



ASSOCIATION  
DES HAUTS FONCTIONNAIRES  
DE LA POLICE NATIONALE

# QUELLE POLICE POUR DEMAIN ?

# Préambule

Le 2 octobre 2018, lors d'une réunion du comité directeur de l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale, les réflexions échangées ont notamment porté sur la perception intuitive d'un malaise diffus touchant les personnels de police, de tensions entre les corps, d'une moindre solidarité au sein des services.

Le principe de la mise en place d'un groupe de travail a été proposé, afin de formuler des propositions ouvertes, de nature à renforcer l'unité de la police nationale, restaurer la confiance et l'harmonie au sein des services, la complémentarité des corps s'exprimant dans une chaîne hiérarchique respectée, avec la volonté de construire et de partager des objectifs communs.

Soumise par le président à l'avis de l'assemblée générale de l'association réunie le 17 octobre 2018, cette proposition a été retenue.

Dans son intervention en clôture de cette même assemblée générale, le directeur général de la police nationale a dressé le même constat de la nécessité de restaurer « l'image d'une police nationale unifiée, solidaire, aux expertises certes affirmées mais mises au service des missions fondamentales d'une police républicaine, efficace, déterminée et attentive ». Il a rappelé les objectifs qu'il assignait à ses services notamment le renforcement de la cohérence de la chaîne hiérarchique et l'expérimentation de réformes structurelles ambitieuses.

Le directeur général a exprimé son vif intérêt pour la réflexion engagée ainsi par l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale, légitime à ses yeux notamment par la grande expérience et la totale indépendance de ses membres.

Le groupe de travail présidé par Christian Lambert est composé de Jean-Louis Wiart, rapporteur, de Serge Castello, Jean-Philippe Couture, Philippe Ménard, Emile Pérez, et Hubert Weigel.

## **De quelle police s'agit-il ?**

De la police que l'on appelle communément au secours par le « 17 » dès que l'on rencontre une difficulté dans sa vie quotidienne, sur la voie publique ou dans son domicile, incarnée par le gardien de la paix de l'équipage Police Secours, ou bien de « l'Institution police » popularisée par le cinéma sous le vocable de « grande maison » en référence au commissaire Maigret, et qui reste à travers la préfecture de police de Paris l'ancêtre de l'ossature de l'administration policière ?

Les deux sans doute, mais si « police secours » répond toujours au 17, l'institution police doit impérativement restructurer son organisation et son fonctionnement pour devenir la police nationale unique qu'elle n'est pas encore aujourd'hui, dispersée entre des directions parallèles parfois jalouses de leurs prérogatives et peu enclines à partager leurs compétences et leurs moyens.

Un court rappel historique permet de mieux cerner la situation actuelle.

La police nationale est jeune ; elle ne compte guère véritablement que quelques dizaines d'années et s'est construite par empilement successif de structures créées au gré des missions nouvelles engendrées par l'évolution du besoin de sécurité publique.

Jusqu'à la Révolution, la sécurité était une affaire locale, assurée par la maréchaussée puis la gendarmerie appuyée si nécessaire par la troupe. Ce n'est que le 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qu'à Paris une garde municipale sera substituée à la garde nationale et que seront instaurés sur le territoire national, des commissaires de police dans les villes de plus de 5 000 habitants et des commissaires généraux dans les villes de plus de 80 000 habitants. Les polices municipales seront mises en place peu à peu.

Le préfet de police et ses services apparaîtront à Paris avec l'arrêté du 12 messidor an VIII (soit le 1<sup>er</sup> juillet 1800).

La création des brigades régionales de police mobile en 1907 n'a été qu'un outil opérationnel pour répondre à une forme itinérante de criminalité.

Il faudra attendre la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France pour voir apparaître l'idée d'une police d'Etat présente dans les villes de plus de 10 000 habitants, sans pour autant que soit mise en place au niveau national une organisation structurée tant au plan opérationnel qu'au niveau de la gestion. Ce n'est qu'en 1966, par la loi du 9 juillet « portant organisation de la police nationale » que seront harmonisés les statuts des personnels de la sûreté nationale et de la préfecture de police.

Depuis, au fil des contraintes, des orientations politiques ou de l'évolution de la société, la police nationale n'a cessé de s'étoffer, de s'enrichir de directions et de services nouveaux sans que jamais une réflexion d'ensemble n'ait été véritablement menée.

Le temps est venu de rationaliser cette structure à certains égards polyarchique pour qu'elle devienne véritablement **la police nationale**.

Les préconisations et suggestions rassemblées dans ce rapport résultent de réflexions exprimées au sein de l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale que l'expérience de ses membres, retraités ou en activité, rend parfaitement légitimes, confortées qu'elles ont été par de nombreux échanges avec les représentants des personnels.

La police dont nous parlons est ce grand service public riche de près de 152 000 agents, relevant de corps variés (ouvriers, personnels techniques, personnels administratifs,

personnels scientifiques, adjoints de sécurité, fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application, du corps de commandement et du corps des commissaires) aux compétences multiples, toutes complémentaires et indispensables au bon fonctionnement de l'institution.

Personnels tous différents, mais tous attachés à la police nationale qu'ils considèrent comme « leur maison ». Tous expriment les mêmes satisfactions mais aussi les mêmes maux. Ils espèrent vivement des réformes qui viendront soutenir leur engagement au bénéfice de l'efficacité policière et ainsi répondre aux légitimes attentes de la population en matière de sécurité.

#### **Ces impressions sont résumées dans un constat sans concession :**

- Il existe un réel malaise au sein de l'institution policière, une « coupure entre les corps » comme l'a indiqué le directeur général, dont les causes internes sont multiples (effets de la réforme des corps de 1994, alourdissement des charges, complexité des procédures, mal-être des fonctionnaires qui n'adhèrent plus à un projet commun, perte de motivation, « fossé » générationnel, sentiment que la hiérarchie, voire l'institution reste insensible aux difficultés de la base).

Par ailleurs, au plan matériel et malgré de réels efforts enregistrés au niveau des effectifs, la marge de manœuvre sur le budget de fonctionnement n'existe plus, ce qui interdit toute initiative locale et renforce l'idée d'une forme de désintérêt de l'administration pour les difficultés rencontrées sur le terrain.

- En outre, dans leur vie de tous les jours, les difficultés existentielles exprimées aujourd'hui par nombre de citoyens concernent de la même façon les policiers (train de vie, transports, logement, emploi des conjoints, gardes d'enfant, isolement, éloignement familial...). Ces situations ne sont pas sans effet sur l'état psychologique des fonctionnaires. Des médecins de l'administration évoquent, notamment en Ile de France chez les jeunes policiers (adjoints de sécurité et gardiens de la paix en particulier) des difficultés d'adaptation, voire des regrets quant à leur choix professionnel, nuisibles à leur implication professionnelle.

Plus généralement le nombre de suicides de policiers, quel qu'en soient les raisons profondes, résonne comme autant d'alarmes particulièrement douloureuses.

- D'autre part, la société au service de laquelle s'exerce la police a fortement évolué exprimant globalement mépris de l'autorité, rejet de la règle contraignante, développement de l'individualisme au travers de la sphère internet et des nouveaux réseaux sociaux. On constate une augmentation de la violence et un recul du civisme qui affectent la relation entre le policier et le citoyen alors que, paradoxalement, dans ce contexte général émerge une demande accrue de sécurité.

Dès lors, la sécurité est devenue polymorphe. Elle n'est plus l'apanage des seules police et gendarmerie nationales, des acteurs complémentaires multiples interviennent (polices municipales, services de sécurité para publics -SNCF, RATP- sociétés de sécurité privées)

bouleversant le cadre binaire antérieur (société/représentant de l'ordre) et contraint la police à s'adapter à ce nouveau contexte partenarial.

- Or, au-delà de ces bouleversements sociétaux dans le contexte de la mondialisation, les défis nouveaux se multiplient : terrorisme, crise migratoire, banalisation de la violence, radicalisation de la violence lors des manifestations, trafics en tous genres, fraudes, économie souterraine, trafics de stupéfiants...

La police continue à fonctionner sur des schémas d'organisation surannés (il y a eu peu d'évolutions structurelles fondamentales depuis la loi du 9 juillet 1966), en tuyaux d'orgue, peu propices à la mutualisation des compétences et à l'action en synergie, sans véritable gestion prospective des ressources humaines, de soutien ou d'accompagnement social.



Ces observations révèlent une situation qui s'est sensiblement dégradée au fil du temps, tant en interne dans la relation policier-institution, qu'en externe s'agissant du rôle de l'institution policière dans la société et son environnement en perpétuelle évolution.

L'association des hauts fonctionnaires de la police nationale propose quelques pistes de réflexion.

La première partie du présent rapport est consacrée à la place de la police dans la société à travers le prisme de la situation du policier dans sa vie de citoyen et du policier acteur social dans sa vie professionnelle.

Dans une seconde partie sont formulées des propositions de réorganisation et de nouveaux modes de fonctionnement de la police nationale.

# 1. LA POLICE AU CŒUR DE LA SOCIÉTÉ

## 1.1. Comment replacer le policier au cœur du dispositif de la sécurité

### 1.1.1. D'abord s'intéresser au policier dans sa vie quotidienne

Parmi les priorités relevées, il apparaît indispensable aujourd'hui de tenir compte des difficultés inhérentes à certaines régions (Ile de France, zones touristiques, Alpes Maritimes...) et nécessaire de développer les dispositifs propres à attirer et maintenir les fonctionnaires dans des secteurs peu attractifs. Cet objectif de fidélisation ne pourra être atteint qu'autant que les mesures proposées seront de nature à donner envie au fonctionnaire de s'implanter dans une région. Par exemple une aide à l'accession à la propriété contre un engagement à résidence est un facteur de stabilisation familiale géographique alors qu'un avantage type ASA ne constitue qu'une compensation factice d'une insatisfaction de plus en plus profonde avec le temps.

Les « primo-affectations » de jeunes policiers entraînent souvent un déplacement géographique important qui s'accompagne fréquemment d'une grande solitude. Il convient donc de favoriser leur première implantation territoriale par des initiatives en matière sociale en développant, singulièrement dans les grandes métropoles, les dispositifs suivants :

- Une aide au logement à proximité du lieu d'emploi (par exemple en matière d'accès au logement, obtenir des conditions financières dérogatoires dans les zones en tension, la SNCF offre de ce point de vue un exemple intéressant).
- Une aide à l'activité du conjoint (rapprochement territorial si fonctionnaires bénéficiaires de la loi Roustan), ou soutien dans la recherche d'emploi du conjoint ;
- Une aide au transport, à la petite enfance (garderies, horaires adaptés), l'instauration pour certaines catégories de personnels de l'horaire variable.
- Un soutien psychologique, en évitant les ruptures familiales lors des recrutements et des affectations (revoir les conditions de recrutement et de primo-affectation, les modalités de mutation régionales et nationales).

Ces actions nécessitent une réflexion profonde sur les conditions de recrutement, les modalités d'affectation et de mutation. Le rituel annuel de la rotation massive des effectifs en Ile de France à la faveur des sorties de promotions de gardiens de la paix ou de recrutement de centaines d'adjoints de sécurité est-il une fatalité ? N'y a-t-il pas d'alternative ? D'autant que l'importance des effectifs en cause complique singulièrement les mesures d'accompagnement qui pourraient être déployées.

Ces spécificités de la gestion des ressources humaines dans la police nationale et des besoins légitimes en matière d'accompagnement des personnels nécessitent le renforcement des

moyens mis à la disposition de la direction des ressources et des compétences (DRCPN) qui doit absolument devenir une direction unique de gestion et d'accompagnement des policiers.

L'ampleur et la spécificité des difficultés constatées appellent la création au sein de cette direction d'un véritable service d'action sociale de la police nationale distinct de la sous-direction d'action sociale du ministère de l'intérieur et doté des moyens humains et financiers nécessaires pour satisfaire ces ambitions légitimes.

### *1.1.2. Puis aborder les attentes du policier dans l'exercice de ses missions :*

Les difficultés ressenties par les policiers telles que rapportées par les représentants des personnels rencontrés au cours de nos travaux invitent à explorer plusieurs pistes. Certaines impliquent au plan local le chef de service et la hiérarchie dans leur management au quotidien, d'autres relèvent d'actions de formation, tant initiale que continue des fonctionnaires.

Les principales attentes sont les suivantes :

- Restaurer une chaîne hiérarchique dans laquelle chacun a sa place et interagit sur l'ensemble. Permettre une meilleure connaissance des autres corps et de leur articulation fonctionnelle.
- Responsabiliser le fonctionnaire quelque soit son grade ; l'associer à un projet de service (définition en commun des objectifs, des critères d'évaluation, analyse partagée des résultats et engagement sur les mesures correctrices éventuelles); l'impliquer afin de lui permettre de retrouver une position sociale reconnue (par exemple en redonnant de l'initiative aux patrouilles).
- Développer au sein du corps d'encadrement et d'application (CEA) des filières professionnelles (investigation, sécurité publique, maintien de l'ordre...) dans lesquelles chacun en fonction de ses aptitudes ou de ses aspirations pourra s'épanouir dans un parcours professionnel enrichissant. A ce sujet il faut souligner l'importance de l'entretien d'évaluation et la suite donnée aux besoins de formation exprimés.
- Développer la solidarité opérationnelle entre les agents de tous grades, dans le respect des règles de droit et de la déontologie.
- Développer la coopération entre services (être complémentaires et non concurrents), favoriser la mutualisation entre les services en charge de la sécurité intérieure.

Toutes ces préconisations passent par des actions sur les programmes de formation tant initiale que continue, avec une recherche de modules de formation communs à différents corps pour développer la pratique de la complémentarité opérationnelle et « du travailler ensemble » au quotidien. Sans doute faut-il tirer davantage parti de l'intégration dans un même établissement public des écoles de formation des commissaires et des officiers.

Par ailleurs les conditions matérielles d'emploi (locaux, outils informatiques, véhicules....) participent également à entretenir la motivation des personnels. Trop de bâtiments sont inadaptés ou vétustes voire indignes. Quant aux véhicules, nombre d'entre eux devraient même être retirés de la circulation.

Un plan pluriannuel de « rattrapage » intégré à une loi de programmation permettrait de corriger certaines situations matérielles obsolètes et d'insuffler un regain de dignité et de fierté aux policiers.

Les difficultés exprimées aujourd'hui relèvent moins de questions d'effectifs que de la définition des missions. L'augmentation des effectifs à budget constant limite les capacités budgétaires affectées au fonctionnement des services (comme a pu le signaler le Sénat lors de l'examen de la loi de finances 2019 en soulignant notamment la dégradation préoccupante du ratio dépenses de personnel/ensemble des crédits).

Des pistes de réflexion mériteraient d'être mieux exploitées pour retrouver des effectifs de police opérationnels sans recours à des recrutements supplémentaires de fonctionnaires actifs :

- La rationalisation et la mutualisation de l'emploi des effectifs dans la réalisation de certaines missions.
- La gestion des heures supplémentaires et les modalités de leur paiement qui seraient sans doute de nature à augmenter la disponibilité opérationnelle des effectifs.
- Et plus simplement encore, la mise en place sur la base de nomenclatures des emplois dans les services, d'une véritable substitution par des personnels administratifs ou techniques des personnels actifs affectés à des missions administratives sans lien avec l'activité de police opérationnelle.

Par ailleurs, le « vieillissement » excessif des effectifs constaté dans certains services pourrait être corrigé par une clarification de la situation des fonctionnaires dits actifs au regard de l'âge de cessation d'activité et du cumul emploi-retraite. En effet, les statuts particuliers des corps actifs de police fixent des âges limites d'activité afin de tenir compte de la pénibilité de certains métiers, et aussi de maintenir par un renouvellement programmé des effectifs la capacité opérationnelle optimale des personnels. Or, les règles de gestion relatives à l'ouverture des droits à pension et à l'âge de départ à la retraite modifiées ces dernières années ont considéré les personnels de police à l'égal des autres fonctionnaires civils sans tenir compte des spécificités statutaires. Ainsi tous les policiers peuvent bénéficier de la prolongation d'activité ouverte par la loi du 17 décembre 2008 sous certaines conditions d'aptitude. Dans le même temps, ils se voient opposer la règle restrictive du cumul emploi-retraite instauré par l'article 19 de la loi du 20 janvier 2014. Il en résulte que les personnels ayant atteint l'âge de cessation d'activité fixé par le statut particulier de leur corps qui s'investissaient auparavant dans les métiers de la sécurité, aujourd'hui devenus incontournables dans la nécessaire co-production de sécurité, voire du continuum de sécurité, font défaut ; ils préfèrent très logiquement prolonger leur activité dans la police nationale.



Dans un rapport précédent (joint au dossier) l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale suggère d'ajouter, sous certaines conditions, les métiers de la police aux dérogations de l'article 19 de la loi précitée.

## **1.2. Comment replacer la police au cœur de la cité**

Nul ne conteste le rôle éminemment social de la police. Or quelle place la police joue-t-elle aujourd'hui dans notre société bouleversée par une évolution technologique toujours plus performante et déshumanisée ? L'exercice du métier de policier est sans aucun doute rendu plus difficile encore aujourd'hui en raison de l'influence des réseaux sociaux qui exercent une pression constante.

Dans une société confrontée à des défis multiples (terrorisme, trafics internationaux, immigration clandestine, violences, insécurité ...) la police apparaît souvent comme le recours le plus accessible et disponible en permanence.

L'augmentation des menaces et du même coup des attentes de nos concitoyens a multiplié les sollicitations des services et réduit les capacités de réponse de l'institution. Le policier accaparé par des demandes multiples s'est peu à peu éloigné du terrain et du contact avec la population.

La demande croissante de sécurité a conduit à la multiplication des acteurs. Elle oblige les services de police et de gendarmerie, qui demeurent responsables au premier chef, à revoir leurs méthodes de travail en collaboration avec tous les nouveaux acteurs de la sécurité (polices municipales, services de sécurité para publics - RATP, SNCF, aéroports de Paris, sociétés de sécurité privée, etc.) mais aussi avec les divers partenaires sociaux impliqués (élus locaux, associations, bailleurs sociaux, autres administrations de l'Etat...).

Dans ce nouvel environnement où émerge une forme de « co-production » de sécurité, il devient urgent de remettre la police et la gendarmerie au cœur du dispositif de sécurité et de rappeler qu'il leur revient, en qualité de responsables en titre de la sécurité publique, de piloter les opérations, de coordonner les actions et de contrôler tous les autres acteurs (embauche, formation, action).

Ce nouvel environnement professionnel nécessite une bonne connaissance des multiples acteurs et oblige à pratiquer de nouvelles méthodes de concertation et de travail en commun.

Le policier doit être « connu et reconnu » dans sa qualité d'acteur référent en matière de sécurité. La participation de la police aux actions locales de prévention de la délinquance et de la radicalisation ainsi que sa présence au sein des comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) sont indispensables. Leur implication dans la vie de la cité doit être confortée par la multiplication de patrouilles pédestres capables de répondre

sur place aux sollicitations des habitants et par la participation aux réunions de conseils de quartier. Tout ce qui participe au rapprochement police-population doit être privilégié.

Si les nouvelles technologies scientifiques ou informatiques ont sensiblement amélioré les pratiques professionnelles et l'efficacité policière, l'exercice de la police du quotidien relève avant tout des sciences humaines et du relationnel.

Il est donc nécessaire, nonobstant la part croissante que les nouvelles technologies doivent prendre dans les cursus de formation, de développer la formation et la pratique des policiers sur le plan de la connaissance des rôles, prérogatives et missions de chacun des acteurs locaux de la sécurité. La police du quotidien exige une parfaite connaissance du terrain et des populations qui y vivent.

Parallèlement les nouvelles technologies indispensables à la résolution de certaines enquêtes mais tout aussi bien exploitées par les réseaux criminels ou délinquants requièrent aujourd'hui des policiers un niveau d'expertise et de compétence dans la lutte contre la cybercriminalité que nos formations policières traditionnelles ne peuvent apporter.

Cette situation nouvelle suscite trois réflexions majeures :

- Comment assurer le recrutement, hors du cadre rigide et inadapté des concours et des statuts, des spécialistes indispensables aujourd'hui aux services de police (langues, informatique, sciences...) que nos écoles de police ne sont pas capables de former ? Des règles statutaires nouvelles sont nécessaires ; d'autres administrations parviennent à surmonter ces obstacles.
- Dans le même esprit, il est nécessaire aujourd'hui d'examiner la place faite, dans l'organisation et les statuts de la police nationale, aux corps des spécialistes de la police scientifique qui sont devenus un support essentiel dans les missions de la filière judiciaire.
- Les nouvelles technologies qui s'imposent désormais aux forces de sécurité et les coûts qu'elles génèrent (notamment pour la formation et l'achat de matériels) constituent autant de dépenses nouvelles qui incitent à développer la mutualisation des compétences et des moyens entre la police et la gendarmerie.

Les deux forces sont confrontées aux mêmes problématiques (lutte contre la cybercriminalité, synergie à développer en matière de police scientifique ...).

Une modernisation des règles statutaires et de gestion des services de police s'impose, de même qu'une approche beaucoup plus volontariste de la complémentarité police-gendarmerie.

La recherche d'une plus grande proximité avec les citoyens va créer de leur part des attentes en retour. Aussi la réussite d'un tel projet nécessite-t-elle également un rapprochement avec les services de la justice afin que le suivi judiciaire des affaires soit assuré dans des délais raisonnables, posant inévitablement la question des moyens de la Justice et de la

simplification des règles de procédure. L'amélioration de l'efficacité police-justice est à ce prix.

## **2. LA POLICE DANS SON ORGANISATION ET SON FONCTIONNEMENT**

La pluralité d'acteurs de la sécurité rend encore plus nécessaire l'unité de la police nationale dont la tendance, chacun le sait, est à un fonctionnement « en tuyaux d'orgue » constitués par des directions centrales organisées verticalement sans réelles liaisons fonctionnelles entre elles.

Lors de son intervention en clôture de la dernière assemblée générale de l'association, le directeur général de la police nationale a rappelé avec force qu'il n'y a qu'une police nationale ! Mais quel que soit la force de l'affirmation, celle-ci ne suffira pas pour atteindre l'objectif d'unité indispensable pour permettre à la police nationale d'affronter les défis d'aujourd'hui et de demain.

C'est la raison pour laquelle les membres de l'association des hauts fonctionnaires de la police nationale estiment qu'il est nécessaire de conduire une réflexion de fond sur l'organisation de la police nationale.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que son organisation n'a pas fondamentalement changé depuis la loi du 9 juillet 1966 que d'aucuns retiennent comme l'acte fondateur de la police nationale alors que cette loi n'a fait qu'harmoniser les statuts des personnels affectés d'une part dans les services de la sûreté nationale et d'autre part à la préfecture de police.

Beaucoup reste encore à faire pour bâtir l'édifice unique. Trois axes d'action nous semblent prioritaires : renforcer la direction générale de la police nationale, clarifier la situation de la région Ile-de-France, revoir la structure et l'organisation territoriale des services.

### **2.1 Renforcer la direction générale de la police nationale**

La nécessité de renforcer l'organisation de la direction générale pour en faire un véritable organe de direction opérationnelle des services, quelque soit leur spécialité est désormais largement partagée. Il paraît indispensable de renforcer l'unité de commandement au plus haut niveau et la cohésion des services, la circulation et le partage de l'information et partant, la convergence des actions vers l'atteinte des buts assignés.

Ce renforcement exige :

- De réaffirmer l'autorité du directeur général sur l'ensemble des directions et services qui concourent aujourd'hui aux missions de la police nationale (y compris les plus

récentes telle la direction générale de la sécurité intérieure et la direction centrale de la formation et du recrutement), mais aussi la préfecture de police de Paris.

- De créer auprès du directeur général, un poste de directeur général adjoint doté lui aussi, au nom du directeur général, d'une autorité opérationnelle sur l'ensemble des directeurs spécialisés généraux ou centraux de la police nationale. Tout en réaffirmant son attachement à la direction générale de la police nationale, il conviendra, s'agissant de la DGSI, de tenir compte des enjeux qui lui sont propres eu égard à son intégration à la « communauté du renseignement » et à la spécificité de certaines de ses contraintes.
- De placer sous l'autorité du directeur général adjoint, un état-major opérationnel, l'état-major de la police nationale, composé des représentants des directions centrales et de la préfecture de police, véritable autorité opérationnelle des directions territoriales.

Les directions centrales actuelles étant en charge de l'organisation des services, de l'élaboration des doctrines d'emploi et d'une gestion des ressources humaines de proximité (connaissance des personnels, propositions d'avancement...). Les directions zonales CRS pourraient être supprimées au profit d'une gestion centralisée à la direction centrale en étroite liaison avec l'état-major de la direction générale et des relais territoriaux allégés.

- De renforcer la direction des ressources et des compétences (DRCPN) tant les sujets de ressources humaines et budgétaires apparaissent prégnants et nombreux dans le mal-être exprimé par les policiers. Ce renforcement devrait tendre à fusionner en une direction ou une sous-direction unique les services de ressources humaines (parfois pléthoriques) existants dans les directions centrales, et véritablement unifier cette gestion des ressources humaines, pierre angulaire de toute réforme de fond. Une gestion des ressources humaines de proximité trouvera sa place dans le cadre de la réorganisation organique et territoriale proposée infra. La gestion s'en trouvera unifiée et simplifiée et sera assurée selon l'axe DRCPN-Secrétariat pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)-direction territoriale.

Par ailleurs, dans ce contexte, s'agissant de la gestion des moyens, sans doute sera-t-il utile d'examiner la possibilité de rendre aux chefs de service territoriaux une part d'initiative budgétaire notamment pour être en mesure de résoudre nombre de difficultés concrètes du quotidien qui concourent à perturber le bon fonctionnement des services et irritent inutilement les personnels.

Le renforcement nécessaire concerne également le recrutement et la formation tant le constat a mis en évidence des attentes et des besoins avec, comme rappelé supra, une attention particulière portée aux spécialistes. Est-il opérant que le recrutement des contractuels, dont on sait par définition qu'ils concernent les spécialités dont l'institution a besoin mais qu'elle ne sait produire échappe à la compétence de la nouvelle direction centrale du recrutement et de la formation ?

De même, une véritable direction ou sous-direction de l'action sociale « police nationale » doit être organisée, dotée des moyens nécessaires pour répondre aux difficultés spécifiques des policiers. C'est l'intérêt de l'institution qui doit s'attacher à accueillir, accompagner et soutenir dans leur vie quotidienne les personnels dont elle attend une disponibilité totale dans leur service d'affectation. La qualité du service rendu n'en sera que meilleure. L'accès au logement, l'activité du conjoint, la garde des enfants... sont des sujets qui méritent sans doute de meilleures réponses qu'actuellement même si certaines doivent être dérogatoires au droit commun.

Il est important à nos yeux de renforcer également le rôle des organismes de protection sociale complémentaire mutualistes. En effet les risques spécifiques liés au métier de policier, et plus largement aux forces de sécurité intérieure militent pour la mise en œuvre de services de soutien et d'accompagnement santé spécialisés. A titre d'exemple, la mutuelle Interiale réalise depuis six ans auprès de ses adhérents, en partenariat avec les services de médecine du ministère de l'intérieur un « baromètre santé et prévention » annuel qui permet de piloter utilement ces politiques de santé publique. Une telle initiative mériterait d'être étendue à l'ensemble des forces de sécurité.

Enfin, permettre au directeur général de disposer d'un véritable « service communication » à même de porter la voix de l'institution policière dans notre société surmédiatisée qui nécessite une vigilance et une réactivité constantes.

Dans ce contexte nouveau, la préfecture de police de Paris doit être, à l'instar des autres acteurs majeurs de la sécurité en France que sont les directions centrales ou générales, logiquement placée sous l'autorité fonctionnelle du directeur général de la police nationale.

## **2.2. Clarifier la situation particulière de l'Ile de France.**

La situation spécifique de Paris a justifié la création d'une structure administrative particulière, la préfecture de police, qui s'est vue attribuer, outre les compétences en matière de sécurité au sens large, nombre de pouvoirs confiés ailleurs sur le territoire national aux autorités municipales.

Depuis l'arrêté du 12 messidor an VIII, la répartition des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris ont peu évolué; les modifications intervenues depuis lors ont principalement concerné le statut de Paris et celui du département. Mais c'est surtout la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui tend à restaurer le droit commun en matière de sécurité publique, transférant au maire de Paris nombre de pouvoirs détenus jusqu'alors par le préfet de police de manière dérogatoire.

Dans le même temps, l'évolution de la société, de la délinquance et de la criminalité, l'internationalisation des trafics criminels ou frauduleux, l'immigration clandestine, le développement du terrorisme, le développement des réseaux sociaux... appellent une

adaptation de l'organisation territoriale des forces de police qui doivent pouvoir s'appuyer sur une information fluide et rapide, renforcer leurs moyens d'analyse, améliorer leur coordination et leurs capacités de riposte dans des domaines multiples.

Précisément à Paris dans les domaines de la police judiciaire et du renseignement, mais aussi de la gestion de l'ordre public, plusieurs événements récents montrent que le territoire de la préfecture de police ne doit plus être considéré comme une entité hermétique, spécifique et différente du territoire national.

L'intégration de la préfecture de police dans l'architecture nouvelle des structures de la direction générale proposée supra conduira à un rapprochement fonctionnel du directeur général et du préfet de police désormais solidaires dans l'atteinte des objectifs parisiens.

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans cette logique d'évolution devenue nécessaire de l'organisation territoriale de la police nationale dans son volet parisien.

-En matière de police judiciaire et d'anti-terrorisme tout d'abord :

La préfecture de police, hors la scission de la direction de la sécurité publique puis la création de la police d'agglomération en 2009 n'a guère modifié son organisation. Or aujourd'hui, toute l'action policière se trouve confrontée à des phénomènes de délinquance et de criminalité qui font fi des anciens schémas opérationnels et des organisations dépassées devenus obsolètes.

Si effectivement Paris capitale et siège de nombreuses institutions doit être considérée de manière particulière au regard de la sécurité et de l'ordre publics, en revanche, quelle justification apportons nous aujourd'hui à l'existence d'une direction de la police judiciaire ou d'une direction du renseignement propres à la préfecture de police, distinctes des directions centrales au risque de ralentir la circulation de l'information ou de compliquer les procédures et de réduire l'efficacité des moyens au moment de l'action?

La question de l'intégration de ces deux directions parisiennes dans des directions régionales étendues à l'Île de France et intégrées aux directions centrales correspondantes mérite à tout le moins d'être posée.

Le RAID et le GIGN disposent aujourd'hui chacun de structures décentralisées déployées sur l'ensemble du territoire national. Ces deux services ont rapproché leurs procédures et techniques d'intervention. Ils sont en capacité, grâce aux protocoles de coopération entre eux de se suppléer. Dans ces conditions, faut-il maintenir une troisième unité d'intervention propre à la préfecture de police? Ne pourrait-on, par exemple, imaginer à Paris à la place de la brigade de recherche et d'intervention (BRI) actuelle, une antenne territoriale du Raid, la nouvelle direction régionale de police judiciaire d'Île de France disposant de sa BRI classique dans la lutte contre le banditisme ?

-En matière de sécurité des frontières et de lutte contre l'immigration clandestine:

La situation particulière de l'Île de France en matière de trafics internationaux et d'immigration clandestine nécessite sans aucun doute une meilleure collaboration entre les (trop nombreux) services parisiens qui en ont aujourd'hui la charge. L'importance de la circulation transfrontière en région parisienne paraît justifier une réflexion sur la création d'une direction zonale Ile de France de la police aux frontières rattachée à la direction centrale correspondante et compétente en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Par contre le préfet de police demeurerait, à l'échelle de la zone Ile de France, responsable de la sécurité publique dans les transports et de l'ordre public dans les aéroports.

-En matière de sécurité publique du quotidien et de l'ordre public :

Si la création de la police d'agglomération en 2009 ne paraît pas devoir être remise en question car elle répond parfaitement aux objectifs qui ont présidé à sa mise en place, en revanche la radicalisation de la violence constatée ces dernières années et les formes nouvelles des troubles à l'ordre public méritent de s'interroger sur la nécessaire adaptation des structures et des méthodes d'action.

La multiplication des actions de masse inorganisées qui mêlent maintien de l'ordre traditionnel, violences urbaines et délinquance classique nécessitent aujourd'hui à Paris, de plus en plus l'intervention conjointe et simultanée des effectifs des deux directions, direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (DSPAP) et direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC). Si les spécialisations techniques demeurent nécessaires et la complémentarité dans l'action indispensable, en revanche on peut valablement s'interroger sur la pertinence du maintien de deux structures hiérarchiques parallèles au risque de voir cette dualité de compétence et de responsabilité nuire à l'efficacité de l'ensemble.

La complexité et la sensibilité de ces opérations appellent, sous l'autorité du préfet de police, une unité de commandement sur le terrain. Pour rappel, le modèle de la gestion des événements de 1968 (une autorité : le préfet de police, un directeur : le directeur de la sécurité publique, animant une direction formée d'unités certes spécialisées mais relevant de la même chaîne hiérarchique responsable) ne paraît pas à cet égard périmé.

-En matière de gestion des personnels et des moyens :

Si la fusion récente des deux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles au sein d'un seul secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) a permis la mutualisation de nombreux services de gestion, force est de constater, au terme de quelques années de fonctionnement, que la complexité du dispositif notamment dans le domaine de la gestion immobilière et du suivi de l'entretien des bâtiments au quotidien en grande couronne n'est pas sans provoquer quelque agacement.

En effet, le ressort du SGAMI placé sous l'autorité du préfet de police est compétent sur un territoire dont une partie relève fonctionnellement de l'autorité du directeur général de la police nationale. Il est aisé d'imaginer les difficultés « kafkaïennes » que la gestion de petits

problèmes techniques souvent récurrents peut susciter. Or ces questions qui touchent au fonctionnement quotidien des services locaux ont un impact direct sur le bien-être professionnel des fonctionnaires et donc sur leur efficacité. Sans doute une expertise serait-elle nécessaire afin de résoudre plus rapidement ces difficultés souvent mineures mais dont la persistance irrite.

Le volet « ressources humaines », et notamment la centralisation de la gestion des personnels de police, devra être étudié dans le contexte de la réflexion à conduire sur le renforcement des missions et moyens apportés à la direction des ressources et des compétences proposé supra. La direction des ressources humaines de la préfecture de police sera naturellement en mesure d'apporter une complémentarité non négligeable à la direction des ressources et des compétences de la police nationale.

### **2.3. Proposer une nouvelle organisation territoriale de la police nationale.**

Depuis la loi du 23 avril 1941 (étatisation de la police nationale dans les communes de plus de 10 000 habitants), la loi du 9 juillet 1966 (portant organisation de la police nationale par fusion des statuts des personnels de la sûreté nationale et de la préfecture de police) et plus récemment en Ile de France la création de la police d'agglomération en 2009, les structures et l'organisation des directions et services de police n'ont pas fondamentalement été modifiées.

Hormis la tentative « avortée » de la départementalisation au début des années 90, seules des petites créations, fusions de services sont intervenues ponctuellement pour s'adapter à l'évolution de la délinquance et de la criminalité.

L'évolution rapide de notre environnement, l'internationalisation des phénomènes, l'individualisation de notre société, le développement des nouvelles technologies, obligent les services à devoir sans cesse s'adapter à ce monde nouveau. A cette évolution globale, plutôt que des réorganisations ponctuelles, il est temps de réfléchir à une organisation globale qui potentialiserait tous les moyens disponibles au sein de la police nationale.

Aussi, dans le prolongement du renforcement de la direction générale de la police nationale une réforme organique et territoriale des services de police paraît-elle devoir s'imposer, l'idée maîtresse étant la recherche de plus de mutualisation entre les services en charge de la sécurité intérieure.

De ce point de vue sans doute serait-il utile également, afin de rationaliser les moyens engagés, de redéfinir pour certains départements la répartition des compétences territoriales entre la gendarmerie et la police nationales. Ces transferts de compétence complèteraient la suggestion formulée supra de mutualiser certaines missions communes aux services de police et de gendarmerie spécialisés dans les domaines exigeant une haute technicité (police technique et scientifique, lutte contre la cybercriminalité...).



Dans le schéma d'organisation policière proposé, un directeur territorial unique (zone de compétence à définir), relevant de l'autorité directe du directeur général via son état-major est responsable dans son ressort territorial des différentes filières de police : sécurité publique, ordre public, renseignement territorial, investigation, police aux frontières, formation, et autant que nécessaire, sécurité intérieure.

Epaulé par un état-major il lui appartient de fixer des objectifs aux différents services placés sous son autorité, de veiller, dans la filière investigation à coordonner les missions des services de police judiciaire à compétence nationale et celles des services judiciaires locaux, d'assurer aux chefs de service de son ressort les moyens nécessaires à la gestion des services d'ordre ou de répondre ponctuellement aux violences urbaines ...

L'expérimentation lancée par le DGPN d'une zonalisation de la police dans les Hauts de France devra être suivie avec intérêt, étant noté au cas particulier, que la zone correspond exactement à la région correspondante.

Si l'échelon zonal demeure pertinent s'agissant du niveau déconcentré de gestion logistique (SGAMI) et de gestion de crise, il semble que parallèlement, une autre expérimentation devrait être lancée dans une zone composée de plusieurs régions de façon à pouvoir déterminer l'échelon le plus adapté (zone ou région ?) comme relais territorial de la direction générale.

Si comme suggéré, la direction générale renforce son autorité opérationnelle sur l'ensemble des services de police en charge de la sécurité publique, l'échelon régional s'imposera alors naturellement, l'idée maîtresse étant que le directeur régional puisse intervenir à l'échelle d'un même bassin de délinquance pour, par exemple, envoyer ponctuellement et pour une durée très limitée, des renforts d'une circonscription départementale vers une autre.

L'échelon zonal et la taille trop importante de certaines nouvelles régions nous paraissent parfois largement dépasser le cadre territorial idéal selon ces critères de management, de complémentarité et d'efficacité.

Une réflexion doit alors être lancée en vue de l'élaboration d'un schéma d'organisation territoriale des services non plus en structures spécialisées parallèles autonomes, mais en filières complémentaires intégrées dans une entité fonctionnelle unique, coordonnées par la même et unique chaîne hiérarchique opérationnelle : directeur général-directeur zonal-directeur régional-directeur départemental.

Bien sûr selon leur spécialisation les services pourront disposer d'une présence départementale, régionale ou zonale mais toujours inscrite dans ce même schéma hiérarchique territorial et soumise, selon le cas, à l'autorité préfectorale territorialement compétente.

Complétée en Ile de France par la réorganisation suggérée de la préfecture de police, une telle organisation territoriale serait véritablement de nature à unifier la police nationale.



## Conclusion

Nos propositions portent essentiellement sur la simplification et la rationalisation de l'organisation policière, sur la mutualisation de certains services et sur de nouvelles méthodes de fonctionnement et de management.

Elles portent également sur le renforcement indispensable de la direction des ressources et des compétences de la police nationale dans les trois volets de ses compétences: gestion des ressources humaines, gestion budgétaire et action sociale.

Leur mise en œuvre nécessitera certes une profonde refonte de l'architecture des services, de la cartographie des emplois et des nomenclatures des postes.

Les moyens humains et budgétaires alloués aujourd'hui à la police nationale devraient pouvoir suffire pour mener à bien cette ambitieuse réforme, indispensable pour redonner sens à la mission du policier et accroître son efficacité, au bénéfice de nos concitoyens particulièrement soucieux de leur sécurité.

## **PERSONNES RENCONTRÉES :**

### **Anciens DGPN :**

- Michel GAUDIN
- Frédéric PECHENARD
- Claude BALAND
- Jean-Marc FALCONE

### **Représentants des personnels :**

- SNAPATSI : Nathalie MAKARSKI, Bénédicte VERDIN
- Unité SGP FO : Rocco CONTENTO, Didier PONZIO, Jérôme MOISANT
- ALLIANCE : Frédéric LAGACHE, Olivier HOURCAU, Stanislas GAUDON
- UNSA-Police : Philippe CAPON
- SYNERGIE-Officiers : Patrice RIBEIRO, Isabelle TROUSLARD
- SCSi : Jean-Marc BAILLEUL, Didier RENDU
- SICP : Olivier BOISTEAUX, Jean-Paul MEGRET
- SCPN : David LE BARS
- SNIPAT : Georges KNECHT contacté sans réponse

### **Organisme de protection sociale :**

- Mutuelle INTERIALE : Gilles BACHELIER, Laurent MICHEL