



VAINCRE LE MALAISE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE : UNE EXIGENCE RÉPUBLICAINE

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier, déposé le 27 juin 2018

Réunie le mercredi 27 juin 2018 sous la présidence de M. Michel Boutant, président, la commission d'enquête a examiné le projet de rapport présenté par M. François Grosdidier, rapporteur.

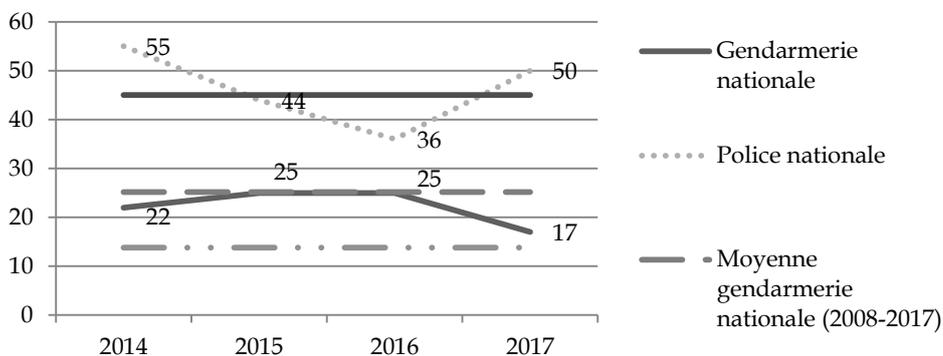
Un état moral dégradé, dont le taux de suicide anormalement élevé constitue l'un des révélateurs

L'état dégradé du moral des agents des forces de sécurité intérieure constitue le premier des constats effectués par la commission d'enquête au cours de ses auditions et de ses déplacements.

Un taux de suicide dans la police supérieur de 36 % à celui de la population générale¹ et des risques psychosociaux avérés

L'année 2017 aura malheureusement été particulièrement marquante sur le plan des suicides, puisque 50 agents de la police nationale se sont suicidés. La commission d'enquête estime que ce chiffre, proche de la moyenne des dix dernières années, constitue un révélateur des difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure et de leur état moral dégradé.

Nombre de suicides dans la police et la gendarmerie nationales



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

¹ Étude-Action relative à la prévention du suicide dans la Police Nationale – Équipe PPCT – INSERM U 897 – juin 2010.

Les risques psycho-sociaux au sein des forces de sécurité n'ont été traités comme des priorités que de manière tardive et les mesures prises n'ont pas été suivies avec une continuité suffisante. En janvier 2015, le ministre de l'intérieur avait ainsi adopté un ensemble de mesures, à la suite des 55 suicides survenus en 2014 dans la police nationale, comprenant notamment des recrutements de psychologues et diverses mesures de prévention. **Un nouveau programme de mobilisation contre les suicides dans la police a été présenté le 28 mars 2018** et s'inscrit dans la lignée du précédent mais vise à « *partir du terrain [...] pour remonter vers des politiques plus générales de signalement, de prise en charge, voire d'hospitalisation* ».

De l'avis général, les dispositifs de lutte contre les RPS se révèlent toutefois **peu efficaces si, parallèlement, les supérieurs hiérarchiques immédiats ne sont pas davantage à l'écoute de leurs subordonnés et si la cohésion interne n'est pas globalement améliorée.**

Un malaise alimenté par les difficultés du quotidien

La vie de policier et de gendarme concentre un ensemble de difficultés liées à la nature même du métier, par exemple un rapport plus fréquent à la mort. Les rythmes de travail décalés sont également source d'importantes difficultés. En 2014, la police nationale a engagé une réforme des cycles de travail, introduisant la « vacation forte », qui emporte l'adhésion de la majorité des policiers. Sa mise en œuvre est en revanche très coûteuse en effectifs puisqu'elle nécessite la création d'une quatrième brigade de jour, soit un renfort en effectifs compris entre 16 et 33 %, pour être mise en œuvre.

Le cas des policiers affectés en Île-de-France à la sortie des différentes écoles de police est symptomatique des difficultés rencontrées par les policiers au début de leur carrière. Ces derniers subissent la conjonction de conditions matérielles difficiles et d'une affectation géographique en grande partie subie. Si le ministère de l'intérieur a développé une offre de logements locatifs sociaux, la commission a pu constater que ce service ne parvenait pas à remplir sa mission de manière satisfaisante. Elle a également pu constater que les cas de policiers récemment affectés à Paris contraints de se mettre en colocation à plus de 5 dans 20 m², en alternant les présences entre ceux travaillant de nuit et de jour, voire à dormir dans leurs voitures, n'étaient pas exceptionnels.

Des forces confrontées à une activité opérationnelle et à une pression sécuritaire inédites

Au cours des dernières années, la pression sécuritaire induite par la concomitance de nouvelles menaces – une menace terroriste forte, une pression migratoire sans précédent, une contestation sociale importante – s'est traduite par une **charge opérationnelle accrue pour les forces de sécurité intérieure** et a favorisé **l'émergence de syndromes d'épuisement professionnel**. Les difficultés à absorber cette charge opérationnelle supplémentaire se sont en outre traduites, dans la pratique, par un certain « brouillage » des missions entre services, dont les conséquences ont été lourdes pour les agents eux-mêmes ainsi que pour l'efficacité de leur action.

Les forces de sécurité intérieure sont également confrontées, dans l'exercice de leurs missions, au développement d'une **violence accrue à leur égard**, qui a atteint son paroxysme avec les événements dramatiques de Magnanville à l'automne 2016. Le risque intrinsèque à leur métier, auparavant limité au strict cadre professionnel, s'est ainsi déplacé au sein même de la vie personnelle et de la structure familiale, alimentant le malaise policier déjà latent.

Enfin, face à l'exigence populaire d'un renforcement de la sécurité du quotidien, les politiques et les initiatives se sont succédé au gré des changements gouvernementaux, entraînant, pour les forces de sécurité intérieure, une **instabilité permanente de leur cadre et de leur doctrine d'intervention.**

Des institutions fragilisées par un manque de moyen devenu chronique et une organisation parfois défectueuse

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

Des moyens ne permettant pas aux deux forces d'assurer leur mission dans des conditions satisfaisantes

Les moyens des forces de sécurité intérieure apparaissent totalement insuffisants. Au cours de ses différentes auditions et déplacements, la commission d'enquête a pu constater le caractère profondément inadapté de certains équipements, qu'il s'agisse de l'habillement (chaussures dépareillées ou usées) ou de l'équipement des véhicules (sirènes ne fonctionnant pas, pannes de matériel pouvant compromettre la sécurité des interventions).

Le vieillissement du parc automobile est préoccupant, 10 % du parc automobile de la police nationale ayant plus de dix ans. L'état du parc immobilier est également critique et les crédits prévus par la programmation budgétaire 2018-2020, de respectivement 450 millions d'euros pour la gendarmerie nationale et de 650 millions d'euros pour la police nationale, **s'avèrent nettement insuffisants pour assurer sa réhabilitation.**

La commission d'enquête estime **que l'adoption d'une véritable loi de programmation de la sécurité intérieure** fixant un cadre sincère et contraignant, pourrait permettre d'élaborer une vision plus cohérente, de traiter en priorité les manques de moyens les plus prégnants puis d'assurer leur maintien à un niveau satisfaisant à long terme.

Une organisation et des méthodes de management largement inadaptées

L'organisation et les méthodes de management au sein des forces de sécurité intérieure, notamment de la police nationale, ne permettent pas aux agents d'accomplir sereinement leurs missions.

Tandis que la gendarmerie nationale bénéficie d'une structure unifiée de commandement et d'un « esprit de corps » affirmé, la **police nationale souffre de sa forte segmentation et d'un manque patent de cohésion** qui pèsent, au quotidien, sur les agents comme sur l'efficacité des services. Souhaité par tous, le rapprochement entre les trois corps de fonctionnaires, qui pourrait notamment être facilité par une réforme de la formation initiale, apparaît aujourd'hui comme une nécessité.

Parmi les facteurs du mal-être ressenti par les forces de sécurité intérieure figurent également des difficultés liées au **management et de la gestion des ressources humaines**. La commission d'enquête a ainsi pu déplorer l'**inadéquation de la formation initiale** aux réalités du terrain ainsi que l'**insuffisance de la formation continue**.

Le **déroulement des carrières individuelles** constitue également une source de frustration pour les policiers, qui expriment un fort sentiment d'iniquité et d'injustice face à la gestion des décisions de mutation ainsi qu'aux retards pris dans les avancements.

Surtout, **le management au sein de la police nationale, jugé trop éloigné du terrain et peu à l'écoute des réalités et des difficultés des agents, contribue à la perte de sens du travail et à la démotivation des agents**. La commission d'enquête a par ailleurs constaté que si la « politique du chiffre » ne se traduisait plus dans les circulaires officielles, certaines pratiques consistant à mettre l'accent sur les statistiques opérationnelles paraissent encore ancrées dans les services et étaient perçues comme une pression incessante par les agents.

Ces difficultés, très prégnantes au sein de la police nationale, ont en revanche été moins constatées dans la gendarmerie nationale, qui s'est dotée, au travers de sa chaîne de concertation, d'une structure de remontée d'information qui semble efficace.

La difficile « coproduction de sécurité »

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

Une érosion palpable du lien de confiance avec la justice

Le lien de confiance entre les agents des forces de sécurité intérieure et la justice semble s'être fortement érodé, notamment en raison d'une réponse pénale perçue comme insuffisante. Bien qu'il semble ferme sur le plan des condamnations, le système judiciaire français pêche en effet notamment en matière d'exécution des peines. Or, l'absence d'une réponse pénale efficace pèse sur le moral des agents, qui constatent souvent dans ce domaine que les interpellations qu'ils accomplissent et les enquêtes qu'ils mènent à bien ne se traduisent pas par des sanctions efficaces.

Au demeurant, **la procédure pénale encadrant les enquêtes a atteint un niveau de complexité jugé intolérable**. L'augmentation progressive du temps consacré à la rédaction des procédures – estimé aux deux tiers du temps de travail pour les agents de la sécurité publique et jusqu'aux cinq sixièmes pour les officiers de police judiciaire – nuit indéniablement à la présence des policiers sur le terrain et réduit le temps consacré à l'investigation. Les chantiers de simplification et de dématérialisation de la procédure pénale engagés par le Gouvernement apparaissent bien en deçà des attentes et des besoins des agents des forces de sécurité intérieure et méritent, de l'avis de votre commission d'enquête, d'être nettement approfondis.

Enfin, le **malaise de l'administration pénitentiaire**, qui souffre d'un manque de moyens et du durcissement des relations carcérales, rejaillit sur toute la chaîne pénale en amont.

Un partage des missions encore acteurs de la sécurité qui reste à préciser

Dans un contexte d'augmentation permanente de la charge de travail des forces de sécurité intérieure, la répartition des tâches et des missions avec les autres administrations constitue un enjeu majeur afin de garantir le recentrage des forces de sécurité intérieure sur leur cœur de métier. Force est toutefois de constater que la police et la gendarmerie nationales continuent d'assurer des **missions périphériques, dont le transfert vers d'autres administrations doit être achevé**.

En outre, **l'articulation entre les forces de l'État et les polices municipales demeure perfectible**. S'ils ont connu une forte professionnalisation au cours des deux dernières décennies, les agents de police municipale ne disposent pas de prérogatives suffisantes, notamment en matière judiciaire.

Les relations difficiles entre forces de sécurité intérieure d'une part, population et médias d'autre part

Les relations des forces de sécurité intérieure avec la population et les médias sont **sources croissantes de difficultés pour les agents**, qui ont l'impression d'être **sans cesse montrés du doigt, mis en cause et stigmatisés**.

L'institution police comme la maison gendarmerie pâtissent encore d'un **défait de communication en direction du public** et d'une **réponse insuffisante en cas de mises en cause injustifiées des agents**.

Si de nombreux dispositifs de rapprochement police/population ont déjà été mis en œuvre, des marges de manœuvre existent, par exemple s'agissant du déploiement des caméras mobiles.

Les principales propositions de la commission d'enquête

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

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

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

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

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

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

Proposition n° 17 : Intégrer à la loi de finances pour 2019 une enveloppe destinée à l'indemnisation du flux annuel d'heures supplémentaires réalisées par les personnels de la police nationale. Apurer le stock d'heures supplémentaires, par la mise en place d'un système de compensation des heures non récupérées et non rémunérées, et établir à cet effet, dans la prochaine loi de finances, un plan de financement précis et réaliste.

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

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

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

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

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

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

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



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l17-612-1/l17-612-1.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37