



CLUB CONVAINCRE DU RHONE

Conférence du mardi 17 décembre 2024

Lutter contre l'insécurité, pour une politique efficace de la sécurité publique

par Jean-Luc NÉVACHE

Conseiller d'Etat, ancien directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur

Depuis plusieurs décennies, la sécurité arrive en deuxième position des préoccupations des Français. Le niveau élevé de l'insécurité perçue correspond-elle à une aggravation de la situation réelle constatée et / ou de la situation réelle vécue ?

Mais de quelle délinquance parle-t-on ? Atteintes aux biens, atteintes aux personnes, violences, incivilités, grand banditisme, trafic de drogue ?

Quel est l'état réel de la situation et du continuum de sécurité entre la ou les polices et la justice ?

La « police de proximité », supprimée en 2003 par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, constitue-t-elle LA solution ? En quoi consiste-t-elle ?

Quelle politique pour la police ?

Jean Luc Névache est un ancien préfet, directeurs de deux cabinets du ministre de l'Intérieur. Il est en ce moment au Conseil d'Etat.

La gauche est toujours un peu gênée aux entournures sur les questions de sécurité. On sent bien l'attente de la population. Que serait une politique de sécurité publique qui ne serait pas d'abord de la répression mais qui soit efficace ?

Comme président du conseil d'administration de l'École de Police de Saint Cyr au Mont d'Or, j'ai gardé un bon contact avec les milieux policiers ;

Les forces de sécurité en France

Que sont les forces de sécurité. 100 000 gendarmes, 140 000 policiers de la police nationale. 100 000 sont en tenue. On est revenu aux chiffres de 2005. La baisse liée à la réforme Sarkozy est effacée. Elle était un effet de la réforme Sarkozy. Hollande les a remontées lentement. Les départs en retraites plus nombreux depuis 7 ans ont freiné les hausses annoncées.

Il y a environ 40 000 policiers municipaux en tenue. Il y a aussi des pseudo polices publiques : RATP, SNCF, bailleurs sociaux en Ile de France ont des forces de sécurité qui interviennent uniquement dans leur domaine. Ils sont de droit privé mais la différence en service est peu visible.

La sécurité privée regroupe 200 000 personnes, presque autant que police nationale et gendarmerie regroupées. Ce chiffre monte très vite : 150 000 agents voici 5 ans.

Pour le moment, aucune coordination entre ces forces n'existe ni dans les textes ni sur le terrain.

L'encadrement de la Police Nationale et de la gendarmerie

Dans la Police Nationale, la Réforme Corps et Carrière a pris place en 2005, Sarkozy était ministre de l'Intérieur. Les commissaires sont restés environ 1600. Les inspecteurs de police sont devenus lieutenant, capitaine et commandant de police. Ils sont passés de 12000 à 7000, en forte réduction donc depuis 20 ans. Les gardiens de la paix sont donc moins encadrés qu'auparavant. Les nouveaux officiers de police se sont éloignés des gardiens.

Une patrouille d'intervention n'a plus d'officier. Depuis cette période, on a créé les gendarmes et policiers adjoints. Ce ne sont pas des policiers, ils ont un contrat public et ne peuvent rester que 3 ans dans cette position. Ils doivent réussir le concours de police pour rester. Dans une patrouille à 4, on voit un ou deux policiers adjoints avec leurs épauettes bleues. Le policier plus ancien a moins de 4 ans d'ancienneté. La présence sur la voie publique est donc assurée par des personnes récemment arrivées et avec peu d'expérience.

La gendarmerie, par contre, a conservé son encadrement intermédiaire.

Une police pauvre

La police est pauvre. IL y a une obligation réglementaire d'entraînement au tir de 3 exercices par an avec 10 balles. Un tiers de policiers ne font pas les 3 exercices, 10% n'ont fait aucun exercice par manque de moyen (stand de tir, manque de personnel). L'âge moyen des véhicules est de 7 ans avec plus de 150 000 km.

Les commissariats sont très dégradés. Toutes les administrations de l'Etat qui changent de mobilier envoient leurs meubles aux policiers pour une seconde vie. Les moyens supplémentaires sont mis depuis des années sur les rémunérations, pas sur les moyens. C'est le résultat d'un accord entre les ministres et les syndicats et conduisant à des salaires raisonnables. Du coup, certains maires s'interrogent sur le fait de fournir les équipements pour laisser les rémunérations à l'Etat.

Les missions et l'image

Les missions de la police se distinguent de celles des autres polices européennes.

- C'est une police d'ordre et d'institution avant d'être une défense des citoyens orientée sur la délinquance. A l'étranger, les manifestations sont très peu encadrées. Historiquement notre police est formée pour ce maintien : CRS et gendarmes mobiles n'existent pas dans les autres pays.
- La lutte contre les stupéfiants prend une grande place dans le temps de travail des policiers pour une efficacité très faible. Les consommations en France sont les plus élevées d'Europe pour des ressources policières les plus fortes.
- La police de voie publique, de prévention a quasiment disparu. Elle est essentiellement municipale. Le chiffre officiel est 37% du temps sur la voie publique, y compris toutes les interventions appelées par le 18. En pratique, il n'y a aucune présence de préventions.

L'image de la gendarmerie est meilleure que celle de la police. Les deux images ont bien remonté depuis la crises des gilets jaunes qui lui avait fait perdre 25 points. A ce jour 80% des français en ont une bonne image mais 60% pensent que la police peut faire un usage disproportionné de la force. Une image donc un peu ambiguë.

La délinquance et la criminalité

La délinquance est compliquée à mesurer. La connaissance statistique est médiocre. Le service statistique n'a été créée qu'en 2014. L'indicateur est peu fiable car il se base sur l'activité policière : est mesurée la présence policière face aux appels de la population. Ce qui s'est passé n'est pas connu de la police. Ainsi seuls 21% des cas de violence sont connus.

Les enquêtes de victimation sont plus fiables et permettent de connaître ce taux de non-déclaration. La réalité de la sécurité, le sentiment d'insécurité sont issus de ce que vivent les gens.

La grande criminalité, les homicides ont baissé de façon constante entre 1946 et 2018 mais ils augmentent de façon forte depuis 5 ans : on voit depuis une hausse de 40% liée aux assassinats liés aux stupéfiants.

Les violences à personnes sont en hausse. Ce sont les violences les mieux déclarées.

La délinquance juvénile monte : les jeunes de 13 à 18 ans sont plus violents, plus délinquants et plus jeunes. Les centres éducatifs fermés ont eu des résultats médiocres. On ne sait pas traiter ce sujet. L'ordonnance de 45 a vieilli mais on sait comment prendre le sujet.

Le taux d'élucidation et son ressenti :

Le taux d'élucidation

- des cambriolages est de 10%, mieux que le ressenti.
- des violences à personnes est de 15%
- des homicides arrive à 65%. Il reste 35% d'homicides non élucidés, en particulier les règlements de compte, donc le trafic de stupéfiants.

Les questions de sécurité ou de délinquance ne sont pas les premières préoccupations des français. Ce sont l'emploi et le pouvoir d'achat. La délinquance arrive ensuite mais

de manière constante. Le taux de préoccupation est variable selon l'âge, la catégorie professionnelle, l'habitat, le taux de pauvreté...

Police et justice : les incarcérations

Le principal syndicat de policiers, Alliance, marqué bien à droite répète que le problème de la police, c'est la justice : les magistrats relâcheraient les délinquants. Depuis cet été, le nombre d'incarcérés bat les records avec 80 000 prisonniers, plus 15 000 personnes sous bracelets. Il y en avait 55 000 au moment du Covid. Pourtant, l'impression de sécurité n'a pas changé.

Le nombre de personnes passant en prison depuis 20 ans est stable, c'est la durée qui explique la hausse ; Entre 1970 et 2020, la durée moyenne des peines a doublé pour des infractions équivalentes. La justice est-elle plus laxiste ?

20% des personnes incarcérées sont des étrangers pour une proportion de 7% dans la population. Elles sont trois fois plus incarcérées que le reste de la population. Dans les pays voisins, les étrangers sont à 25 ou 30% en prison pour une proportion similaire dans la population. La France incarcère de manière moins sélective que les autres pays.

Une spécificité française : les femmes sont très peu incarcérées (3%) : il y a en le double chez nos voisins.

Il y a donc 100 personnes incarcérées pour 100 000 habitants. L'Espagne est à 130, l'Allemagne à 77. Faut-il vraiment augmenter le nombre de personnes incarcérées ? Le taux de récidive est passé à 11%. Il a doublé en 10 ans, ce n'est pas bon signe.

La manière dont on traite les mineurs, les questions d'alternative à l'incarcération, la justice ne paraissent pas justifier les critiques. Mais le service public de la police est en crise assez sérieuse.

Organisation générale entre police et gendarmerie

L'organisation générale entre gendarmerie et police nationale date de 1941. Avant, la police n'était que municipale. Seule la police judiciaire était nationale. Police et gendarmerie se répartissent le territoire : les villes de plus de 15 000 habitants pour la police. Aucun département n'est sans policier ou sans gendarme. Cela n'a pas de sens opérationnel. On l'explique par le fait qu'il faut que les juges puissent avoir le choix pour les affaires judiciaires. Mais ces services pourraient être régionaux. Il reste un vieux fonds de ne pas mettre tous les œufs dans le même panier. Il faut pouvoir s'appuyer sur l'autre. C'est peu crédible et très inefficace. Le commissariat de Mende a 53 policiers, soit une permanence de moins de 7 policiers présents en moyenne, donc en pratique 3 policiers la nuit !

Une trentaine de départements ont un ou deux commissariats, cela n'a pas de sens. Inversement on devrait pouvoir retirer la gendarmerie des grandes villes. L'articulation gendarmerie, police nationale, police municipale, services de sécurité et entreprises privées est à reconstruire.

La séparation par les tâches est relative et change d'une ville à l'autre. La bonne articulation semble être de donner la main à la police plutôt qu'aux élus, car on a toujours de la méfiance envers eux. Une méfiance à interroger car pendant la troisième république, cela se passait convenablement. Au moins pour la sécurité locale, la police

serait plus proche des habitants. La capacité de la police nationale à se réformer par elle-même pour devenir une institution du quotidien sera toujours compliquée.

Les effectifs

L'objectivation des moyens. Chaque commissariat a un effectif de référence qui prend en compte plein de critères sur la population, la présence d'une gare, le taux historique de délinquance... Le nombre de policiers devrait correspondre à la potentialité de délinquance. Mais cet indicateur est secret. Le maire ne le connaît pas, ne sait pas qu'il existe. On niera même son existence. Cet indicateur agrège des données sans caractère de confidentialité.

Une des raisons de ce secret réside dans l'existence de la préfecture de police de Paris et ses 40 000 fonctionnaires. Elle n'a aucun effectif de référence. Si on le calculait, il faudrait diviser par deux cet effectif. Mais à Paris il y a toutes les autorités de la République. Le fait que la police soit une police d'ordre justifie ce nombre.

Sarkozy a cherché à mettre plus de policiers en banlieues, il a étendu le domaine de la Préfecture de Police à la petite couronne. Cela devait permettre de projeter sur la petite couronne des effectifs. Le résultat a été l'inverse : il y a maintenant moins de policiers en banlieues. La réforme de cet ensemble est indispensable.

Il y a besoin de casser la dualité police/gendarmerie. La gendarmerie a basculé au ministère de l'Intérieur depuis 15 ans. Les gendarmes ont réussi à imposer que les deux forces soient traitées à égalité. La police traite 60% des affaires, la gendarmerie seulement 40% avec le même nombre de personnels. Les gendarmes ont reçu des effectifs dont ils n'avaient pas besoin et ont créé des brigades de proximité à 3 gendarmes qui doivent traiter moins de 10 faits constatés. Les élus locaux sont très contents. On affiche la création de 100 brigades pour 300 faits constatés !

Revoir les missions

Revoir les missions sera difficile.

Transformer la police d'ordre public en police du citoyen est un grand changement. Pourquoi avoir fermé la station de Gerland 3 heures avant l'arrivée de Macron et ouvert une heure plus tard ? Cela n'a pas de sens, revenons au raisonnable ! Aujourd'hui, une visite d'un chef d'état impose de mettre un policier à toutes les intersections du trajet, juste pour laisser passer le convoi. Aucun pays démocratique ne fait cela.

Les missions sur les stupéfiants. Retailleau a raison de sonner l'alarme. Nous sommes dans une situation très sérieuse. Les mafias se sont organisées et ont des moyens considérables. En Belgique et Pays Bas la mafia a pu menacer de mort les ministres de la justice. La patronne des Baumettes est sous protection policière pour cette raison. On met beaucoup de moyens contre les stupéfiants de rue, et très peu sur les réseaux.

La quantité de saisies de ne dit rien de l'efficacité. Il faut rééquilibrer les efforts sur une politique de santé publique. En Espagne, les bus ont des publicités contre la cocaïne et le cannabis. Cela a impact majeur sur la santé des adolescents. Le cannabis a 3 fois plus de THC qu'il y a 20 ans. Nous ne serons crédibles sur le cannabis que lorsque l'on en fera autant sur l'alcool. On a eu le courage de le faire sur le tabac. Maintenant, la cocaïne voit son prix baisser, ce qui signifie que les volumes augmentent.

Le recrutement et la formation

Le recrutement voici 10 ans était faible, 2% des candidats étaient pris. Aujourd'hui, on prend 80% des candidats. Il y a un vrai problème de niveau d'exigences au recrutement à traiter.

Ce phénomène est en partie lié aux à coups de recrutement.

Le niveau des officiers et commissaires est bon, mais il y a un vrai sujet sur les gardiens. Le recrutement est peu diversifié, on ne recrute pas dans les quartiers. Ces jeunes ne viennent pas spontanément, on ne va pas les chercher, et probablement ils ne se retrouvent pas dans l'organisation.

La formation est affichée à un an. C'est 8 mois d'école et 4 mois en stage, donc en activité. 8 mois pour des jeunes qui ont à peu près le niveau bac. Dans cette période, il faut connaître, les techniques d'intervention, le tir, les institutions, un peu de droit et la place de la police dans la nation. La formation était de 16 mois, réduite lors des attentats pour accélérer les sorties mais elle n'est jamais revenue à ce niveau depuis.

La sécurité privée est formée en 12 semaines pour faire tout ; techniques d'intervention, du droit, de la déontologie. A l'évidence il convient d'augmenter sensiblement la formation.

Les officiers et commissaires ont une formation de 18 ou 24 mois. Elles sont conçues comme des écoles d'application. On n'apprend pas à réfléchir sur ce qu'est la police. Tous les formateurs sont des policiers en exercice. Aucun sociologue, aucun historien n'interviennent. Cela a existé et a disparu. Il y a une barrière à l'entrée pour les experts qui ne sont plus invités. Leurs critiques, leurs questionnements face à l'institution ne sont pas acceptés.

L'autorité de la hiérarchie

L'encadrement intermédiaire en police est trop peu nombreux. La gendarmerie n'a pas ce souci et il y a moins de bavures. Cet encadrement de proximité rappelle la règle. 4 jeunes de 23 ans qui restent toute la nuit dans une voiture et qui se font insulté trois fois par nuit peuvent dériver.

Le taux de sanction de la police est bien plus élevé que celui des autres fonctionnaires disent les syndicats. En 2010, il y avait 100 exclusions par an. Depuis 5 ans, il n'y en a plus que 5. Le reste sont des blâmes. Les pratiques policières n'ont pas changé. Les chefs policiers sont chefs parce qu'ils suivent leurs troupes. C'est très préoccupant.

La succession des périodes d'attentats et du Covid, ont conduit à demander beaucoup aux policiers, ils ont fait beaucoup d'heures supplémentaires qu'on n'a jamais payé. Chaque policier a des centaines d'heures supplémentaires non payées. Le policier aime son métier. Quand on le rappelle, il vient. Mais il ne faut pas l'emmerder sur un propos raciste : « je reviens de vacances, je ne suis pas payé ». Les commissaires ne vont pas voir les gardiens. Cette institution d'autorité qui a le monopole de la violence a une hiérarchie qui n'a pas d'autorité.

M Darmanin a bien évolué au fil des ans. Son discours évolue vers plus de déontologie, plus d'encadrement, plus de hiérarchie. Il a vu que l'institution de la police n'avait plus de gouvernail. Le poids des syndicats est trop important.

Le temps de travail

Il y a aussi un sujet de temps de travail insuffisant. Les policiers ne font pas 1607 h par an comme affiché. Une partie de ces heures sont des récupérations, des repos. En pratique, ils travaillent 150 jours par an sans que soient payées les heures supplémentaires. Donc les effectifs présents sont bien plus faibles qu'affichés.

Ce sujet est proche de celui des hôpitaux. Les personnes qui sont sur des fonctions 24/24 l'acceptent de moins en moins. Les gens veulent avoir des week-end chez eux. Cela se traduit par de l'absentéisme.

On trouve 11 cycles de travail différents dans la police. Un décret de Castaner fait 80 pages illisibles sur le sujet !

La mission d'ordre public

Pourtant la police de proximité, le service au citoyen est inaccessible. Toute l'institution doit être repensée. On est à peu près aux effectifs nécessaires. Repenser la structure des corps, les missions et redonner la main à l'encadrement. Peu de ministres arrivent à comprendre leur administration après des années. Joxe a su le faire. Cette institution se vit comme cultivant l'excellence.

L'ordre public était bien placé et reconnu comme tel auprès des autres pays. Mais on fait toujours pareil. Sauf que la télé en direct montre la vitrine cassée immédiatement. Les Black block n'existaient pas.

En Allemagne pour une manifestation importante, la police ouvre un site et montre tout ce qui se passe. C'est accessible sur tout téléphone portable. Elle dit ce qu'elle fait et donne des consignes aux manifestants. En France, on ne voit rien à 50 mètres de là où on est, sinon la réaction de la police perçue comme toujours agressive faute d'avoir vu l'incident initial. La France met plus de policiers que ses voisins, cela crée une tension. Elle ne fait aucun effort d'information des manifestants.

Le débat

Quid des Travaux d'Intérêt Général (TIG)

Le premier gouvernement Macron a créé un établissement public de peines alternatives. Les magistrats ne s'en sont pas emparé comme ils ont utilisé les bracelets. Ils ont continué à incarcérer. Un problème culturel des magistrats qui utilisent le bracelet à la maison pas le TIG. Là où elle le fait, cela marche très bien, le taux de récidive est très faible.

La légalisation du cannabis est un sujet électoral fort en ce moment. La restauration tient le choc avec des stupéfiants car les conditions de travail sont difficiles.

De nombreux pays ont ouvert sous des modalités différentes (monopole d'Etat). Ce qu'on fait aujourd'hui, ce que nous faisons ne marche pas. Les résultats sont très faibles au vu des moyens mis en œuvre. Il n'y a jamais eu un seul débat au Parlement sur ce sujet. Que des missions parlementaires aillent voir d'autres pays.

J'ai plutôt tendance à proposer de sanctionner la consommation par amendes pour ne pas consommer de moyens. Mais la prévention sur le cannabis suppose de traiter l'alcool pour avoir un peu de crédibilité. L'aspect santé publique est important. Plus de la moitié des consommateurs de coke le font pour tenir face aux contraintes professionnelles, pas pour le plaisir. L'approche exclusivement policière ne répond pas à cela.

La question de la défiance des jeunes face à la police est réelle.

Les délinquants ont entre 18 et 30 ans : la relation entre jeunes et police est critique. La défiance est forte. La police est vécue comme dangereuse, violente. Un jeune de banlieue qui voit une voiture de police s'enfuit après avoir insulté le véhicule. La police de proximité doit être à pied, protégé mais pas en robocop, pas à 6 pour ne pas parler entre eux mais avec les autres. Il serait utile qu'elle soit à l'image de la population avec des femmes, des personnes issues de l'immigration. Il faut un encadrement de proximité avec un peu d'expérience.

La délinquance financière est-elle traitée, quid du rattachement de la police judiciaire aux préfets ? N'est-ce pas un recentrement laissant tomber les tâches de fraude fiscales, sociales ?

On a spécialisé des policiers dans les commissariats par type d'infractions, de publics. Cela finit par devenir néfaste globalement car les remplacements sont difficiles. Plus de polyvalence utile. Les directeurs départementaux de la police nationale ont été testé en 1990 par Joxe. En intégrant la police judiciaire, spécialité française. Ailleurs elle est sous l'autorité de la justice car elle dépend du procureur ou du juge d'instruction. La police judiciaire s'est inquiétée d'être éloigné des grosses affaires. On a besoin d'une PJ en haut de spectre. Mais une police judiciaire de proximité pour un cambriolage, un vol de vélo a une certaine utilité.

La question de la co-construction de la sécurité entre les élus et la police avec un contrat local de sécurité. Cela a eu une certaine efficacité en prenant pour principe que la sécurité de proximité se construit. Le narco trafic déstructure les choses. En France le parquet national financier est efficace, les écoutes et la surveillance des réseaux sociaux est bonne. Comment faire la liaison entre les deux ?

Il convient d'agir sur la demande, comme dans les cuisines de restaurants. Une descente de police dans une rue de Lyon a montré que les restaurateurs incluaient la drogue dans les conditions de rémunération. La police demande l'extradition des chefs trafiquants qui sont au Qatar. Pour le moment, les Qataris refusent.

Nous sommes en dessous de ce qu'il faut sur les renseignements.

On ne fait pas ce qu'il faut en Guyane. Passer tout le monde aux rayons X à l'aéroport n'est toujours pas fait. La proportion de containers qui passent aux rayons X à Marseille et au Havre est trop basse. On surveille plus les containers de Calais.

Mais pour prendre les gros trafiquants, il faut infiltrer les réseaux et donner des éléments pour avoir plus plus tard. Le jeu entre juges, procureurs et policiers n'est pas très clair. Qui doit informer qui ? Si cela foire, c'est le policier qui passe au tribunal.

Le trafic de stupéfiant est vraiment impressionnant. Les gangs ont une puissance extrême. Le trafic entre Colombie et Panama passe par des sous-marins ! La coopération entre services a une efficacité faible : des bonnes pratiques locales existent mais cela manque d'institutionnel. Cela dépend trop de l'entente entre hauts fonctionnaires de police, justice, éducation nationale en Préfecture.

A défaut d'une formation suffisante, existe-t-il une formation continue ?

Il n'y en a pas en dehors des trois tirs annuels. Le Beauvau de la sécurité avait des objectifs dans ce domaine mais on part de très loin.

Pour les cadres, on essaye de faire de la formation par Internet.

Il faudrait des appels de déontologie, en droit pénal, des formations pratiques, opérationnelles. C'est un point noir

Pour la sécurité privée et la police municipale, il y a une obligation de 2 jours de formations par an pour les gardiens, 3 pour l'encadrement.

Demeter, qu'en pensez-vous ?

C'est le dispositif de la gendarmerie pour surveiller les vols en exploitations agricoles. La question est que els écologies ont vu cela comme une surveillance de l'activisme écologique. Cela peut être le cas en certains endroits. Une dérive classique de la gendarmerie de prendre les sujets et d'en parler plus que la réalité.

Aux procureurs de faire leur travail pour contrôler les gendarmes et éviter leur dérive par rapport à leur objectif formel.

Police municipale armée

Les jeunes refusent d'être recrutés s'ils n'ont pas d'armes ! Habituellement la police municipale a des moyens convenables.

La vidéo surveillance portée comme un totem par certains politiques

Ce n'est ni bien ni mal. C'est un outil qui peut déplacer la délinquance plus que de l'éradiquer. Dans certains cas, c'est utile de le faire. Les endroits vidéo surveillés sont moins vandalisés qu'ailleurs. Le vrai sujet est la déontologie de ceux qui l'utilisent, que les enregistrements sont bien détruits dans les délais légaux.

Des maires ont voulu en retirer quand elles existent : un peu étrange et risqué pour le décideur. Soyons plus préoccupés de l'utilisation de la reconnaissance faciale. Les expérimentations faites aux JO s'élargissent. Le ministère de l'Intérieur n'a pas respecté les règles d'usage des drones. La CNIL vient de le reprendre sur la reconnaissance faciale. Il y aura toujours une tension entre liberté publique et efficacité policière opérationnelle. S'affranchir des règles ou utiliser des moyens dont les règles ne sont pas définies est dangereux.

L'Etat de délabrement global inquiète sur la capacité aujourd'hui de redresser l'institution.

Pourtant, l'effectif de 250 000 gendarmes et policiers est suffisant. Comment réorganiser pour plus d'efficacité ?

**Soutenez le Club Convaincre en envoyant un chèque d'adhésion de 30 €
à l'adresse du trésorier du Club Pierre Vial Maison des Solidarités 215 rue Vendôme 69003 Lyon**

pour tout contact : club.convaincre@gmail.com

notre site <http://www.convaincre-rhone.fr/>