



# Réforme de la Police Nationale

## Mission d'information du Sénat

Monsieur le Président de la Commission des Lois,  
Madame et Monsieur les rapporteurs,  
Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs,

La Police Nationale, et plus particulièrement l'investigation, fait face à une crise profonde et ancienne qui ne se révèle que depuis peu de temps dans toute son ampleur. Des signaux, forts comme faibles, avaient déjà été identifiés ces dernières années, sans que des solutions à la hauteur de la problématique ne soient réellement mises en œuvre.

Divers facteurs ont cependant récemment aggravé la situation. La convergence de prochains événements d'ampleur dans notre pays et d'agenda politiques a rendu nécessaire une action du gouvernement pour répondre à ces enjeux.

Une LOPMI ambitieuse est en cours de discussion au parlement, dont les objectifs affichés sont un doublement des effectifs des forces de sécurité intérieure sur la voie publique, et une attention accrue sur les violences intra-familiales et la lutte contre le trafic de stupéfiants. Un effort de modernisation des outils et un « virage numérique » sont également annoncés. Parallèlement, une réforme de l'organisation et de la gouvernance de la Police Nationale est également en cours de maturation, pour une mise en œuvre dans le courant de l'année 2023.

Cette réforme propose une réorganisation de l'ensemble des services de la Police Nationale à l'échelon départemental, sous l'égide d'un Directeur Départemental de la Police Nationale qui disposerait de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des moyens humains, financiers et matériels auparavant répartis entre les grandes directions de la Police Nationale : Sécurité Publique, Police Aux Frontières, Renseignement Territorial, Formation et Police Judiciaire. Cette mutualisation des moyens sous une direction unique et décentralisée au plus près des territoires s'accompagnerait d'une réorganisation de l'ensemble de la chaîne de commandement jusqu'au plus haut niveau ayant pour objectif d'améliorer les capacités de pilotage global de la Police Nationale.

Présentée ainsi, cette réforme paraît tout à la fois sensée et séduisante. Elle méconnaît cependant certaines réalités et comporte un certain nombre de zones d'ombres et d'imprécisions, qui portent en leur sein les graines de dysfonctionnements majeurs à plus ou moins court terme, particulièrement en ce qui concerne la problématique de police judiciaire.

Les agents et officiers de police judiciaire, concernés au premier chef par cette réforme, ne pouvaient rester silencieux face aux enjeux et aux possibles conséquences de cette réforme qui, après avoir été menée près de deux ans à bas bruit, connaît depuis juin dernier une brusque accélération. L'Association Nationale de Police Judiciaire a donc été créée en août dernier pour porter la voix des professionnels de l'investigation, imparfaitement relayée jusqu'ici par les organisations syndicales traditionnelles, en raison de la faible représentation des enquêteurs au regard de l'ensemble des effectifs, et du manque de connaissance des spécificités du métier de l'investigation. Notre association entend se faire la porte-parole de l'ensemble de la filière de police judiciaire, qui inclut, mais ne se limite pas à la Direction Centrale de la Police Judiciaire. Cette précision est nécessaire compte tenu de l'ambiguïté créée par l'homonymie entre la fonction et le service.

*État des lieux*

Pour comprendre les enjeux de ce projet de réforme, il convient de comprendre la situation actuelle de l'investigation au sein de la Police Nationale, ce qui nécessite de rappeler quelques chiffres et d'entrer dans des considérations techniques.

L'évaluation de l'action des services d'investigation s'appuie sur l'état 4001 qui comptabilise l'ensemble des crimes et délits non routiers traités par les services de police et de gendarmerie. Cet outil doit être abordé avec précaution. Il reste limité par la capacité de traitement des services et ne représente pas l'ensemble des faits commis sur le territoire. Entre 2000 et 2021, le nombre total de procédures recensées par l'outil 4001 pour la Police Nationale est passé de 3 millions à 2,4 millions, alors que le nombre d'OPJ est resté globalement stable. Cette tendance ne traduit pas une baisse de la délinquance, puisque parallèlement l'enquête de victimation démontre l'existence d'un grand nombre de faits jamais portés à la connaissance des enquêteurs. Elle traduit plus sûrement l'impact de la complexité croissante de la procédure et de la délinquance : il faut désormais plus de temps pour mener une enquête à son terme.

Toutes les directions de la Police Nationale assurent une mission de police judiciaire, mais la Direction Centrale de la Sécurité publique, qui gère l'essentiel du contentieux de masse, et la Direction Centrale de la Police Judiciaire, seule direction entièrement dédiée à des missions de police judiciaire, concentrent l'essentiel de la problématique de l'investigation sous-jacente de la réforme.

#### *Direction Centrale de la Sécurité Publique*

La DCSP compte théoriquement 11 000 OPJ issus du corps d'encadrement et d'application, et un nombre assez faible d'OPJ issus du corps de commandement qui exercent effectivement une mission de police judiciaire, sans doute moins de 500. Ces OPJ traitent 70 % du total des procédures annuelles, essentiellement la petite et la moyenne délinquance - également appelées niveau 1 et 2, le niveau 3 étant la grande criminalité. Cela représente actuellement 1,7 million de procédures par an auxquelles les enquêteurs peuvent théoriquement dédier en moyenne à peine 10 heures 30. En pratique, nettement moins.

L'augmentation des effectifs d'enquêteurs, seule solution pérenne pour faire face à ce contentieux de masse, est rendue difficile sinon impossible en raison de la crise des vocations qui frappe la filière investigation. Le métier n'attire plus assez de candidats, et les enquêteurs tendent à désertir la filière. Cette désaffection pour l'investigation s'explique en partie par l'inflation normative - la procédure pénale a enflé de près de 70 % en 15 ans - et les conditions de travail peu attractives en raison même du manque d'effectifs. La faiblesse de la prime OPJ, l'accroissement des responsabilités, le risque de mise en cause directe sur les procédures sensibles, un management déficient et la perte du sens de la mission sont également des facteurs à prendre en compte.

Pour palier à cette problématique, la DCSP a entrepris de réformer sa branche investigation sous l'égide du directeur Salanova, afin d'améliorer la répartition des effectifs et des dossiers, et d'une manière générale le pilotage de la filière à l'échelle de chaque département. Un échelon hiérarchique zonal a également été créé.

Le gain d'efficacité dans la gestion des flux a été largement annihilé par des problèmes mal anticipés générés par la restructuration. Les effectifs sont insuffisants, trop dispersés, ou travaillent sur des cycles chronophages. Les stocks de procédures restent inégalement répartis, et ont connu des accumulations circonstancielles à l'occasion de la mise en place de la réforme. Des secteurs complets du spectre de la délinquance ont été laissés en jachère, en raison du manque de personnels et de la priorisation de certains dossiers. Ces secteurs varient d'ailleurs selon les départements. Les Sûretés Départementales - le niveau 2 de l'investigation - qui ont pour mission de traiter la moyenne délinquance, ont été réduites en effectifs afin de fournir l'encadrement des nouveaux groupes d'enquêtes de niveau 1, et mises à contribution pour désengorger ces mêmes services, avec une dégradation sensible de leurs capacités d'enquête. Ici encore la situation varie selon les départements.

#### *Direction Centrale de la Police Judiciaire*

La DCPJ regroupe 3 900 enquêteurs dont 2 500 issus du corps d'encadrement et d'application. Ces effectifs traitent environ 10 000 procédures par an, sur le haut du spectre de la délinquance. Cela représente un peu moins de 3 mois et demi par procédure. Le faible nombre de procédure ne doit pas occulter le fait qu'il s'agit des infractions avec les préjudices les plus élevés et menaçant le plus gravement le pacte social. Le temps imparti pour les traiter reste faible au regard de leur complexité et de leur gravité.

La DCPJ est en constante évolution pour adapter ses moyens aux mutations rapides de la criminalité. Elle a notamment mis en place un système de renseignement opérationnel efficace encore que perfectible, des pôles de compétences en matière de cybercriminalité, et maintient depuis toujours d'importants moyens de police technique et scientifique.

La DCPJ s'est réorganisée en 2020 sur une structure zonale, dans un souci de rationalisation des moyens et de l'encadrement, avec un succès relatif. La DCPJ connaît également des problèmes liés au manque d'effectifs et à la crise des vocations. La multiplication des unités spécialisées, pour répondre aux impératifs de modernisation, s'est faite à effectif constant, au détriment des autres unités. En conséquence, la PJ a réduit son périmètre de saisines. Le recrutement, sans être tari, est moins aisé que par le passé, et la déflation du corps des officiers impacte plus durement la direction, en raison de la densité de ces fonctionnaires dans les services.

Pour synthétiser, l'investigation en Sécurité Publique est saturée par un contentieux de masse qu'elle ne parvient plus à canaliser, sans même parler de le traiter. Une réforme ayant pour but de rationaliser le pilotage et la gestion n'a pas compensé la faiblesse des effectifs, et a même généré des problèmes imprévus : une déshérence d'une partie du contentieux et un nivellement par le bas des services traitant la moyenne délinquance.

Dans le même temps, au sein de la Police Judiciaire, la carence d'effectifs conjuguée aux efforts de modernisation ont conduit à une réduction du périmètre des saisines. Une restructuration également récente n'a eu que des effets limités sur le fonctionnement de cette Direction.

D'une manière générale, le manque de personnel obère les capacités de l'ensemble de la filière investigation à répondre tout à la fois à un flux de procédures constant et à une complexification pesante de la procédure.

## La réforme de l'organisation et de la gouvernance de la Police Nationale

L'actuel projet de réforme prévoit une concentration de l'ensemble des moyens de la Police Nationale à l'échelle du département, sous un commandement unique. Elle prévoit également une concentration du pilotage de l'ensemble au niveau de la Direction Générale, au détriment des Directions Centrales actuelles.

La mutualisation des moyens humains et matériels d'investigation doit répondre à la situation critique de cette filière métier que nous avons esquissée. Le pilotage global est présenté comme la solution permettant de désengorger les services.

Structurellement, l'autorité hiérarchique doit être déconcentrée au plus près des territoires, avec l'ensemble des moyens opérationnels. La haute hiérarchie au-dessus de l'échelon départemental assumant une autorité fonctionnelle. Une doctrine nationale d'emploi devant régler les fonctionnements des différents services mutualisés. Parallèlement à cette réforme, des efforts de recrutement ont été annoncés, une formation des OPJ dès l'entrée en école de police, ainsi que la création d'assistants d'enquête pour soulager les enquêteurs d'une part de la charge procédurale.

La mise en œuvre de cette réforme, entamée dès 2020, s'appuie sur une expérimentation menée dans les départements d'outre-mer et huit départements métropolitains. L'échéance de la coupe du monde de Rugby et des Jeux Olympiques imposant un calendrier resserré, le projet a connu une accélération en juin dernier avec la création de groupes de travail dans les diverses directions zonales. Charge à ces groupes de proposer des modèles d'organigrammes des futures directions départementales, et de préparer la nomenclature des services pour une restructuration à l'horizon 2023.

L'opposition unanime au projet de l'ensemble de la chaîne pénale, et d'une grande partie des organisations syndicales, a entraîné un moratoire jusqu'au milieu du mois de décembre, et un audit des expérimentations mené conjointement par les inspections de la Police Nationale, de l'Administration et des Services Judiciaires.

### *Critique du projet de réforme*

Si la mutualisation des moyens et la concentration des décisions paraissent souhaitables en matière d'ordre et de paix publique, elle est beaucoup moins opportune en ce qui concerne l'investigation, et la contestation du projet s'appuie sur plusieurs éléments concrets, et ce à tous niveaux.

La pertinence d'une recherche de l'optimisation du pilotage global de la filière investigation est en premier lieu discutable au regard du bilan catastrophique de la réforme Salanova. Les gains attendus ne peuvent compenser le déficit de moyens humains. L'impact défavorable sur l'efficacité du niveau 2 de l'investigation sera probablement étendu au niveau 3 dès lors que ce dernier sera intégré aux structures départementales déjà en place. Tout au plus peut-on espérer une amélioration de la lutte contre la petite et la moyenne délinquance grâce au renfort des effectifs de la DCPJ, mais au détriment de leurs propres missions.

Bien que les promoteurs de la réforme s'en défendent, la mutualisation des moyens de la DCPJ avec ceux de la DCSP comporte un risque majeur de dilution des compétences. La mission de la DCPJ consiste en des enquêtes lourdes, s'inscrivant dans un temps long, avec un objectif axé sur l'efficacité de la réponse pénale, tandis que la Sécurité Publique est tournée vers la gestion du flux du contentieux de masse, s'inscrivant dans le temps court, avec une obligation de moyens primant sur celle du résultat. À de nombreux égards, il s'agit de métiers différents, et parfois même antinomiques. Dans une logique purement comptable, la pression du contentieux de masse et de la réaction aux événements dans un temps court ne peut que prendre l'ascendant sur la logique de temps long et de concentration des moyens sur un petit nombre d'enquêtes.

L'exemple du Directeur Départemental de la Sécurité Publique du Nord comparant les 65 000 dossiers de la Sécurité Publique avec les 500 de la PJ sur son secteur est de ce point de vue éminemment symptomatique de la méconnaissance de la problématique du niveau 3 de l'investigation.

Le risque est également élevé de porter atteinte à l'indépendance de la justice en la privant tout à la fois du libre choix des services d'enquête et de la conduite de la politique pénale. La réalité de ces principes est déjà soumise à caution avec l'organisation actuelle, comme le souligne un référé de la Cour des Comptes du 12 décembre 2018. L'attribution des dossiers est déjà conditionnée par la disponibilité des enquêteurs, soumise à l'accord des chefs de services et dépendante des protocoles internes des structures policières. La concentration des moyens entre les mains d'un décideur unique, seul interlocuteur de la Justice, ne peut que renforcer le glissement de l'orientation effective de la politique pénale vers le Directeur Départemental de la Police Nationale.

La mutualisation des moyens sous-entend également une perte de spécialisation au bénéfice de profils d'enquêteurs plus généralistes. La spécialisation est pourtant souhaitable et même nécessaire dans plusieurs domaines d'enquête, au premier rang desquels la matière économique et financière.

Le postulat, avancé par les promoteurs de la réforme, d'une doctrine capable de prévenir les dérives évoquées paraît d'autant plus illusoire qu'aucune ligne de cette doctrine n'était encore écrite avant la fin du mois de septembre 2022, alors que des organigrammes étaient déjà formalisés. Le principe même de doctrine, par essence peu contraignante, ne constitue pas une garantie suffisante au regard de la concentration des moyens budgétaires et de l'autorité hiérarchique sur un territoire entier.

**L'absence de solutions pérennes à la crise des vocations et au manque d'effectifs rendra ineffective toute tentative de réforme**, sauf à accepter de sacrifier certains secteurs de l'activité de police judiciaire, au détriment des citoyens victimes. Le recrutement des OPJ dès l'école de police et les assistants de procédure ne constituent pas des solutions satisfaisantes.

Il n'existe aucune garantie d'une amélioration du volume de recrutement des OPJ, le métier n'étant à l'heure actuelle pas plus attractif en début de carrière qu'au cours de celle-ci, et même sans doute moins. De plus, les jeunes OPJ sortis d'école manqueront totalement d'une expérience particulièrement importante en matière d'investigation, et ne seront pas autonomes ni efficaces avant plusieurs années.

De la même manière, les assistants d'enquête ne représentent qu'un succédané insuffisant par rapport à de véritables OPJ. Leur action, si elle peut avoir un effet appréciable dans les services de niveau 1 très sollicités et disposant de peu de temps pour chaque dossier, est sans intérêt pour des services de niveau 2 et 3 où la charge procédurale est mieux maîtrisée et intégrée.

**D'une manière générale, le projet de réforme, dans sa forme actuelle, n'apporte aucune solution à la problématique du niveau 1 de l'investigation qui concentre l'essentiel des problèmes** : effectifs insuffisants, volume de saisines trop important, difficultés de recrutement et de fidélisation.

Le principe de la réforme, dans la limite des questions d'ordre et de paix publique, ne présente pas de difficultés et paraît même souhaitable. A contrario, en matière de police judiciaire, le risque de dilution, même partielle, des capacités de lutte contre le haut du spectre de la criminalité constitue un point de blocage.

**Sans conservation de ses effectifs, de son budget propre, et de sa structure hiérarchique dédiée à ses missions,** la DCPJ ne pourra plus agir efficacement, notamment contre le crime organisé qui gagne chaque jour du terrain en Europe. L'exemple de la Belgique et des Pays-Bas préfigure ce que pourrait être l'avenir de notre pays s'il se privait de la Police Judiciaire.

Le renforcement des moyens d'enquête dédiés à la petite et à la moyenne délinquance est une réelle nécessité, particulièrement pour nos concitoyens victimes. Mais cela ne peut se faire au détriment d'autres services.

Le recrutement et la formation de nouveaux OPJ sont impératifs pour répondre aux enjeux actuels mais prendront du temps. La création d'une académie de police judiciaire, capable de dispenser un enseignement initial et continu de qualité, est une option déjà évoquée dans les prémices de la réforme et malheureusement écartée.

Le développement du renseignement opérationnel, qui a déjà fait ses preuves en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, est également une piste prometteuse, pour peu que l'ensemble des acteurs de police judiciaire participent activement.

Des cellules d'enquêtes ponctuelles impliquant plusieurs services pour répondre à une problématique particulière permettraient également de mutualiser certains moyens dans un but précis, sans porter durablement atteinte au fonctionnement des services impliqués. Le transfert de compétence serait par ailleurs plus efficace dans un tel cadre.

**La nécessité de simplification de la procédure pénale, déjà entérinée par les états généraux de la justice, doit devenir une priorité absolue,** et ne peut se faire sans impliquer l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale. D'une manière générale, **toute réforme de la police judiciaire ne peut se conduire sans le concours des magistrats** qui sont l'autorité de direction et de contrôle des enquêteurs.

## Conclusion

Dans ce contexte de crise de la filière de l'investigation, hâtivement dressé en quelques mots, les enquêteurs ne sont pas à blâmer. Quel que soit leur service, ils tentent d'accomplir leur mission au mieux de leurs capacités et avec les moyens parfois dérisoires qui sont les leurs.

Les femmes et les hommes de la DCPJ ont fait le choix de cette direction et de cette carrière afin de participer à la lutte contre les délinquants et les criminels les plus endurcis, qui portent le plus durablement atteinte à notre pays. Ils sont confrontés aux pires aspects de notre société, et sont d'autant plus motivés dans l'accomplissement de leur mission. Ils acceptent de sacrifier leur temps, leurs vies de familles, leurs perspectives de carrière, dans ce seul but. Les « PJistes » agissent presque toujours dans l'ombre et la discrétion, sans chercher d'autre gloire que celle de la satisfaction du devoir accompli. Leur réaction à un projet de réforme qui menace l'existence même de la « maison PJ » est à la hauteur de leur engagement quotidien : intense et déterminée.

Leur crainte n'est pas de perdre un quelconque avantage mais bien de ne plus pouvoir mener leur mission à bien. Ils ne réclament rien d'autre que de pouvoir continuer leur travail dans les conditions actuelles, qui ne sont pas idéales, mais dont ils savent s'accommoder.

L'Association Nationale de Police Judiciaire a été créée dans le but de faire entendre ces craintes et ces doléances. Au nom de tous les enquêteurs et personnels de soutien de la PJ, mais aussi au nom de tous les acteurs de la police judiciaire en France, nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de les exprimer devant vous.