

Sept ans de rapports IGPN analysés: «Une absence de sincérité dans la recherche de la transparence»

PAR DAVID DUFRESNE

ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 12 JUIN 2020



Sebastian Roché et Cédric Moreau de Bellaing. © Mediapart

Deux sociologues, Cédric Moreau de Bellaing et Sebastian Roché, analysent nos données et l'évolution de l'IGPN.

Cédric Moreau de Bellaing, sociologue, est l'auteur de *Force publique* (Économica, 2015), l'enquête la plus complète sur la police des polices. Sebastian Roché, sociologue lui aussi, compte à son actif un bon nombre d'ouvrages de référence sur l'institution policière. Les deux réagissent au travail de synthèse de Mediapart, qui a analysé tous les rapports de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) disponibles depuis 2013. Indépendance (discutée), méthodes (pas toujours claires), violences policières (niées ou atténuées), les chercheurs confrontent leurs points de vue.

En analysant en profondeur les rapports de l'IGPN, un point nous a semblé évident : il est quasi impossible de s'y retrouver, dans les méandres des indicateurs. Certains disparaissent d'une année à l'autre, d'autres surgissent, d'autres changent de nom. Quelle est votre analyse ?

Sebastian Roché : Le sous-équipement intellectuel du ministère de l'intérieur en France est endémique, et ne se résorbe pas. La primeur donnée à une réponse rapide à tout ordre venant de la hiérarchie sur la mise en œuvre d'une stratégie de police l'explique : à quoi bon avoir des outils de pilotage pour tenir un cap, vérifier la qualité, le respect des droits alors que l'autorité politique ne le demande pas, et que la docilité est

la première des vertus ? De plus, l'idée d'avoir des indicateurs autres que ceux de la délinquance reste très récente en France, et notamment de qualité de service.



Cédric Moreau de Bellaing.

Cédric Moreau de Bellaing : Ce que vous questionnez était déjà repérable, dans une moindre mesure, dans les rapports annuels d'activité de l'IGS [*le volet parisien de l'IGPN qui a depuis disparu*] des années 1990. Quoique la variabilité y ait été moins grande. Sur la base des éléments dont vous disposez, on peut s'interroger sur les raisons de ces discontinuités permanentes : les rapports annuels ne sont-ils pas suffisamment importants pour que soit produite une rationalisation des catégories employées pour rendre compte des déviances policières ?

À partir de 2015, les données concernant les violences volontaires par personne dépositaire de l'autorité publique sont publiées en pourcentage et non plus en chiffres bruts. Que nous dit ce changement de méthode ?

Cédric Moreau de Bellaing : Cette interrogation pose une question classique : comment, et par qui, doivent être traitées les fautes dont des membres de mêmes collectifs de travail se sont potentiellement rendus coupables ? Rares sont les professions qui acceptent que les fautes commises par leurs membres soient publiquement exposées. L'institution policière française se distingue de certaines de ses homologues anglo-saxonnes, qui ont historiquement été soumises à une contrainte de rendu de comptes plus forte. Encore faudrait-il voir ce que cela change 1) Sur le traitement desdites déviances ; 2) Sur le comportement policier général. Un travail comparatif d'ampleur manque à ce sujet.

Sebastian Roché : Ce n'est pas un changement de méthode mais de présentation. Le manque de transparence du ministère de l'intérieur est une autre

faiblesse manifeste et qui, si elle ne s'aggrave pas, progresse de manière très faible et lente. Lorsqu'on peut lire des rapports réguliers, on peut noter les insuffisances. Lorsqu'il n'y en avait pas, on ne pouvait même pas le faire. C'est le côté positif. Le côté sombre, c'est l'absence de sincérité dans la recherche de la transparence vis-à-vis du public, qui se traduit par la pauvreté et la partialité des informations communiquées au public. Cela s'explique par le fait que ni le ministre de l'intérieur, ni le premier ministre, ni le président, ni l'Assemblée nationale n'exigent de l'IGPN et de sa sœur l'IGGN [*Inspection générale de la gendarmerie nationale*] de progresser.

Qu'avez-vous pensé à la lecture du rapport 2019, dévoilé lundi ?

Sebastian Roché : Beaucoup de phrases servent à justifier la police ou son matériel comme l'existence des LBD (recommandés par l'IGPN dans son rapport de 2014). On n'a aucune idée de la qualité du travail de l'IGPN car elle n'est soumise à aucun audit, c'est de l'autopromotion que dire qu'elle travaille bien. Le Défenseur des droits a fait savoir le même jour qu'aucune de ses 36 demandes de sanction n'a été prise en compte, signe que le système de contrôle continue à être interne à 100 % et à ne pas intégrer la dimension ethnique comme il faudrait. Dans le rapport, manque toujours un volet corruption traité comme tel. Enfin, sur les évolutions des chiffres : plus d'enquêtes sur les violences, c'est logique avec l'agressivité face aux gilets jaunes. Moins de tirs LBD sur l'ensemble de l'année par rapport à 2018 : comme les ventilations par type (maintien de l'ordre *versus* le reste) ne sont pas données (et c'est un problème récurrent), on ne peut pas saisir la portée de ces variations.

L'une des trois grandes missions de l'IGPN est de « veiller à ce que les fonctionnaires de police respectent bien les lois et les règlements, mais aussi le code de déontologie de la police nationale ». Ce code : cache-sexe ou véritable règlement ?

Cédric Moreau de Bellaing : C'est un serpent de mer de l'analyse des activités policières. Le code de déontologie est perçu par la critique externe comme un « cache-sexe » et, dans le même

temps, il est appréhendé en interne comme une exigence réglementaire qui opère de manière hors sol, insuffisamment aux prises avec les réalités du quotidien des activités policières. Le problème est classique, quoiqu'il prenne, dans le cas de l'institution policière, en raison du caractère sensible que peut prendre l'autorisation à l'usage légitime de la force, une tournure particulière : comment changer des pratiques à partir d'un texte édictant des lignes de comportement ? La sociologie apporte un éclairage fondamental : les normes enserrant les activités professionnelles se déploient avant tout par deux canaux : la socialisation initiale, *via* la formation professionnelle ; et l'apprentissage de normes informelles éprouvées dans l'activité professionnelle ordinaire. La question qui se pose est de savoir si les promoteurs du code de déontologie ont réussi à l'intégrer dans l'un de ces deux principaux mécanismes de socialisation professionnelle.

Sebastian Roché : En France, le code de déontologie s'est séparé de l'éthique lors de sa reconstitution, dans son nouvel opus 2, sous Manuel Valls : il ne s'agit pas d'une réflexion morale sur les conséquences de ses actions pour les autres, mais d'un rappel des obligations sanctionnées par les textes (on voit les renvois au code pénal et au code de procédure pénal de manière fréquente dans le texte d'ailleurs). Le rôle de régulation de l'IGPN est partiel mais pas nul, et dépend de l'autorité de son directeur. La précédente directrice avait ainsi fait faire un audit de la formation (j'y ai participé), mais commis l'erreur de ne pas le rendre public, ce qui a conduit à son enterrement. La dépendance hiérarchique de l'IGPN au ministre l'empêche d'être véritablement proactive : elle ne fait des audits que sur les points que le ministre lui demande de travailler, parfois en lui indiquant les résultats attendus... en toute indépendance.

Que disait cet audit de formation ?

Sebastian Roché : Qu'à côté du socle technique (droit, etc.), il fallait en développer un autre « police citoyenne » (connaissances et pratique des conditions déontologiques d'exercice, résolution partenariale de problèmes, communication-discernement...).

Dans nos travaux, nous constatons une chute brutale des saisines des autorités administratives et le mouvement inverse chez les particuliers : qu'est-ce que cela raconte de notre rapport à la police des polices ?

Cédric Moreau de Bellaing : C'est un résultat frappant des éléments que vous avez compilés, et c'est une énigme. Une précaution méthodologique s'impose : les saisines ont-elles brutalement chuté, ou ont-elles cessé d'être comptabilisées par l'IGPN ? Les discontinuités concernant les indicateurs rendent possible une telle hypothèse. Autre possibilité : l'ouverture de la plateforme de signalement en ligne en 2013 a conduit à une forte augmentation des saisines par les particuliers, minorant alors la part relative des saisines administratives. Cette hypothèse est difficile à éprouver en raison des manques de données que vous évoquiez plus haut.

En prenant du recul sur six ans de bilans, on constate : plus de saisines (judiciaires et administratives), mais 600 sanctions de moins. Comment expliquez-vous ce mouvement inverse ?

Cédric Moreau de Bellaing : Pour expliquer de manière satisfaisante cette contradiction apparente, il serait crucial de pouvoir aller voir de près les enquêtes conduites et comprendre ce qui, dans leur mouvement, aboutit à ce résultat. Et en tout cas, il faudrait, *a minima*, disposer d'une ventilation des chiffres des sanctions en fonction du type de déviances policières, à l'équivalent de ce dont vous disposez concernant la nature des enquêtes ouvertes. Cela renvoie directement aux questions concernant

l'exigence d'*accountability* (le fait de devoir rendre des comptes) à laquelle est tenue – ou n'est pas tenue – l'institution policière.



Sebastian Roché.

Sebastian Roché : Le nombre de sanctions diminue pour une activité de police inchangée. Il faudrait le rapporter aux effectifs, mais ils n'ont pas baissé depuis 2012, donc on peut abandonner cette piste. Une bonne partie de la baisse, ce sont les blâmes : « c'est pas bien » et on n'en parle plus. Le reste est stable, donc je dirais : *business as usual*. Il faut savoir que depuis 2009-2010, le contrôleur anglais de l'Independent Office for Police Conduct (IOPC) enregistre plus de 30 000 plaintes par an, soit au moins trois fois plus de signalements qu'en France (en tenant compte du fait qu'une partie des plaintes passent pas l'Inspection générale de la gendarmerie nationale). On voit bien, par comparaison, l'insensibilité aux doléances des citoyens de la part de l'IGPN. Le système français décourage de diverses manières (qui ne sont pas étudiées) le dépôt de plainte : déclaration de la directrice qui montre l'absence d'indépendance, déclarations du ministre, et anticipation corrélative de l'inefficacité de la plainte, sanctions rares et très lointaines des policiers, etc. Et l'État n'a pas de vision d'ensemble des plaintes par un système consolidé de toutes les polices.

La directrice, justement, Brigitte Jullien, « réfute totalement le terme de violences policières ». Que lui répondez-vous ?

Sebastian Roché : Elle se comporte en policier loyal vis-à-vis de l'exécutif, de la main qui l'a placée à son poste, lui donnera le prochain, et renforce l'identité de groupe contre les citoyens potentiellement dangereux. Par contraste, le contrôleur belge, qui est externe,

reconnaît la pertinence du terme et l'utilise. Ses positions sont des témoignages de l'urgence de changer de modèle.

Cédric Moreau de Bellaing : Avant de répondre à Brigitte Jullien, je suis tenu de me demander en tant que sociologue : « *Qu'est-ce que cette déclaration exprime de l'organisation sociale de l'institution policière ?* », en particulier lorsqu'il est question d'usage de la force. Il me semble en premier lieu que cette déclaration exprime une tendance qui est celle de ne pas reconnaître au jugement externe une préséance sur l'analyse interne des déviations commises par les policiers. Ensuite, cette déclaration doit être inscrite dans le contexte de son énonciation : elle apparaît de ce fait comme l'affirmation de la nécessaire reconduction de la solidarité interne face aux mises en cause de l'institution, alors que l'IGPN apparaît très souvent aux policiers comme une instance rompant avec cette solidarité interne. De ce point de vue, l'enjeu est loin d'être uniquement sémantique (violences policières, violences légitimes, usages de la force par la police, etc.) ; ou plutôt : l'enjeu sémantique en transporte bien d'autres, qui ne se laissent pas résumer au déni de la réalité des usages excessifs de la force.

Dans votre ouvrage *Force publique*, Cédric, vous écrivez que le travail de la police des polices en matière d'accusation de « violences policières » relève de « l'énigme », voire de l'angle mort...

Cédric Moreau de Bellaing : L'énigme est la suivante : comment expliquer les écarts entre le nombre de plaintes déposées pour des faits allégués de violence et le nombre de sanctions prises pour ces mêmes faits sans s'en tenir au schème dénonciatoire (les enquêteurs des services de contrôle interne ne feraient que couvrir leurs collègues mis en cause) ou à son symétrique inverse (les enquêtes montreraient que la grande majorité des plaintes déposées pour des faits de violence sont des allégations fallacieuses) ? Répondre à cette question suppose de comprendre comment la question de l'usage de la violence est problématisée au sein des services de contrôle interne et, par extension, au sein de l'institution policière. Or ce que montre le travail que j'ai effectué sur les

enquêtes, à l'époque, à l'IGS, c'est que la légitimité ou l'illégitimité de l'usage de la violence ne sont que marginalement considérées depuis l'intensité de cet usage. La plupart du temps, l'usage de la violence est interrogé en même temps que l'est la capacité des policiers à avoir agi selon les canons professionnels en situation d'intervention. Pour le dire autrement, ce n'est pas un mauvais usage de la force qui constitue une faute professionnelle, mais une incapacité à agir professionnellement qui facilite un usage excessif, ou indu, de la violence.

C'est toute l'ambiguïté. Vous pouvez préciser ?

Cédric Moreau de Bellaing : Ce qui apparaît dans l'étude de ces enquêtes, c'est effectivement que ce n'est pas – ou peu – l'usage excessif de la force qui fait le mauvais professionnel, c'est parce qu'on est un mauvais professionnel qu'on utilise mal l'habilitation à user de la force. Cela signifie que les enquêteurs observent plus largement les conditions de l'intervention, la dynamique de la situation, les options qui étaient à disposition des policiers, ils regardent leurs antécédents (et un certain nombre de cas d'allégations de violence que j'ai étudiés concernaient des policiers qui, par ailleurs, étaient accusés d'autres abus), en bref, ils cherchent à évaluer la qualité professionnelle des policiers (en et hors situation), à l'aune de laquelle ils éclairent ensuite l'usage contesté de la violence.

De ce point de vue, il faut préciser que, sur le registre des fautes professionnelles, il en est un certain nombre qui suscitent, de la part des instances de contrôles et des services disciplinaires policiers, une sévérité bien plus grande que ce qui se manifeste dans les cas d'usage excessif de la violence. C'est le cas, généralement, de toutes les manières par lesquelles des policiers peuvent utiliser à des fins privées les moyens mis à leur disposition par leur appartenance à la force publique : consultation de fichiers de police à des fins privées, utilisation de matériel à en-tête professionnel pour des raisons personnelles, toutes formes de corruption, passive ou active. Dès lors, il n'est pas possible de comprendre le rapport à l'usage

de la force qui s'explique dans les enquêtes du contrôle interne sans le mettre en relation avec les autres formes de déviances policières que ces services investiguent.

Tout cela pose la question de l'indépendance de l'IGPN. Qu'en est-il selon vos observations ?

Sebastian Roché : Pour savoir si l'institution est indépendante ou pas, il faut une définition de l'indépendance. Est indépendant un organisme qui n'est soumis ni directement ni indirectement à une influence lors de la formation de ses jugements (pas judiciaires uniquement, toutes ses évaluations d'une situation). À partir de là, l'IGPN est par la loi un service du ministère, rattaché organiquement au ministère, dont les agents sont exclusivement des agents du ministère, qui les paie, leur donne des primes et leur futur affectation. Les ordres d'auditer viennent du ministre. Les ordres d'enquêter administrativement aussi. Par ailleurs, ils partagent une identité professionnelle policière, ce qui introduit des biais dans les jugements. L'IGPN est donc dépendante à la hiérarchie et à la culture policière. Si le professionnalisme des agents est réel (et certaines enquêtes aboutissent), il ne peut effacer cela : l'activité d'audit est soumise aux désirs du ministre, les sanctions proposées à la décision du ministre, etc.

Cédric Moreau de Bellaing : Je rejoins ce que Sebastian a pu dire sur ce point. Ce sur quoi j'insiste, c'est sur la ligne de crête sur laquelle se trouve l'IGPN. Si elle est parfois perçue de l'extérieur de l'institution policière comme une instance couvrant les policiers, telle n'est pas la réputation dont elle jouit en interne. Elle est au contraire globalement considérée par les policiers, tous grades confondus, comme manquant au devoir de solidarité interne et est, de ce fait, considérée comme dispensable, voire nocive. Et cette ambivalence se retrouve dans l'activité professionnelle des membres de l'IGPN. Le fait qu'ils soient des policiers les expose aux soupçons depuis l'extérieur : clémence, connivence, collusion. Mais ce statut est ce qui, à leurs yeux, leur permet d'être efficaces dans l'instruction des enquêtes, car ils savent repérer des incohérences, des manques, des dissimulations. Il n'est pas alors

question ici de dépendance ou d'indépendance, mais plutôt d'ambivalences et de contradictions pratiques qui calibrent un peu différemment le débat.

Comment expliquez-vous que la Direction générale de la police nationale, et au-dessus d'elle le ministère, s'obstinent à ne pas voir le discrédit que porte l'IGPN ? N'y a-t-il pas un risque politique majeur à se passer de ce « thermomètre » ?

Sebastian Roché : L'IGPN a plutôt plus progressé que l'IGGN en matière de transparence. Mais la police a plutôt régressé comme entité orientée vers le service... Le ministère n'a pas de plan B, et pour l'instant il n'a pas encore compris ce que voulait dire indépendance des contrôleurs, une notion qui reste périphérique. La technicité des débats freine sa politisation.

Cédric Moreau de Bellaing : Rarement le contrôle interne de la police nationale n'a été autant exposé qu'en ce moment, et il n'est pas impossible que cela ait des effets sur l'inspection, quoique à plus long terme. Mais au-delà de ce que la Direction générale de la police nationale et le ministère voient ou ne voient pas, ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est ce qui donne force au mandat policier. Toute institution policière est confrontée à une tension (qui a de multiples conséquences pratiques) : elle doit d'un côté agir au nom de, et pour l'autorité politique qui l'habilite et, d'un autre côté, elle est au service de la population. Tout l'enjeu est de parvenir à faire en sorte que ces deux impératifs n'entrent pas en contradiction, et que le mandat de la force publique ne se résume ni au premier ni au second.

Sebastian, vous faites partie de ceux qui ont apprécié le passage de Marie-France Monéger à l'IGPN (2013-2018). À vos yeux, qu'a-t-elle apporté ? Et qu'est-ce qui a disparu depuis ?

Sebastian Roché : Elle a créé le comité de suivi qui se réunit chaque trimestre avec des non-policiers. Il n'a pas de pouvoir, mais il faut bien commencer quelque part. Elle a introduit le site web pour se plaindre en ligne. Elle a aussi introduit le rapport annuel avec le décompte des décès au cours des opérations de police, du jamais vu en France. C'est très conséquent, mais vu le retard du système français, on reste loin du compte.

Lundi, Christophe Castaner a appelé à une réforme « en profondeur des inspections du ministère de l'intérieur » pour plus de « transparence ». Le ministre a aussi expliqué souhaiter que l'Inspection générale de l'administration (IGA) dirige désormais « les enquêtes administratives les plus difficiles et les plus complexes concernant les forces de police et de gendarmerie ». Est-ce un désaveu pour l'IGPN ?

Cédric Moreau de Bellaing : Il est probablement un peu tôt pour tirer des conclusions, et il faudra attendre le détail des mesures pour en saisir avec précision l'ampleur. Ce que l'on peut relever, à ce stade, c'est que la prise en considération des revendications d'une plus grande transparence et d'une plus grande indépendance de la part des inspections internes est présentée comme un bien en soi, alors qu'elle doit être pensée conjointement avec la question de ce qui doit être transformé au sein de l'institution policière pour que les inspections internes, même plus indépendantes, aient moins de raisons d'être saisies.

Le rapport 2019 rappelle qu'une saisine de l'IGPN ne doit pas être interprétée comme le signe d'une reconnaissance de culpabilité, et il n'en saurait être autrement pour les forces de l'ordre que pour les autres justiciables. Il n'en reste pas moins que la multiplication des saisines, comme le reconnaît d'ailleurs le rapport, résulte notamment de l'accroissement des situations conflictuelles opposant certains fonctionnaires de police à certains protestataires. D'autres annonces ont certes été

présentées : la possibilité que le ministère envisage des suspensions dans toute affaire impliquant des comportements ou des propos racistes, l'interdiction de la technique de « prise par le cou » lors d'interpellations et des techniques d'immobilisation consistant à bloquer le dos ou le cou, le recours accru aux caméras-piétons. Mais une révision de la formation et de l'organisation du travail policier reste à mettre sur la table.

Certains préconisent une refonte totale de l'IGPN, d'autres des aménagements. Votre avis ?

Sebastian Roché : C'est le système de contrôle qui doit être revu, pas juste l'IGPN : le bloc IGPN-IGGN, Inspection générale de l'administration (IGA), Cour des comptes, et Défenseur des droits. Le Défenseur des droits doit avoir un droit d'enquête pénale, un droit de suivi de ses recommandations, un pouvoir d'interpellation du gouvernement devant le Parlement. L'IGPN doit être détachée en partie du ministère de l'intérieur, par exemple co-gérée avec celui de la justice, avec un comité de direction mixte qui fasse place à des avocats, des universitaires, un personnel d'audit et d'enquête mixte, une obligation de transparence renforcée.

Cédric Moreau de Bellaing : Il y a sans nul doute des réformes à conduire à propos de l'ensemble des dispositifs de contrôle de l'activité policière. Mais il faut qu'elles soient conduites parallèlement à une réorientation de l'organisation de l'activité policière, et à une réflexion concernant la formation, initiale comme continue.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.