

LES DESSOUS DES CARTES

Un slogan, une réforme

La réforme des DDPN s'expérimente depuis maintenant plus d'un an en France dans une opacité étonnante.

D'abord lancée en Outre-Mer où elle était censée être un modèle adapté à la spécificité de ces territoires éloignés, elle a gagné progressivement la métropole avec comme fer de lance le slogan du ministre de l'Intérieur : « un chef, un territoire ».

La petite histoire raconte que le président Macron, en déplacement en Guyane, s'est étonné d'avoir tant d'interlocuteurs représentant la police quand il n'en avait qu'un seul pour la gendarmerie. D'où cette volonté de fusionner toutes les directions de la police nationale en une seule, sous l'autorité d'un seul chef positionné à la tête de chaque département.

Si sur le papier cette transformation s'apparente à un choc de simplification, elle cache en réalité des problématiques bien plus complexes et délicates qui ne relèvent pas que de la forme ou de la structure, mais risquent d'impacter profondément l'accomplissement de certaines missions de la police.

La stigmatisation de l'organisation en « tuyaux d'orgue »

Le gouvernement se lance le défi de « faire simple » dans l'organisation complexe de la police nationale. Ce qui est visé ?

Les structures dites « en tuyaux d'orgue », c'est-à-dire des directions de police distinctes auxquelles sont confiées des missions de sécurité intérieure spécifiques.

Cette articulation est le fruit de l'histoire puisque la police nationale est née des polices spéciales : la police judiciaire sous Georges Clémenceau, puis les renseignements généraux. La police que l'on pourrait qualifier de « généraliste » n'est apparue qu'au cours de la Seconde Guerre Mondiale, à la faveur de l'étatisation des polices municipales. Puis la direction de la surveillance du territoire (actuelle DGSI) et enfin la police de l'air et des frontières (police aux frontières aujourd'hui) sont venues compléter la structure globale des services de police.

La police nationale est donc articulée entre une police générale (la sécurité publique) et des polices spéciales (police judiciaire, police aux frontières, police du maintien de l'ordre, police du renseignement, etc.). Si cette organisation peut paraître complexe, elle ne fait que s'adapter à la grande variété et à la spécificité des missions que couvre aujourd'hui la police nationale.

Elle est le fruit de l'histoire et de longues années d'expériences.

Elle a permis de développer de véritables spécialités ainsi qu'un grand nombre de métiers qui, ensemble, concourent à mener à bien les missions confiées.

Or, le livre blanc de la sécurité intérieure, rédigé entre 2019 et 2020, décrète dans son préambule que la police nationale souffre de son organisation en « tuyaux d'orgue ». Ce postulat (puisque c'en est un) n'est pas développé ni explicité. Aucune démonstration n'intervient à l'appui de cette déclaration péremptoire. Les développements qui s'ensuivent tentent de trouver le remède à cette problématique dite du « cloisonnement », sans jamais décrire véritablement le nœud du problème.

Du décloisonnement au risque de confusion des rôles

Finalement, dans son discours de clôture du Beauvau de la sécurité, le président Macron reprendra la formule des « tuyaux d'orgue » pour en dénoncer le principe.

Mais de quel mal parle-t-on ?

Un manque de communication ? Un manque de synergie ? Certainement.

Mais cela suffit-il à mettre à terre toute l'organisation de la police nationale ?

Le fait d'abattre les cloisons et de regrouper les métiers de la police sous l'autorité d'un seul chef va-t-il permettre d'être plus performant ? Qui sera ce chef, capable de commander à toutes les spécialités en maîtrisant tous les sujets ? Si les grandes maisons se confondent en une seule, laquelle l'emportera sur les autres ? Qu'advient-il des autres grandes maisons, de leurs missions et de leurs métiers ? Car du décloisonnement à la confusion des rôles, le pas est vite franchi.

Ces questions sont loin d'être accessoires, car l'enjeu est réel pour notre société. La sécurité de nos concitoyens, celle de nos institutions, celle de notre économie ou de notre démocratie sont des sujets complexes aux multiples facettes. Autant de fronts sur lesquels la police nationale doit intervenir avec professionnalisme et expertise. Elle ne peut se contenter d'être généraliste. Elle perdrait en connaissances, en savoir-faire et finalement en efficacité car débordée sur les autres fronts.

L'illusion d'une unicité de commandement

Quant à imaginer qu'un seul chef pourrait maîtriser l'ensemble des matières et des métiers regroupés sous son autorité, cela relève de l'illusion ou d'une vision très superficielle du chef. Il se transformerait en une sorte d'administrateur technocratique, loin du chef de police, technique et professionnel, que les policiers sont en droit d'attendre, à la fois proche du terrain et proche de ses hommes.

De fait, les premières expérimentations mettent en évidence que l'unicité de commandement ne parvient pas à s'établir au milieu de tant de services et de spécialités : pour un même service, on trouve plusieurs chefs, les uns possédant une autorité hiérarchique, les autres une autorité dite « fonctionnelle ». Ces chefs ont eux-mêmes plusieurs supérieurs. Au final, une pluralité de chefs se partagent concurremment l'autorité hiérarchique pour les uns, et l'autorité « fonctionnelle » pour les autres.

Dans ces circonstances, l'unicité de commandement apparaît donc purement factice tant elle ne correspond pas à la diversité des missions menées au sein de la police nationale. Les schémas de structures développés sur la base de cette unicité de commandement représentent une grande complexité dans laquelle personne ne comprend plus qui est le chef, ni qui commande.

À ce constat s'ajoute une question essentielle à laquelle les initiateurs de la réforme ne répondent pas : en quoi l'unicité de commandement est-elle synonyme d'« efficacité opérationnelle », surtout dans l'univers si complexe et spécialisé de la sécurité intérieure ?

Le déni d'une police nationale de métiers

En effet, la police est devenue, à l'instar de l'armée, une police de métiers. On en compte plus d'une centaine. « Policier » n'est plus un métier en tant que tel. C'est un statut, un engagement, une conviction qui s'exprime à travers de nombreux métiers servant de nombreuses missions. Toutes ces missions

concourent à la sécurité intérieure. Certaines se croisent constamment, d'autres très rarement. S'il est nécessaire qu'elles soient coordonnées pour mieux se compléter, il faut se garder de les mélanger au risque de n'avoir plus qu'une armée de touche-à-tout sans expertise aucune sur les sujets les plus complexes. La police ne serait plus qu'une police de généralistes. Et encore, dans le meilleur des cas !

Car l'expérience montre que les différentes spécialités de la police, quand elles sont menées au sein d'une même structure, finissent toujours par s'effacer au profit de la mission du maintien de l'ordre, priorité gouvernementale numéro une. La sécurité publique en a suffisamment souffert, les directeurs départementaux de sécurité publique se voyant essentiellement inquiétés sur les sujets d'ordre public.

À force de pression, et leur avenir professionnel dépendant largement de cette dimension de leur métier, ils ont parfois fini par délaisser les autres dimensions, faute de pouvoir tout assurer. Le judiciaire a été le grand perdant de ces dernières années : le volume des dossiers a augmenté, les stocks de procédures en souffrance se sont aggravés faisant fuir les personnels qualifiés et chuter le taux d'élucidation.

L'illusion d'un sauvetage de l'investigation par la police judiciaire

Face à l'échec du judiciaire au sein de la filière généraliste, les autorités ont expliqué à la direction de la police judiciaire (police spécialisée) que son intégration au projet des DDPN avait vocation à pallier les insuffisances de l'investigation « sécurité publique ».

S'il est peu probable que la police judiciaire possède des remèdes miracles, elle est peut-être à même de proposer quelques pistes de réflexion. Le problème est que la première des pistes, déjà évoquée dans le livre blanc, revient à séparer l'investigation des services d'ordre public, ceci afin de ne plus la mettre en concurrence avec cette matière qui prend nécessairement et systématiquement le pas sur les autres filières.

Or, pour ce faire, il faut au judiciaire une hiérarchie spécialisée, dotée de moyens RH et budgétaires adaptés, avec des parcours de formation et de carrières dédiés. Le simple fait de placer cette filière judiciaire sous l'autorité d'un chef départemental de la police nationale qui aura aussi, et avant tout, à gérer les questions liées à l'ordre public, augure déjà de l'échec du sauvetage du judiciaire.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y a fort à parier que le judiciaire sera le parent pauvre des futures DDPN. Malheureusement, il n'existera plus de direction de la police judiciaire pour permettre à l'investigation d'exister dans un milieu qui lui est favorable.

La mise en place des DDPN contraindra donc le judiciaire à partager un état-major, une gestion RH et un budget communs avec les autres filières, excluant toute possibilité de lui construire un écosystème propre pour lui permettre de se développer favorablement.

Enfin, le temps passant, il ne restera plus de personnels ni de chefs formés au sein de la Police Judiciaire, laquelle n'existera plus. La culture « investigation » qui aura été développée pendant plus de 100 ans dans cette grande maison se diluera dans la nouvelle culture DDPN qui sera composée à 90 % de l'ADN sécurité publique. Il y a de grands risques qu'elle disparaisse, et avec elle son esprit, son image, le sentiment d'appartenance qui lui était associé ainsi que le sens profond que ses membres trouvaient dans le métier qu'ils exerçaient.

Le modèle DDPN réduit au modèle « sécurité publique »

En cela, la réforme des DDPN est davantage une départementalisation de la police nationale qu'une réorganisation par filière. Dans certains départements, il s'agit même d'une municipalisation de la police nationale, puisque le reste du département sera dans la sphère de compétence de la gendarmerie nationale. Une réorganisation par filière aurait dû nécessiter de penser chaque filière en tant que telle et lui donner des moyens spécifiques pour fonctionner. En plus de cela, chaque filière ne possède pas le même ressort géographique de compétence et ne rend pas compte de son travail aux mêmes autorités.

Ceci engendre des logiques d'action différentes, qu'il s'agisse de rétablir rapidement l'ordre public, de réagir face à une crise sanitaire, de faire face à des vagues locales de cambriolages ou de vols à la tire, de contrôler des flux d'immigration illégale, de démanteler en profondeur des groupes criminels organisés et leurs réseaux nationaux et internationaux, ou encore de lutter contre des groupes terroristes actifs.

Au lieu de cela, on assiste à la généralisation du modèle des DDSP auquel on va se contenter d'intégrer la police judiciaire et la police aux frontières, ce qui risque d'engendrer des confusions de genre dangereux.

Les risques de confusion des genres entre autorité du préfet et autorité judiciaire

Le DDSP est effectivement placé sous l'autorité du préfet de son département. Ce dernier lui fixe un certain nombre d'objectifs qu'il tient lui-même du gouvernement et qu'il décline localement.

Or, pour ce qui relève du judiciaire, c'est au procureur de diriger la politique pénale de son ressort et de s'adjoindre le concours des services d'enquête pour la mener. Le secret des enquêtes, ou même de l'instruction, n'autorise pas le préfet, autorité administrative, à connaître du déroulé des enquêtes en cours. Justifié par la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires, ce principe prend tout son sens lorsqu'il s'agit d'investigations relatives au monde politico-économique.

Le préfet est ainsi préservé des investigations menées sous l'égide de la justice et peut poursuivre sa tâche de représentant de l'État sans se soucier des enquêtes en cours. Ce même principe préserve l'œuvre de justice en évitant que des représentants de l'État soient tentés de révéler certains éléments d'enquête pour servir des intérêts stratégiques ou politiques.

Il en est de même du futur DDPN. Ce dernier devra répondre au préfet de son activité, comme il devra s'investir dans la vie de la cité en tant que représentant de l'institution police.

Jusqu'à présent, les enquêtes de la PJ échappent aux DDSP, ce qui leur permet de poursuivre leur action partenariale sans se mettre en porte-à-faux vis-à-vis de leurs interlocuteurs, potentiellement poursuivis par ailleurs dans le cadre de dossiers confiés à la PJ. Si demain, le futur DDPN a accès au contenu de toutes les enquêtes sensibles de son ressort, en particulier les enquêtes politico-financières, il risque de se retrouver en difficulté face à des partenaires avec lesquels il travaille au quotidien.

La complexité d'une nouvelle organisation « simplifiée »

Ces difficultés sont donc autant d'écueils qui guettent la volonté de simplifier le schéma d'organisation de la police nationale. À vouloir trop simplifier, on

s'expose à faire des raccourcis simplistes.

Si la volonté de fluidifier le fonctionnement global de la police nationale est plus que louable, elle passe nécessairement par une réflexion de fond qui ne peut partir que des missions.

Une fois les missions bien ciblées, il faut apporter les ressources et les compétences nécessaires à leur réalisation, et seulement après, penser les structures optimales pour permettre la plus grande efficacité.

Un temps, la réforme des DDPN a été appelée la réforme par filières. Sous cette appellation, on pouvait espérer repenser l'organisation de la police en fonction des missions.

Malheureusement, les filières ont laissé place à la départementalisation dans laquelle on songe davantage à mutualiser les ressources qu'à structurer les filières en vue des missions qu'elles ont à mener.

Au final, on aboutit à une pure réforme de structures où le seul objectif de l'administration est de produire des organigrammes avec un seul chef à la tête.

Au regard de tant de difficultés ; au regard de la lourdeur extrême de cette réforme d'un point de vue RH, budgétaire, immobilier, juridique et autre ; en absence d'une réelle vision d'un meilleur service public rendu ; au regard du nombre d'organisations et de cultures professionnelles à mettre à terre pour en rebâtir de nouvelles ; on peut légitimement s'interroger sur le sens profond de cette réforme et son opportunité. Car il est difficile de trouver du sens dans ce projet qui semble très technocratique, écrit par des chefs pour des chefs. Que se cache-t-il véritablement derrière cette réforme ?

Le glissement vers une police des commandes politiques

Derrière cette volonté de fusionner toutes les structures de la police nationale pour permettre au gouvernement, aux préfets ou aux élus de ne s'adresser qu'à un seul chef, conformément aux propos tenus par le ministre de l'Intérieur lui-même, il y a surtout le souci du politique de mettre la main sur l'ensemble des effectifs de la police nationale pour les engager sur les priorités gouvernementales du moment : gilets jaunes, AFD, contrôles Covid, VIF, rodéos urbains, etc.

En effet, ces séries d'urgences politiques s'abattent pour l'essentiel sur la direction de la sécurité publique qui, de fait, passe son temps à courir pour répondre en urgence à ces sollicitations, lesquelles proviennent quasi exclusivement de Paris. De cette manière, les services de la sécurité publique sont bien souvent privés de la possibilité d'établir leur propre diagnostic de la situation locale, et détournés de leurs missions premières, celles d'assurer la sécurité du quotidien dans les agglomérations qui leur sont confiées.

Les polices spécialisées, dont la police judiciaire, ne sont que peu impactées par ces commandes incessantes et peuvent ainsi rester concentrées sur le front qui leur a été confié. Elles bénéficient d'une clarté de leurs missions et de la possibilité d'y œuvrer avec cohérence, initiative et autonomie.

Le travail ainsi effectué, même s'il est souvent aussi difficile que méconnu, apporte du sens aux policiers qui y sont engagés, car les objectifs sont lisibles et que leur action est tournée vers l'accomplissement de ces objectifs. Des moyens et des compétences peuvent être développés en cohérence avec les missions confiées, générant une spécialisation devenue indispensable au traitement des sujets complexes auxquelles les polices spéciales sont confrontées.

Le projet de fusionner ces différentes polices entraîne le risque de déporter tous leurs effectifs vers les missions liées aux « commandes politiques ». Comme ces priorités ne cessent de changer au gré des faits divers ou des buzz médiatiques, il est aisé de penser que les directions spécialisées suivront le chemin de la sécurité publique : elles n'auront d'autres choix que d'abandonner le front qui leur a été confié pour servir de faire-valoir dans l'arène politico-médiatique.

Du coup se pose la question de savoir ce qu'engendrera l'abandon de fronts entiers de lutte contre l'insécurité.

Lorsque la police judiciaire n'existera plus, qui sera en mesure de lutter contre les crimes majeurs, les groupes criminels organisés, le terrorisme, la grande délinquance financière ou les dérives mafieuses ? Quel impact cet abandon de la lutte engendrera pour notre société, pour notre modèle démocratique comme pour notre économie ? De la même manière, qui sera en mesure de veiller au bon fonctionnement de la vie publique à travers la probité de ses représentants ? Car pour ce faire, la justice a besoin de services d'enquête impartiaux, rodés à ces dossiers si sensibles et si spécifiques.

La nécessité de préserver une police consacrée à l'œuvre de justice

C'est en cela que la police judiciaire a été créée par Georges Clémenceau comme une police « d'auxiliaires de justice », hors de la main-mise des préfets, pour ne travailler qu'à la résolution des crimes et délits dont étaient victimes la société et ses citoyens. Il respectait ainsi scrupuleusement la philosophie de la séparation des pouvoirs, mettant fin aux critiques de l'opposition qui s'inquiétait de voir naître une nouvelle police politique.

Presque 120 ans après, le pouvoir politique fait le chemin inverse. Il supprime la police judiciaire pour placer ses enquêteurs sous l'autorité des préfets. Cette atteinte au sacro-saint principe de séparation des pouvoirs n'est pas dissimulée. En effet, le livre blanc de la sécurité intérieure annonce en préambule sa volonté de replacer l'ensemble des missions de police sous l'autorité des préfets et de renforcer leur rôle en matière de sécurité. Or, les missions de la police nationale ne peuvent se résumer à exécuter les commandes politiques du moment, souvent dictées par le dernier fait divers relayé par les chaînes d'infos en continu ou les réseaux sociaux. La police doit à tout prix continuer de concourir à l'œuvre de justice avec son expérience, son professionnalisme et son impartialité.

Notre police judiciaire est aujourd'hui reconnue et respectée, en France et auprès de ses partenaires internationaux. Il faut souhaiter que le gouvernement saura réaliser que cet outil, indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie, rendra un plus grand service à poursuivre sa mission qu'à servir de victime émissaire dans une réforme des structures qui se veut « moderne », mais qui, 120 ans après, déconstruit la modernité. Les défis de la sécurité intérieure sont immenses et nombreux. Ceux de l'investigation et du judiciaire également.

Plutôt que de revenir en arrière, pourquoi ne pas construire ensemble la police judiciaire de demain ?