ont débordé les syndicats à plusieurs reprises. La présente audition a pour objet très spécifique de recueillir des informations sur la question des mises en cause devant la justice d'agents des forces de sécurité intérieure, en particulier pour des faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Les questions de protection fonctionnelle des agents, de déontologie ou encore de légitime défense, pourront ainsi notamment être abordées. Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Me Thibault de Montbrial prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Observez-vous une augmentation des mises en causes d'agents des forces de sécurité intérieure dans le cadre de l'exercice de leurs missions ? Quels sont les sujets sur lesquels a lieu cette mise en cause, par ordre de fréquence ? Avez-vous eu à défendre des agents contre d'autres agents ou contre leur hiérarchie pour des faits de harcèlement ou de discrimination ? Pensez-vous qu'il existe un problème particulier dans ce domaine au sein de la police nationale ? Le fait pour les agents de pouvoir dénoncer les faits dont ils s'estiment victimes en contactant la plate-forme de signalement de l'IGPN vous paraît-il une bonne chose ? La majorité des policiers et gendarmes nous affirment ne plus relever les outrages dont ils sont victimes dans le cadre de l'exercice de leurs missions, notamment en raison de la lourdeur de la procédure et du fait d'une protection insuffisante par le ministère de l'intérieur. Ceci corrobore-t-il votre expérience d'avocat ? Comment remédier à ce problème ? Le Législateur a d'ailleurs placé les outrages faits aux policiers au même niveau que ceux faits aux magistrats. Les mécanismes généraux destinés à assurer le respect de la déontologie par les policiers sont-ils efficaces ? Le nouveau code de déontologie a-t-il apporté des nouveautés importantes ? Même

question pour le port du numéro de matricule ? Selon certains agents entendus, la hiérarchie n'encadre pas toujours suffisamment les agents sur certaines missions difficiles - certains étant affectés dans des zones difficiles dès leur première affectation - et ce flou est susceptible d'engendrer des dérapages. Partagez-vous ce point de vue ? Que pensez-vous de la généralisation des caméras portatives à l'ensemble des agents de terrain ? Vous paraissent-elles de nature à apaiser les tensions entre la police et la population ? Pensez-vous que d'autres mesures puissent être mises en place aux mêmes fins ? Quel bilan tirez-vous de l'évolution du régime de la légitime défense des policiers apportée par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et de l'extension de la capacité des policiers de faire usage de leurs armes après sommation ? Avez-vous le sentiment que les agents des forces de sécurité intérieure disposent désormais d'un régime clair d'utilisation de leurs armes, qu'il s'agisse d'armes à feu ou des autres dites non létales ?

Me Thibault de Montbrial, avocat au Barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure. - Mon témoignage doit être croisé avec celui d'autres observateurs. Dans les tribunaux implantés dans des zones où la délinquance est importante, lorsqu'une interpellation sur la voie publique se déroule difficilement, la personne interpellée a presque systématiquement tendance à porter plainte contre les forces de l'ordre pour violence. Les Parquets, de manière critiquable, affichent fréquemment une forme de neutralité par rapport aux deux parties en cause et demandent une enquête. Cette démarche est éprouvée, par les forces de l'ordre, comme un harcèlement conduisant également à l'embolisation de la machine judiciaire. Ainsi, le Parquet ne veut pas être suspecté de privilégier le policier par rapport au justiciable et se défausse. J'ai pu constater, lors d'une affaire que j'ai plaidée, ce type d'agissement lors d'une interpellation. Devant le tribunal, le Parquet qui avait demandé la comparution immédiate du policier à l'origine d'une interpellation ; celui-ci n'ayant été relaxé que par la Cour d'appel de Paris ! De telles pratiques induisent d'autres effets néfastes à la sécurité publique, en dissuadant les policiers de sortir de leurs véhicules pour effectuer des contrôles sur les personnes.

J'ai actuellement deux dossiers intra-police de harcèlement où je défends des supérieurs hiérarchiques mis en cause par des personnes qui connaissent de gros problèmes de carrière. Ce phénomène est-il différent de ce que l'on constate dans le secteur privé ? Ces accusations de harcèlement relèvent d'un phénomène de société. Cependant, toute plateforme de dénonciation suppose la mise en œuvre préalable de filtres solides.

Par ailleurs, les outrages doivent être distingués de la rébellion. Les premiers s'inscrivent tellement dans le quotidien des policiers que ceux-ci relativisent le fait d'être insultés. La rébellion, qui implique, quant à elle, la violence physique, est un acte d'une plus grande gravité. Cette tendance à la

banalisation des insultes est dramatique et participe à la disruption du lien social.

Les codes de déontologie ont été réécrits. L'exercice de la force légitime, qui incombe à nos forces de sécurité, est extraordinairement responsabilisant et implique de réfléchir aux éventuelles atteintes aux libertés. Si le rappel à la déontologie est normal, il est, en revanche, difficile pour les policiers sur le terrain, de conserver, face à la violence croissante, leurs repères, tant il leur faut parfois supporter en permanence les agressions. Ainsi, à Notre Dame des Landes, une compagnie est demeurée 11 heures sans être relevée, avec un taux de blessés de 10 %. Que serait-il advenu si celle-ci était entrée en contact avec les Zadistes ?

Je suis très partagé sur le port du matricule qui peut être à l'origine de dépôt de plainte. Mais, dans le même temps, il permet de rappeler que les forces de sécurité intérieures sont comptables de leurs gestes vis-à-vis des citoyens.

Je suis résolument pour la caméra-piéton individuelle. Les policiers peuvent, à première vue, la recevoir comme une marque de défiance, mais une fois expliqués ses avantages réels, ils en reconnaissent les avantages. D'ailleurs, un certain nombre de policiers, dans les brigades anti-criminalité notamment, ont déjà pris l'initiative d'installer leurs propres caméras personnelles. Aux États-Unis, le port de ces caméras a conduit à l'effondrement des plaintes à l'encontre des policiers. La généralisation de tels instruments sera bénéfique, à la condition toutefois de faire œuvre de pédagogie.

Sur la légitime défense, je parle aux élèves des écoles de police ainsi qu'aux officiers en formation continue. S'il n'y a pas encore de jurisprudence des tribunaux relative à la loi du 28 février 2017, des décisions de classement ont déjà été prises par le Parquet. Le Législateur a bien fait d'aligner les statuts tout en confortant la nécessité de la proportionnalité. Cette démarche aide le magistrat, déconnecté de la réalité de terrain, à mieux raisonner sur la situation concrète. Les sommations changent la règle du jeu, puisqu'elles permettent de clarifier la situation. Lors de l'intervention dans un contexte nécessairement confus, ce que les militaires appellent le « brouillard de la guerre », certains individus peuvent s'avérer menaçants, sans pour autant donner des signes d'attaques. La sommation permet de clarifier cette situation, entre la reddition et l'usage de la force. Cependant, s'agissant de ce nouveau cadre légal, les alinéas 3 et 4 de l'article 435-1 du code de la sécurité intérieure manquent de précision, quant aux personnes qui fuient ou aux véhicules en fuite. L'appréciation du danger est-elle intrinsèque à la personnalité du délinquant ou à la situation elle-même ? La loi ne définit pas l'imminence du danger en tant que telle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On ne veut pas qu'un mineur qui conduit sans permis soit arraisonné violemment !

Me Thibault de Montbrial. – L'intention du Législateur me semble privilégier la prise en compte d'armes létales ou la situation elle-même, plutôt que de la personnalité comme critère de détermination de la légitime défense. J'insiste également sur la nécessité de d'abstenir de tirer lorsqu'un véhicule est passé, faute de savoir qui est au volant. Tout dépend donc de l'information dont disposent les forces de l'ordre. La notion de « périplore meurtrier » est également imprécise. Ainsi, dans l'affaire du quartier de l'Opéra du 12 mai 2018, les forces de l'ordre n'étaient pas informées du poignard utilisé par l'assaillant et n'ont répliqué, en premier lieu, qu'avec un taser. Il y a encore une inhibition trop élevée quant à l'identification du moment où les policiers et les gendarmes sont en légitime défense. L'IGPN et l'IGGN travaillent d'ailleurs sur cette question.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La légitime défense s'est posée lors de l'attaque du jeune policier stagiaire, qui n'a pas dégainé son arme, malgré le fait qu'il ait été roué de coups et que son véhicule était en feu. Cette conduite était héroïque, mais aurait pu se révéler suicidaire !

Me Thibault de Montbrial. – Il faut que l'administration rappelle qu'il est légitime de se défendre. Je défends actuellement la policière brûlée vive lors de l'émeute de Grigny. Face à des actes de cette nature, la légitime défense est légitime. Sauf que toute réplique armée risque d'impliquer l'embrasement de quartiers entiers. Certes, on félicite les policiers, mais on les expose de plus en plus. Le tir de sommation vers le sol ou en l'air est une technique utilisée de plus en plus. Est-ce de l'ordre de l'inhibition ? Des épisodes, comme celui de Sevran, se réitèrent malheureusement deux à trois fois par semaine.

M. Vincent Capo-Canellas. – La multiplication des plaintes auprès de l'IGPN permet aux délinquants de se prémunir contre les policiers et de protéger, du même coup, leur trafic. Comment assurer le tri de ces saisines afin d'éviter leur fréquence et améliorer l'accompagnement des policiers ? D'autre part, certains Parquets traitent de manière égale les policiers et les individus dangereux. Comment rappeler les prérogatives des policiers auprès de la Magistrature ? Le policier ou le gendarme, qui est victime d'outrages continuent, est confronté à une situation difficile. Comment qualifier juridiquement l'outrage ?

Me Thibault de Montbrial. – Le législateur n'est pas comptable du comportement des Parquets, du fait de la séparation des pouvoirs. On ne peut également interdire le dépôt de plainte. Néanmoins, toute dénonciation à tort, et calomnieuse, des forces de l'ordre devrait être considérée comme une infraction spécifique. Il faut néanmoins rechercher l'équilibre et ne pas accorder pour autant un blanc-seing aux forces de l'ordre. Lorsque les plaintes sont déposées par les policiers, les Parquets poursuivent, avec

toutefois un effet pervers. En effet, la régularité du dépôt de plainte de certains policiers peut, à terme nourrir la défiance et être considéré comme une démarche avant tout lucrative, alors même que les outrages sont effectivement répétés un grand nombre de fois sur chaque agent.

M. Vincent Capo-Canellas. – Dans mon département de Seine Saint Denis, où les conditions de travail sont particulièrement éprouvantes pour les policiers, ceux-ci considèrent que les réponses pénales ne sont pas au même niveau que dans d'autres juridictions davantage pourvues de moyens. Corroborez-vous ce constat ?

Me Thibault de Montbrial. – Une telle question impliquerait de se prononcer sur les magistrats du Parquet de Bobigny. Disons simplement que l'appréciation des faits par ceux-ci n'est pas toujours unanime. C'est une question globale : le traitement pénal de la petite et moyenne délinquance suscite la totale incompréhension de nos forces de sécurité intérieure qui en déplorent le faible taux de réponse effective. Le sursis est perçu comme une source de moquerie vis-à-vis des policiers et nourrit les risques de dérapage sur le terrain. Certes, une réponse pénale concrète qui marque l'autorité de l'État n'implique pas pour autant l'incarcération. D'autres pistes sont à considérer, comme le paiement immédiat d'amendes. La justice est une chaîne dont le premier maillon est assuré par la police et la gendarmerie. Je préconise ainsi le rapprochement des policiers et des magistrats, et ce dès la formation. Pourquoi ne pas organiser un tronc commun dans la formation des juristes français, à savoir des gendarmes, policiers, magistrats et avocats ?

M. Michel Boutant, président. – Il est important que d'un bout à l'autre de la chaîne pénale, pénitentiaire incluse, chacun soit conscient de la difficulté du travail de son homologue !

Me Thibault de Montbrial. – À Saint Cyr au Mont d'Or, je participe à une semaine de formation continue au terme de laquelle les magistrats prennent conscience de la difficulté des interventions des forces de l'ordre.

M. Philippe Dominati. – Nos forces de l'ordre se trouvent-elles dans une situation difficile par rapport à leurs homologues des pays de l'Union européenne ?

Me Thibault de Montbrial. – Le centre de réflexion sur la sécurité intérieure n'a pas conduit d'études de droit comparé significative sur les niveaux de délinquance en Europe. Néanmoins, de manière empirique, le contexte de travail des forces de sécurité intérieure se dégrade dans notre pays de manière très rapide et ce, pour trois raisons : d'une part, les forces de l'ordre sont devenues elles-mêmes des cibles alors que s'accroît la violence ; la mort des représentants des forces de l'ordre étant tolérée, voir ouvertement prônée dans les réseaux sociaux, comme les tutoriels islamistes. D'autre part, l'accroissement de la violence d'extrême-gauche, des banlieues – où des boules de pétanque sont jetées sur la tête des policiers – et des

islamistes conduisent à l'usure des forces de sécurité intérieure, après les années 2015 et 2016 où le rythme des interventions a été inouï, notamment pour les CRS dont les permissions ont parfois été annulées subrepticement. Le Préfet Philippe Klayman m'expliquait que 40 CRS partait à la retraite chaque mois ; la France perdant une compagnie par trimestre. Enfin, la baisse des effectifs induit une pénibilité accrue pour les compagnies qui doivent, avec moins d'hommes, assurer le maintien de l'ordre. Le système est grippé. Deux choses peuvent être faites : jamais, dans notre histoire contemporaine, un livre blanc spécifiquement consacré à la sécurité intérieure n'a été rédigé. La France et ses forces de sécurité intérieure doivent faire face à l'augmentation de la violence. Comment allons-nous répondre à ces défis ? Désormais, nos forces d'intervention sont équipées d'armes de guerre. Ne faudrait-il pas coordonner la réponse de la sécurité intérieure en cas d'attentat complexe, via la création d'un centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) sur le territoire ? La coordination de nos réseaux de communication s'impose désormais, pour répondre aux enjeux de la prochaine décennie. Le Président Emmanuel Macron, dans son discours du 17 octobre 2017, a rappelé que la première mission de l'État était bien de protéger nos concitoyens et d'assurer la sécurité du territoire ; la violence était de plus en plus présente dans nos sociétés. Prenons des spécialistes de tous horizons pour casser les habitudes. Une loi-cadre, à l'horizon 2020, pourrait ainsi mettre en œuvre les préconisations de ce Livre blanc. Enfin, un cadre juridique doit être précisé pour le port d'armes hors service. L'alcoolémie des policiers et des gendarmes doit être alignée sur les dispositions du code de la route et les policiers doivent pouvoir acheter du matériel discret de port d'armes. Sur la possession d'une arme personnelle dûment déclarée, le code de la sécurité intérieure demeure en opposition avec le code de déontologie. En outre, la loi doit être réécrite afin d'éviter que les établissements privés recevant du public, comme les salles de spectacle et les stades, ne refoulent les personnes légitimement habilités à porter une arme.

M. François Grosdidier, rapporteur. - N'est-ce pas en principe en contradiction avec les principes généraux du droit que de devoir accueillir, pour un propriétaire privé, des membres des forces de l'ordre, sans mandat et en dehors de toute fonction professionnelle, portant des armes ?

Me Thibault de Montbrial. - Dès lors que le législateur a autorisé, pour des raisons de sécurité publique, des personnes à conduire une riposte immédiate afin d'interrompre une attaque... Il s'agit également d'augmenter la riposte dans les transports et c'est la raison pour laquelle Mme Valérie Pécresse a accordé la gratuité aux forces de l'ordre dans les transports. Nécessité fait loi. Restons sur l'argument de la protection des agents ! C'est l'intérêt des salles de spectacle que d'accueillir des personnes titulaires d'un port d'arme et susceptibles de prévenir une attaque comme celle du Bataclan. Je défends l'un des officiers de police présent lors de l'attaque du

Bataclan qui n'a de cesse de regretter de ne pas avoir été armé ce soir-là. Le plus important, à mes yeux, demeure le Livre blanc !

M. Michel Boutant, président. - Merci, Maître, pour votre intervention qui clôt le cycle de nos auditions.