

JEAN-MICHEL SCHLOSSER

**LA RÉFORME DE LA POLICE
NATIONALE DE 1995
UN CHOC DES CULTURES
PROFESSIONNELLES**

Regards Sociologiques, n°57-58, pp.17-34
2021. ISSN 1164-0871

La police nationale, de l'institution à l'objet social, voit se concentrer sur elle les attentions tant des politiques que des journalistes et autres experts à la faveur d'une actualité souvent bruyante qui au prisme d'un fait conduit le plus souvent à faire réagir plus que réfléchir. Cette fragmentation focalisée sur ce qui fait l'actualité dans ces aspects les plus négatifs est peu propice à une approche plus globale de l'objet police. Il est peut-être temps de poser le crayon à la mine acérée et remonter le fil d'Ariane pour à défaut d'expliquer, comprendre non pas pourquoi mais comment elle ou nous en sommes (toujours ?) là.

Les maintes réformes depuis plus de 40 ans ont successivement repensé les effectifs et les moyens dans une dimension plus comptable que structurelle et fonctionnelle et se sont inscrites dans une temporalité plus politique que publique. Toutefois, force est de constater que la réforme des corps et carrières de 1995 aura fait exception à cette cohorte en s'installant dans un temps long -le dernier protocole lié à la réforme des corps et carrières date de 2016- combinée de surcroît à des évolutions au sein de la fonction ou de la dépense publiques qu'il s'agisse de la LOLF ou de la RGPP. Enfin et surtout, les nouvelles appellations des corps et des grades ont constitué, même symboliquement, un changement identitaire du policier associé à de nouvelles prérogatives et pratiques constituant une transformation de l'habitus professionnel qui résonne encore aujourd'hui.

Si ces dernières années, toute une littérature et nombre de publications scientifiques ont mis en lumière le métier, le fonctionnement et les pratiques policières, il y a peu d'études d'impact sur les réformes de la police nationale pourtant nombreuses et à un rythme étonnamment constant. Pourtant ces réformes ont profondément modifié ce qui constitue le cœur même de la garantie de notre sécurité: les hommes et les femmes qui ont dû s'adapter à des changements en profondeur.

La réforme des corps et carrières de la police nationale de 1995 et les adaptations subséquentes (protocoles de 2004 et 2016) ont considérablement modifié le paysage policier au cours des années qui ont suivi. Tant sur le plan structurel qu'au niveau même de la définition des missions, cette réforme d'ampleur a entraîné des modifications qui résonnent encore aujourd'hui, dont certaines constituent des points d'achoppements dont on retrouve les stigmates dans ce qu'il est convenu désormais d'appeler le malaise policier

Au-delà des changements d'appellation, de la fusion de la police en tenue et de la police en civil pour les mesures les plus visibles, quelles ont été les modifications parfois inattendues ou imprévues que cette réforme a entraînées dans les différents

services ? Le policier de sécurité publique a-t-il vécu cette réforme au même titre que ses collègues de la police judiciaire ou des services de renseignements ? Les relations professionnelles s'en sont-elles trouvées modifiées ? La façon de "faire de la police" est-elle différente après ces réformes ?

Ce sont ces questions auxquelles cet article tente d'apporter des réponses en se basant sur la propre expérience de l'auteur, mais aussi sur une cinquantaine d'entretiens menés avec des fonctionnaires de police de tous grades et de toutes directions qui ont vécu l'avant et l'après.

Afin de mieux comprendre les incidences de ces réformes, les bouleversements induits sur plusieurs champs, une présentation chronologique décrivant les mécanismes de ce qu'ont entraîné certaines décisions permettra d'analyser les ressorts et les motivations de la réforme des corps et carrières, puis de considérer la réception de cette réforme par les acteurs de terrain et enfin de souligner les différents paramètres qui devraient permettre d'envisager la police plus seulement comme une entité disposant de moyens adaptés aux besoins de sécurité de la population mais bien de prendre en considération que toute mutation dans l'exercice du métier en renforçant la division hiérarchique et en

spécialisant les grades à des fonctions bien précises dont le flou dans la complémentarité peut parfois poser problème.

Chronologie d'une réforme annoncée

«Au fil des années, sous la contrainte de l'évolution urbaine, de l'explosion de la délinquance et des violences de toutes sortes, sous le poids des mutations économiques et sociales, la police, qui est un corps particulièrement apprécié des français, a rencontré des difficultés grandissantes. Les policiers se sentent moins à l'aise dans leur métier. Il importe que la police retrouve toute sa place dans la cité. Renouant avec la tradition républicaine, elle doit redevenir une police de proximité, présente sur la voie publique, plus qu'une police d'ordre.»²³

Cette courte citation extraite du rapport de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 apparaît comme une justification à renforcer un arsenal sécuritaire au demeurant déjà conséquent.

Se référant au plan de modernisation de la police initié en 1986, la réforme de la police nationale se met en place dans une France qui socialement et politiquement a connu des soubresauts qui ont ébranlé une société qui demande toujours plus de sécurité. La nécessité d'une réorganisation de la police, la réaffirmation des missions apparaissent comme la résultante d'un long processus d'une société en mutation ce que n'avait pas manqué de relever le rapport Peyrefitte²⁴ « La France a peur », la phrase que prononçait Roger Gicquel au journal télévisé en 1976 au lendemain du meurtre d'un enfant ouvrait l'ère de l'émotion, du sentiment de peur et bientôt l'obsession sécuritaire ou « révolution sécuritaire » (N.Bourgoin, La révolution sécuritaire (1976-2012)).

A partir de cette vaste étude de la violence, des faits générateurs et du sentiment d'insécurité grandissant bien que le comité d'études qualifie ce sentiment de « réalité imprécise, il (le sentiment) s'alimente moins de faits concrets, qu'il ne repose sur une image subjective de la criminalité » et même si les

années 1970 ont connu en France quelques affaires de grand banditisme, le rapport Peyrefitte publié en 1977 annonce une série d'analyses pointant l'inefficience des institutions chargées de la prévention comme de la répression. Il préfigure nombre d'étude constituant le début de l'édifice des politiques publiques et politiques de sécurité dont se feront l'écho les gouvernements successifs pour répondre aux attentes des français. La sécurité devient le leitmotiv de toutes les campagnes électorales à venir. Le rapport Peyrefitte à cet égard est significatif d'une part, par son année de publication et d'autre part, par ses ambitions. Le rapport ne propose pas moins de 105 recommandations pour lutter contre les « facteurs aggravants » ainsi que des pistes d'amélioration du fonctionnement des institutions en charge des questions de sécurité. Les recommandations 80 à 83 concernent l'organisation de la police. Il est suggéré de :

-« mesurer un effectif moyen au-dessous duquel les forces de l'ordre ne peuvent assurer la sécurité des personnes et des biens. Cette recommandation fait référence à la forte urbanisation que connaît la France depuis les années 60 et les maux qui y sont associés.

*-développer l'ilotage (au regard de ce qui se pratique dans les zones rurales par les brigades territoriales de gendarmerie
-doter les services de matériels adaptés*

-améliorer les relations police/citoyens par d'une part une meilleure information de la population sur les actions de la police et d'autre part, en approfondissant la « formation professionnelle et civique des fonctionnaires de la police »

Dans la partie consacrée aux institutions judiciaires, le comité d'études relève l'insuffisance des effectifs de la police nationale affectés à des missions de police judiciaire et d'ajouter l'importance de « développer la formation professionnelle spécifique, et d'abréger les délais d'accession à ces qualités »²⁵ Le rapport s'appuie sur le modèle d'une police devenue nationale en 1966 qui connaissait alors sa première fusion : celle de la direction générale de la sûreté et la préfecture de police ainsi qu'une réforme des corps, tous les personnels devenant des fonctionnaires, placés sous l'égide du seul secrétariat

²³ Rapport sur les orientations de la politique de sécurité JORF n°0020 du 24 janvier 1995

²⁴ Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République La documentation française 1977

²⁵ Ibid, recommandation 86

général pour la police, créé par décret du 14 mars 1967.

Si les personnels ont fusionné, les fonctionnaires sont répartis en cinq corps : commissaires, officiers de paix, gradés et gardiens de la paix, enquêteurs de police et inspecteurs de police. A cette répartition, s'ajoute une distinction entre corps en tenue et corps en civil : la police en tenue (ou uniforme) regroupe les gradés et gardiens de la paix, les officiers de paix et les commandants de police. La police en civil comprend les enquêteurs de police et les inspecteurs de police. La distinction des deux entités est de fait au regard des directions dans lesquelles les corps en tenue ou en civil sont affectés, la police s'étant « constituée historiquement en administration centralisée, hiérarchisée et spécialisée »²⁶

Le rapport Peyrefitte et ses multiples recommandations ne restent pas lettre morte. La loi « sécurité et liberté » est promulguée au début de l'année 1981. Ce texte s'articule autour de deux grands axes : la répression et l'aide aux victimes, l'objectif étant « à la fois de protéger la liberté de l'individu, de renforcer sa sécurité et de combattre la criminalité de la procédure et la certitude de la peine »²⁷. Il s'agit bien de répondre au sentiment d'insécurité dans un contexte pré-électoral en renforçant dans le code pénal le principe des contrôles d'identité dans le cadre de la lutte contre l'immigration. La loi ne s'accompagne pas d'une remise en question du fonctionnement des institutions si ce n'est à en élargir les prérogatives. Le calendrier électoral qui ne laissait pas le temps ; si tant est qu'il en eut l'intention, au gouvernement Giscard d'Estaing d'envisager une réforme structurelle de l'institution policière, l'arrivée de la Gauche au pouvoir qui, par ailleurs, s'était farouchement opposée à ce texte jusqu'à faire de son abrogation, un argument électoral, permettra d'entamer une réflexion sur une nécessaire adaptation de la police aux évolutions de la société. La police en tant que police d'Etat reste fortement dépendante du pouvoir au contraire d'autres polices européennes.

Même si le gouvernement Mitterrand abroge la loi liberté et sécurité, le climat social est suffisamment

incertain pour que les recommandations du rapport Peyrefitte ne soient pas définitivement reléguées. Plusieurs grands chantiers sont alors lancés.

Le rapport Belorgey. Le rapport Bonnemaïson

Dès janvier 1982, Jean-Michel Belorgey, alors député socialiste, est chargé de rendre un rapport sur « les réformes de la police ». La même année, la société Interface est chargée par le ministère de l'intérieur de mener une enquête sur ses propres agents intitulée : « *les policiers, leurs métiers, leur formation* »²⁸. On citera également le rapport Bonnemaïson « *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* » : rapport au premier ministre remis le 1^{er} février 1983.»

Il faudra attendre près de 10 ans pour que l'institution policière connaisse sa première vraie grande transformation. Ces différents travaux porteront peu ou prou leurs fruits.

Jean-Michel Belorgey rend un pré rapport aux accents jugés incisifs qui ne remportera pas les faveurs du gouvernement. Ce texte rédigé à partir de consultations, de recherches documentaires, aurait dû ou pu conduire à une véritable réforme de l'institution policière. Arrivé trop vite ou trop tôt, il préfigure les réformes qui tarderont à venir. Le rapport ne sera pas publié mais il fera date. Des préconisations contenues dans le document, on retiendra au titre de la réforme des corps et carrières, l'extension aux policiers en tenue la qualité d'APJ (loi n° 85-1196 du 18/11/85), « *Elle permet aux gardiens de la paix de traiter immédiatement les petites infractions commises sur la voie publique. De simples auxiliaires des OPJ, ils deviennent plus responsables et acquièrent des compétences judiciaires. Cette réforme est directement issue du rapport Belorgey* »²⁹ Dans le même temps, Jean-Marc Erbès, directeur de la toute nouvelle direction de la formation demande au Cabinet Interface, ce que pourrait être une étude, non sur les besoins de formation mais un travail quasi-sociologique sur les besoins de développement des compétences des différents corps de la

²⁶ Gleizal J.J., Gatti-Domenach J., Journès C., *La police – Le cas des démocraties occidentales*, PUF 1993

²⁷ **Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.** JO du 3 février 1981 page 415

²⁸ « Les policiers, leurs métiers, leur formation ». La documentation française. Paris, 1983

²⁹ Note de bas de page 1 in *A propos de la police : pour une culture de citoyenneté*. Propos recueillis par Régine Dhoquois et Frédéric Ocqueteau. Plein droit, mars 1987

police en France en 1982. Bernard Masingue, qui dirige et pilote la recherche d'Interface rappelle la genèse de la constitution du groupe de recherche. Jean-Marc Erbès avait réuni des conseillers de formation continue de l'Éducation nationale qui par ailleurs avaient déjà travaillé avec la société Interface. Sous l'impulsion du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur qui n'était autre que Maurice Grimaud qui fut préfet de police pendant les événements de 1968, la formation professionnelle est apparue comme l'un des ferments de la légitimité policière sous un gouvernement de Gauche

Interface utilise alors cinq modes de recherche différents : la diffusion d'un questionnaire, la réalisation d'enquêtes internes, une enquête de motivation créative, afin de déterminer l'image que les policiers et les usagers se font de la Police, mettre en œuvre une série d'observations sur le terrain, dans le cadre du travail quotidien des policiers et mener une étude documentaire faisant la synthèse des travaux de la presse, des syndicats et des institutions sur le fonctionnement du système. C'est effectivement à partir de ces travaux et de leurs conclusions que la nouvelle direction de la formation des personnels de police établit les objectifs d'évolution et de formation qui constitueront la Charte de la Formation, fondés sur les 12 constats de dysfonctionnements repérés par l'équipe d'Interface³⁰:

Constat n°1 : Les policiers accomplissent une multiplicité de tâches sans être pour autant multi-compétents.

Constat n°2 : Les policiers sont démunis d'une documentation professionnelle.

Constat n°3 : Les techniques et les modalités de la prévention sont imprécises et mal connues.

Constat n°4 : Les policiers sont confrontés à une délinquance aux formes mouvantes ce qui la rend difficile à traiter.

Constat n°5 : Il y a une incompréhension entre les policiers et les usagers.

Constat n°6 : Les policiers gèrent difficilement l'accumulation d'évènements malheureux et imprévisibles.

Constat n°7 : Les policiers manquent d'outils de compréhension de leur environnement.

Constat n°8 : La plupart des policiers privilégient la motivation géographique aux dépens de la motivation professionnelle.

Constat n°9 : Le cloisonnement à l'intérieur de l'institution entrave l'activité des policiers.

Constat n°10 : L'accumulation d'écrits détourne les policiers de leurs véritables missions.

Constat n°11 : Il y a des divergences sur l'efficacité des styles de commandement.

Constat n°12 : Les responsables des services ne sont pas en mesure d'assurer leur fonction de "gestionnaire"

Le rapport Bonnemaïson, du nom du député socialiste qui prend la tête d'une commission composée de quelque 35 maires formule 64 propositions visant à lutter contre la délinquance et à rassurer la population. La plupart des propositions concerne des mesures locales dans une perspective de prévention et de coordination des acteurs locaux. Ce document constitue les prémisses d'une politique de la ville à laquelle la police se trouve associée notamment par la création des conseils communaux (départementaux et national) de prévention de la délinquance. Ces comités génèrent un partenariat avec l'institution policière conduite à communiquer et interagir avec différents acteurs sociaux.

L'esprit de la loi de modernisation de la police promulguée en 1995.

Le texte est globalement bien accueilli tant par la population que par le corps policier qui se voit doté de moyens adaptés aux évolutions technologiques, de matériels supplémentaires, une augmentation conséquente du budget. Vitrine de la Gauche au

³⁰ Schlosser, JM. (2018) « *La formation des policiers en France – Impact et résonances des politiques publiques de sécurité sur les professionnalités policières en France de 1960 à aujourd'hui* » [Thèse de doctorat en sociologie – Université de Reims Champagne Ardenne]

pouvoir, ce plan veut rompre avec une certaine idée de la police véhiculée par les gouvernements précédents et particulièrement avec la loi « sécurité et liberté ». L'urgence apparaît dans l'affichage et la réalisation des engagements. « *La police, service public, est une police républicaine aux missions délimitées et faisant l'objet d'un contrôle. Soumise au droit, la police est banalisée ; Les policiers sont des fonctionnaires comme les autres.* »³¹

Il s'agit, comme le précise le rapport de présentation du projet de loi, d'envisager la police dans sa globalité, acteur de la lutte contre l'insécurité et la criminalité : « *Fidèle à sa vocation de défense des institutions et de l'ordre républicain, elle doit répondre aux trois missions fondamentales que sont en droit d'attendre les citoyens : prévenir, et dissuader, élucider, réprimer* » Le statut des fonctionnaires de police n'est pas remis en cause dans son fondement même alors que le renforcement des dotations budgétaires vont favoriser le recrutement.

Les seules incidences du statut du policier reposent sur trois points : l'indispensable professionnalisation dont la mise en place d'une formation continue s'impose comme un levier incontournable, l'extension de la qualification d'agent de police judiciaire et l'établissement d'un code de déontologie dont un exemplaire sera remis à chaque fonctionnaire à partir de 1986. Ce plan programmé pour être déroulé sur 4 ans attendra le début des années 1990 pour refonder, au-delà des structures, le cœur de métier en réformant les corps de la police nationale.

Dans un entretien donné au journal Le Monde, le 11 octobre 1989, Michel Rocard, alors premier ministre, annonce « une revalorisation du métier de policier » pour répondre « aux problèmes de carrières et de qualification ». La mise en synergie des budgets, du matériel et des moyens en général ne suffisent pas. Même si le policier doit être un fonctionnaire comme les autres, Michel Rocard reconnaît les contraintes particulières du métier de policier, les obligations spécifiques, les risques plus lourds etc.... Il rappelle à cet égard les travaux engagés sur la prime de croissance qui concernent

l'ensemble des fonctionnaires et qui aboutiront aux accords Durafour.³² Ces accords, conclus le 9 février 1990, s'inscrivent dans une politique générale de « renouveau du service public », du nom de la circulaire du 23 février 1989, signée par le Premier Ministre. Cette politique globale ne satisfait pas tous les fonctionnaires et dès l'application des premières mesures, les parlementaires interpellent à plusieurs reprises le gouvernement sur « *la situation alarmante qui règne au sein du corps des inspecteurs de police* »³³. Ils estiment ne pas avoir bénéficié de l'application des accords Durafour au terme de l'annulation d'un décret portant statut des inspecteurs de police. « *Les inspecteurs voient chaque jour un peu plus leurs fonctions dévalorisées et leurs missions dépréciées, leurs responsabilités judiciaires ne sont pas toujours rétribuées. Ils sont pourtant les principaux acteurs de l'action policière. Or, ils ne peuvent plus aujourd'hui assurer leurs missions. Ils sont accablés de tâches administratives, disposent de moyens matériels et financiers dérisoires et leurs perspectives de carrière sont figées.* »³⁴. A ces questions, le ministère de l'intérieur répond en annonçant « *une mission de réflexion, de concertation et de propositions confiée à M. Pierre Bordry, conseiller du ministre d'État. Cette mission devra se traduire par une loi d'orientation, qui sera déposée lors de la prochaine session parlementaire ordinaire. La place dans la cité de la police et du policier, le statut professionnel et social de celui-ci, la revalorisation de la condition policière et, d'une manière plus générale, l'amélioration de la situation des personnels, donc du corps des inspecteurs, figurent parmi les thèmes qui font l'objet de l'attention de la mission.* »

L'enquête interface³⁵ dans son approche sociologique avait dépeint les deux polices, celle que l'on voit : "la tenue" et la police en civil. La tenue représente 84% des effectifs, tous grades confon-

³¹ Gleizal J.J., Gatti-Domenach J., Journès C., *La police – Le cas des démocraties occidentales*, PUF 1993

³² Les accords dits Durafour du nom du ministre de la fonction publique et des réformes administratives portaient sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques

³³ Inspecteurs de la police nationale-10e législature- Question écrite n° 03634 de [M. Edouard Le Jeune](#) (Finistère - UC) publiée dans le JO Sénat du 18/11/1993 - page 2179

³⁴ Question écrite n° 03822 DE Mme Joelle Dusseau (Gironde - SOC) publiée dans le JO Sénat du 25/11/1993 - page 2244

³⁵ "Les policiers, leurs métiers, leur formation". La documentation française, Paris, 1983

du. La majorité des personnels est composée de gardiens de la paix encadrés par les gradés que sont les brigadiers et les brigadiers-chefs, tous anciens gardiens de la paix qui ont bénéficié d'un avancement de grade. Les officiers de paix représentent moins de 2% de la tenue. La police en civil se caractérise précisément par un corps que l'on ne voit pas et qui se déclare pour être reconnue. Répartis dans des services spécialisés, les civils sont divisés entre le corps des enquêteurs et celui des inspecteurs. Les inspecteurs de police, dont le seul nom suffit à évoquer la police dans toute l'acception de sa représentation populaire sont les plus nombreux dans ce corps quasi invisible. Enfin, il convient ici de citer le corps des commissaires qui constituent le corps supérieur de la police nationale, ils encadrent à la fois la police en civil et la tenue.

Cette scission distingue dans les faits deux polices dont la police en tenue, majoritaire en nombre, souffrait, somme toute d'une image dégradée au sein de la population, pendant que la police en civil bénéficiait d'une image plus prestigieuse, image d'Épinal véhiculée par toute une littérature fantasmant l'inspecteur de police.

De cette situation, la mission Bordry rend un rapport établi à partir d'un grand nombre de consultations tant des organisations syndicales que des policiers. 120000 questionnaires sont envoyés aux policiers, plus de 70000 agents répondent. L'analyse de ces réponses permet de mesurer ce qui est déjà qualifié de malaise policier lié aux conditions de travail ainsi qu'au statut qui apparaît obsolète. La Sofres chargée d'interpréter les questionnaires découvrait « une " lutte des classes " dans les commissariats : " *Un clivage important existe entre les policiers en tenue et les autres policiers, notamment les membres de la hiérarchie* ", note l'institut, concluant qu'il sera " nécessaire de surmonter ce clivage pour mettre en œuvre une politique de changement " »³⁶ et souligne l'urgence à réformer en profondeur le métier de policier et par conséquent, son statut.

Les conclusions du rapport qui restent confidentielles, le rapport n'ayant pas été publié, jettent les bases d'une loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (1995-1999) dont l'ambition du ministre Pasqua alors à

l'intérieur est de « construire une police prête à affronter les turbulences du XXI^{ème} siècle ».³⁷

La loi n°95_73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité a fondamentalement modifié le statut du policier. Ces modifications auront un retentissement non seulement sur sa carrière, sur sa fonction et dans son rapport aux citoyens.

Ce changement paradigmatique est particulièrement souligné dans la présentation d'un article paru dans la revue de l'INHESJ³⁸ qui « tente de démêler l'impact de la réforme dite des « corps » et des carrières dans la police sur la gouvernance générale de l'appareil (de 1995 à 2017), en la mettant en parallèle avec l'état de crise larvée des identités professionnelles dans le domaine de l'investigation policière notamment. Les frontières entre police judiciaire et police administrative sont de moins en moins opératoires du fait de la réforme de 1995 qui a permis à bon nombre de policiers, quels que soient leur grade et spécialité d'origine, la possibilité d'exercer dans toutes les directions opérationnelles en mettant fin à la dichotomie qui avait institué un fossé entre police en tenue et police en civil. »

En effet, la LOPS précise clairement dans son article 19 que « *Les personnels actifs de la police nationale appartiennent à des corps organisés par niveaux hiérarchiques sans distinction de leur affectation à des fonctions en civil ou à des fonctions en tenue.* »

Le protocole de la réforme des corps et des carrières et les textes additionnels

La réforme des corps et carrières est certainement de loin celle qui aura eu le plus fort retentissement et sur la période la plus longue au cœur même de l'institution policière alors que son histoire est jalonnée de réorganisations, de restructurations, de plans de modernisation à toutes les époques. Ces réformes, qu'elles soient structurelles ou fonctionnelles, s'insèrent dans un champ large pour n'être qu'un des maillons de la chaîne administrative remodelée par des plans pluriannuels nationaux de modernisation des services publics. Au nombre de ces plans et compte tenu de leur périodicité, il serait

³⁶ Le Monde, 24 avril 1994

³⁷ Le Monde, 23 juin 1994

³⁸ « La fin d'un modèle de sécurité publique à la française », *Cahiers de la sécurité et de la justice* (revue de l'INHESJ), 2019 (n°46 « Extrémisme violent et désengagement de la violence : quelles pratiques psycho-criminologiques ? »), p. 94-111

à les considérer comme une tradition française. Ainsi, de la modernisation de la police à la 1^{ère} loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), l'État lance un grand chantier, celui de la transformation des règles budgétaires dans la fonction publique. La LOLF³⁹ votée en 2001 vient bousculer les schémas traditionnels de la comptabilité publique en instaurant un certain nombre de principes qui rejaillissent in extenso sur les ressources humaines dès la première strate de gestion. Il ne s'agit pas ici de détailler les principes de la LOLF mais d'inscrire dans quel contexte s'instaure pratiquement la réforme des corps et carrières reconduite à cette occasion. En mars 2004, le 1^{er} ministre adressait à toutes les administrations une feuille de route visant à rénover la gestion des ressources humaines et examiner des projets de réformes statutaires et indemnitaires.

Les nouvelles règles de gestion donnent un nouveau souffle à la réforme des corps et carrières présentée dans le protocole signé le 17 juin 2004 qui sera suivi de protocoles additionnels.

Le discours de clôture prononcé par Dominique de Villepin, Ministre de l'Intérieur, à cette occasion souligne les différents changements attendus :

« ...Vous le savez, les grands axes de cette réforme s'inscrivent parfaitement dans le cadre des prescriptions du Premier Ministre et de la réforme de l'État. Car au-delà d'une nouvelle structuration des corps, elle modifiera le fonctionnement au quotidien de l'institution policière: Elle vise à rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités de chacun des corps, actifs ou administratifs, et en développant la notion de responsabilité. Elle tend à développer les compétences des agents, ainsi que l'encadrement quotidien, en renforçant les capacités managériales. Elle conforte la motivation des fonctionnaires, en reconnaissant les professionnalismes et les mérites, et en donnant de nouvelles perspectives de carrière. Elle permet de récupérer du potentiel par une gestion plus rigoureuse du temps de travail. Elle va enfin moderniser la gestion des ressources humaines. »

Le protocole doit s'échelonner jusqu'en 2012. Dans les faits, sa traduction ira au-delà de l'année butoir. Une nouvelle négociation avec les partenaires

³⁹ LOLF : Loi organique relative aux loi de finances promulguée le 1^{er} août 2001. Ce texte modifie les règles budgétaires et s'est imposé en étapes successives.

sociaux aboutira en 2016 à la réévaluation du protocole de 2004 au terme d'un constat en demi-teinte des résultats attendus.

Le protocole s'articule sur 5 grands points dont nous retiendrons ici les 2 premiers et dont les objectifs retentissent directement sur le métier de policier :

« Rendre plus efficace l'organisation hiérarchique en redéfinissant et en redistribuant les fonctionnalités. Cet objectif concerne tous les corps. Pour les officiers, cela sous-tend qu'ils assurent un commandement opérationnel des services et des fonctions d'expertise supérieures en matière de police. Ils ont vocation à exercer des fonctions de direction de certains services en application des nomenclatures des postes, avec une perspective à terme de regrouper ceux de ces postes aux plus fortes responsabilités dans un statut d'emploi. Pour le corps d'encadrement et d'application, les missions comme les responsabilités sont redéfinies : rôle fondamental de contact avec le citoyen, professionnalisation accrue et reconnue dans le cadre des nouvelles qualifications (paix publique, investigation-renseignement, ordre public, migrations-frontières) en plus de l'OPJ 16, les gradés doivent s'affirmer comme le premier niveau d'autorité pour diriger l'équipe de base.

Renforcer les compétences et l'encadrement quotidien par l'élaboration d'une nomenclature des officiers qui se traduira par une forte déflation de leur nombre La reventilation des postes ainsi libérés se fera au profit : des gradés et gardiens. Ce renforcement passe ainsi par l'élévation des niveaux de recrutement des gardiens de la paix avec le bac dès 2006, le recrutement des officiers à bac +3 dès le concours, en réformant la formation juridique au sein de la scolarité initiale des officiers de la police nationale avec l'attribution de la qualité d'OPJ 16 de droit en fin de scolarité ; »⁴⁰

Ces objectifs ambitieux se sont traduits par un grand nombre de mesures : révision des mesures catégorielles et indiciaires avec les conséquences indemnitaires qui en ont suivi.

Le repyramidage, la déflation du corps des officiers, le nouveau statut, la qualification du corps en catégorie A ont des conséquences durables. L'accent mis sur le renforcement de l'efficacité opérationnelle dans la police nationale est associé à la nécessité de mettre en place un déroulement de carrière du policier valorisant le métier à tous les

⁴⁰ Sources : Protocole Réforme corps et carrières de la police nationale – 17 juin 2004

niveaux de la hiérarchie. Le repositionnement des officiers dans la chaîne hiérarchique vise à ce qu'ils « assurent un commandement opérationnel des services et des fonctions d'expertise supérieures en matière de police » pendant que ce repyramidage nécessite une augmentation de l'encadrement intermédiaire, à savoir les gradés du corps d'encadrement et d'application. Cependant, si le vœu de repositionnement des cadres dans leur rôle de commandement est exaucé, l'évolution de leur carrière n'est pas satisfaisante puisque « Par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales, les officiers se plaignent de l'étroitesse des perspectives d'avancement au sein de leur corps. D'un côté, les gradés, grâce à la revalorisation de leurs carrières, le relèvement de leur qualification professionnelle, l'accroissement de la part des officiers de police judiciaire (OPJ) parmi eux et la promotion de majors dès quarante ans, occupent désormais de nombreux postes d'encadrement qui revenaient antérieurement aux officiers... »⁴¹ Cette observation est adossée à la création d'un statut d'emploi au sein du corps des gradés et gardiens de la paix de responsable d'unité locale de police (RULP), ces majors en emploi RULP sont appelés à supplanter les officiers sur des postes à responsabilité.

Cet encadrement intermédiaire lié à la déflation du corps de commandement se traduit dans les faits par une forte augmentation de la proportion de gradés du corps d'encadrement et d'application (de 16% en 2004 à 46% en 2012).

En 2015, la Cour des comptes adressait au ministre de l'intérieur un référé portant diverses observations au terme d'un bilan de la gestion de la réforme des corps et carrières dans la police nationale et la gendarmerie. Dans les grandes lignes, le rapport relève une réforme coûteuse dont l'efficacité n'est pas démontrée. Une des raisons principales tient à un défaut de projections stratégiques. À titre d'exemple, en accélérant les promotions de grades sans redéfinir un cadre d'emploi, les services ont pu être en proie à des difficultés d'organisation mettant en porte à faux le principe hiérarchique, « certains gradés ou officiers se retrouvent à encadrer leurs collègues d'hier alors même que

leurs attributions hiérarchiques ne sont pas clairement définies. ». C'est ce que relève ce même rapport.^{42,43}

Le nouveau protocole signé le 11 avril 2016⁴⁴ couplé aux dispositions du protocole dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) concernant l'ensemble de la fonction publique apparaît comme une réponse aux observations et critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport rendu public en février 2015 quand bien même il est présenté comme une continuité de l'action engagée par l'État en 2012 dans le cadre du plan de modernisation de l'État. On retiendra un des objectifs importants transcrit dans le protocole de 2016, celui de « renforcer la cohérence des grades avec la réalité des responsabilités exercées »

Les conséquences sur le terrain

Les deux mesures les plus visibles et les plus emblématiques sont la généralisation du port de la tenue d'uniforme et les nouvelles appellations de grade pour les officiers en lieutenant, capitaine et commandant. Elles sont pour le public le seul aspect connu de la réforme et les séries TV ne vont pas tarder à s'adapter, en remplaçant rapidement les inspecteurs par des lieutenants. Si cela n'affecte pas les séries, ni les spectateurs qui s'en accommodent, il en va tout autrement pour les néo anciens inspecteurs.

La nouvelle architecture des grades et appellations due à la réforme de 95

À partir de 1995, il n'y a plus de délimitation stricte entre police en tenue et police en civil mais une seule police au sein de laquelle les fonctionnaires exercent leurs missions en uniforme ou en civil en fonction de leurs directions d'affectation ou de leurs spécialités. À partir de cette réforme, il est donc

⁴² Cour des comptes – Référé n°71735 du 3 février 2015

⁴³ Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale – 11 avril 2016

⁴¹ Rapport public thématique : police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail mars 2013- Cour des compte.

possible pour tout fonctionnaire quel que soit son corps ou son grade de passer d'une direction à vocation tenue (Sécurité Publique ou CRS par exemple) à une direction à vocation civile (Police Judiciaire ou Renseignements par exemple). C'est le principe de la mobilité fonctionnelle. Dans le même temps, la police passe d'une organisation à cinq corps à une organisation à trois corps. Le corps des commissaires prend l'appellation de corps de conception et de direction (CCD). Les corps d'officier de paix et d'inspecteur de police fusionnent pour devenir le corps des officiers appelé dans un premier temps corps de commandement et d'encadrement puis finalement corps de commandement (CC) et comporte de nouvelles appellations de grade : lieutenant, capitaine, commandant. Le corps des Enquêteurs⁴⁵ de police est dissout à cette occasion et intègre le corps des gradés et gardiens de la paix qui devient dans un premier temps le corps de maîtrise et d'application, avant de prendre le nom de corps d'encadrement et d'application (CEA). Ce corps voit également la création d'un nouveau grade, celui de brigadier-major.

AVANT 1995	APRES 1995
Corps des commissaires (Civil et Tenue) Inspecteur Général Contrôleur Général Commissaire divisionnaire Commissaire principal Commissaire de police	Corps de conception et de direction Inspecteur Général Contrôleur Général Commissaire divisionnaire Commissaire de police
Corps des inspecteurs (Civil)	Corps de commandement

⁴⁵ Pour rappel, le terme Enquêteur avec un E majuscule est utilisé pour désigner le fonctionnaire qui détient ce grade. Le mot correspond alors à une appellation administrative. Lorsqu'il s'agit de l'activité d'enquête et que l'on parle d'un enquêteur de façon générique, celui qui enquête quel que soit son grade, le mot s'écrit alors sans majuscule.

Chef inspecteur divisionnaire Inspecteur divisionnaire Inspecteur principal Inspecteur de police	Commandant fonctionnel Commandant
Corps des Officiers de paix (Tenue) Commandant Officier de paix principal Officier de paix	Capitaine Lieutenant
Corps des Enquêteurs (Civil) Chef enquêteur Enquêteur de 1ere classe Enquêteur de police	Corps d'encadrement et d'application Brigadier-Major Brigadier-chef
Corps des gradés et gardiens de la paix (Tenue) Brigadier-chef Brigadier Sous-brigadier Gardien de la paix	Brigadier Gardien de la paix

Ces changements ont une apparence immédiatement visible mais vont conduire à toute une série de bouleversements dans les positions et les habitudes de travail qui ne seront pas immédiatement perceptibles et qui vont impacter longtemps non seulement les relations de travail mais aussi la culture propre à certaines directions. Dans le domaine de l'investigation et plus particulièrement en police judiciaire, cette nouvelle forme de nomenclature va modifier les relations professionnelles en instaurant une hiérarchie qui n'était pas jusqu'alors la marque principale de cette filière.

La disparition du corps des inspecteurs de police : une perte d'identité professionnelle

Une ritournelle devenue un slogan circule chez bon nombre d'ex-inspecteurs pour qui le terme

d'officier n'a pas grande signification pour le métier et ne reflète pas suffisamment la spécificité du métier. On entend alors : « *Au moins, un inspecteur il inspecte. Un officier y fait quoi ? Il officie ?* ». Perdre le titre d'inspecteur est vécu par beaucoup comme une forme de désacralisation de la fonction. Pourtant, ce n'est pas la première fois que ce corps change d'appellation, d'inspecteur à officier de police puis retour à l'inspecteur avec la réforme de 1972.⁴⁶ Mais cette fois-ci, au-delà du terme, c'est également le métier qui est appelé à évoluer. D'enquêteur, le nouvel officier devient d'abord un manager reléguant au second plan pour les ex-policiers en civil (inspecteurs) les missions traditionnelles d'investigation judiciaire et le renseignement. Au fur et à mesure de l'arrivée dans les services des gradés et gardiens, l'officier se voit cantonné à des activités managériales au détriment de la conduite procédurale des affaires. Bientôt remplacés dans leur fonction même de chef de groupe par les brigadiers-majors, beaucoup d'anciens avouent terminer leur carrière sur un malaise vécu comme une forme de déclassement. Il convient ici de faire un net distinguo avec les officiers plus jeunes qui intègrent par contre fort bien de ce nouveau positionnement, certains préférant même quitter l'investigation pour aller vers des services qui réservent un véritable commandement aux officiers. Ce délaissement de l'investigation par les jeunes générations d'officiers constitue d'ailleurs une des raisons de la désaffection pour la filière judiciaire.⁴⁷

Les nouvelles appellations du corps sont jugées à connotation trop « militaire » pour la grande majorité des ex-policiers en civil qui craignent qu'ajoutés au port de l'uniforme, ces changements conduisent à terme à une forme de militarisation de la police et à un renforcement des relations hiérarchiques, contraire à l'esprit de l'investigation. La compétence et la disponibilité sont les facteurs prépondérants à une bonne intégration dans les

groupes restreints qui constituent la cellule de base de l'investigation, et les relations sont plutôt fondées sur la confiance et la camaraderie. Cette façon de fonctionner est rendue possible par les contingences mêmes de l'exercice de l'investigation, qui amène ces petits groupes à passer de nombreuses heures ensemble, à gérer l'imprévu et faire face au danger. Il se crée ici un "habitus PJ" qui finit par constituer une cellule nucléaire plus proche de l'esprit de famille que des relations administratives hiérarchisées. Sans paraphrases inutiles, un ancien inspecteur le décrit comme suit : « *On ne fera pas marcher les gars avec des ordres et des coups de trique, ici on fonctionne à l'adhésion.* » (Philippe, commandant de police, 54 ans Police judiciaire Paris), Cette façon de décrire le fonctionnement du groupe traduit nettement une volonté de ne pas s'inscrire dans l'évolution de la réforme, le mot « *ici* » désignant « *l'avant* » qu'on ne veut pas voir changer. Or, paradoxalement, le changement dans les conduites et les relations professionnelles, ne viendra pas des officiers, mais la plupart du temps des gradés et gardiens de la paix issus de la sécurité publique et nouvellement affectés en investigation. Ces fonctionnaires arrivant en nombre, avec leur culture propre à la sécurité publique, le côtoiement avec les officiers, rien de tout cela n'est dans la nature même du travail, le vouvoiement est de rigueur et enfin perdure une certaine défiance vis-à-vis des officiers censés commander et surveiller voire réprimander. Les cadres : un corps dont il faut se méfier. Cette nouvelle situation amène des incompréhensions voire des quiproquos dans les relations de travail, les officiers se comportant comme des inspecteurs, les gradés et gardiens conservant leurs habitudes prises en sécurité publique. Bien que satisfaits dans un premier temps de s'exonérer d'une hiérarchie parfois pesante, les gardiens de la paix restent toutefois ambigus dans leurs relations avec leurs nouveaux chefs. L'officier trop proche des troupes tend à être perçu comme un chef qui multiplie les amabilités pour mieux obtenir de ses subordonnés une obéissance qu'il n'aurait pas autrement, assimilant ainsi cette façon de faire à une forme d'instrumentalisation.

Pour les anciens officiers de paix, au lendemain de la réforme, la crainte relève de l'exact opposé. Au nombre de 2.203, ils fusionnent avec 15.946 inspecteurs pour former le nouveau corps des

⁴⁶ Décret n°72-774 du 16 août 1972 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs de la police nationale.

⁴⁷ OCQUETEAU (F.), SCHLOSSER (J.-M.), 2019, « La fin d'un modèle de sécurité publique à la française », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 46, 94-111.

officiers de police qui s'élève donc à 18.149 fonctionnaires. Représentant une portion congrue des effectifs, leur spécificité du commandement est noyée dans une masse qui évolue vers le management d'unités au détriment de savoir-faire spécialisés. La perte de l'image incarnée du commandement et l'utopie du "tous pareils" va vite prendre tout son sens et se révéler en grande partie conforme aux craintes des anciens officiers de paix. Formés et destinés avant tout au commandement d'unités opérationnelles, les officiers de paix cultivent la tradition du commandement et le respect de la structure hiérarchique pyramidale de la police nationale. Comme le souligne un ancien officier de paix qui a effectué toute sa carrière en tenue : *« Les policiers en civil ont eu du mal à porter la tenue. Ils se sont permis des "accommodements" avec le port de l'uniforme. Il en allait de même du comportement sur la voie publique ou à la vue du public. La hiérarchie laissait faire et trouvait même cela drôle ! Or l'exemple vient d'en haut ! Il ne peut en être autrement. C'est la base du commandement. Certains trouvaient très amusante leur nouvelle appellation et se montraient moqueur des anciens Officiers que nous étions. Ils s'adressaient aux gradés et aux gardiens de la paix avec une désinvolture et une proximité inappropriées. On entrait dans un système de "tous copains." La démagogie ne fait pas un grand cadre. »* (Jacques, 66 ans, commandant fonctionnel honoraire, ancien officier de paix). Là où les inspecteurs craignent une militarisation de la police, les officiers de paix craignent eux un manquement à l'ordre.

Dès le début de l'application de la réforme, les ex-IP et les ex-OP se regardent en chien de faïence, chaque corps craignant que l'autre apporte la contagion de son esprit de corps à l'ensemble du nouveau corps des officiers. Les ex-IP vitupèrent contre l'intransigeance et l'archaïsme du commandement des ex-OP, ces derniers s'insurgeant contre le dilettantisme et le laisser-faire dans le comportement des ex-IP vis-à-vis des gardiens de la paix.

Dans la réalité des services, très peu d'anciens OP demanderont à basculer vers l'investigation, en revanche nombre d'anciens IP seront volontaires pour rejoindre les services d'ordre public où l'exercice du commandement est plus aisé, notamment au début de la réforme du fait de la répartition des effectifs. La police judiciaire et

l'investigation en général souffrent en effet d'une lente réorganisation à ce niveau et il n'est pas rare pendant les premières années de compter encore deux ou trois commandants et autant de capitaines dans des groupes restreints de 8 fonctionnaires en moyenne.

Au début de la réforme, la bascule de l'investigation vers l'ordre public et inversement s'opère après un passage en formation continue dans un stage intitulé "Changement de filière". Mis en œuvre par l'ENSAPN⁴⁸ de Toulouse, cette formation doit permettre aux anciens inspecteurs d'intégrer les savoirs et les techniques autrefois enseignés à l'École des officiers de Paix, et inversement, de permettre aux anciens officiers de paix d'intégrer les savoirs spécifiques à l'investigation tels qu'enseignés à l'École supérieure des inspecteurs de la police nationale. Si l'intention de la direction de la formation est louable à cette occasion, elle bute sur le temps imparti à cette formation, juste une semaine, notoirement insuffisant pour acquérir les fondamentaux parfois complexes lors d'un changement de spécialité. Ce sera d'ailleurs le grand reproche fait à cette formation par ceux qui l'ont suivie. Cette formation n'existe plus aujourd'hui, puisque la formation initiale des officiers ne fait plus de distinction de spécialités, mais offre un tronc commun à toutes les spécialités.

Cette dénonciation quasi-unanime par les officiers des effets immédiats de la réforme constitue finalement un point d'accord entre les deux expériences. Cet accord se solidifie au fil du temps sur un constat partagé : fondée sur l'idée d'une ouverture commune par un partage d'expériences et de bonnes pratiques, la réforme a finalement donné vie à une addition des imperfections voire parfois à une forme d'amateurisme inadaptée aux contraintes des métiers que sont l'ordre public, l'investigation judiciaire et le renseignement. À cet égard, l'ouverture à une plus grande mobilité fonctionnelle, même reçue favorablement, constitue pour beaucoup la cause principale de la désagrégation des spécialités.

⁴⁸ ENSAPN : École nationale supérieure d'application de la police nationale, chargée (entre autre) à l'époque de la formation continue des cadres officiers et brigadiers.

Le spectre du corps unique

Le rehaussement des niveaux de diplômes pour l'accès aux emplois, le repositionnement du corps des officiers par le protocole de 2004 et leur classement en catégorie A de la fonction publique ainsi que l'ouverture de postes de chefs de service aux officiers va faire naître dans ce corps l'idée de l'instauration d'une police à deux corps : les gradés et gardiens d'un côté, et les officiers et les commissaires de l'autre, réunis en un corps unique. Diamétralement opposé à cette idée de réforme, le corps des commissaires réagit par le biais de son syndicat principal, le SCPN,⁴⁹ qui s'oppose à toute velléité des officiers d'accéder aux fonctions de direction. A la fameuse question posée par le sociologue Frédéric Ocqueteau "Mais qui donc dirige la police ?" dans son ouvrage éponyme paru en 2006, la réponse est claire et sans ambiguïté : les commissaires. En 2011, le ministre de l'intérieur instaure une mission chargée d'étudier l'impact de la réorganisation de la fonction hiérarchique⁵⁰. L'analyse de différentes hypothèses s'appuie sur les raisons psychologiques qui ont conduit le corps des officiers à appeler de ses vœux cette fusion. Il s'agit tout d'abord d'éclaircir la notion de responsabilité devenue floue, de préciser les différences s'il y en a entre l'encadrement, le commandement et le « tout management ». Cette aspiration vers le haut bénéficiant aux commissaires de police comme aux gradés du corps d'encadrement et d'application qui se voient confier des missions inespérées laisse finalement le corps des officiers au bord du chemin. Un sentiment de dévalorisation du métier et de la fonction est devenu perceptible chez les officiers. Selon eux, la fusion des deux corps aurait permis de les amener aux strates du corps supérieur de la police. Les conclusions du rapport tendent à plébisciter un assouplissement par des mesures

⁴⁹ SCPN : Syndicat des commissaires de la police nationale. Syndicat majoritaire chez les commissaires de police, héritier du syndicat des commissaires et hauts-fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN), surnommé le "Schtroumpf", qui fut longtemps l'unique syndicat des commissaires.

⁵⁰ Rapport sur l'harmonisation des filières Métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale. IGA IGPN janvier 2012.

transverses des règles de gestion en favorisant les passerelles d'un corps à l'autre par le biais notamment de la voie d'accès professionnel (VAP) s'apparentant à un compromis destiné à satisfaire en partie le besoin de reconnaissance des officiers plutôt que de céder à la pression syndicale⁵¹. Régulièrement alimenté par la presse syndicale, le débat se poursuit encore aujourd'hui.

La qualification judiciaire de l'OPJ aux gradés et gardiens de la paix : une nouvelle forme d'inversion hiérarchique

La déflation programmée du corps des officiers a entraîné de fait une baisse significative du nombre d'officiers en police judiciaire. Rappelons que seuls les inspecteurs pouvaient prétendre à la qualification d'OPJ et leur réduction au moment de la fusion des corps inspecteurs et officiers de paix s'est fait assez rapidement sentir dans les services d'investigation qui ont craint à terme de ne plus disposer de suffisamment d'OPJ pour assurer les enquêtes, lesquelles reposent la plupart du temps sur des actes formels de procédure seuls réalisables par les OPJ. C'est la raison pour laquelle il est décidé d'étendre la qualification judiciaire d'OPJ aux gradés et gardiens de la paix⁵². Sans s'étendre ici sur le dispositif de formation au niveau national qui a accompagné cette petite révolution dans l'institution, précisons tout de même que ces futurs OPJ sont formés très rapidement, sur la base d'apprentissages théoriques correspondant au contenu officiel de l'examen d'OPJ, surnommé "Bloc OPJ" dans la police nationale.

Or, dès 1985 à l'occasion des travaux préparatoires à la loi de modernisation de la police, le rapport Salvi, au nom de la commission des Lois constitutionnelles du Sénat précisait à propos de l'extension de la qualification d'agent de police judiciaire de l'article 20 du code de procédure

⁵¹ Bargeau, A. (2015). Les syndicats policiers : entre opposition et relais indispensable à la diffusion d'une réforme de type gestionnaire. *Droit et société*, 90(2), 253-270.

⁵² Loi n° 98-1035 du 18 novembre 1998 portant extension de la qualification d'officier de police judiciaire au corps de maîtrise et d'application de la police nationale.

pénale (APJ 20)⁵³ aux gradés et gardiens que « *si le principe mérite d'être étudié avec soin, il faut également être très vigilant quant aux conséquences pratiques sur le fonctionnement des services et le maintien du principe hiérarchique que cette extension risque d'entraîner.* » Cette mise en garde concernant la qualification judiciaire d'APJ 20 n'a pas trouvé son écho en ce qui concerne celle d'OPJ.

La nécessité subséquente de former rapidement des centaines de gradés et gardiens à la qualité d'officier de police judiciaire aura deux conséquences immédiatement perceptibles. La première va engorger très rapidement les services de la formation continue dont les capacités d'initiative et de réponse en termes d'offre de formation vont se trouver réduites du fait du grand nombre de fonctionnaires à former. La seconde conséquence, plus gênante sans doute, va modifier les relations professionnelles entre officiers et gardiens au moment même où l'administration plaide pour un management renouvelé. En effet, le principe est qu'il n'y a pas de grade entre OPJ contrairement à la hiérarchie administrative. Or, il s'institue dans les services une forme de double discours qui veut que les officiers en charge d'un groupe ou d'une unité, veillent et coordonnent les actions des fonctionnaires placés sous leur autorité, fussent-ils également OPJ. Les gradés et gardiens "ouvriers ou officiers"⁵⁴ conscients d'un rehaussement de leur statut social par leur accession aux services d'investigation, jouent en quelque sorte de cette position centrale de l'OPJ en revendiquant une autonomie dans leurs faits et gestes d'enquêteurs. C'est ainsi que l'on voit certains fonctionnaires s'exonérer parfois du vocable "judiciaire" dans leur présentation, ce qui les fait passer d'officier de

police judiciaire à officier de police tout court. De l'égalité judiciaire à l'égalité administrative, il n'y a qu'un mot ! De ce fait, la nouvelle position des officiers de police est parfois ambiguë. Sont-ils encore des chefs de groupe pouvant fonctionner "à l'ancienne" avec des fonctionnaires qui leur sont toutefois réellement subordonnés ou doivent-ils exercer un réel commandement sur des fonctionnaires dont le niveau de responsabilité judiciaire et le niveau d'expertise est le même ? De l'ambivalence de ces positions statutaires naît un mécontentement d'une réforme qui fera dire à beaucoup : « *Tout ce que m'a amené cette réforme c'est d'aller chez le coiffeur en d'enfiler la roupave !* »⁵⁵ Il est toutefois symptomatique de constater que les officiers anciens IP qui revendiquent ce droit à diriger et à contrôler des « égaux » OPJ, sont les mêmes qui s'insurgeaient contre pareille pratique lorsqu'elle émanait des commissaires de police

Avantages et inconvénients de la mobilité

Le net accroissement de la mobilité fonctionnelle opéré par la réforme de 1995⁵⁶ a suscité aussi des réticences notamment au sein des services d'investigation. En effet, ces services auparavant composés exclusivement de policiers en civil (Inspecteurs et Enquêteurs), se voyaient comme services spécialisés auquel l'accession n'était possible qu'aux fonctionnaires dûment formés à la spécialité de la procédure pénale policière. Les inspecteurs de police dont la formation s'étalait entre 16 et 18 mois étaient professionnalisés dans cette spécialité de procéduriers. L'arrivée massive de gradés et gardiens dont la formation initiale était en matière procédurale très incomplète voire inexistante a provoqué au début une méfiance accrue envers ces fonctionnaires considérés comme inaptes à la fonction. En effet, dépourvus du bagage nécessaire à l'établissement de procédures parfois complexes et ne connaissant pas la culture de l'investigation, ces fonctionnaires posaient plusieurs questions aux inspecteurs nouvellement officiers. En premier lieu, la première question est de savoir

⁵³ Les APJ 20 sont sous les ordres et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire (OPJ). Leurs pouvoirs sont strictement limités, ils peuvent de constater les crimes, délits et contraventions. Leur mission consiste à seconder les officiers de police judiciaire, par un procès-verbal ou d'un rapport après des actes d'interpellations, constatations, auditions, confrontations, enquêtes. Ils n'ont pas de pouvoir de coercition comme par exemple la garde à vue, les perquisitions et l'enquête sur commission rogatoire.

⁵⁴ Bonnet, T. (2018). Officier ou ouvrier ? Les nouveaux officiers de police judiciaire français. *Déviance et Société*, vol. 42(1), 113-139.

⁵⁵ Terme de jargon policier pour tenue d'uniforme

⁵⁶ Mesure introduite par la réforme de 1995 qui permet à tout fonctionnaire d'accéder à n'importe quelle direction, caractérisée par la disparition de la dichotomie civil/tenue et de leur métier spécifique inhérent.

comment combler une absence de formation procédurale lorsque des enquêteurs vont devoir immédiatement être opérationnels pour établir des procédures parfois complexes et dont le non-respect de certaines règles risque d'entraîner la nullité de l'ensemble. La seconde question a trait aux rythmes de travail. Les nouveaux arrivants formés à la culture « sécurité publique » vont devoir s'adapter aux rythmes horaires de l'investigation qui sont par nature extrêmement flexibles. Comment faire admettre de multiples dépassements d'horaires à des fonctionnaires habitués aux régimes cycliques et leur faire accepter que le principe de la relève n'existe pas en investigation ? Ce problème est encore aujourd'hui récurrent avec les nouvelles générations de policiers pour qui la priorité doit être accordée à la vie sociale et familiale. Si les contraintes sont relativement bien intégrées dans les brigades "d'élite" de la police judiciaire, le dépassement d'horaire reste un problème majeur dans les autres services d'investigation.

Une autre explication de la mauvaise perception de la mobilité fonctionnelle concerne l'obligation de mobilité pour les officiers et affecte plus particulièrement les services de renseignements. La nature même de l'activité et des missions du renseignement nécessite une stabilité certaine sur un poste afin d'acquérir les connaissances nécessaires et la maîtrise du milieu sur lequel les policiers travaillent. L'investissement important sur certaines matières demande du temps, au fil duquel se nouent les contacts et s'enrichit le fameux "carnet d'adresses" indispensable à tout officier de renseignement. Les spécialistes estiment à une quinzaine d'années le temps qu'il faut pour être tout à fait performant dans son domaine, ce qui limitait considérablement le turn-over dans ces services. Le risque toujours encouru aujourd'hui, est une perte de qualité au niveau des renseignements et de la finesse de l'analyse des situations, *« sans compter le fait que le collègue qui quitte son poste emporte avec lui son carnet d'adresse dont les collègues restants ne pourront plus profiter. Tout le travail d'approche et de contact est à refaire. »* comme le précise un policier de la DRPP.⁵⁷

⁵⁷ DRPP : Direction du renseignement de la préfecture de police. Ex Direction des renseignements généraux de la préfecture de police de Paris. A compétence

Un autre désagrément pointé par les acteurs de la filière renseignement concerne l'accès à leurs services. Ayant besoin d'un moindre volant de fonctionnaires en comparaison avec les autres directions, les services de renseignements ont plus de latitude pour effectuer leur choix au moment du recrutement. Toutefois, en raison de la quasi-inexistence de formation au renseignement au niveau de la formation initiale des gardiens de la paix, les services se heurtent à la vision stéréotypée de « l'agent secret » et de tout l'imaginaire que porte le monde du renseignement. Beaucoup d'aspirants peinent ensuite à intégrer la culture « maison ». *« Formés au départ par la culture police du résultat, ils attendent une concrétisation directe et journalière de leur activité, ils ne comprennent pas qu'on ne leur explique pas toujours la finalité de telle ou telle mission. Le renseignement est un monde à part et beaucoup ne sont pas faits pour. »* nous précise encore cet officier de renseignement de la DRPP.

S'agissant plus spécialement des renseignements généraux, les anciens seront plein d'amertume lors de la réforme des services de renseignements initiée par Nicolas Sarkozy en 2008 et la création de la DCRI⁵⁸. Cette direction acte la fusion entre la DCRG⁵⁹ et la DST⁶⁰ et les fonctionnaires des RG chargés de l'information générale sont reclassés au sein des SDIG⁶¹ sous l'égide de la direction centrale de la sécurité publique.

géographique sur Paris et les départements périphériques avec des missions qui recouvrent à la fois le renseignement territorial et la sécurité intérieure.

⁵⁸ DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur ; chargée de rechercher, centraliser et exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la nation ; elle-même substituée en 2014 par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)

⁵⁹ DCRG : Direction centrale des renseignements généraux. Direction qui était chargée de l'information politique, économique et sociale, ainsi que du renseignement sur tout mouvement pouvant porter atteinte à l'État.

⁶⁰ DST : Direction de la surveillance du territoire. Direction qui était chargée du contre-espionnage et de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

⁶¹ SDIG : Sous-direction de l'information générale, était chargée d'exploiter les renseignements concernant tous

La complexité de la procédure en accusation révèle parfois un double discours

Au fil du temps, les procéduriers les plus anciens constatent une baisse régulière de la qualité des procédures judiciaires que ce soit au niveau de la rédaction des procès-verbaux, de l'orthographe et la syntaxe, que d'une connaissance imparfaite des nombreuses règles de la procédure pénale, ce qui est de nature à entraîner des oublis fâcheux notamment en matière de respect des droits de la défense. Ce moindre professionnalisme dans la rédaction des procédures n'est pas contredit par les magistrats, au contraire. Nombreux sont les magistrats, notamment du parquet, qui observent que la faiblesse des procédures les empêche bien souvent de requérir plus complètement à l'audience voire parfois les oblige à ne pas poursuivre des faits qui ne sont pas suffisamment étayés en procédure. Il s'ensuit une augmentation des décisions de classement sans suite et ce, afin d'éviter la légitime censure des magistrats du siège. Ces décisions sont alors bien souvent interprétées par les policiers comme une preuve supplémentaire du laxisme dont ils accusent la justice, à fortiori si les faits placent les policiers en situation de victimes. Ces insuffisances ou ces manquements sont pointés par les officiers, anciens inspecteurs, comme le résultat d'affec

tations massives trop rapides de gradés et gardiens n'ayant pas suffisamment intégré le bagage investigation. Dans ce cadre, la formation est pointée du doigt dans le sens où celle-ci n'a mis en place que des modules théoriques présentant les contenus juridiques liés aux pouvoirs de l'OPJ, dans un temps de formation très rapide, ne permettant pas aux stagiaires d'intégrer pleinement le rôle et les responsabilités de l'OPJ. Les officiers ayant connu l'ancienne formation à l'école des inspecteurs ne manquent pas de rappeler le temps minimum nécessaire pour un apprentissage correct de la procédure pénale policière, en n'omettant pas de souligner également que la qualification n'était pas délivrée à l'issue de la formation mais au bout de trois ans d'exercice en temps qu'APJ 20. Les gradés et gardiens eux-mêmes reprochent à la formation d'être trop centrée sur des apprentissages relevant du seul savoir au détriment d'une connaissance plus

les domaines de la vie institutionnelle, économique et sociale ainsi que la contestation politique violente.

pratique des missions de l'OPJ. Ils relèvent par exemple que la rédaction d'actes relevant de cette qualification (perquisitions, garde à vue, saisies, ...) ne suffit pas à elle seule à être en capacité d'opérer de façon autonome dans des conditions réelles. Cette situation pour juste qu'elle est, est aggravée par le fait que les officiers OPJ en fonction de leur charge de travail n'ont pas toujours le temps d'assurer un tutorat de leurs collègues primo-arrivants. L'observation dans les services permet alors de considérer que les gardiens nouveaux OPJ n'acquièrent une certaine maîtrise dans l'autonomie et la responsabilité qu'au bout de deux ou trois ans, ce qui correspond volens nolens à l'ancienne pratique.

Conclusion

Avec le temps, il convient de nuancer très largement la situation initiale. En effet, les nombreux départs à la retraite en partie compensés par des arrivées de jeunes fonctionnaires n'ayant pas connu l'avant 1995 et ne pouvant de ce fait établir des comparaisons, ont permis un réajustement structurel des services. Le rééquilibrage officiers/gardiens et le rajeunissement des cadres ont contribué à une meilleure cohésion et une plus grande communauté d'esprit dans la conduite des missions. Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens) ont maintenant pris leur marque et les officiers nouvellement formés et formatés à l'exercice du management et du commandement assument leurs tâches sans nostalgie d'un passé qu'ils n'ont pas connu, si ce n'est par les souvenirs de quelques derniers anciens. Tous sont unanimes pour reconnaître les avantages de la mobilité qui permet une meilleure connaissance professionnelle par la mixité des grades et les expériences possibles dans les différents domaines que couvrent les missions de la police nationale. Il en va de même pour les avancées liées à la carrière et aux conditions générales d'exercice du métier, tant au niveau des avancées sociales que des moyens, même si de nouvelles récriminations s'exercent toujours à cet endroit.

Le temps des inspecteurs rois de l'enquête et des gardiens cantonnés aux patrouilles de voie publique est loin et l'accès rendu possible, et même

encouragé, aux différents métiers de la police est à l'œuvre. Le corps des gradés et gardiens a incontestablement profité de cette réforme qui lui a permis d'accéder à des directions autrefois fermées à ces grades. Cependant, la satisfaction n'est pas complète dans la mesure où le déroulement de carrière ne correspond pas aux attentes des fonctionnaires par rapport à la détention de nouvelles qualifications et compétences. Les syndicats de la base proposent d'ailleurs la création d'une filière investigation spécifique qui permettrait la reconnaissance pleine et entière de la spécialité judiciaire : la création d'un nouveau corps d'Enquêteurs ?

La réforme de 1995 et les réformes additionnelles ont assez peu impacté les services de sécurité publique. Ces services ont été en revanche plus concernés par les modifications structurelles et les nouvelles missions imposées par les doctrines de la police de proximité, puis aujourd'hui la police de sécurité du quotidien. Envisagés comme une réforme globale, ces textes ont en revanche un effet plus marqué sur les directions spécialisées qui au-delà des adaptations purement structurelles ont dû faire face à un véritable choc des cultures qui a mis plusieurs années à se résorber avant d'intégrer le principe de la polyvalence. Principe d'ailleurs intégré par les gardiens de la paix devenus au fil du temps les premiers acteurs de la sécurité dans tous les métiers exercés par la police. A l'inverse, l'harmonisation souhaitée par la réforme n'a pas abouti puisque les officiers deviennent en grande partie des managers, délaissant le terrain au profit de l'organisation et de la gestion des services. Cette tendance aura pour effet pervers d'éloigner ce corps de l'exercice d'un métier pour le rapprocher de l'accomplissement d'une carrière. À cet égard la prééminence du message porté par les organisations syndicales est tout à fait significatif : aux officiers les mesures relatives au déroulement de carrière, aux gradés et gardiens les récriminations sur le sens des missions, du matériel et des moyens mis à disposition.

L'impossible réforme de la police écrivait Guy Fougier en 2002⁶². Les policiers comme les français

sont réputés être rétifs à toute réforme, une résistance au changement est devenue une formule, un passéisme exacerbé, le « c'était mieux avant » appartiendra bientôt aux générations d'hier. Les limites des réformes ne sont pas à chercher que dans un état d'esprit par trop français mais également dans une organisation et un rapport au pouvoir qui ne laisse pas de temps au temps des réformes. Les gouvernements qui se succèdent inscrivent leur mandat dans des transformations qu'ils souhaitent durables au nom de l'intérêt général et du bien public. Les quelques années qu'ils ont devant eux leur permettent rarement de projeter à long terme une stratégie cohérente, de faire aboutir une réforme d'envergure. Les promesses électorales trouvent leur traduction pour partie en réformant l'administration. Les changements considérés comme technico administratifs ont peu de résonance parmi les citoyens qui ne mesurent pas toujours les incidences d'une réforme inachevée sur le fonctionnement des services, sur le métier et par ricochet sur la façon dont est assurée la sécurité. Enfant gâté de l'État pourraient penser certains, exposé, surexposé, le policier en demanderait toujours plus dans un réflexe d'autoprotection, conscient de ce qu'il exerce un métier dangereux, exigeant qui mérite une reconnaissance implicite de la population et explicite de l'institution et de la société toute entière. Pas moins bien loti que d'autres corporations, le policier revendique au nom de ses missions régaliennes, au titre du maillon essentiel qu'il est dans la chaîne de la bonne marche d'un État démocratique. Il reste aussi et désormais avant tout un citoyen et à ce titre, une réforme de la police quelle qu'elle soit ne peut plus en faire abstraction.

Au moment de l'annonce du lancement d'un « Beauvau de la police », les effets contrastés de la réforme de 1995 devraient rappeler que la volonté de réformer, au-delà des apparences structurelles et organisationnelles, doit tenir plus grand compte des cultures professionnelles et envisager des réflexions qui portent aussi sur une plus juste redéfinition des missions, pour ne pas dire une philosophie générale de l'action policière. Le nécessaire intérêt porté aux nouvelles formes de contrôle social s'il est porté par l'évolution de l'environnement sociétal, ne peut faire l'impasse sur les incidences de l'évolution du système policier lui-même

⁶² Fougier, G, L'impossible réforme de la police, Pouvoirs 2002/3 (n°102), page 97 à 116