

Avril 2018
N° 010-18

Rapport

Mission d'évaluation des Equipes Régionales d'Intervention et de Sécurité de l'administration pénitentiaire

Synthèse

Les ERIS sont des équipes de l'administration pénitentiaire, spécialisées dans les missions de sécurité réalisées au sein des établissements pénitentiaires du ressort d'une direction interrégionale.

La mission constate l'utilité et la qualité de l'action menée par les ERIS depuis 15 ans, malgré de fortes disparités entre directions interrégionales au plan de leur emploi et des différents types de missions réalisées au regard du respect de la doctrine d'emploi.

Dans un contexte de création récente d'autres équipes de sécurité afin de permettre à l'administration pénitentiaire de répondre à ses nouvelles missions, le rapport préconise un repositionnement des ERIS sur le haut du spectre des activités et ce au travers d'une logique de plus-value.

A ce titre, une évolution de la doctrine d'emploi s'avère nécessaire afin d'intégrer leurs fonctions d'expertise et de réaffirmer plus précisément le principe de subsidiarité des ERIS avec les nouvelles équipes de sécurité de l'administration pénitentiaire.

Si le pilotage des ERIS par les directions interrégionales et leur organisation territoriale répondant à une logique de rapidité d'intervention apparaissent adaptés aux missions, de nouveaux besoins de conception et d'élaboration se manifestent du fait d'une expertise croissante des modalités d'intervention de ces équipes et d'un niveau élevé d'opérationnalité. L'administration centrale tente d'y répondre en s'appuyant sur les connaissances et savoirs acquis par les responsables des ERIS. Cependant face au défi générationnel que constitue le départ programmé des agents ERIS les plus expérimentés, la mission propose de développer de manière significative et ambitieuse cet aspect en créant un centre national des ERIS adossé à l'ERIS de Paris. Cet outil, placé sous la responsabilité de la direction de l'administration pénitentiaire, aurait vocation à capitaliser, à développer et à préparer les évolutions de l'ensemble des connaissances et savoirs faire des ERIS à partir d'un modèle innovant de pilotage opérationnel.

Au plan des moyens humains, certaines équipes sont en forte tension au regard du nombre d'agents nécessaires à l'engagement des forces et présentent des risques majeurs au niveau des équilibres des temps de vie. C'est la raison pour laquelle la mission souligne l'urgence de procéder à un réajustement des effectifs des ERIS en comblant les vacances de postes puis en procédant à partir d'un nouveau cadre d'emploi à une réévaluation des effectifs de référence selon un mode de calcul comprenant l'intégralité de leurs activités.

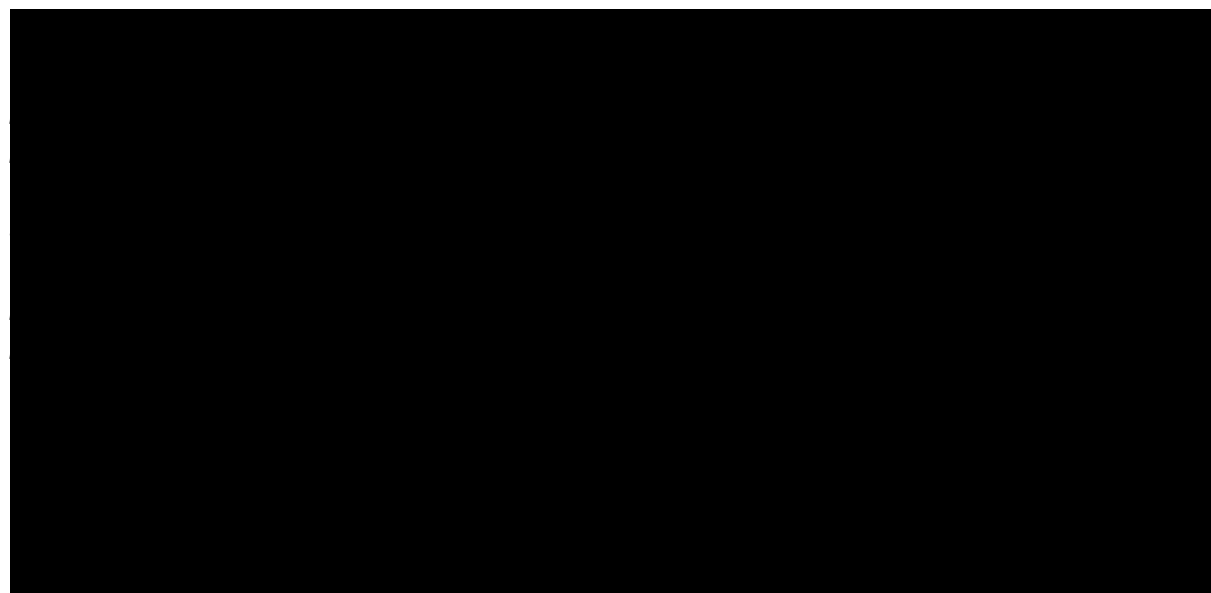
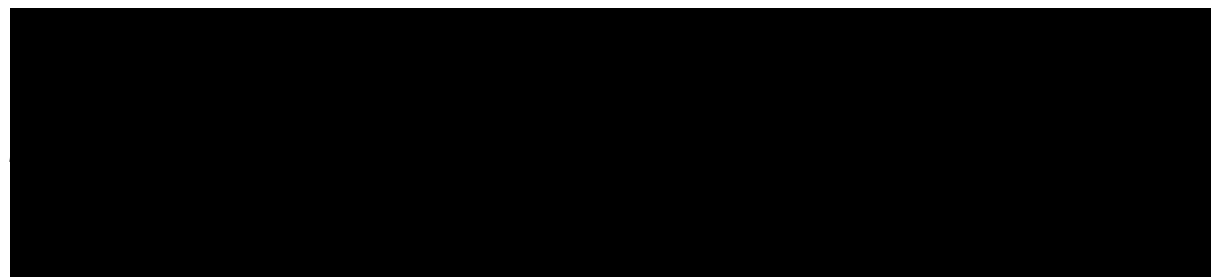
Les compétences et le professionnalisme des ERIS reposent à la fois sur une connaissance affinée du public placé sous-main de justice, un repérage aisé de l'environnement pénitentiaire, une approche experte des caractéristiques de la relation de l'usager à l'institution et notamment de ses interactions avec le personnel de surveillance. Ce constat conduit la mission à affirmer qu'il existe une forte corrélation entre le métier de surveillant et la spécialisation ERIS. Dans ce sens, il apparaît que l'administration pénitentiaire doit pouvoir conserver, exploiter et capitaliser les compétences spécifiques des ERIS.

La mission propose que chaque agent puisse disposer d'un parcours individualisé au sein des ERIS sans avoir à satisfaire à de nouvelles épreuves lorsqu'il souhaite pouvoir encadrer des équipes, hormis pour l'accès au grade de commandement qui nécessite l'acquisition d'expérience significative sur d'autres types de postes.

Cette nouvelle possibilité offerte aux agents des ERIS doit reposer sur une complète redéfinition des règles d'organisation de la sélection professionnelle, de la formation d'adaptation à l'emploi et de la délivrance des habilitations.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Harmoniser et préciser les données des rapports d'activité des ERIS en incluant les informations relatives au nombre de jours et nombre d'agents engagés par missions à l'intérieur du cadre actuel des catégories d'activités afin de permettre des comparaisons..... 13



Recommandation n° 4 : Pour les directrices interrégionales et les directeurs interrégionaux: Préciser et formaliser annuellement les objectifs assignés aux équipes sous la responsabilité des chefs ERIS, et mettre en place les outils de suivi et de contrôle. 28

Recommandation n° 5 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Renforcer les capacités administratives de chaque ERIS en créant au moins un poste d'adjoint administratif au sein de chaque base. 28

Recommandation n° 6 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Créer un centre national des ERIS adossé à l'ERIS de Paris au sein de la Direction interrégionale de Paris, coordonnant et animant le réseau des ERIS, conseillant la DAP sur le cadre légal et la doctrine d'emploi 31

Recommandation n° 7 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Produire une note de cadrage sur les infrastructures ERIS et veiller à sa déclinaison dans toutes les inter-régions. 34

- Recommandation n° 8 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la MSPOM et la direction interrégionale de Marseille : Organiser avec les autorités préfectorales compétentes la rédaction de protocoles décrivant les périmètres d'intervention respectifs des équipes pénitentiaires et des forces de sécurité intérieure territorialement compétentes. 35
- Recommandation n° 9 :** A l'attention des directrices interrégionales et des directeurs interrégionaux : Prévoir dans les chartes des temps des ERIS une fin de service à 19 heures pour les personnels d'astreintes. 37
- Recommandation n° 10 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder dans un premier temps au comblement des vacances d'emplois des ERIS sur la base des effectifs de référence actuels, indépendamment des évolutions qui peuvent être envisagées au regard de la recommandation n°11 38
- Recommandation n° 11 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder à une réévaluation des effectifs de référence des ERIS en tenant compte des minimas fixés à 16 agents et deux gradés d'astreinte (le double pour Paris) et 25 % de l'effectif total en formation (hors week-end et jours fériés). 40
- Recommandation n° 12 :** Pour les directions interrégionales : prévoir dans la charte des temps des ERIS les temps d'entraînements en actant le fait qu'une section sur quatre (ou 25% de l'effectif total) est positionnée quotidiennement en entraînement..... 40
- Recommandation n° 13 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Modifier l'arrêté de recrutement des ERIS en exigeant une ancienneté minimale d'une année après la titularisation pour pouvoir passer la sélection professionnelle..... 42
- Recommandation n° 14 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Adapter le barème des épreuves physiques pré-sélectives pour les officiers. 45
- Recommandation n° 15 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Fixer à trois ans la dispense des épreuves de préadmission pour les surveillants accédant au grade de premier surveillant et permettre à un agent ERIS d'accéder au grade de premier surveillant au sein d'une unité ERIS. 46
- Recommandation n° 16 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Encourager et promouvoir la mixité des équipes dans les campagnes de recrutement..... 47
- Recommandation n° 17 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et l'ENAP : Augmenter à bref délai le nombre d'agents ERIS recrutés et formés afin de combler les vacances de postes. 48
- Recommandation n° 18 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Positionner le module « gestion du stress » dans le processus de sélection professionnelle. 49
- Recommandation n° 19 :** Pour l'ENAP : Favoriser une plus grande synergie entre l'ensemble des intervenants à la FAE et proposer une évolution de l'arrêté de la formation 51
- Recommandation n° 20 :** Pour la direction de l'administration pénitentiaire ; Doter l'ENAP des infrastructures nécessaires à la FAE des ERIS. 51

Recommandation n° 21 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder à la réforme du dispositif de renouvellement des habilitations des ERIS.	53
Recommandation n° 22 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Confier au futur CenERIS les dispositifs d'évaluation et de formation continue (monitorats et spécialités) sous l'égide de l'ENAP et en partenariat avec les directions interrégionales.	54
Recommandation n° 23 : Pour les directions interrégionales et la direction de l'administration pénitentiaire : Améliorer la qualité des écrits dans les comptes rendus de mission, notamment en cas de recours à la force, systématiser leur exploitation et les retours d'expérience pour une meilleure appropriation des règles déontologiques.	56
Recommandation n° 24 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Confier au futur centre national des ERIS un rôle de capitalisation des pratiques professionnelles et d'identification des procédures opérationnelles	56

Sommaire

Synthèse.....	3
Introduction.....	10
1. Resserrer la doctrine d'emploi des ERIS autour des activités à forte valeur ajoutée..	12
1.1 Une variation des types de missions entre ERIS, mais une objectivation limitée des taux réels d'activité de chacune d'entre elles.....	13
1.1.1 Des données qui ne permettent pas une analyse très affinée de l'activité réelle de chaque ERIS	13
1.1.2 Des missions dont la diversité répond aux contextes pénitentiaires locaux et aux orientations des directrices interrégionales et des directeurs interrégionaux	13
1.1.3 Une doctrine d'emploi diversement respectée répondant à des besoins que d'autres acteurs pénitentiaires ne sont pas en mesure d'assurer	15
1.2 La reconnaissance des ERIS s'appuie sur des missions à forte valeur ajoutée à partir de la notion d'unités spécialisées	16
1.2.1 Le cadre légal d'exercice des missions des ERIS doit demeurer stable.....	17
1.2.2 L'articulation entre les ERIS et les autres équipes pénitentiaires doit obéir au strict principe de subsidiarité	18
1.2.3 L'équilibre doit être maintenu entre spécialisation et polyvalence des ERIS	18
1.2.4 Le périmètre des missions doit être redéfini	19
1.2.4.1 Vers une limitation des missions sur la voie publique.....	19
1.2.4.2 Vers le renforcement des missions de prévention des troubles et de maintien de l'ordre en milieu pénitentiaire	21
.....	22
2. Rénover le pilotage stratégique et opérationnel des ERIS.....	26
2.1 Vers un renforcement des compétences d'élaboration et de conception de l'échelon opérationnel des ERIS.....	26
2.1.1 Le pilotage de l'ERIS par l'échelon interrégional est pertinent et pourrait être mieux formalisé	26
2.1.2 Le pilotage administratif des ERIS doit être renforcé.....	28
2.1.3 Le pilotage par l'administration centrale doit être redynamisé autour de la définition du cadre normatif des ERIS	28
2.1.4 De nouveaux besoins et de nouvelles exigences de pilotage opérationnel : La création d'un centre national des ERIS	29
2.2 Une organisation territoriale satisfaisante qui devrait toutefois intégrer les besoins spécifiques de la Corse et de l'Outre-mer	32
2.2.1 Le schéma d'implantation territoriale actuel convient.	32
2.2.2 Les situations matérielles sont très disparates.	33
2.2.3 Pour une prise en compte spécifique des besoins des établissements corses et ultra-marins. ...	34
2.3 L'organisation des ERIS doit être mieux structurée malgré un contexte difficile	35
2.3.1 Une organisation qui n'a pas évolué depuis son origine, fragilisée par un sous-effectif chronique	35
2.3.2 Des effectifs cibles qu'il convient de mettre en cohérence avec la vocation première des ERIS .	38
2.3.2.1 Une capacité de réaction à préserver.....	38
2.3.2.2 Des temps d'entraînement mieux définis qui doivent être véritablement pris en compte dans le schéma d'organisation du travail	38
2.3.2.3 Une méthodologie de calcul des effectifs de référence qui ne doit pas se fonder uniquement sur le temps passé en mission.....	40
3. Réajuster la politique de recrutement et de maintien des compétences des ERIS	41
3.1 Une mission spécialisée en osmose avec les métiers de la sécurité et de la détention ..	41

3.1.1	Un maintien dans la fonction d'agent ERI conditionné par la vérification effective des capacités opérationnelles dans le cadre du renouvellement périodique des habilitations	42
3.1.2	Un dispositif amélioré de sortie des ERI visant à un accompagnement individualisé de qualité et à une capitalisation de l'expérience acquise	43
3.2	Des évolutions dans la composition des ERI sont à rechercher	44
3.2.1	Consolider l'encadrement en densifiant le vivier des officiers et des gradés	45
3.2.2	Encourager la féminisation des équipes	46
3.3	Engager une politique de recrutement plus volontariste en améliorant le dispositif de sélection et de formation des agents ERI	47
3.3.1	Diversifier les profils en détectant les potentiels par le biais d'une sélection professionnelle plus ambitieuse	48
3.3.2	Enrichir le dispositif de formation d'adaptation à l'emploi	50
3.3.2.1	La formation d'adaptation à l'emploi comme point d'orgue d'une culture professionnelle commune à l'ensemble des ERI	50
3.3.2.2	Une nécessaire adaptation du cadre réglementaire de la formation d'adaptation à l'emploi	51
3.3.2.3	Autonomiser la formation d'adaptation à l'emploi	51
3.3.3	Améliorer le processus d'évaluation et développer les compétences	52
3.3.3.1	Une véritable procédure de délivrance et de renouvellement de l'habilitation	52
3.3.3.2	Une formation continue spécifique à réorganiser	53
3.4	Des règles déontologiques assimilées conduisant à une forte crédibilité des ERI	54
3.4.1	Des autorités indépendantes rarement saisies de dossiers concernant les activités des ERI	55
3.4.2	Des procédures disciplinaires exceptionnellement diligentées par l'autorité hiérarchique	56
Conclusion		57

Introduction

Au début des années 2000, dans un contexte de remise en question du fonctionnement des établissements pénitentiaires au travers de travaux parlementaires et de la multiplication d'incidents graves au sein des détentions, l'administration pénitentiaire française s'est dotée, à l'identique d'autres pays européens¹, par circulaire du 27 février 2003, d'Équipes Régionales d'Intervention et de Sécurité (ERIS).

Depuis 2003, une équipe est implantée dans chacune des neuf directions interrégionales des services pénitentiaires² et se compose de personnels de surveillance de tous grades.

Seules unités spécialisées de l'intervention en milieu confiné pénitentiaire au sein des différentes forces de sécurité intérieure, les ERIS ont vu, depuis leur création, évoluer leur champ d'intervention dans un contexte pénitentiaire en mouvement.

Par lettre de mission du 16 mai 2017³, Monsieur le directeur de cabinet du garde des sceaux a confié à Monsieur l'inspecteur général de la justice la mission de procéder à une évaluation des Équipes Régionales d'Intervention et de Sécurité.

Les objectifs assignés à la mission reposent sur la réalisation d'un état des lieux dans l'ensemble de ses composantes organisationnelles et fonctionnelles du dispositif mais également sur une analyse des évolutions possibles de la doctrine d'emploi favorisant des axes d'amélioration au regard d'un contexte général de l'administration pénitentiaire.

Dans un premier temps, la mission s'est attachée à définir son champ d'investigation en rencontrant la direction de l'administration pénitentiaire et en compilant un nombre important de documents.

A ce titre, la mission tient à préciser que l'administration pénitentiaire dispose de trois équipes cynotechniques : une à Paris, une à Lyon et une autre à Toulouse. Ces équipes cynotechniques, dont l'évaluation n'a pas été prévue dans le périmètre de celle des ERIS, actuellement dépourvues de doctrine d'emploi, n'ont pas été formellement intégrées dans le champ de l'étude. La mission a pu noter cependant l'existence d'excellentes relations entre les équipes ERIS et les équipes cynotechniques du fait de leur implantation conjointe au sein d'infrastructures mutualisées.

Dans un second temps, la mission a défini sa méthodologie en privilégiant les entretiens et les déplacements de terrain. D'une part, la mission a rencontré différents acteurs nationaux : direction de l'administration pénitentiaire, mission Outre-mer, autorités administratives indépendantes, organisations professionnelles de l'administration pénitentiaire, unités d'intervention spécialisées RAID et GIGN ; d'autre part, la mission s'est déplacée dans les 9 inter-régions concernées et a pu échanger avec les acteurs interrégionaux. 300 personnes ont finalement été auditionnées.

En parallèle de ces démarches, la mission a sollicité auprès des directions interrégionales et de la direction de l'administration pénitentiaire la transmission d'éléments statistiques pour appréhender plus précisément les activités des ERIS et en affiner l'analyse.

¹ Annexe n° 2 concernant l'historique des ERIS et étude européenne comparative.

² Les directions interrégionales de Paris, Lille, Strasbourg, Lyon, Dijon, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Rennes.

³ La note de service de l'inspecteur général de la justice désigne les membres de la mission le 14 septembre 2017 et la date de restitution du rapport est portée par note de service au 30 mars 2018.

A ce titre, la mission souhaite faire part de certaines réserves concernant les données statistiques collectées, tant au niveau des rapports d'activités transmis par les directions interrégionales, qu'au travers des demandes spécifiques adressées à l'occasion de ce travail d'analyse.

L'absence de modélisation des rapports annuels d'activité des neuf équipes régionales d'intervention et de sécurité de l'administration pénitentiaire associée à l'absence d'indicateurs de performance concernant leurs missions conduisent à s'emparer avec beaucoup de précaution de certaines comparaisons qui s'en dégageraient trop immédiatement. En effet, la notion d'activité au regard des différents types de missions nécessite des précisions qui n'ont pu être obtenues pour l'ensemble des ERIS, c'est la raison pour laquelle l'ERIS de Lille a été choisie pour affiner une approche plus exhaustive des missions.

Une autre réserve porte sur le fait que les demandes spécifiques adressées aux directions interrégionales comme celles formulées à la DAP ont permis une remontée d'information sur une période réduite, 18 mois à 5 ans et à partir d'éléments souvent compilés manuellement limitant la fiabilisation des données.

Cette précaution posée, il ressort cependant que les informations collectées ont permis de déterminer les grandes tendances de l'évolution du dispositif des ERIS tout en mesurant les écarts entre les différentes ERIS.

Une recherche documentaire a été menée tout en présentant certaines limites au regard de deux principaux aspects. Le déménagement et les réorganisations successives de la direction de l'administration pénitentiaire ont limité les possibilités de production et de consultation de certaines notes et circulaires. Un certain nombre d'entre elles ont cependant pu être accessibles aux membres de la mission au sein des directions interrégionales, sans assurance de l'exhaustivité de l'examen du champ normatif.

En matière de pilotage stratégique des ERIS, un travail d'analyse sur la production réglementaire de l'administration centrale a été mené ainsi que sur celle d'une direction interrégionale, celle de Rennes, à titre d'exemple, à l'identique du focus réalisé sur les missions au travers des statistiques d'activités de l'ERIS de Lille.

Un des choix méthodologiques de la mission a également consisté à s'appuyer sur plusieurs autres travaux des différentes inspections. Le premier est celui réalisé en 2006 par l'inspection des services pénitentiaires mandatée pour procéder à une évaluation après trois années de fonctionnement des équipes nouvellement créées. Ce rapport dont les recommandations ont été largement transposées au plan juridique introduit des évolutions notables et a servi de socle à la nouvelle évaluation du dispositif.

Par ailleurs, la mission souligne qu'elle a bénéficié des constats et des analyses des rapports récents réalisés par les inspecteurs sécurité et santé au travail du ministère de la justice pour l'ensemble des locaux, facilitant ainsi les déplacements au sein des bases ERIS.

Dans une première partie, le rapport d'évaluation s'attache à sérier la doctrine d'emploi des ERIS au travers de l'évolution des activités et des missions confiées (1) avant d'aborder la question du pilotage stratégique et opérationnel (2) et d'analyser les nouveaux enjeux de la gestion des hommes de ces forces spécialisées.

1. RESSERRER LA DOCTRINE D'EMPLOI DES ERIS AUTOUR DES ACTIVITÉS À FORTE VALEUR AJOUTÉE

Créées par simple circulaire dans un contexte d'incidents graves au sein des établissements pénitentiaires, les ERIS se sont vu confier des missions précises pourtant élargies dès les premières années de leur fonctionnement⁴. Initialement, trois missions principales étaient prévues par le texte, à savoir le renforcement des établissements en cas de tensions locales ou d'affaiblissement momentané de leur dispositif de sécurité, l'organisation de fouilles et le rétablissement de l'ordre.

Comme l'avait noté la mission d'évaluation des ERIS pilotée par l'inspection des services pénitentiaires en 2006⁵, d'autres activités seront progressivement demandées aux ERIS comme les extractions judiciaires⁶, les escortes et transfèrements administratifs, la sécurisation des enceintes pénitentiaires lors de travaux ou défaillances des systèmes de sûreté et plus récemment celle concernant leur rôle dans la résolution des prises d'otage abordé au travers de la formation des médiateurs dispensée par l'école nationale de l'administration pénitentiaire⁷.

De surcroît, les activités de formation dispensées par les agents ERIS auprès des personnels des établissements ou des équipes spécialisées des extractions judiciaires (EJ), des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) ou des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)⁸ se sont considérablement développées ces dernières années. Enfin, d'autres activités, reconnues formellement ou non, sont venues compléter le panel déjà assez large des ERIS, comme par exemple les échanges d'expertise avec les autres forces de sécurité publique⁹, la constitution des dossiers d'objectifs et opérationnels¹⁰ ou la coopération internationale.

La mission s'est efforcée d'appréhender ce qui constitue l'activité réelle des personnels des ERIS afin de vérifier la pertinence et le respect de la doctrine d'emploi. La notion d'activité couvre ainsi l'ensemble des actions réalisées par les agents aussi bien en position d'astreinte qu'en mission¹¹, incluant le temps consacré aux entraînements et formations reçues, à la formation dispensée ou à la coopération internationale, mais également aux tâches administratives.

⁴ Annexe n° 3 relative aux évolutions de la doctrine d'emploi.

⁵ Rapport ISP de 2006 concernant l'évaluation des ERIS.

⁶ Pointé par l'inspection de 2006, le rôle des ERIS en la matière a été admis « à titre exceptionnel » par la circulaire du 9 mai 2007, la note du 13 octobre 2009 tente de maintenir une distinction forte entre les escortes et transfèrements administratifs – et tous les autres types d'escortes ou transferts judiciaires. La mission d'escorte et de transferts administratifs est explicitement incluse au titre des missions des ERIS à l'arrêté du 24 avril 2012.

⁷ Note DAP du 29 septembre 2016 relative à l'acquisition d'une compétence de médiation de crise par certains personnels ERIS.

⁸ L'intérêt de la formation dispensée était identifié dans le rapport de l'ISP de 2006 et a été pris en compte dès la circulaire du 9 mai 2007.

⁹ Arrêté du 24 avril 2012.

¹⁰ Notes de la DAP du 1^{er} décembre 2014 et du 28 novembre 2017.

¹¹ Contrairement à la mission d'inspection de 2006 qui a calculé un « taux de présence en mission » n'intégrant que les actions conduites en dehors de la base.

1.1 Une variation des types de missions entre ERIS, mais une objectivation limitée des taux réels d'activité de chacune d'entre elles

1.1.1 Des données qui ne permettent pas une analyse très affinée de l'activité réelle de chaque ERIS

L'évaluation conduite ici repose sur les données communiquées par les directions interrégionales qui se sont avérées très riches et détaillées, mais qui ne peuvent échapper à certaines faiblesses méthodologiques¹².

Si ces données, élaborées de façon assez semblable par les différentes directions interrégionales, présentent l'intérêt d'être comparables entre elles et si leur analyse a été corroborée par les entretiens conduits par la mission¹³, il convient néanmoins d'appeler l'attention sur leur manque de robustesse et de considérer que l'analyse de celles-ci ne vaut que par la logique des ordres de grandeur. En effet, la comptabilisation de chaque activité mériterait d'être affinée par des indicateurs de moyens humains engagés et de durée de mission. A titre d'exemple alors qu'elles sont comptabilisées actuellement pour une action chacune, la gestion d'un refus de réintégrer dans un établissement pénitentiaire mobilise très différemment les agents ERIS d'une opération de transfèrement d'un individu.

Ces données pourraient être facilement améliorées par le recueil et la comptabilisation par type de missions des ressources humaines¹⁴ engagées et du volume horaire consacré à chaque mission. Le suivi plus stratégique de l'activité des ERIS et du respect de la doctrine d'emploi pourrait se faire à partir de la nomenclature actuelle du type de missions définie par la direction de l'administration pénitentiaire, même dépassée sur certains points, mais sous réserve d'y intégrer les précisions en nombre de jours et nombre de personnels dédiés selon telle mission ou telle autre.

Recommandation n° 1 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Harmoniser et préciser les données des rapports d'activité des ERIS en incluant les informations relatives au nombre de jours et nombre d'agents engagés par missions à l'intérieur du cadre actuel des catégories d'activités afin de permettre des comparaisons.

1.1.2 Des missions dont la diversité répond aux contextes pénitentiaires locaux et aux orientations des directrices interrégionales et des directeurs interrégionaux

Au plan de la volumétrie générale des missions, le chiffre total d'actions réalisées par direction interrégionale entre 2012 et 2016 varie du simple au double¹⁵. La comparaison des grandes masses de types de mission rassemblées et compilées sur cinq années montre des disparités importantes entre régions.

¹² Outre le risque naturel d'erreurs qu'il est difficile de corriger, l'activité est traduite par un seul chiffre non pondéré qu'il s'agisse d'une mission ayant duré quelques heures ou trois jours et indépendamment du nombre d'agents ayant participé à la mission. Par ailleurs, le nombre d'agents participant aux missions n'est pas toujours précisé ou rassemblé par type de missions.

Enfin, certaines activités comme les formations reçues ou les temps d'entraînement se déroulant pendant les « périodes creuses » ne peuvent pas être comptabilisées en l'état. Certaines ERIS (Lille, Marseille) précisent le nombre de jours par mission et le nombre d'agents y ayant participé, mais cette pondération n'est pas reprise pour chaque type d'activité. L'annexe n° 4 relative aux activités et missions a procédé à ce calcul pour l'activité de l'ERIS de Lille en 2016, ce qui permet de mieux appréhender les activités les plus prenantes.

¹³ Annexe n° 11 relative à la liste des personnes entendues.

¹⁴ Plus précisément, sur le modèle du rapport d'activité des ERIS de Lille et de Marseille, en distinguant le nombre de gradés et le nombre d'agents engagés dans chaque mission.

¹⁵ Voir le tableau comparatif de l'activité des ERIS par DI au sein de l'annexe n° 4 concernant les activités et missions.

Alors que les fouilles constituent une mission confiée dès l'origine aux ERIS, elles ne représentent plus désormais qu'une faible part de leur activité - moins de 10 % - sauf dans les directions interrégionales où une impulsion est spécifiquement donnée en ce sens comme à Toulouse ou ces missions atteignent 15 %.

Les actions de soutien aux établissements et maintien de l'ordre représentent une part des missions très variable¹⁶ : Si elles ne dépassent pas les 10 % à Lille, Marseille, Strasbourg et Toulouse, elles atteignent plus d'un tiers des missions à Bordeaux ou Rennes.

Alors même que les directrices et les directeurs interrégionaux et les officiers responsables des ERIS estiment que ces missions représentent le cœur du métier, certains d'entre eux analysent cet état de fait par la baisse du nombre d'incidents en détention, la montée en compétence des personnels d'établissements concernant des incidents résolus localement, mais également par le caractère dissuasif de l'action de l'ERIS¹⁷.

La part des missions de transfèrements et de garde de détenus est contenue dans certaines directions interrégionales au regard de directives strictes du directeur interrégional lui-même comme à Lille et à Lyon avec des taux stabilisés autour des 20 %. Dans d'autres régions, cette part dépasse le tiers¹⁸ des missions, et avoisine même les deux tiers à la DISP de Marseille. L'analyse des chiffres bruts du nombre de transfèrements¹⁹ réalisés par l'ERIS de Marseille est supérieur à celui réalisé sur la DISP de Paris²⁰, ce qui paraît difficilement justifiable au regard des données chiffrées de population pénale prise en charge sur ce territoire mais également de la doctrine d'emploi.

L'engagement des ERIS pour réaliser des extractions judiciaires varie également énormément d'une direction interrégionale à l'autre en raison de contextes locaux spécifiques. Hormis la direction interrégionale de Marseille qui n'a pas encore procédé à la bascule des missions d'extractions judiciaires, et la situation atypique de la direction interrégionale de Lille où le recours aux ERIS en cas de carences a été exclu d'emblée, même variable avec 10 % à Paris et plus de 20 % à Strasbourg, la part de la mobilisation des ERIS n'a cessé d'augmenter en 2015, 2016 et en 2017. La nouveauté en 2017 est celle qui place l'ERIS de Rennes presque au même niveau que l'ERIS de Paris pour le nombre de missions d'extractions judiciaires réalisées.

La charge des missions de sécurisation de travaux est assez largement critiquée par les équipes ERIS au regard de leur caractère consommateur en temps. En nombre de missions, elle représente globalement 10 %²¹ d'entre elles mais avec des situations variables entre directions interrégionales au regard de l'état d'avancement du programme de rénovation-mise aux normes des miradors des établissements pénitentiaires.

¹⁶ Cependant, l'analyse réalisée sur l'activité 2016 de l'ERIS de Lille montre un décalage important (de 1 à 3) entre la part des activités selon le nombre de missions (environ 13 %) et la part de cette activité rapportée au nombre de personnels engagés (39 %).

¹⁷ Ainsi, plusieurs chefs des ERIS ont indiqué avoir suspendu leur intervention avant même de s'être rendus dans l'établissement demandeur, l'annonce de leur arrivée ayant incité les personnes détenues à réintégrer de plein gré leurs cellules. Dans certains cas, leur « début d'intervention » n'est pas enregistré dans le compte rendu d'activité. Il pourrait s'agir d'un chiffre noir.

¹⁸ Comme à Toulouse et Paris.

¹⁹ 170 en 2016 et 172 en 2017.

²⁰ 118 en 2016 et 111 en 2017.

²¹ La moyenne sur 5 ans n'est pas très représentative dans la mesure où en 2014 et 2015, les ERIS ont été fortement sollicitées pour la mise en œuvre du plan de sécurisation des établissements et notamment concernant les travaux de rehaussement des miradors.

Le nombre d'événements critiques (mutineries, prises d'otages...) reste très limité, ce qui ne permet pas une analyse pertinente en termes de comparaison de grandes masses sauf à considérer que le phénomène « prise d'otage » connaît un développement ces dernières années avec 9²² événements de ce type répertoriés par la direction de l'administration pénitentiaire pour la seule année 2016 contre 6 en 2015.

Une donnée critique et en évolution constante concerne l'activité des formations dispensées par les personnels ERIS représentant le plus souvent entre 20 et 25 % du volume des missions, faisant de ces agents de véritables formateurs de leurs collègues en établissement ou au sein des équipes spécialisées. Cette tendance impacte l'ensemble des inters-régions.

Enfin, les autres missions, comme la constitution des dossiers d'objectifs, la participation aux exercices, mais aussi les activités protocolaires ou de coopération internationale dépassent rarement un total de 10 %.

1.1.3 Une doctrine d'emploi diversement respectée répondant à des besoins que d'autres acteurs pénitentiaires ne sont pas en mesure d'assurer

Justifiée par certains contextes locaux, cette diversité, et l'analyse qu'en font les acteurs²³ eux-mêmes, traduisent également des difficultés à respecter la doctrine d'emploi lorsque les dispositifs pénitentiaires prévus pour faire face à l'extension du périmètre général des missions de l'administration pénitentiaire se révèlent insuffisants.

L'exemple le plus flagrant est celui de la réalisation par les ERIS des extractions judiciaires, mission hors doctrine d'emploi en constante augmentation, mais acceptée par certaines directions interrégionales pour pallier aux carences²⁴ dans les territoires où la reprise s'est opérée entre l'administration pénitentiaire et les forces de l'ordre.

Par ailleurs, certaines ERIS comme celle de Marseille procèdent en lieu et place des personnels des établissements pénitentiaires du ressort à des transfèrements administratifs sans qu'il soit démontré que ceux-ci requièrent réellement le niveau de sécurité pratiqué par ces équipes, à fortiori pour la prise en charge d'un seul individu. A ce titre, des situations d'incohérence ont fréquemment été signalées²⁵ concernant le « ciblage » du niveau de dangerosité des personnes détenues.

De la même manière, pour pallier au déficit de formation des personnels pénitentiaires de ces unités ou plus prosaïquement d'effectifs, certaines gardes statiques ou certains déplacements sur les plateaux techniques hospitaliers en UHSI et particulièrement en région Île-de-France, sont réalisés par des agents ERIS. Pour autant, ces charges n'incombent pas à ces équipes et apparaissent inappropriées en raison du faible niveau de dangerosité de la personne détenue.

²² « Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2017 » - Service de communication de la direction de l'administration pénitentiaire.

²³ Les directeurs et directrices interrégionaux, leurs adjoints, chefs ERIS, responsables des départements sécurité et détention.

²⁴ Le rapport conjoint IGA - IGJ - IGGN et IGPN du 16 octobre 2016 concernant la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice.

²⁵ Comme par exemple, une personne détenue transportée à l'unité hospitalière par l'établissement à l'aller et l'ERIS requise pour le retour – sans changement dans le comportement de l'intéressé.

Le recours à l'ERIS pour sécuriser des travaux au sein d'un établissement pénitentiaire peut mobiliser une équipe pendant plusieurs jours ou semaines. La plupart des agents et des chefs ERIS considèrent que leur engagement aux fins de sécurisation des opérations de travaux doit faire l'objet d'une appréciation plus rigoureuse. Les départements sécurité et détention des directions interrégionales ont signalé refuser régulièrement aux établissements le recours aux ERIS si ils les saisissent à ce titre, incitant les structures à mettre en œuvre leur propre dispositif.

Par contre, le caractère inapproprié de l'emploi des ERIS dans le cadre des situations de maintien de l'ordre est rare puisque les directeurs interrégionaux, les directrices interrégionales et les départements sécurité et détention sollicitent en premier lieu l'analyse du chef d'établissement quant à la mobilisation des ressources internes à la structure conduisant au constat partagé de leur inadéquation à la résolution de l'incident.

Enfin, tous les acteurs entendus reconnaissent l'intérêt des formations dispensées par les agents ERIS auprès de leurs collègues, tout en considérant que les ERIS ne pourront pas maintenir leur niveau d'engagement actuel si l'ENAP poursuit une politique de priorisation de la formation initiale due à l'accroissement des recrutements des personnels de surveillance.

1.2 La reconnaissance des ERIS s'appuie sur des missions à forte valeur ajoutée à partir de la notion d'unités spécialisées

La doctrine d'emploi des ERIS repose sur le fait que ces équipes répondent à des besoins spécifiques en matière de sécurité des établissements pénitentiaires et de leurs publics. Leur engagement repose sur une mobilisation rapide garantie par une disponibilité permettant de répondre aux aléas du maintien de l'ordre en établissement pénitentiaire²⁶.

Par ailleurs, l'existence d'unités d'intervention spécialisées offre aux établissements pénitentiaires la possibilité de recourir à des compétences pointues, compétences acquises par l'expérience et la pratique mais également par l'entraînement, autant de paramètres que les personnels locaux du fait de l'organisation des structures pénitentiaires ne peuvent développer en interne.

Enfin, au-delà de la doctrine d'emploi, certaines nouvelles missions requièrent un cadre normatif et des modes opératoires clairs nécessaires à leur mise en œuvre. En effet, seule force pénitentiaire armée à leur création en 2003, hormis les postes dit « mirador », les ERIS ont accompagné la montée en compétences des nouvelles équipes EJ, UH, ELAC puis ELSP²⁷ à l'avenir, et doivent être repositionnées au regard de l'évolution de ces nouvelles spécialités pénitentiaires sur des missions du haut du spectre.



²⁷ Annexe n° 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire : EJ = Extraction Judiciaire, UH = Unité hospitalière, ELAC = Equipe Locale d'Appui et de Contrôle et ELSP = Equipe Locale de Sécurité Pénitentiaire.

1.2.1 Le cadre légal d'exercice des missions des ERIS doit demeurer stable

Pour l'exercice de ces missions – escortes et sécurisation de travaux aux abords du domaine pénitentiaire – les équipes ERIS ont soulevé des difficultés opérationnelles pour accomplir leurs missions sur la voie publique, voie publique sur laquelle ils peuvent être confrontés à des individus dangereux ou devoir faire circuler des personnes et des véhicules qui entravent leur action. Certains agents ou responsables ERIS ont pu estimer que le cadre légal applicable aux forces de police et de gendarmerie devrait être étendu à leurs unités, particulièrement en ce qui concerne l'usage des armes au-delà du cadre commun de la légitime défense et en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle d'identité. Cependant, d'autres personnels ont émis des réserves devant cette possible évolution et ont appelé l'attention sur les caractéristiques particulières du travail de sécurité accompli hors enceinte pénitentiaire sur la voie publique, au sein de la population générale.

Il faut rappeler qu'aux termes de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les agents pénitentiaires armés ont vu la possibilité de faire usage de leur arme accrue sous la forme dite d'une « légitime défense élargie²⁸ ». Dans ce sens, les personnels des futures équipes de sécurité pénitentiaire désignés par le chef d'établissement pourront procéder au contrôle de personnes à l'égard desquelles existent une ou plusieurs raisons sérieuses de penser qu'elles se préparent à commettre une infraction portant atteinte à la sécurité de l'établissement pénitentiaire²⁹. L'ensemble de ces nouvelles prérogatives n'ont vocation à s'exercer que sur l'emprise foncière affectée au service public pénitentiaire. Ces dispositions font actuellement³⁰ l'objet de travaux au sein de la direction de l'administration pénitentiaire pour l'élaboration des textes d'application. Au-delà des enjeux liés à la définition d'un « domaine pénitentiaire » au sens de territoire, il est clair que c'est à dessein que le législateur a souhaité limiter l'ouverture de ces prérogatives en refusant leur exercice sur la voie publique.

Les limites du seul engagement des forces pénitentiaires sur la voie publique s'illustrent d'ailleurs dans la note DAP du 21 janvier 2015 qui justifie et motive les modalités d'intervention des FSI dans le cadre de certains transfèvements. Ainsi, la gendarmerie peut être conduite à fournir des éléments de « pilotage » permettant de pallier les limites des ERIS tant en ce qui concerne les moyens sécurisés de communication³¹ qu'en ce qui concerne la capacité à « ouvrir la route ».

C'est la raison pour laquelle la mission considère que cette distinction doit être maintenue et qu'une extension des pouvoirs des agents pénitentiaires sur la voie publique relèverait d'une transformation profonde de leurs missions et compétences.

²⁸ Article 1^{er} de la loi inséré à l'article 12 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : Les agents peuvent faire usage d'une arme à feu *en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée* dans les cas prévus aux 1^o et 2^o de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure : *lorsque des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique sont portées contre eux ou autrui ou lorsque des personnes armées menacent leur vie ou leur intégrité physique ou celles d'autrui ; lorsque, après deux sommations faites à haute voix, ils ne peuvent défendre autrement les lieux qu'ils occupent ou les personnes qui leur sont confiées.*

²⁹ Article 29 de la loi inséré à l'article 12-1 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

³⁰ Février 2018.

³¹ Les agents de l'administration pénitentiaire exécutant des missions sur la voie publique ne disposent pas de moyens radio aussi puissants que la police et la gendarmerie lesquelles ont des fréquences radio qui leurs sont propres et particulièrement sécurisées. Le système utilisé actuellement dans certaines directions interrégionales par les PREJ, AGAPEM, consiste dans le déclenchement par l'équipage d'une alarme répercutée à l'ARPEJ, situé au siège du ressort interrégional. Ce déclenchement conduit l'agent de l'ARPEJ à saisir les FSI pour intervenir auprès de l'équipage des agents pénitentiaires géo localisés.

1.2.2 L'articulation entre les ERIS et les autres équipes pénitentiaires doit obéir au strict principe de subsidiarité

La note du 1^{er} février 2016 relative au cadre d'emploi des équipes locales d'appui et de contrôle (ELAC)³² précise les missions confiées aux ELAC qui portent principalement sur le soutien aux agents de la détention pour la réalisation d'opérations de contrôle divers³³, ainsi que sur leur intervention en cas d'incident³⁴. Dans cette dernière hypothèse, deux cas de figure distincts sont identifiés : soit l'incident est résolu par l'ELAC et les agents de l'établissement, soit l'ELAC est chargée de sécuriser les lieux dans l'attente de l'intervention d'équipes spécialisées – qui peuvent être des ERIS.

Des propos recueillis par la mission, il ressort une impression générale de bonne articulation entre ELAC et ERIS. Formés par les agents ERIS, les membres des ELAC partagent une culture professionnelle commune de l'intervention et aucun cas de mauvaise appréciation du partage de compétences n'a été signalé. Cette articulation est facilitée concernant les ELAC par une bonne compréhension réciproque des qualifications et capacités d'intervention de chaque type d'unité – compréhension facilitée par la formation dispensée.

La mission considère qu'un principe de subsidiarité doit s'appliquer à tous types de mission confiée à l'ERIS qu'il s'agisse du maintien de l'ordre ou des transferts administratifs par exemple. Pour être appliqué, ce principe nécessite une analyse de l'incident ou de la situation, sérieuse, transparente et partagée entre la direction interrégionale et l'établissement pénitentiaire reposant également sur la vigilance des directrices et directeurs interrégionaux en la matière.

1.2.3 L'équilibre doit être maintenu entre spécialisation et polyvalence des ERIS

Tous les acteurs entendus, y compris les forces d'intervention spécialisées de la police et de la gendarmerie, ont confirmé la pertinence du positionnement des ERIS entre polyvalence et grande spécialisation. En effet, la valeur ajoutée de l'intervention des ERIS repose sur leurs connaissances et leur professionnalisme. Il a été largement relevé que celui-ci s'est accru au cours des années et les équipes s'attachent à faire progresser leurs agents année après année dans plusieurs directions : renforcement des performances physiques et de la qualité des techniques d'intervention réalisées, acquisition de monitorats de plus en plus pointus, développement de nouvelles compétences comme la médiation ou l'usage des drones, etc.

Cette exigence de qualifications aigues et constamment entretenues semble garantir la qualité des interventions des ERIS autant que le très faible nombre d'incidents relevés lors de leurs interventions.

³² Annexe n° 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire.

³³ Notamment : « préparer et participer à la réalisation de fouilles sectorielle de l'établissement », « réaliser les opérations de contrôle décidées par le chef d'établissement », « [contribuer à la réalisation du] contrôle des espaces extérieurs », « [accompagner], en soutien des personnels de surveillance affectés en détention, les mouvements des personnes détenues », intervenir en soutien aux agents affectés aux parloirs et unités de vie familiale pour la réalisation des opérations de contrôles des personnes détenues et de leurs effets (linge entrant et sortant) ».

³⁴ « En cas d'incident (violence à l'encontre d'un personnel, entre détenus, blocage...), les membres des ELAC se mettent à la disposition de l'encadrement aux fins de participer à la résolution de l'incident ou pour sécuriser la zone et éviter ainsi toute propagation de l'incident, jusqu'à l'arrivée des équipes d'intervention spécialisées ».

Pour autant, cette spécialisation des agents doit aller de pair avec une grande polyvalence des unités elles-mêmes. L'hypothèse de la création d'une unité nationale unique regroupant des agents hyper spécialisés à l'identique du GIGN ou du RAID a été écartée par la mission paraissant peu pertinente au regard des besoins de proximité et de grande réactivité vis-à-vis des établissements pénitentiaires d'un ressort.

Ce haut niveau de compétence a vraisemblablement pu se développer depuis la création des ERIS grâce à une certaine permanence des cadres – et de certains agents – qui ont accumulé beaucoup d'expérience et de recul sur leurs pratiques professionnelles allant jusqu'à innover dans certaines d'entre elles pour les adapter. Leur professionnalisme est également largement tributaire de la capacité de chaque unité à maintenir un haut niveau d'entraînement – performances physiques et pratiques professionnelles – et de formation, malgré la charge des missions³⁵.

Par ailleurs, la diversité des missions confiées aux ERIS – sous réserve des propositions concernant la doctrine d'emploi – a démontré au fil des années sa cohérence et sa plus-value. Les ERIS disposent aujourd'hui d'un savoir-faire en matière de sécurité dans le domaine pénitentiaire qui repose sur la connaissance des publics, des modalités de fonctionnement et d'organisation des établissements, des types de situations propres à l'administration pénitentiaire et d'une approche experte des caractéristiques de la relation de l'usager à l'institution notamment dans ses interactions avec le personnel de surveillance.

Ce savoir-faire et cette expérience garantissent dans la durée depuis plusieurs années l'efficacité de l'engagement des ERIS.

1.2.4 Le périmètre des missions doit être redéfini

1.2.4.1 Vers une limitation des missions sur la voie publique

Dans le contexte de création progressive et de reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire³⁶ et face aux enjeux des carences, la mobilisation des ERIS peut constituer une tentation compréhensible.

La mission considère qu'il convient de maintenir hors de la doctrine d'emploi ce type de missions et appelle l'attention sur le caractère extrêmement temporaire et exceptionnel que ces missions doivent avoir au niveau des ERIS. En effet, la création d'unités spécialisées – PREJ puis ELSP pour les extractions vicinales, doit permettre d'assurer l'ensemble des missions d'extractions judiciaires. Un accompagnement temporaire de la montée en compétences des PREJ par les ERIS pour les missions présentant des enjeux importants de sécurité peut s'envisager³⁷, mais ne doit pas figurer en tant que tel dans la doctrine d'emploi.

La participation aux extractions judiciaires peut s'avérer très rapidement sans fin et détourner les ERIS de leurs missions essentielles. Par ailleurs, utiliser les temps de repos, d'astreinte, d'entraînement ou de formation des équipes aux fins d'accomplissement des extractions judiciaires ne permettra pas aux ERIS de maintenir leur disponibilité et leurs compétences propres indispensables aux missions de maintien de l'ordre ou aux opérations sensibles.

³⁵ La mission proposera en partie 2 de sanctuariser ce temps d'entraînement.

³⁶ Circulaire interministérielle concernant la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice du 28 septembre 2017.

³⁷ Dans ce cas, les ERIS préfèrent généralement assurer la mission dans sa totalité et prendre en charge et assurer le transport de la personne détenue dans leurs propres véhicules.

Par ailleurs, la mission a recueilli plusieurs témoignages de transferts administratifs réalisés par les ERIS qui ont paru injustifié à celles-ci, soit que l'établissement avait mal apprécié le niveau de classement de l'escorte, soit que les forces de police ou de gendarmerie n'avaient pas été disponibles. Les critères d'intervention des ERIS dans ce type de mission sont fondés sur la seule détermination du classement du niveau d'escorte³⁸, alors que les critères d'intervention des FSI résultent d'une pluralité de textes et s'inscrivent dans un contexte d'évolution historique forte. Les textes traduisent aujourd'hui une lente évolution de fait dans cette répartition qui ne favorise pas la lisibilité.

La note du 29 avril 2014³⁹ indique que les transferts nécessitant une escorte de niveau 3 sont assurés par une escorte pénitentiaire renforcée comprenant des personnels armés notamment des forces de sécurité intérieure. Cette rédaction ne permet pas de distinguer les cas d'intervention des ERIS de ceux de la police et de la gendarmerie. Ces orientations semblent avoir été restreintes s'agissant de l'engagement de la gendarmerie nationale par la note du 21 janvier 2015⁴⁰ qui exclut l'intervention des gendarmes en dehors de certains cas de classement DPS⁴¹ et n'en considère d'autres qu'à titre « dérogatoire »⁴².

Dans les relations avec les établissements, il appartient aux directrices et directeurs interrégionaux et aux responsables des départements de la sécurité et de la détention de garantir une bonne appréciation du niveau d'escorte nécessaire. Au-delà des précautions de sécurité indispensables, la détermination de la composition et du nombre d'agents pour une escorte⁴³ a été questionnée - de nombreuses escortes paraissant surdimensionnées au regard du niveau de dangerosité ou des contraintes spécifiques à la mission. De même, les équipes ont signalé des situations où leur équipement et armement s'avéraient manifestement disproportionnés par rapport à la mission.

Les ERIS font l'objet de nombreuses sollicitations pour sécuriser des travaux réalisés au sein ou aux abords des établissements pénitentiaires. La mission considère que le terme communément employé mais qui n'apparaît pas en tant que tel dans l'arrêté du 22 mai 2014 de « sécurisation de travaux » introduit une certaine confusion. Il convient comme le précise la note du 27 avril 2015 relative au cadre d'engagement des ERIS pour des missions de sécurisation de travaux de revenir à une analyse stricte de la valeur-ajoutée de l'intervention des ERIS – particulièrement au regard du développement des ELAC ou ELSP et ESP⁴⁴. Ainsi, l'engagement des ERIS ne paraît opportun que dans la situation où le dispositif de sécurité d'un établissement est momentanément affaibli. Ici encore, l'analyse en termes de niveau de danger pour la sécurité doit primer, de même que l'appréciation de la durée de la mission. Sur ce plan, en ce qui concerne la sécurisation des travaux, il conviendrait que soit précisé et mieux défini l'apport des ERIS par rapport aux équipes locales pouvant être momentanément et ponctuellement armées pour faire face au risque d'affaiblissement de la sécurité générale d'un établissement pénitentiaire.

³⁸ Elle même liée aux critères de définition des « détenus particulièrement signalés ».

³⁹ La note de la directrice de l'administration pénitentiaire du 29 avril 2014 intitulée *Note prévention et gestion des incidents (volet 2)* Non communicable.

⁴⁰ La note du sous-directeur de l'état-major de sécurité du 21 janvier 2015 relative aux *prêts de main forte dans le cadre des transferts administratifs des personnes détenues*.

⁴¹ DPS dont l'évasion pourrait avoir un impact important sur l'ordre public [...].

⁴² DPS appartenant à la criminalité organisée locale ou régionale et DPS signalé pour une évasion réussie ou une tentative d'évasion [ou un projet d'évasion].

⁴³ La note du 29 avril 2014 ne précise celle-ci que pour les escortes de niveau 1 et 2.

⁴⁴ Dans le cadre de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et du déploiement des ELAC – ELSP en établissements, ceux-ci disposent des moyens d'assurer les premiers niveaux de sécurité en cas de travaux sur l'enceinte pénitentiaire.

1.2.4.2 *Vers le renforcement des missions de prévention des troubles et de maintien de l'ordre en milieu pénitentiaire*

Certaines missions prévues dès la circulaire de 2003 ont parfois été peu activées et mériteraient d'être plus présentes dans la mesure où elles permettent de mobiliser pleinement les compétences propres des ERIS.

En matière de maintien de l'ordre, le nombre d'actions est bien évidemment tributaire des événements, mais également de la connaissance par les chefs d'établissement de l'apport des unités spécialisées ERIS. Si tous les responsables interrogés ont indiqué n'avoir jamais été en situation de refus d'intervention d'une ERIS en établissement, certains ont néanmoins indiqué que ces unités demeuraient – malgré d'importants progrès en 15 ans – encore assez mal connues. Les directions interrégionales s'efforcent d'analyser les incidents et il a pu arriver que le non recours à l'ERIS soit interprété comme à l'origine d'une situation qui dégénère au sein de la détention. Cette perception peut être pour partie corroborée, même si d'autres facteurs explicatifs interviennent, par la concentration des interventions sur certains établissements des directions interrégionales. Si le peu d'interventions en centre de détention se comprend aisément, on peut s'interroger sur l'absence d'intervention dans certaines maisons d'arrêt ou maisons centrales (ou quartiers). Cette observation s'inscrit bien évidemment dans le cadre de l'équilibre à préserver entre le développement des capacités d'intervention propres aux établissements⁴⁵ et la valeur ajoutée apportée par l'ERIS.

Plus globalement, les missions de soutien aux établissements s'avèrent plus diversifiées que les termes initiaux des textes de référence. Au-delà du maintien ou du rétablissement de l'ordre, la constitution des dossiers d'objectifs (ou d'intervention), mais surtout la participation aux exercices relatifs aux plans opérationnels intérieurs (POI) et aux plans de protection et d'intervention (PPI) favorisent la connaissance des ERIS par les établissements et permettent aux ERIS de mettre leur savoir-faire et leurs connaissances à leur disposition : expertise en matière de sécurité des bâtiments, gestes professionnels... Cette expertise a pu également être mobilisée dans le cadre de l'ouverture de nouveaux établissements au travers des tests de structures⁴⁶. De surcroît, il nous a souvent été signalé que les évaluations formulées par les ERIS, sans lien hiérarchique avec les agents ou responsables des établissements, étaient mieux perçues et assimilées en raison de leur professionnalisme reconnu. L'ensemble de ces compétences mériteraient d'être formalisées et les directeurs et directrices interrégionaux pourraient utilement programmer ce type d'activités.

Cette même impulsion pourrait être donnée concernant les fouilles sectorielles, en lien le cas échéant avec les équipes cynotechniques. Dans tous ces cas, l'exercice d'une mission concrète au sein d'un établissement semble générer divers impacts positifs – difficilement mesurables, mais mentionnés par les acteurs : caractère dissuasif à l'égard des personnes détenues, meilleure connaissance des ERIS, remobilisation des agents de détention, etc.

⁴⁵ Particulièrement avec le déploiement des ELAC – ELSP.

⁴⁶ Indépendamment du rôle des ERIS pour le transfert des personnes détenues.

Enfin, les échanges avec les forces de sécurité intérieure énoncés depuis l'arrêt de 2012 sous la forme d'« échanges d'expertise » pourraient être renforcés et diversifiés. La pratique d'exercices communs et de formations communes permet, au-delà de leur finalité première, de favoriser la connaissance réciproque – connaissance des techniques professionnelles qui ne se limite pas à la connaissance institutionnelle – indispensable à la qualité des relations de travail conjoint en cas de crise. Des informations recueillies au cours de la mission, il semble qu'un effort a été accompli en ce sens en direction du RAID qui mériterait d'être complété par des démarches similaires en direction du GIGN – qui s'y dit prêt. Au-delà, les directeurs et directrices interrégionaux pourraient s'attacher utilement à mieux faire connaître les ERIS et leurs qualifications aux autorités préfectorales qui connaissant assez mal le contenu réel de leurs missions.

[illegible]

⁴⁷ Annexe n° 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire

⁴⁸ L'ENAP en forte tension sur les enjeux de formation initiale des personnels rencontre des difficultés pour assurer le renouvellement des formations continues pouvant mener au maintien des habilitations liées au monitorat. Face à la raréfaction des sessions de formation, les agents ERI ont prioritairement intégré ces dispositifs au regard de l'importance de leur maintien en compétences dans les domaines visés. A contrario, les personnels des établissements pénitentiaires n'ont pu décrocher le maintien de leurs habilitations ou en obtenir de nouvelles, conduisant à la raréfaction de leurs capacités à assurer la formation de leurs collègues sur le terrain.

⁴⁹ Sous diverses formes : soit « préventivement », soit à la suite d'un incident : *debriefing* avec les agents.

⁵⁰ Des propositions relatives aux modalités d'organisation de ces formations sont formulées dans la troisième partie.

⁵¹ Le terme de « médiateur » est employé au détriment de celui de « négociateur » qui reste aujourd'hui réservé aux équipes du GIGN et du RAID compétents en matière de prise d'otage.

⁵² La notion de prise d'otage peut recouvrir des réalités différentes, comme le précise la note DAP du 27 avril 2015 relative aux conduites à tenir en cas de prise d'otage qui s'adresse à l'ensemble des personnels pénitentiaires et évoque la multiplication des « incidents assimilables à des prises d'otage » dont la diversité conduit l'administration centrale à compléter ses directives du 30 juillet 2010 en distinguant deux types de situation : les cas particulièrement critiques justifiant une rupture de contact immédiat et les « autres configurations [où] la mise en place ou le maintien d'un dialogue peuvent représenter le meilleur moyen de préserver l'intégrité physique du ou des otages(s) ». La note évoque l'expertise des ERIS en la matière et précise que les établissements doivent recourir aux ERIS sans que leur rôle ne soit défini.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁵³ « Ces médiateurs auront donc vocation à prendre au plus tôt l'attache téléphonique de l'établissement concerné afin de recueillir toutes informations utiles et pourront jouer un rôle de conseil au bénéfice du primo-interlocuteur désigné au plan local, le cas échéant dans l'attente de l'arrivée de l'ERIS. En cas d'intervention complémentaire du RAID ou du GIGN, les médiateurs ERIS se mettront à la disposition des négociateurs spécialisés de ces unités d'intervention à compter de l'arrivée de celles-ci ».

⁵⁴ L'usage d'une arme de haute précision répond autant à une fonction d'observation que d'éventuelle intervention - ces deux missions – qui peuvent s'avérer particulièrement difficiles de dissocier dans le feu de l'action – ne relèvent cependant pas du même cadre légal et professionnel.

⁵⁵ A l'exception de l'ERIS de Paris qui dispose de ce type d'arme à des fins de test et de formation.

⁵⁶ Toutefois, le RAID insiste sur la nécessité d'être systématiquement saisi le plus tôt possible et appelle l'attention sur un risque de surqualification des ERIS qui pourrait conduire à différer la saisine du RAID.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁵⁷ Même si le commandant du GIGN veille à ce que les antennes ne soient pas affectées à des missions hors de leur cadre d'emploi.

⁵⁸ A ce titre, il convient de noter par exemple que l'antenne RAID 69 et l'ERIS 69 ont élaboré un document de travail portant sur les conditions pratiques et matérielles de la coordination et de l'intervention sur une prise d'otage en milieu carcéral suite à plusieurs simulations/exercices en zone police. Pour intéressant qu'il puisse être, ce protocole n'évoque exclusivement que les conditions matérielles de la coordination des forces en présence et n'a d'ailleurs pas été signé.

⁵⁹ Il convient de rappeler notamment que le RAID a effectué 760 missions en 2017 ; le GIGN, 250 dont 10 prises d'otage.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2. RÉNOVER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNEL DES ERIS

L'implantation régionale des ERIS est justifiée par la cartographie de leurs lieux d'intervention, c'est-à-dire les établissements pénitentiaires. Ceci leur confère également, contrairement au RAID et au GIGN, une vocation plutôt généraliste même si elles se spécialisent dans certaines techniques, afin de faire face à toutes situations complexes d'intervention en milieu hostile confiné.

Le dispositif est conçu dès 2003 pour être mis à disposition du directeur régional de la circonscription dans laquelle il est constitué. Chaque ERIS a développé une identité propre⁶⁰ au sein des neuf directions interrégionales des services pénitentiaires concernées. Si cette diversité est mesurable à l'aune de la typologie des missions assurées au sein de chaque direction interrégionale, elle est tout autant perceptible dans l'actuelle grande variété des bases⁶¹.

2.1 Vers un renforcement des compétences d'élaboration et de conception de l'échelon opérationnel des ERIS

2.1.1 *Le pilotage de l'ERIS par l'échelon interrégional est pertinent et pourrait être mieux formalisé*

La mission a pu constater que l'ensemble des directrices et directeurs interrégionaux s'attachait à exercer effectivement et visiblement leur autorité sur le dispositif. Ils s'appuient également très souvent sur leurs adjoints. S'ils confient aux chefs de département de la sécurité et de la détention la charge d'assurer le suivi du statut d'emploi, ils s'impliquent personnellement dans les décisions d'activation et d'engagement des ERIS en cas d'évènement majeur.

A cet égard, il semble pertinent de maintenir la capacité de déclenchement au niveau interrégional et de préserver la force de cette réactivité opérationnelle. La compétence dévolue à la direction de l'administration pénitentiaire dans les hypothèses de mobilisation des ERIS pour des missions dépassant le cadre interrégional ou de plus de trois jours n'a pas été remise en cause par les acteurs opérationnels et aucun exemple de difficultés opérationnelles n'a été présenté.

De même, s'ils n'interviennent pas directement dans le pilotage budgétaire quotidien⁶², les directeurs et directrices interrégionaux arbitrent personnellement le budget de fonctionnement annuel et soutiennent par exemple les questions stratégiques d'implantation de base ou d'armurerie.

Il existe donc, de manière assez générale et tout à fait naturelle, une relation directe entre l'officier chef de groupe et le directeur interrégional ou la directrice interrégionale en personne (et/ou son adjoint). Les enjeux de maintien ou de rétablissement de l'ordre attachés à l'emploi des ERIS justifient et nécessitent, compte tenu de leur extrême sensibilité, qu'une relation directe, de proximité et de confiance puisse exister.

⁶⁰ L'écusson ERIS, doté d'une imagerie interrégionale spécifique (Lyon des Flandres à Lille – Hermine à Rennes...) est le symbole du marquage local. La singularité est surtout façonnée au fil des années par l'orientation de leur travail.

⁶¹ Voir sur ce sujet la partie relative à l'implantation territoriale des bases ERIS.

⁶² Sur ces questions, l'officier chef ERIS a compétence de suivi. Il rend compte via le chef du DSD de la gestion de l'exercice budgétaire au fil de l'eau et dans le cadre du rapport annuel d'activité. Il s'appuie éventuellement à cette fin sur un agent ou un gradé ERIS plus particulièrement en charge du budget.

Au sein des directions interrégionales, l'ERIS est une entité rattachée au département « sécurité et détention ». Ce rattachement traduit des réalités variées selon les ressorts : dans certains cas, les responsables des départements de la sécurité et de la détention suivent de près l'ensemble des activités des ERIS, jouent un rôle de filtre des demandes d'intervention émanant des chefs d'établissement, s'impliquent dans le suivi des ressources humaines ou du budget ; dans d'autres cas, le suivi s'avère plus distant, en raison notamment de la prégnance de la gestion des détentions et du développement de compétences nouvelles telles que le renseignement pénitentiaire ou les extractions judiciaires. La construction de bases ERIS délocalisées à distance des sièges des directions interrégionales risque de renforcer cette tendance, imposant de nouvelles contraintes⁶³.

Dans tous les cas, les départements sécurité et détention s'appuient fortement sur les officiers chefs de groupe et leur laissent une grande autonomie s'agissant de l'organisation de l'équipe. Dans les faits, les chefs ERIS s'apparentent à de véritables responsables de structures⁶⁴. Cependant, leur rattachement au département de la sécurité et de la détention permet de donner un ancrage administratif à l'ERIS et introduit un intermédiaire entre le chef d'équipe et le directeur interrégional. Il est pertinent que le chef du département sécurité et détention possède une marge d'appréciation quant à leur mise en œuvre pour limiter les effets d'une hyper-personnalisation de la relation qui s'instaure.

Le pilotage des ERIS, par ailleurs assis sur la production de notes et de consignes écrites⁶⁵, est avant tout inscrit dans la transmission orale, effectuée à l'occasion des briefings quotidiens ou hebdomadaires, personnellement assurés par les chefs d'équipe ou délégués ponctuellement à des cadres intermédiaires.

La mission a cependant pu constater que les objectifs fixés aux équipes d'intervention ne sont pas formalisés à échéance fixe ou sont insuffisamment précisés aux équipes ERIS. Différentes modalités de rencontres avec le directeur interrégional ou le département sécurité et détention permettent de faire un bilan et de tracer des perspectives d'évolution, notamment à l'occasion de la remise du rapport annuel d'activité par l'officier responsable de l'ERIS. Toutefois, ces échanges ne permettent pas d'identifier formellement les objectifs assignés aux équipes. Une telle formalisation aurait pour intérêt de clarifier la hiérarchie des tâches assignées aux ERIS et de les inciter à concevoir leur organisation de travail en fonction de ces priorités⁶⁶. L'harmonisation et l'enrichissement des données statistiques telles que proposées par la mission faciliteraient cette démarche. De même, la densité des rapports d'activité rédigés par les ERIS varie fortement d'une région à l'autre et toutes les équipes mériteraient de rendre compte plus richement de leur activité.

Plus globalement, si la confiance et la facilité de relation entre l'officier responsable de l'ERIS et les différents échelons de la direction interrégionale constituent des acquis précieux, il semblerait pertinent que les outils de suivi et de contrôle de l'activité et du fonctionnement des ERIS puissent être construits ou renforcés lorsqu'ils existent, dans toutes les directions interrégionales.

⁶³ Les bases ERIS de Bordeaux, Lyon, Toulouse qui sont des constructions récentes ne sont plus sur les emprises foncières des sièges des directions interrégionales. Les futures bases, à Fleury-Mérogis pour l'ERIS de Paris et à Aix-Luynes pour l'ERIS de Marseille, seront également dans cette configuration.

⁶⁴ Ce positionnement conduira la mission à formuler des propositions d'évolutions concernant les critères de recrutement et de sélection, en troisième partie du rapport.

⁶⁵ Annexe n° 6 relative au pilotage interrégional par l'exemple de la DISP de Rennes de 2003 à 2016 : production documentaire avec focalisation sur les aspects de vie concrète.

⁶⁶ La priorisation des tâches des ERIS peut entraîner des modifications importantes de leurs modalités d'organisation comme cela sera évoqué.

Recommandation n° 4 : Pour les directrices interrégionales et les directeurs interrégionaux: Préciser et formaliser annuellement les objectifs assignés aux équipes sous la responsabilité des chefs ERIS, et mettre en place les outils de suivi et de contrôle.

2.1.2 Le pilotage administratif des ERIS doit être renforcé

Les réserves méthodologiques formulées par la mission témoignent de la sous administration des ERIS et des besoins en la matière. Un effort de formalisation et de compilation de données demeure le préalable nécessaire à une meilleure connaissance de leur fonctionnement et de leurs activités.

Afin de favoriser la pérennité et la solidité du dispositif ERIS, il paraît indispensable que les activités des ERIS fassent l'objet de comptes rendus plus détaillés et systématiques, effort qui doit s'accompagner de la création de postes administratifs au sein de ces équipes pour éviter de détourner les officiers et gradés de leur rôle stratégique et opérationnel à la tête de ces forces d'intervention.

Recommandation n° 5 : Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Renforcer les capacités administratives de chaque ERIS en créant au moins un poste d'adjoint administratif au sein de chaque base.

2.1.3 Le pilotage par l'administration centrale doit être redynamisé autour de la définition du cadre normatif des ERIS

Le pilotage des ERIS par la direction de l'administration pénitentiaire a été assuré par différentes entités au fil des réorganisations de l'administration centrale. La section centrale des ERIS (SCERIS) située au sein de l'état-major de sécurité a été transformée en 2015, puis en 2017. Le suivi des ERIS est désormais effectué par le bureau de la gestion de la détention et des missions extérieures de la nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire au travers de la section des métiers spécifiques de la sécurité composée de trois personnes⁶⁷.

La production normative de l'administration centrale a été importante au fil des années pour venir harmoniser et préciser le cadre d'emploi et les pratiques professionnelles d'un dispositif opérationnel ne reposant de sa création à 2012 que sur de simples circulaires.

Les acteurs locaux, à tous les échelons des directions interrégionales comme les responsables des ERIS, ont indiqué entretenir de très bonnes relations avec les personnels de l'administration centrale, mais souhaiter un pilotage plus dynamique tant en termes d'animation de réseau que d'orientations stratégiques.

⁶⁷ Le bureau SP1 de la gestion de la détention et des missions extérieures comporte des pôles, des services, des unités et des sections. La section des métiers spécifiques de la sécurité est composée d'une cheffe de section et de deux agents, l'un est référent des ERIS et l'autre est chargé des extractions judiciaires.

Différents domaines sont concernés par un pilotage national à distinguer du pilotage strictement et directement réalisé par la direction de l'administration pénitentiaire. Les besoins identifiés concernent le cadre normatif d'intervention, comme par exemple l'adaptation de la circulaire de 2012 relative à l'usage des armes par les personnels pénitentiaires dans le cadre de la loi de sécurité publique du 28 février 2017. Concernant plus directement les ERIS, les orientations stratégiques relatives au développement de nouvelles missions comme celle de médiateur, ou encore, l'articulation des interventions avec les équipes cynotechniques ou avec les autres unités d'intervention pénitentiaires relèvent très naturellement de l'administration centrale. De même, les choix stratégiques en termes de ressources humaines – effectifs de référence, diversification des qualifications, réformes des modalités de recrutement, de carrière ou de formation – et budgétaires sont attendus de l'administration centrale.

Toutefois, la complexification et la multiplication des champs de compétences des ERIS, la technicité des outils utilisés qu'il s'agisse des armes ou des équipements d'intervention⁶⁸ et surtout la sophistication des techniques d'intervention⁶⁹, en maintien de l'ordre comme en cas de prise d'otage, créent un contexte nouveau comparé à celui de 2003, année de création des ERIS. Si l'administration centrale a pu s'impliquer fortement originellement dans la conduite et la conception opérationnelles des équipes d'intervention, ce modèle ne paraît plus adapté.

Cette technicisation constante, appréciable et souhaitable du point de vue des utilisateurs, tend à accroître les difficultés de pilotage dont chacun s'accorde à considérer qu'il doit reposer sur des connaissances opérationnelles éprouvées.

2.1.4 De nouveaux besoins et de nouvelles exigences de pilotage opérationnel : La création d'un centre national des ERIS

Des entretiens et constats réalisés par la mission, il ressort que différents besoins de coordination opérationnelle ne sont pas pleinement couverts à ce jour, même si les efforts de l'administration centrale comme des officiers responsables des ERIS pour se réunir, échanger et mutualiser leurs expériences ont été maintenus et démontrent une véritable reconnaissance de ces besoins.

Différents domaines sont concernés. Tout d'abord, les questions techniques liées aux équipements des ERIS se sont accrues avec le développement de leur professionnalisme. Aujourd'hui, l'ERIS de Paris est chargée de tester les équipements, puis de recevoir les livraisons et de les répartir entre les régions. Or, au-delà de la rédaction et du suivi des procédures de marché public qui relèvent de la direction centrale de l'administration pénitentiaire, tous les équipements des ERIS – des « simples » protections individuelles, de l'aménagement des véhicules aux équipements électroniques les plus sophistiqués – doivent être parfaitement adaptés aux exigences opérationnelles. Ces allers retours entre les enseignements tirés de l'expérience *in-situ* et les caractéristiques techniques des équipements existants sur le marché, ainsi que les échanges sur ce point avec les autres unités d'intervention nécessitent une forte compétence « métier » acquise par l'expérience et la confrontation aux situations.

⁶⁸ Comme dans le cas des drones par exemple.

⁶⁹ Voir par exemple les fiches techniques relatives au franchissement opérationnel.

Il en est de même d'autres outils professionnels tels les simulateurs de tir ou les drones, dont l'usage s'est développé à partir d'initiatives individuelles. Cet esprit d'initiative et d'innovation paraît traduire une créativité et un engagement positifs des équipes, cependant, ils doivent être relayés par une entité nationale pour éviter le développement dispersé de techniques dont l'utilité est manifeste mais dont l'usage doit être encadré juridiquement et techniquement et faire l'objet d'une doctrine d'emploi.

Les échanges entre les officiers des ERIS et dans le cadre des formations ou rencontres – entre ERIS et avec les autres unités d'intervention – ont semble-t-il permis une bonne harmonisation des techniques professionnelles d'intervention. Les équipes ERIS ont démontré leur capacité à mener conjointement une intervention. Le rapprochement avec les gestes professionnels des FSI a également été facilité par les exercices communs.

La mission estime que dans ce prolongement, une mutualisation à l'échelle nationale de l'ensemble des retours d'expérience pourrait être favorisée, afin de maintenir l'objectif d'excellence des techniques professionnelles et de veiller à leur actualisation permanente - particulièrement dans un contexte où de nouveaux enjeux peuvent apparaître comme l'augmentation du nombre de personnes détenues incarcérées pour des faits de terrorisme, y compris de femmes. Enfin, ces échanges peuvent également porter sur le cadre déontologique d'intervention qui constitue un élément important des gestes professionnels des agents d'équipes fortement sollicitées.

Au-delà des éléments techniques, les besoins d'échanges, voire d'harmonisation, sont importants en matière de gestion et de management des équipes ERIS. Il apparaît clairement que les officiers responsables des ERIS bénéficiaient d'une large autonomie en la matière, autonomie justifiée par la nature de ces unités. Néanmoins, la mission a pu constater que plusieurs questions mériteraient d'être partagées entre ERIS et avec la direction de l'administration pénitentiaire dans le domaine des ressources humaines et de l'organisation du travail, l'intégration des nouveaux personnels, la préparation à la reconversion des plus anciens, les techniques de cohésion d'équipe⁷⁰, la maîtrise des heures supplémentaires, l'organisation des plages horaires de service⁷¹.

Le développement de partenariats externes a permis aux équipes de répondre à divers besoins – particulièrement pour leur formation et leur entraînement⁷². La mutualisation des opportunités et des enseignements à tirer de ces collaborations externes se fait actuellement de fait à l'occasion des échanges informels et occasionnels entre chefs et équipes ERIS. De ce point de vue également, une organisation plus structurée semble pouvoir être bénéfique à tous. Il en est de même de la question des habilitations et des formations reçues par les membres des ERIS qui pourraient bénéficier grandement d'une coordination nationale renforcée comme cela sera démontré en troisième partie.

Enfin, si la définition et le contrôle de la doctrine d'emploi des ERIS relèvent de la direction centrale de l'administration pénitentiaire, il est clair que celle-ci doit reposer sur une analyse fine et détaillée de la réalité des activités des équipes et surtout de la valeur ajoutée de leur intervention. Comme cela a été indiqué, les compétences propres aux ERIS doivent être pleinement mobilisées – cette analyse s'appuie largement sur l'examen précis et technique de chaque mission.

⁷⁰ A ce titre, l'ERIS de Paris a par exemple développé un partenariat intéressant avec un spécialiste en la matière.

⁷¹ Le suivi administratif doit également être renforcé, particulièrement dans des unités soumises à des situations d'urgence où il importe de traduire en notes de service détaillées et claires tous les éléments de l'organisation du service.

⁷² Partenariats avec des professionnels de santé - ostéopathes par exemple - avec des centres ou stands de tir ou autres lieux d'exercice, avec des unités militaires disposant de sites utiles à l'entraînement...

L'ensemble de ces éléments conduits la mission à proposer la création d'un centre national des équipes régionales d'intervention et de sécurité (Centre national des ERIS ou CenERIS) – centre technique et professionnel distinct du rôle normatif et de contrôle dévolu à l'administration centrale. Ce centre aurait vocation à soutenir les acteurs de terrain dans leurs pratiques et leur organisation dans une proximité et une technicité qui ne peuvent être assurées par une administration centrale⁷³.

La mission n'envisage pas la création d'une structure juridique autonome, mais à l'image d'autres dispositifs existant de longue date⁷⁴, ce centre serait placé sous le contrôle de l'administration centrale et serait adossé à la structure opérationnelle de l'ERIS de Paris. L'adossement à l'ERIS de Paris paraît s'imposer dans la mesure où celle-ci exerce d'ores-et-déjà certaines missions de coordination⁷⁵ et disposera d'une nouvelle base en 2019-2020. La mission a envisagé qu'émerge aisément une relation de corrélation et d'interdépendance entre le centre national et l'équipe parisienne.

Le CenERIS pourrait être organisé autour de pôles répondant aux besoins précédemment identifiés : un pôle unique de gestion des moyens matériels, à vocation nationale, lieu de traitement de référence des questions d'équipement, y compris d'armement dans tous leurs aspects⁷⁶ ; un pôle partenarial chargé dans un premier temps de répertorier et d'évaluer l'ensemble des collaborations existantes dans chaque région. Il pourrait être attendu de ce pôle qu'il assure par ailleurs une veille partenariale et qu'il garantisse la bonne actualité de toutes les conventions existantes ; un pôle chargé de l'analyse des pratiques professionnelles destinataire des comptes rendus d'intervention⁷⁷, en capacité d'identifier à partir des retours d'expérience des interventions les plus sensibles les questions concernant la doctrine d'emploi, la formation ou le cadre réglementaire d'action, et d'éclairer l'administration centrale sur les besoins d'adaptation. Enfin, le CenERIS pourrait jouer un rôle important visant à garantir les niveaux professionnels des équipes, leur cohésion et leur progression. Des propositions en ce sens seront présentées en troisième partie.

Il paraît nécessaire que les fonctionnaires affectés au pôle⁷⁸ disposent tous d'une antériorité d'affectation au sein des unités opérationnelles ERIS et que ces derniers soient renforcés par des cadres administratifs rompus à la gestion des questions d'économat et de suivi budgétaire et logistique des commandes et budgets.

Recommandation n° 6 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Créer un centre national des ERIS adossé à l'ERIS de Paris au sein de la Direction interrégionale de Paris, coordonnant et animant le réseau des ERIS, conseillant la DAP sur le cadre légal et la doctrine d'emploi*

⁷³ Cette situation apparaît distincte dans sa nature et ses objectifs de la création du centre national du renseignement pénitentiaire au regard de la forte opérationnalité des ERIS.

⁷⁴ Dans la logique des Centres Nationaux d'Évaluation.

⁷⁵ Comme pour les équipements ou comme le test de certains matériels tels qu'actuellement l'arme de haute précision au sein de l'ERIS de Paris.

⁷⁶ Prospection, innovation et gestion des commandes et des stocks pour toutes les ERIS.

⁷⁷ Au même titre que la DAP qui doit maintenir sa capacité de contrôle distincte du rôle de coordination, d'analyse et de conseil du CenERIS.

⁷⁸ Il pourrait être envisagé de confier la direction de ce centre à un cadre ayant satisfait aux épreuves professionnelles des officiers ERIS antérieurement. En raison des compétences attendues en matière de conception et de direction, un cadre de catégorie A pourrait être désigné à l'image des unités du RAID et du GIGN dirigées par des membres des corps de conception de la police et de la gendarmerie nationale.

2.2 Une organisation territoriale satisfaisante qui devrait toutefois intégrer les besoins spécifiques de la Corse et de l'Outre-mer

Si l'organisation territoriale actuelle en neuf régions administratives présente des limites, celles-ci sont aisément régulées par les jeux de mise à disposition validées par l'administration centrale qui intervient efficacement sur ce point en tant qu'autorité de régulation. Comme précédemment évoqué, l'ensemble des équipes ERIS a confirmé le bon fonctionnement et la fluidité des interventions hors direction interrégionale d'origine.

En revanche, les bases ERIS elles-mêmes sont très disparates et doivent être améliorées pour certaines – de même que les niveaux d'équipement des agents.

Enfin, la situation particulière des territoires ultra-marins, et dans une moindre mesure de la Corse, peut être envisagée sous un angle spécifique compte tenu de la situation géographique particulière de ces territoires et de la difficulté d'y acheminer les renforts ERIS structurellement conçus pour incarner une force d'intervention rapide.

2.2.1 Le schéma d'implantation territoriale actuel convient.

La cartographie pénitentiaire, basée sur un découpage en inter-régions, a connu deux modifications de structure au cours des dernières années⁷⁹. Par ailleurs, les plans immobiliers⁸⁰ se traduisant par la création de grands établissements conduisent à une évolution permanente des volumes de publics pris en charge, chaque ERIS est donc susceptible de connaître des modifications de son champ d'activité et des conditions d'intervention.

Interrogés sur ce point, les acteurs ont avant tout témoigné des difficultés générées par l'excentration de certains lieux d'intervention⁸¹. Ces difficultés sont actuellement contournées par la « mise en alerte préventive » souvent opérée par les directions interrégionales.

Pour régler cette situation, certains interrogent la possibilité de déplacer les bases ERIS pour leur donner une configuration plus centrale⁸² au regard de la composition actuelle de la cartographie régionale. Hors la situation marseillaise, déjà arbitrée par le déplacement de la base à Aix-en-Provence ou le cas de la direction interrégionale de Paris qui impose un traitement particulier, la mission préconise que les ERIS soient maintenues sur leur site actuel. En effet, le choix du siège interrégional comme point d'appui support a prouvé sa pertinence et l'intérêt de cette proximité a été relevé par les acteurs rencontrés. Enfin, eu égard aux évolutions de l'immobilier pénitentiaire, toute modification de la composition territoriale est susceptible d'être inadaptée aux équilibres territoriaux du lendemain.

Une seconde hypothèse serait de vouloir créer des « infra-bases » ERIS⁸³. Si ceci offre en apparence la possibilité de raccourcir les délais d'intervention, cette mesure générerait un besoin important en effectifs, lié à l'astreinte et à la nécessité de disposer de différentes spécialités au sein d'une équipe d'intervention.

⁷⁹ Les 1^{ers} janvier 2009 et 2017.

⁸⁰ Livre blanc sur l'immobilier de l'administration pénitentiaire, 4 avril 2017.

⁸² Cette tentation pourrait être grande notamment pour la direction interrégionale de Strasbourg dont la base est située à l'est du territoire.

⁸³ Cette possibilité a été évoquée dans plusieurs entretiens par différents interlocuteurs : un adjoint au directeur interrégional, un chef du département sécurité et détention ou un collectif d'agents.

Le développement des équipes locales d'appui et de contrôle (ELAC), puis des équipes locales de sécurité⁸⁴ en dotant certains établissements d'une capacité opérationnelle d'intervention propre permet de répondre à une partie des besoins en matière de maintien de l'ordre.

C'est pourquoi, il ne paraît pas pertinent à la mission d'envisager une évolution du schéma d'implantation territorial.

2.2.2 Les situations matérielles sont très disparates.

Les situations matérielles des bases et des agents sont significativement différentes selon les territoires. Actuellement, les bases ERIS se caractérisent par une excessive diversité des conditions d'hygiène et de sécurité du travail⁸⁵ qui impacte l'organisation du travail sur la base et détermine tous les aspects de vie des équipes.

Schématiquement, deux types de bases accueillent les ERIS. Les premières, mises en place lors de la création des ERIS présentent, à des degrés divers, un état de vétusté préoccupant et sont inadaptées aux contraintes professionnelles d'équipes opérationnelles. Dans certaines circonscriptions, des opérations élémentaires, telles que le stockage des matériels⁸⁶, la mise en sécurité des séquences de chargement des véhicules ou l'organisation de séances d'entraînement sur site, sont compromises par la situation matérielle des bases⁸⁷.

Les bases livrées après 2007 prennent en compte les exigences du statut d'emploi et témoignent d'un effort d'adéquation de l'architecture aux missions et aux contraintes d'organisation qui pèsent sur certaines séquences, telles la phase de préparation et de conditionnement des équipements avant les missions. Au sein de ces bases, les nécessités liées à la vie administrative, au stockage, aux vestiaires et à la formation ont été prises en compte⁸⁸. Toutefois, seule la base construite à Toulouse intègre des lieux d'entraînement : stand de tir et espace dédié à la formation au maintien de l'ordre. L'absence de ce type d'équipements adaptés dans les autres bases est préjudiciable à l'organisation de l'entraînement professionnel des équipes, comme présenté dans la partie 2.3.

La direction de l'administration pénitentiaire a indiqué qu'il n'existait pas de cahier des charges national concernant les caractéristiques immobilières des bases ERIS. Au regard des insuffisances constatées, la mission préconise l'élaboration d'une note de cadrage nationale harmonisant les fonctionnalités indispensables à des bases modernes, intégrées et sécurisées.

⁸⁴ Schéma et doctrine d'emploi des Equipes de Sécurité Pénitentiaire et Equipes Locales de Sécurité Pénitentiaire non encore diffusés pendant les investigations de la mission comme le signale l'annexe 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire.

⁸⁵ Voir sur ce point les rapports d'inspection Hygiène et Sécurité produits pour l'ensemble des bases ERIS de 2015 à 2017 évoqués ultérieurement.



S'agissant de l'équipement des équipes, les situations rencontrées sont également très variables – hormis ce qui concerne l'armement qui est normalisé⁸⁹. En fonction des priorités budgétaires assignées par le cadre interrégional de référence, les matériels sont plus ou moins anciens. Plusieurs équipes ont insisté sur la situation du parc automobile dont le renouvellement a pu dans certaines régions être trop long au regard des besoins opérationnels d'une unité d'intervention. La diversification de ce parc a été également soulevée⁹⁰.

Recommandation n° 7 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Produire une note de cadrage sur les infrastructures ERIS et veiller à sa déclinaison dans toutes les inter-régions.*

2.2.3 Pour une prise en compte spécifique des besoins des établissements corses et ultra-marins.

Si les délais d'acheminement des équipes sur certaines circonscriptions posent un problème contourné par la mise en œuvre de solutions d'interopérabilité entre directions interrégionales, la situation des établissements extra-métropolitains présente une spécificité notable.

La mission Outre-mer a expérimenté puis modélisé un dispositif spécifique adapté à la situation particulière des établissements⁹¹. Sur instruction du directeur interrégional de la Mission des Services Pénitentiaires de l'Outre-mer, des équipes de sécurité dédiées ont été créées dans trois établissements⁹² régulièrement concernés par la survenance d'incidents mettant gravement en cause l'ordre public. La mise en place de ces équipes s'inspire, toutes proportions gardées, de la création des ERIS en Métropole quelques années plus tôt.

En novembre 2017, la création d'une équipe locale d'appui a été annoncée au centre pénitentiaire de Nouméa en Nouvelle Calédonie pour faire face à des troubles récurrents.

Il s'agit là d'une création réactionnelle à un climat d'insécurité, modélisée à partir d'une expérience locale, et, ici également, le cadre interrégional a donné l'impulsion et assuré la coordination de mise en œuvre pendant plusieurs années. Le statut d'emploi de ces équipes, dont la plus-value est relevée dans les rapports d'activité, les porte essentiellement vers le maintien de l'ordre et la sécurisation, cœur de mission historique des ERIS⁹³.

⁸⁹ La question de l'armement a donné lieu à une production spécifique pour les ERIS dans le cadre des annexes accompagnant les consignes relatives à l'usage de la force et des armes dans l'AP et reprises par l'ENAP dans les fiches techniques accompagnant le dispositif de Formation et d'Adaptation à l'Emploi.

⁹⁰ La question des véhicules de transport collectif de gabarit intermédiaire permettant d'emmener rapidement une équipe précurseur composée de cinq agents avec l'intégralité de la dotation doit être utilement posée. Les forces de l'ordre spécialisées ont réglé ce point par une adaptation du parc véhicules.

⁹¹ Annexe n° 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire

⁹² Centre pénitentiaire de Ducos en octobre 2012 – Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en avril 2012 – Centre pénitentiaire de Baie-Mahault en juillet 2014.

⁹³ La doctrine d'emploi interrégionale rappelée en avril 2016 fixe la destination de ces équipes comme-suit : « Intervention en cellule ou dans un secteur de détention pour sécuriser une zone et contenir un incident collectif dans l'attente de l'intervention des forces de l'ordre ; accompagnement des pratiques professionnelles et des techniques de sécurité par la formation professionnelle ; participation aux fouilles sectorielles en assurant la sécurité de l'opération ; renfort pour transfert ou extraction de personnes détenues particulièrement signalées- participation active aux exercices de sécurité prévus par la réglementation. »

Si la particularité locale est ici aussi affirmée à travers la diversité des appellations d'origine⁹⁴, un effort significatif est réalisé pour harmoniser ces équipes⁹⁵ s'agissant de leur configuration⁹⁶, leurs moyens de fonctionnement et leur formation. Il faut relever sur ce dernier point que ces équipes ont bénéficié, au même titre que les ELAC, de formations dispensées par les ERIS.

D'autres établissements insulaires, situés à la Réunion et en Corse, pourraient également utilement, compte tenu des mêmes contraintes d'acheminement des renforts, être prioritairement dotés d'équipes de sécurité autonomes spécialisées, même si le nombre d'incidents graves y sont moins fréquents⁹⁷. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la mission ne considère pas qu'il soit envisageable de créer des « infra-bases ERIS » sur ces territoires.

Si le modèle offert par de telles équipes offre une solution locale de première intention permettant de résoudre des incidents ponctuels ou limités, il n'est pas adapté en cas de troubles collectifs violents ou d'incidents très graves. La mise en œuvre de moyens humains conséquents ou de moyens spécialisés ne peut donc qu'être envisagée sous l'angle du concours des forces de police et de gendarmerie déployées en nombre sur ces zones géographiques pour faire face à des crises de grande ampleur. Il pourrait être intéressant de stabiliser pour ces territoires des protocoles d'intervention et de coordination spécifiques entre ces équipes locales et les forces de l'ordre.

Recommandation n° 8 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la MSPOM et la direction interrégionale de Marseille : Organiser avec les autorités préfectorales compétentes la rédaction de protocoles décrivant les périmètres d'intervention respectifs des équipes pénitentiaires et des forces de sécurité intérieure territorialement compétentes.*

2.3 L'organisation des ERIS doit être mieux structurée malgré un contexte difficile

2.3.1 Une organisation qui n'a pas évolué depuis son origine, fragilisée par un sous-effectif chronique

Le modèle organisationnel des ERIS est identique depuis leur création en 2003⁹⁸. Les équipes sont divisées en unité, chaque unité est elle-même divisée en deux sections dont les effectifs sont théoriquement fixés à 10 agents (initialement le double pour la direction interrégionale de Paris). Le commandement de l'ERIS est confié à un officier secondé par un adjoint (un troisième officier complète l'équipe de Paris). Quatre gradés (huit pour Paris) - chacun placé à la tête d'une section - constituent l'encadrement intermédiaire.

⁹⁴ Equipe de Sécurité Pénitentiaire au CP Baie-Mahault – Equipe Locale d'Intervention de Guyane au CP de Remire-Montjoly – Equipe Locale d'Intervention et de Sécurité au CP de Ducos comme indiqué dans l'annexe n°5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire.

⁹⁵ Fouille sectorielle du quartier centre de détention du CP de Remire-Montjoly sécurisée en juin 2017 par un dispositif mixte associant les trois équipes spécialisées rebaptisées ELSP de la zone et les forces de l'ordre.

⁹⁶ Chaque équipe dédiée compte 8 agents répartis en deux équipes de 4 agents donnant à tour de rôle 3 agents pour couvrir les journées de détention en semaine et les week-end et jours fériés. Elle est placée sous l'autorité du gradé-sécurité et de l'officier infrastructure.

⁹⁷ La survenance d'un évènement violent hors-norme est susceptible de s'y produire, comme cela a été le cas au CP Borgo en janvier 2018.

⁹⁸ Les équipes sont structurées selon les principes déclinés dans les notes EMS du 06 novembre 2003 et SD2 du 17 décembre 2003.

Une moitié de l'effectif, soit deux sections (à minima 16 agents⁹⁹ et deux gradés le double pour la direction interrégionale de Paris), devrait pouvoir être placée en position d'astreinte. Ces deux sections restent à la base et sont susceptibles d'être mobilisées à tout moment pour intervenir en cas d'incident dans un établissement. Les deux autres sections s'acquittent des missions planifiées¹⁰⁰. Cet effectif minimum dédié au traitement des incidents est considéré comme nécessaire et suffisant, tant par les directeurs et directrices interrégionaux au vu de leur évaluation des risques que par les chefs ERIS.

Les réserves méthodologiques évoquées précédemment quant à la faiblesse des outils de mesure de l'activité réelle des ERIS sont préjudiciables à une analyse fine de l'organisation du travail.

Le taux de couverture¹⁰¹ moyen observé entre 2012 et 2017 est de 82 %¹⁰² pour les surveillants et brigadiers, 83 % pour les gradés et 93 % pour les officiers. Ces chiffres relevés sur une période de six ans révèlent un déficit chronique en personnel, alors même que les ERIS sont fortement mobilisées pour dispenser des formations aux nouvelles équipes de sécurité et que la charge des extractions judiciaires s'est ajoutée aux autres missions. A titre de comparaison, et même si les activités sont différentes, le taux de couverture des établissements pénitentiaires descend très exceptionnellement en dessous des 90 %.

Le nombre moyen d'heures supplémentaires par trimestre réalisées en 2015 et 2016¹⁰³ est de 97 heures pour les gradés et 95 heures pour les surveillants et brigadiers. Ces chiffres confirment les déclarations recueillies lors des entretiens à savoir des dépassements réguliers du maximum réglementaire de 108 heures supplémentaires par trimestre. Si les agents évoquent un rythme soutenu, ils reconnaissent également que ces heures supplémentaires constituent une ressource financière non négligeable. Les officiers ont par ailleurs indiqué qu'il n'y avait pas ou peu de demandes de récupération et que le positionnement en repos sur les jours de semaine normalement travaillés n'était pas toujours apprécié par les agents¹⁰⁴.

L'analyse des facteurs générant les heures supplémentaires n'est pas aisée car le nombre d'heures passées en mission et à la base - en position d'astreinte ou de service - n'est pas comptabilisé. Ces heures peuvent être générées soit par un volume horaire supérieur au temps de travail, soit parce que les missions n'ont pas lieu pendant les heures de service - ce qui renvoie à la question de la définition des plages quotidiennes d'heures de service qui varient d'une direction interrégionale à l'autre.

⁹⁹ Soit l'effectif effectivement disponible de deux sections en prenant en compte les agents en congés ou indisponibles pour des raisons diverses. Dans les faits, l'effectif des sections étant souvent incomplet il est régulièrement fait appel à des agents des sections qui ne sont pas d'astreinte pour compléter le dispositif.

¹⁰⁰ Les missions planifiées sont diverses, il s'agit des opérations de fouilles sectorielles, des transferts de personnes détenues, de formation etc. Ces missions ont fait l'objet d'une planification.

¹⁰¹ Ratio entre effectif cible et effectif effectivement affecté.

¹⁰² Annexe n° 8 relative aux effectifs des ERIS.

¹⁰³ Au moment du recueil des données, les chiffres 2017 des heures supplémentaires effectuées n'étaient pas disponibles.

¹⁰⁴ L'une des possibilités pour permettre une récupération et diminuer les heures supplémentaires consiste à donner des jours de repos en semaine lorsque il n'y a pas de mission programmée voire dans le cadre de l'astreinte puisque le fait d'être en repos n'est pas incompatible avec l'astreinte (c'est d'ailleurs systématiquement le cas le week-end).

Toutefois les horaires quotidiens¹⁰⁵ pourraient utilement être modulés en fonction de l'activité, notamment dans un contexte de forte tension concernant les heures supplémentaires¹⁰⁶.

Enfin, la mission a constaté deux pratiques différentes concernant les horaires des personnels en position d'astreintes. Dans certaines directions interrégionales, les agents quittent la base entre 17 et 18 heures alors que dans d'autres leur présence est requise jusqu'à 19 heures, les chefs ERIS ayant unanimement déclaré que la période la plus sensible pour les incidents et plus particulièrement les mouvements collectifs, était la fin de journée. Il semble donc opportun d'adapter les horaires des sections d'astreintes afin de les maintenir en service jusqu'à 19 heures afin de restreindre les délais d'intervention (en évitant d'avoir à rappeler des agents ayant déjà quitté le service) et de raccourcir la journée de travail pour en limiter la pénibilité en cas d'intervention.

Recommandation n° 9 : *A l'attention des directrices interrégionales et des directeurs interrégionaux : Prévoir dans les chartes des temps des ERIS une fin de service à 19 heures pour les personnels d'astreintes.*

Les personnels ERIS, tous corps et grades confondus, effectuent en moyenne 26 semaines d'astreinte par an alors que la réglementation fixe un seuil maximal à 14 semaines¹⁰⁷. Si, en ce qui concerne les officiers, ces contraintes sont comparables à celles des chefs d'établissement de même grade, en revanche pour les gradés et les surveillants, ce nombre d'astreintes est tout à fait exceptionnel et n'a pas d'équivalent dans l'administration pénitentiaire. L'ensemble des agents entendus disent avoir intégré cette dimension de la fonction.

Le respect de ces contraintes réglementaires conduirait soit à une augmentation déraisonnable des effectifs (doublement) soit à une baisse du niveau d'opérationnalité en ne mobilisant qu'une seule section dans le cadre de l'astreinte. Ces sujétions sont actuellement assumées, comprises et acceptées par les personnels. La mission attire l'attention de l'administration et des directeurs et directrices interrégionaux sur la nécessité de s'assurer que les agents bénéficient de périodes de repos suffisantes pour éviter un épuisement professionnel et préserver leurs équilibres personnels et familiaux.

Enfin, les chiffres de l'absentéisme restent inférieurs à la moyenne nationale en ce qui concerne les congés ordinaire de maladie (CMO), en revanche les absences liées à des accidents du travail sont plus nombreuses tant en proportion qu'en valeur absolue¹⁰⁸.

La mission appelle l'attention sur les effets non immédiatement perceptibles de cette situation tendue : les temps consacrés aux entraînements – à distinguer de l'entretien physique – de chaque agent sont réduits, certaines formations continues pourtant indispensables au maintien en compétence sont abandonnées, des risques psycho-sociaux peuvent se développer. C'est pourquoi, la mission recommande dans un premier temps de combler les postes actuellement vacants dans les ERIS.

¹⁰⁵ Les agents sont considérés comme des postes fixes administratifs et à ce titre travaillent dix demi-journées par semaine du lundi au vendredi. Ils doivent effectuer de 7 heures 10, par jour pour un total horaire de 35 heures 50. Le service est ouvert de 7 heures à 20 heures ce qui correspond aux horaires de service de jour dans les établissements.

¹⁰⁶ Ainsi, un agent ayant réalisé une mission de 6 heures 30 par exemple pourrait quitter le service (autorisation de départ anticipé) à l'issue de sa fin d'activité sans nécessairement demeurer en service 40 minutes supplémentaires pour effectuer 7 heures 10. De même les heures de prise et de fin de service doivent pouvoir être modulées en fonction de l'activité réelle des agents.

¹⁰⁷ Circulaire du 27 décembre 2001 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail à l'administration pénitentiaire.

¹⁰⁸ Annexe n° 9 concernant l'organisation du travail des ERIS

Recommandation n° 10 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder dans un premier temps au comblement des vacances d'emplois des ERIS sur la base des effectifs de référence actuels, indépendamment des évolutions qui peuvent être envisagées au regard de la recommandation n°11*

2.3.2 Des effectifs cibles qu'il convient de mettre en cohérence avec la vocation première des ERIS

2.3.2.1 Une capacité de réaction à préserver

La vocation première des ERIS est de faire face aux incidents susceptibles de survenir. Le besoin exprimé par les acteurs, tous corps et grades confondus, pour être en capacité de répondre à cet objectif est de fixer le niveau d'astreinte à 16 agents et deux gradés (le double pour la direction interrégionale de Paris). L'ERIS de Lille s'est fixée ce seuil¹⁰⁹, ailleurs reconnu comme pertinent par tous les chefs ERIS, même si tous ne parviennent pas à le respecter.

Pour assurer la disponibilité d'une équipe d'astreinte de 16 agents et 2 gradés, un effectif total de 38 agents¹¹⁰ et 5 gradés¹¹¹ est nécessaire par ERIS (76 agents et 10 gradés pour la direction interrégionale de Paris).

La construction de nouveaux établissements dont la taille semble désormais fixée entre 400 et 600 places est également à prendre en considération. L'accroissement des capacités d'encellulement, qui a pour corolaire l'augmentation du nombre de personnes susceptibles d'être impliquées lors des mouvements collectifs, nécessiterait une mobilisation d'effectifs ERIS plus importante.

Le calcul de l'effectif tel que proposé par la mission ne peut s'appuyer en l'état que sur les données existantes qui comptabilisent les temps de missions assez globalement, sans préciser le volume horaire exact par agent affecté à chaque activité. Une amélioration des recueils statistiques telle que préconisée par la mission permettrait d'affiner voire de réajuster encore l'évaluation des effectifs cibles.

2.3.2.2 Des temps d'entraînement mieux définis qui doivent être véritablement pris en compte dans le schéma d'organisation du travail

Le modèle d'organisation du service ne prévoit concernant les ERIS que deux situations : l'« astreinte » ou les « autres positions »¹¹², devenue « mission » au fil du temps. Comme indiqué ci-dessus, les temps passés à la base en l'absence d'incident ne font pas l'objet d'une formalisation permettant une modélisation de ceux-ci¹¹³. Aussi, ces temps de travail sont utilisés diversement, pour l'entretien et le contrôle des matériels, les tâches administratives ou encore l'entraînement.

¹⁰⁹ L'analyse réalisée en annexe n° 4 concernant les activités et missions ciblant des effectifs d'intervention déployés par l'ERIS de Lille en 2016 confirme que ce seuil est respecté.

¹¹⁰ En appliquant le taux de calcul pour les compensations des besoins du service, c'est-à-dire, le TCCBS en tant que nombre d'agents nécessaires pour compenser le nombre d'agents en congé (hors absences pour raison médicale). Ce taux est fixé pour le personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire à 19 %.

¹¹¹ Deux gradés d'astreinte, deux en repos, un en congé et le double pour la direction interrégionale de Paris.

¹¹² Note DAP-SD du 17/12/2003.

¹¹³ Il existe des emplois du temps hebdomadaires à destination des agents et qui font l'objet d'un affichage mais pas d'une compilation et d'une exploitation statistique.

Les officiers des ERIS estiment qu'idéalement une moitié du temps devrait être consacrée à l'entraînement¹¹⁴. Cette évaluation est cohérente avec les éléments recueillis auprès des groupes d'intervention de la police et de la gendarmerie.

En ce qui concerne les ERIS, une note du 23 juin 2011 du sous-directeur de l'état-major de sécurité est venue rappeler l'impératif de consacrer du temps au maintien en compétence et en condition physique des personnels des ERIS, mais aucune directive de la DAP ne précise le volume horaire qui doit être consacré à ces activités, ni leur organisation.

La note de 2011 distingue les activités sportives des entraînements aux techniques d'intervention, lesquels ne doivent pas être confondus avec les formations. Le tir, le franchissement opérationnel, les techniques d'intervention individuelles ou collectives et l'usage des moyens intermédiaires de défense constituent la base des techniques professionnelles mises en œuvre lors des interventions des ERIS. Ces activités différentes par nature ne font pas appel aux mêmes moyens et ne mobilisent pas les agents ERIS de la même manière que la préparation physique. La distinction entre l'entraînement aux techniques professionnelles et la préparation physique ou encore la « simple » musculation est importante pour s'assurer du maintien et de la progression des compétences.

Si toutes les bases, à l'exception de celle de Marseille, se sont progressivement dotées d'une salle de sport permettant une pratique sportive régulière, insuffisamment diversifiée au regard des besoins des agents, l'entraînement avec exercices techniques est beaucoup moins régulier. Cette forme d'entraînement est pourtant la spécificité de ces forces spéciales et une grande majorité des accidents du travail se produit à l'entraînement. Or, la visite des bases a permis de constater qu'aucune d'entre elles ne disposait des infrastructures¹¹⁵ indispensables aux entraînements contrairement par exemple au RAID ou au GIGN. Ce manque est compensé très diversement d'une ERIS à l'autre par la signature de conventions avec les organismes publics ou privés¹¹⁶ qui mettent à disposition ces équipements¹¹⁷. A ces difficultés d'infrastructures, s'ajoutent de fortes contraintes organisationnelles comme de faire intervenir des moniteurs ERIS, des formateurs ou partenaires extérieurs, ou de mobiliser une ou plusieurs sections pour des questions de coordination.

Sur la base de ce constat, la mission considère que les temps dédiés aux entraînements techniques doivent être sanctuarisés et intégrés aux plannings des ERIS pour en faciliter l'organisation et la réalisation effective. Au vu des impératifs réglementaires définis de la doctrine d'emploi et des éléments recueillis lors des déplacements, la mission préconise que l'organisation du travail soit modifiée et qu'une section (ou 25 % de l'effectif total) soit systématiquement positionnée en « entraînement ».

Au modèle actuel qui positionne deux sections en mission et deux en astreinte pourrait être substituée une organisation comprenant deux sections d'astreinte, une section en mission et une section en entraînement. Il appartient aux directrices et directeurs interrégionaux de préserver le temps d'entraînement, facteur essentiel de l'activité d'un groupe d'intervention et garant de son efficacité.

¹¹⁴ La question sur le temps d'entraînement nécessaire pour le maintien en compétence des ERIS a été posée à l'ensemble des officiers rencontrés au cours des déplacements sur sites.

¹¹⁵ Seule la direction interrégionale de Toulouse devrait disposer rapidement d'un stand de tir et d'un espace dédié aux exercices de maintien de l'ordre que la mission a pu visiter lors de son déplacement à Toulouse et qui devrait être mis en service prochainement.

¹¹⁶ Collectivité territoriale, club ou association sportive.

¹¹⁷ Ces conventions, outre les problématiques d'éloignement et d'adéquation avec les besoins parfois spécifiques des ERIS, sont également très restrictives en matière de temps de mises à disposition des infrastructures (qui ne sont parfois accessibles pour les ERIS que quelques heures par semaine) ce qui contraint fortement l'organisation de ces séances.

2.3.2.3 *Une méthodologie de calcul des effectifs de référence qui ne doit pas se fonder uniquement sur le temps passé en mission*

Les effectifs théoriques ont connu des variations importantes entre 2003 et 2007 qui attestent de la difficulté dans laquelle s'est trouvée l'administration pénitentiaire pour déterminer les moyens nécessaires au fonctionnement des ERIS. A défaut de méthodologie explicite, l'analyse s'avère délicate.

Cependant, l'écart entre les effectifs théoriques de la direction interrégionale de Paris et ceux des autres directions interrégionales¹¹⁸ apparaît justifié au regard des caractéristiques de ce ressort : la taille des établissements et plus particulièrement la présence de très gros établissements (plus de 1000 places pour les MA, de 600 places pour les EP), le nombre d'interventions sur incident hors direction interrégionale d'origine¹¹⁹, les caractéristiques de la population pénale (nombre de DPS, de détenus ayant un lien avec le terrorisme ou la grande criminalité organisée).

Lors de la réévaluation des effectifs du 26 septembre 2007, il était indiqué que les effectifs cibles des ERIS étaient revus temporairement « *au regard des différentiels quantitatifs de missions confiées aux ERIS entre les DISP* ». Apprécier les besoins en effectifs d'agents en fonction du nombre de missions réalisées n'apparaît pas pertinent au regard des réserves méthodologiques déjà évoquées et de la vocation d'intervention des ERIS.

La méthodologie proposée par la mission s'appuie sur l'évaluation des besoins dans le cadre des astreintes et des impératifs en matière d'entraînement seul garant d'un haut niveau de technicité.

Selon cette estimation, les effectifs théoriques actuels apparaissent nettement insuffisants à la direction interrégionale de Strasbourg et Paris, alors que dans les autres directions interrégionales, les effectifs de référence si ils venaient à être respectés s'approchent de l'estimation proposée par la mission¹²⁰.

La part d'activité des ERIS consacrée aux missions programmées ne peut être déterminée qu'après l'évaluation des besoins d'astreinte et d'entraînement. Dans le schéma proposé, une section entière demeure disponible pour ces missions. Si les besoins à ce titre étaient supérieurs, ils ne devraient pas être comblés par la diminution des effectifs affectés aux astreintes et à l'entraînement.

Recommandation n° 11 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder à une réévaluation des effectifs de référence des ERIS en tenant compte des minimas fixés à 16 agents et deux gradés d'astreinte (le double pour Paris) et 25 % de l'effectif total en formation (hors week-end et jours fériés).*

Recommandation n° 12 : *Pour les directions interrégionales : prévoir dans la charte des temps des ERIS les temps d'entraînements en actant le fait qu'une section sur quatre (ou 25% de l'effectif total) est positionnée quotidiennement en entraînement.*

¹¹⁸ La note de décembre 2003 prévoyait, au titre du PLF 2004 pour la direction interrégionale de Paris, un effectif doublé de celui des autres DISP, soit 80 agents avant que le réajustement de 2007 puis de 2011 ne ramène ce chiffre à 60 agents, huit gradés et trois officiers ce qui reste néanmoins supérieur à la dotation des autres directions interrégionales.

¹¹⁹ En raison de la proximité géographique, il est constaté que l'ERIS de Paris intervient très régulièrement sur les établissements sensibles en grande périphérie francilienne (CD Val de Reuil, CD Châteaudun, MC St Maur, CP Beauvais).

¹²⁰ Les ERIS de Bordeaux, Dijon, Lyon et Rennes disposent d'un effectif théorique de 36 agents proches du seuil évalué ci-dessus. Les effectifs des ERIS de Toulouse et Marseille avec 40 agents s'avèrent cohérents avec le mode de calcul proposé par la mission.

3. RÉAJUSTER LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT ET DE MAINTIEN DES COMPÉTENCES DES ERIS

Le texte actuel qui régit le statut d'emploi des agents ERIS comprend également le descriptif de trois autres fonctions spécialisées : celle des moniteurs de sport, des formateurs et des chargés d'application informatique¹²¹.

Pour autant, les ERIS ne bénéficient pas des mêmes possibilités que les agents intégrant ces autres fonctions et notamment celle de pouvoir progresser au plan de la carrière sans quitter la spécialité.

Cette distinction repose en majeure partie sur trois critères: tout d'abord, même ouvert massivement au personnel de surveillance, les filières de la formation, de l'orientation et de l'informatique le sont également aux autres catégories professionnelles de l'administration pénitentiaire, ce qui n'est pas le cas pour les ERIS ; par ailleurs, ces filières nécessitent l'acquisition de compétences nouvelles assez éloignées de celles requises pour devenir surveillant impliquant dès lors une formation d'adaptation longue et un positionnement professionnel différent : enfin, le contenu même de l'activité professionnelle de ces filières éloigne l'agent de la question de la sécurité et de la prise en charge des publics pénitentiaires contrairement aux agents des équipes ERIS.

De ce point de vue les ERIS s'apparentent plus directement à d'autres fonctions ou équipes spécialisées tels que PREJ, ELAC, UHSA, UHSI ou futures ELSP, au point d'ailleurs d'assurer dans une large proportion leur formation initiale et continue.

3.1 Une mission spécialisée en osmose avec les métiers de la sécurité et de la détention

Il ressort des entretiens avec les responsables des groupes d'intervention de la gendarmerie et de la police que la connaissance du milieu carcéral constitue la plus-value essentielle des ERIS en matière de gestion de crise et d'intervention. Les ERIS sont les spécialistes de l'intervention en milieu confiné pénitentiaire et ont développé un savoir-faire extrêmement bien identifié en la matière.

Leur connaissance des publics et des fonctionnements, des dispositifs de sécurité et de sûreté des établissements leur permettent d'adapter constamment leurs procédures d'intervention au travers de schémas tactiques de plus en plus élaborés.

Pour les chefs d'établissement¹²², le fait que les ERIS intègrent dans leurs interventions les contraintes de fonctionnement des détentions limite les incidents corollaires d'une crise en cours de règlement et facilite le retour rapide à un fonctionnement normal des structures.

La mission a toutefois relevé un discours assez souvent ambivalent des agents ERIS qui revendiquent leur appartenance au corps du personnel de surveillance, reconnaissant que la connaissance des établissements pénitentiaires et de la population pénale leur est nécessaire, tout en déclarant faire en réalité « un autre métier ».

¹²¹ Arrêté du 24 avril 2012 portant règlement d'emploi des fonctions spécialisées pouvant être exercées par les personnels pénitentiaires.

¹²² Éléments recueillis lors des entretiens avec les organisations professionnelles représentant l'ensemble des personnels, tous corps et grades confondus, exerçant dans les établissements pénitentiaires.

Certains s'interrogent sur l'existence possible à terme d'une « filière sécurité » seule option envisageable selon eux pour ne pas avoir à retourner en établissement, ce qui traduit une perception négative du travail en établissement pénitentiaire.¹²³

Sans mésestimer la réalité des difficultés exprimées et en considérant qu'il existe des possibilités d'accompagner les agents ERIIS différemment pour une sortie valorisante des équipes d'intervention, la mission considère que la capacité à exercer la fonction ERIIS est intrinsèquement liée au fait d'avoir expérimenté des situations professionnelles au sein de la détention des établissements pénitentiaires.

Ainsi, la mission préconise une ancienneté minimale d'une année après la titularisation pour intégrer les ERIIS. Elle attire par ailleurs l'attention de l'administration pénitentiaire sur la nécessité de considérer une expérience significative en établissement comme un point positif dans les critères de recrutement et de ne pas s'en affranchir puisque les bassins de recrutement des agents ERIIS, selon les informations recueillies, sont conséquents.

Recommandation n° 13 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Modifier l'arrêté de recrutement des ERIIS en exigeant une ancienneté minimale d'une année après la titularisation pour pouvoir passer la sélection professionnelle.*

3.1.1 Un maintien dans la fonction d'agent ERIIS conditionné par la vérification effective des capacités opérationnelles dans le cadre du renouvellement périodique des habilitations

Actuellement, et depuis la transposition d'une recommandation du rapport de l'inspection de 2006, la durée d'exercice au sein d'une ERIIS n'est pas limitée réglementairement. La seule condition est de satisfaire aux évaluations préalables au maintien des habilitations, évaluation qui peut s'opérer sous la forme d'un contrôle continu.

Les officiers et gradés ERIIS estiment que plusieurs années sont nécessaires pour acquérir une technicité et une maturité professionnelle permettant d'être opérationnels sur l'ensemble des missions. Ils insistent également sur les équilibres au sein des unités qu'une rotation trop importante pourrait mettre en difficulté comme cela a pu être relevé par exemple à l'ERIIS de Paris, laquelle perd presque chaque année un tiers de ses effectifs.

Il peut paraître souhaitable de maintenir les agents en activité au sein des ERIIS le plus longtemps possible dès lors que l'administration peut s'assurer réellement que leurs aptitudes physiques et leur état psychologique sont compatibles avec l'accomplissement de leurs missions et avec les contraintes qui pèsent sur eux.

Or, il ressort des échanges avec les personnels ERIIS, quels que soient leurs grades, que les conditions dans lesquelles les tests sont pratiqués actuellement ne garantissent pas une évaluation objective et que les départs suite à des retraits d'habilitation sont extrêmement rares au sein des ERIIS.

Si en 2006, l'abandon de la procédure de renouvellement des habilitations telle qu'initialement prévue pouvait apparaître pertinent au regard de sa lourdeur, le dispositif mis en œuvre actuellement est une source d'inquiétude chez les cadres. En effet, de l'aveu même de l'encadrement des ERIIS, le contrôle continu devant mener au renouvellement de l'habilitation des agents n'est pas réellement mis en place.

¹²³ Comme évoqué en partie 3 du présent rapport.

L'absence de réelle mise en œuvre du dispositif devant conduire au renouvellement de l'habilitation peut générer des effets plus ou moins néfastes comme par exemple une forme de régulation au sein des équipes ERIS qui pourrait tendre à démotiver les agents considérés comme plus faibles par le collectif. Cette logique de rejet par le groupe au regard de critères plus ou moins bien acceptés au sein des unités spéciales mérite une vigilance et une attention particulière de l'administration pénitentiaire.

C'est sur la base de ces constats que la mission, sans poser de limite d'âge ou de durée maximale de temps de fonction dans une ERIS, préconise que les modalités de renouvellement des habilitations soient profondément réformées, voire puissent être confiées sous la responsabilité de la direction de l'administration pénitentiaire au futur centre national des ERIS.

3.1.2 Un dispositif amélioré de sortie des ERIS visant à un accompagnement individualisé de qualité et à une capitalisation de l'expérience acquise

L'ensemble des personnes entendues par la mission a confirmé qu'une admission au sein des ERIS constituait pour elles une réussite dans leur parcours professionnel. Un nombre important d'agents et plus particulièrement la dernière génération d'agents ERIS a même indiqué avoir passé le concours de surveillant pénitentiaire dans le seul but de pouvoir exercer au sein de ces unités d'élite. Ce sentiment est tellement positif que certaines campagnes de recrutement de l'administration pénitentiaire ont pu mettre en avant spécifiquement cette fonction pour attirer un public jeune en quête d'action.

Aussi, 15 années après leur création, les ERIS ne connaissent pas la crise des vocations mais plutôt celle du reclassement de ces agents ayant évolué professionnellement très différemment de leurs collègues en établissement pénitentiaire et qui estiment avoir développé des compétences qui risqueraient d'être inexploitées en cas de retour dans le métier de base de surveillant.

Pour les plus anciens, les évolutions majeures des dernières années qui vont de la mise en œuvre de la loi pénitentiaire de 2009 aux maniements de nouveaux outils informatiques de gestion de la détention leur font craindre un décalage avec leur fonctionnement professionnel actuel.¹²⁴ Ils indiquent également qu'ils n'y retrouveront pas le même niveau de solidarité, d'entraide et de satisfaction professionnelle, facteurs souvent liés à la réussite collective des missions des membres d'un groupe d'intervention.

Il n'existe actuellement aucun dispositif institutionnel d'accompagnement des personnels quittant les ERIS et l'absence de durée maximale d'exercice ne facilite pas l'anticipation et la préparation de la sortie de ces équipes spécialisées.

Pourtant, ces agents possèdent souvent des monitorats et sont amenés très régulièrement à dispenser des formations.

¹²⁴ L'exemple de « GENESIS », qui est le nouveau logiciel informatique de gestion de détention de l'administration pénitentiaire, et pour lequel les agents ERIS n'ont pas été formés a fréquemment été cité en exemple au cours des entretiens pour illustrer cette perte de connaissance.

Nombre d'entre eux ont acquis une expérience significative dans ce domaine qui pourrait être avantageusement exploitée par l'administration pénitentiaire à l'heure où l'ENAP voit ses effectifs d'élèves augmenter. La note du 24 mars 2017 relative au dispositif de formation des ESP et ELSP a créé la notion d'instructeur interrégional de sécurité pénitentiaire visant à découpler les capacités de formation aux nouvelles fonctions spécialisées. Cette possibilité offerte aux agents ERIS leur permet déjà de mettre à disposition leurs savoirs faire, sans intégrer la fonction spécialisée de formateur.

Au-delà, la mission estime qu'un centre national des ERIS pourrait permettre à des agents ERIS sortis d'une certaine opérationnalité de transmettre leurs savoirs au travers de formations dispensées sous l'égide de l'ENAP et en préfiguration des éventuels futurs centres de perfectionnement évoqués dans le livre blanc sur l'immobilier de l'administration pénitentiaire.¹²⁵

Par ailleurs, une intégration directe pourrait être encouragée dans les PREJ pour ces agents ERIS en recherche de valorisation de leurs compétences. Si la mission n'a pu obtenir d'éléments chiffrés précis, il semble que cette voie de sortie des ERIS soit actuellement la plus courante.

Par ailleurs, l'émergence de nouvelles filières orientées vers la sécurité telles que les ELAC, ELSP, UHSI et UHSA¹²⁶ offrent de nouvelles perspectives de sortie pour les ERIS. Malgré l'intérêt exprimé par les agents ERIS pour évoluer vers ces nouvelles équipes spécialisées, seul le mécanisme de la mutation sur un établissement pénitentiaire permet d'accéder à ces fonctions tout en ne garantissant pas une priorisation de leurs candidatures. Il s'avère qu'à droit constant l'intégration dans les équipes de sécurité pénitentiaire ou celles des unités hospitalières ne peut se faire directement¹²⁷, la crainte des agents étant de se voir affectés dans un établissement mais de ne pas obtenir le poste convoité. Cette incertitude constitue un frein sérieux aux candidatures.

Plusieurs options¹²⁸ pourraient être envisagées pour permettre aux agents ERIS d'intégrer plus facilement soit les autres équipes spécialisées soit des secteurs d'activité permettant la dispense de leurs savoirs.

3.2 Des évolutions dans la composition des ERIS sont à rechercher

Comme précédemment explicité, les ERIS ne peuvent faire l'intégralité de leur carrière au sein des unités spécialisées tout en progressant dans le corps du personnel de surveillance. A chaque promotion de surveillant à premier surveillant ou de premier surveillant à officier, l'agent doit quitter les ERIS pour prendre son grade dans d'autres fonctions en établissement.

¹²⁵ Livre blanc sur l'immobilier de l'administration pénitentiaire, 4 avril 2017.

¹²⁶ Annexe n° 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire.

¹²⁷ Comme le précise l'annexe 5 concernant les équipes spécialisées de l'administration pénitentiaire, les ELAC, ELSP, UHSI, UHSA dépendent administrativement d'un établissement ; une affectation dans ces équipes est soumise à une affectation préalable dans l'établissement concerné lors d'une commission administrative paritaire. Après quoi, l'attribution du poste est une décision du chef d'établissement. Ces postes étant assez prisés par les personnels, leurs attributions constituent dans certains cas un enjeu non négligeable. La nomination par le CE d'un personnel extérieur n'est pas dans les usages et peut être génératrice de tensions au plan social.

¹²⁸ Modification des règles d'affectation sur ces postes de type « fonctions spécialisées », régionalisation des CAP, contingentement pour les agents ERIS....

3.2.1 *Consolider l'encadrement en densifiant le vivier des officiers et des gradés*

Les officiers aujourd'hui en charge des ERIS ont mené l'essentiel de leur carrière dans ces unités, depuis leur création en 2003¹²⁹. Témoins et acteurs des évolutions, ils assurent la transmission d'une expérience et d'un savoir-faire précieux. Cependant, le vieillissement des cadres¹³⁰, conjugué à un vivier qui s'étirole¹³¹ conduit la mission à suggérer quelques mesures incitatives afin de favoriser la relève.

Si les officiers doivent être en excellente condition physique pour répondre avec leurs équipes à l'ensemble des missions, ils doivent aussi réunir des compétences en management pour encadrer et assurer la cohésion de leurs équipes, ainsi que des capacités de commandement opérationnel (planification et conduite des opérations, arbitrage des choix tactiques, aide à la décision des autorités dans les situations de crise...) ¹³². Lors des missions les plus sensibles, les officiers conduisent les opérations en général depuis la cellule de crise, sans être positionnés au cœur du dispositif d'intervention et de l'action¹³³. Leur rôle, inhérent à leurs responsabilités, conduit logiquement à une moindre exigence de puissance et de force physique. Ainsi, il paraîtrait opportun que les critères de sélection soient revus pour limiter une trop grande discrimination sur le plan physique, afin de rechercher les capacités d'encadrement et de commandement.

Recommandation n° 14 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Adapter le barème des épreuves physiques pré-sélectives pour les officiers.*

S'agissant des gradés, l'insuffisance du vivier¹³⁴ se traduit nettement dans les faits par un taux de couverture déficitaire¹³⁵. Ils se heurtent aux mêmes règles découlant de l'arrêté du 22 mai 2014. En effet, la promotion au tableau d'avancement sur proposition de la hiérarchie ou la réussite à l'examen professionnel les oblige d'une part à quitter l'ERIS pour prendre le grade dans leur nouvelle affectation, d'autre part à représenter les épreuves d'admissibilité de premier surveillant ERIS et à suivre la Formation d'Adaptation à l'Emploi (FAE), consécutivement à la perte du bénéfice de leur habilitation au terme de deux années¹³⁶. Sur le plan individuel, ces contraintes sont très dissuasives pour l'agent et sur le plan institutionnel, l'avancement en grade s'accompagne de la perte d'une compétence qui ne sera de surcroît pas nécessairement valorisée en établissement, les affectations obéissant en règle générale à la règle de l'ancienneté (dans le grade et dans le poste), sans prévalence des compétences et qualifications acquises¹³⁷.

¹²⁹ Officiers, responsables des ERIS de Bordeaux, Lyon, Rennes en poste depuis 2003 ; Marseille : adjoint en 2004 et chef en 2008 ; Strasbourg : gradé ERIS Toulouse en 2004, adjoint ERIS Rennes en 2013 et chef Strasbourg en 2016 ; Dijon : gradé ERIS en 2004, adjoint ERIS Dijon en 2011 et chef Dijon en 2016.

¹³⁰ Moyenne d'âge des gradés : 45 ans ; moyenne d'âge des chefs : environ 48 ans.

¹³¹ Annexe n° 10 concernant le recrutement et la formation : 11 candidats lieutenants présents aux épreuves en 2013, 10 en 2014, 4 en 2015, 2 en 2016.

¹³² Dans le cadre de la formation initiale, les officiers participent à un stage de formation au commandement tactique opérationnel en techniques de maintien de l'ordre (rétabli en 2016) se déroulant au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier.

¹³³ Ils ne procéderont pas eux-mêmes aux opérations de fouilles, de réintégration de force, ni ne seront davantage positionnés dans une colonne d'assaut.

¹³⁴ Annexe n° 10 concernant le recrutement et la formation : 10 candidats premiers surveillants en 2013, 21 en 2014, 6 en 2015, 7 en 2016.

¹³⁵ Annexe n° 8 concernant les effectifs des ERIS et notamment les taux de couverture des emplois : 33 gradés sur un effectif de référence de 40 en 2017.

¹³⁶ Article 42 de l'arrêté du 24 mai 2014 portant règlement d'emploi des fonctions spécialisées exercées par les personnels pénitentiaires.

¹³⁷ Le coût des nombreuses formations dont bénéficient ces agents justifie d'autant plus que leur parcours soit valorisé au sein des ERIS et que l'investissement de l'administration pénitentiaire pour les former soit amorti.

Si l'accès au corps de commandement des officiers doit s'accompagner d'un changement d'affectation pour asseoir sa légitimité en termes de management et de commandement, il peut en être différemment pour l'accès au grade de premier surveillant à l'instar des autres fonctions spécialisées¹³⁸ ou d'autres forces de sécurité intérieure (RAID et GIGN)¹³⁹.

En étant promu sur place, un premier surveillant ERIS aura certes vocation à encadrer ses proches collègues de travail, mais force est de constater que dans les faits, certains personnels sont revenus en qualité de gradé dans une ERIS à laquelle ils avaient appartenu ou que certains surveillants font par nécessité « fonction de gradé » sans que cela n'affaiblisse leur autorité¹⁴⁰. La légitimité découlant naturellement de leur expérience et de leur haut niveau de compétences, conjuguée aux valeurs communément partagées au sein des ERIS (respect de la hiérarchie, loyauté, discipline) contribue à faciliter ce passage. Cette mesure permettra de redynamiser le vivier de gradés en encourageant la progression de carrière, de capitaliser une expertise et un savoir-faire et de fidéliser les agents, particulièrement sur les sites les moins attractifs¹⁴¹.

Recommandation n° 15 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Fixer à trois ans la dispense des épreuves de préadmission pour les surveillants accédant au grade de premier surveillant et permettre à un agent ERIS d'accéder au grade de premier surveillant au sein d'une unité ERIS.*

3.2.2 Encourager la féminisation des équipes

Les ERIS sont entièrement masculines. La mission a recueilli des discours majoritairement favorables à la féminisation des équipes, mais d'évidence, non encore traduits dans la réalité des faits. Des résistances sont encore à surmonter concernant les postes de surveillantes dans les ERIS. La moindre capacité d'intervention des femmes du fait de leurs aptitudes physiques a parfois été soulignée, de même que des obstacles réglementaires en matière de fouilles intégrales.

¹³⁸ Article 1^{er} de l'arrêté du 22 mai 2014 portant règlement d'emploi des fonctions spécialisées exercées par les personnels pénitentiaires : « les fonctions spécialisées désignent, au sein de l'administration pénitentiaire, des fonctions dont l'exercice relève de modalités particulières de recrutement, de formation et de gestion ». Elles concernent « les formateurs et responsables de formation des personnels de l'administration pénitentiaire, les moniteurs de sport et les agents exerçant au sein des ERIS ». Contrairement aux agents des ERIS, les formateurs (article 17) et moniteurs de sport (article 27) promus premiers surveillants ou majors sont maintenus sur place dans leurs fonctions.

¹³⁹ Il ressort qu'une mesure de promotion interne aux ERIS est applicable par simple mécanisme de gestion des commissions administratives paritaires puisqu'il s'agit d'un grade au sein de la même catégorie C de la fonction publique alors qu'elle serait plus difficilement envisageable pour une évolution de la catégorie C vers la catégorie B pour les officiers.

¹⁴⁰ Exemples cités dans les ERIS de Strasbourg, de Marseille et de Toulouse.

¹⁴¹ Si le bassin de recrutement est diversement réparti sur l'ensemble des DISP, la principale région d'accueil à l'issue de la FAE est la DISP de Paris soumise à un fort renouvellement des effectifs avec 22 affectations en 2016, 21 en 2017 (compte tenu de la vacance de postes dans les ERIS, il a même été repéré par la DAP que l'ERIS était une voie d'entrée pour les surveillants pour accéder plus facilement à une mutation en Province).

Des expériences infructueuses conduites il y a quelques années ont probablement marqué négativement les esprits¹⁴². L'intégration d'une seule femme dans un univers masculin dans lequel les individus sont en constante et étroite interdépendance semble complexe. Il convient donc de dépasser un seuil critique (3 ou 4 personnels féminins) pour favoriser cette immersion dans un esprit de cohésion. Les équipes cynotechniques et au-delà les unités du GIGN¹⁴³ connaissent des intégrations réussies.

La mission constate que des leviers existent pour favoriser des candidatures féminines. Ainsi, l'arrêté du 24 avril 2012 prévoit pour les épreuves sportives, un barème spécifique pour les femmes. Par ailleurs, les ERIS recouvrent des compétences et des spécialités (médiation, tir...) que les femmes pourraient incarner avec succès. Elles sont par ailleurs légitimes pour intervenir dans les établissements de femmes.

Cette évolution pourrait donc être encouragée par le biais des campagnes de communication et d'ores et déjà intégrée dans la conception et la mise en œuvre des infrastructures.

Recommandation n° 16 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Encourager et promouvoir la mixité des équipes dans les campagnes de recrutement.*

3.3 Engager une politique de recrutement plus volontariste en améliorant le dispositif de sélection et de formation des agents ERIS

Au sein de l'administration pénitentiaire et plus particulièrement parmi le corps de personnels de surveillance, les ERIS bénéficient d'une image très valorisante. Souvent qualifiées d'unités d'élite, elles exercent une forte attractivité chez les jeunes¹⁴⁴ attirés principalement par la nature et la diversité des missions, l'engagement et le travail en équipe, mais également par l'acquisition de spécialités et de monitorats ou encore par la pratique sportive de haut niveau¹⁴⁵. Nombre d'agents entendus en provenance d'autres corps de métiers ont confié à la mission avoir intégré l'administration pénitentiaire pour rejoindre les ERIS. Ils y ont vu l'opportunité de poursuivre des missions de maintien de l'ordre¹⁴⁶.

¹⁴² Une surveillante ERIS à Toulouse et une autre femme à l'ERIS de Rennes, une femme officier à l'ERIS de Strasbourg.

¹⁴³ Plusieurs surveillantes dans ces bases et une femme première surveillante commandant la base cynotechnique de Toulouse. Au GIGN, quelques personnels féminins sont en poste au sein des unités observation-recherche et sécurité-protection.

¹⁴⁴ Source ENAP – Observatoire de la formation 2016-2017 : la quasi-totalité des stagiaires envisage de faire carrière au sein des ERIS ; l'ancienneté moyenne dans l'administration pénitentiaire est de 5 ans ; la moyenne du nombre d'établissements fréquentés avant leur intégration se chiffre à 2,3.

¹⁴⁵ Source ENAP – Observatoire de la formation 2016-2017 sur les motivations.

¹⁴⁶ Les militaires, les adjoints de sécurité (contrats de trois ans renouvelables une fois) ou les gendarmes adjoints volontaires (trois contrats pour une durée maximale de 6 ans) en fin de contrat s'orientent naturellement vers les ERIS. Source ENAP : sur la promotion 2016-2017, 10 stagiaires ont travaillé au sein de la gendarmerie, 10 ont quitté les corps d'armée, 2 ont été gardiens de la paix dans les rangs de la police nationale.

Si le vivier est conséquent¹⁴⁷ et permet d'opérer une forte sélection au niveau des épreuves sportives initiales, le recrutement est aujourd'hui adossé aux contingences matérielles et aux capacités de gestion de l'ENAP¹⁴⁸ sur lesquelles s'est aligné le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier. Un seuil de 35 stagiaires a donc été défini pour participer à la formation d'adaptation à l'emploi, laquelle subit chaque année une érosion¹⁴⁹.

Ainsi, entre le non comblement des vacances de postes et le rythme d'une seule formation d'adaptation à la fonction d'ERIS par année, avec un effectif de référence de 409, les ERIS comptaient 68 postes non couverts en avril 2017. La projection 2018 évalue à 49 le nombre de vacances d'emploi¹⁵⁰. Si, selon la direction de l'administration pénitentiaire, le différentiel entre le flux entrant (30) et le flux sortant (25) est actuellement positif, il est impérieux de l'augmenter par une politique de recrutement plus volontariste qui permette à court terme le plein effectif, nonobstant les recommandations de la mission relatives au calcul des effectifs de référence.

Recommandation n° 17 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire et l'ENAP : Augmenter à bref délai le nombre d'agents ERIS recrutés et formés afin de combler les vacances de postes.*

3.3.1 Diversifier les profils en détectant les potentiels par le biais d'une sélection professionnelle plus ambitieuse

Au cours de ces différentes phases de formation, les agents ERIS vont se perfectionner et affiner les aptitudes et habiletés requises pour répondre à la diversité des missions qui leur sont confiées (plus ou moins physiques, techniques, stratégiques). Il est donc essentiel que les critères de sélection satisfassent un certain nombre de prérequis et que l'offre de formation favorise la diversité et la complémentarité des profils pour composer les sections au sein des unités, la mission ayant pu observer sur ce point une certaine disparité entre les DISP¹⁵¹.

L'intégration dans les ERIS de personnes ayant préalablement exercé dans d'autres corps de métiers (armée, police, gendarmerie) n'est pas appréhendée comme un obstacle dès lors que ces agents adhèrent à l'identité professionnelle et aux valeurs de l'institution pénitentiaire. La mixité des parcours et des profils qu'elle permet doit ainsi être considérée comme un atout.

Les observations recueillies par la mission convergent sur la nécessité de préserver le niveau d'exigence du recrutement et son caractère élitiste, garant du degré de professionnalisme atteint par les ERIS, reconnus comme experts des missions sécuritaires de l'administration pénitentiaire. Pour autant, une évolution du format de la phase de sélection après 15 années d'existence paraît nécessaire.

¹⁴⁷ Annexe n° 10 concernant le recrutement et la formation : 110 candidats surveillants présents en 2013, 189 en 2014, 176 en 2015, 114 en 2016 ; chiffres 2017 non communiqués par la DAP.

¹⁴⁸ L'ENAP a fait part de l'insuffisance d'infrastructures au sein de l'école et de l'éloignement du stand de tir qui génère des temps importants de déplacement.

¹⁴⁹ Environ 10 % d'abandons pour raisons médicales ou familiales et dans une moindre proportion pour refus d'habilitation.

¹⁵⁰ Source DAP – SDRH. Certaines directions interrégionales sont plus touchées que d'autres par les vacances de postes dont Dijon (moins 9 en 2018) et Bordeaux (moins 8 en 2018).

¹⁵¹ Certains monitorats sont moins représentés dans certaines ERIS (2 monitorats de franchissement opérationnel (FROP) à Marseille, contre 4 à Bordeaux, Lyon ou Strasbourg ; 6 monitorats en techniques d'intervention à Dijon, contre 13 à Marseille ; 8 monitorats de tir à Lyon contre 12 à Toulouse). De même, une forte disparité est observée au préjudice de Paris qui alors même que ses effectifs sont plus importants, connaît un fort déficit : 16 monitorats en 2016, contre 18 à Dijon ou 25 à Lille ou 28 à Toulouse.

D'une part, le constat a été fait à différents niveaux¹⁵² que les épreuves sportives pré sélectives axées sur la préparation physique générale conduisent à privilégier des profils endurants¹⁵³ au détriment de « gabarits » plus imposants¹⁵⁴ qui font à certains égards défaut dans les équipes¹⁵⁵. Ces épreuves devraient ainsi être revues, soit dans leur contenu, soit dans leurs modalités d'évaluation, afin de répondre aux attentes exprimées sur ce point et favoriser une plus grande diversification des profils.

D'autre part, dans le schéma actuel de sélection, l'appréhension des personnalités et des qualités psychologiques des individus se fait au travers des seuls tests psychologiques¹⁵⁶ et des entretiens conduits par un psychologue, puis par un jury.

L'évaluation des qualités mentales de l'agent permettant de repérer les capacités d'adaptation et de résistance, la maîtrise du stress, l'esprit de groupe, le niveau d'engagement est actuellement positionnée dans un des modules, dit « gestion du stress » de la formation d'adaptation à l'emploi à l'ENAP¹⁵⁷. Ce module, s'il connaît un vif succès auprès des agents ERIS, conduit parfois à des abandons ou à des blessures. La formation constitue de fait une épreuve éliminatoire qui intervient au plus mauvais moment puisque les agents sont en fin de processus avant leur prise de poste en ERIS.

L'expérimentation mise en place par les psychologues référents des processus de recrutement¹⁵⁸ conforte la réflexion de la mission sur l'évolution souhaitable du processus de sélection. En ce sens, la participation récente de ces professionnels au module gestion du stress conduit par l'ENAP dans le cadre de la FAE 2017-2018 et le retour d'expérience formalisé dans un document riche d'enseignements¹⁵⁹ rejoint les propositions faites par la mission s'agissant du barème des épreuves sportives des officiers qui restreint le vivier et ne permet pas un taux de sélectivité satisfaisant, du questionnement sur le caractère plus ou moins discriminant des épreuves sportives des surveillants et de l'introduction d'une période d'observation des agents lors de mise en situation conçue comme une étape de sélection et non comme une étape de formation.

Le recrutement serait plus performant si un panel de candidats plus important était soumis à des épreuves évaluant plus précisément leurs qualités mentales.

Sans mésestimer les contraintes d'organisation tant pratiques que budgétaires, ces propositions conduiraient l'administration pénitentiaire à repenser non seulement les séquences de la sélection professionnelle, mais également celles de la formation d'adaptation à l'emploi.

Recommandation n° 18 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Positionner le module « gestion du stress » dans le processus de sélection professionnelle.*

¹⁵² Surveillants, gradés, officiers, directions interrégionales, ENAP.

¹⁵³ Qualifiés de « chats maigres ».

¹⁵⁴ Rapport poids/puissance.

¹⁵⁵ L'ENAP constate également que les prérequis physiques font notamment défaut pour le module Techniques d'intervention qui mobilise des aptitudes physiques et sollicite beaucoup les organismes.

¹⁵⁶ Tests dont la qualité psychométrique n'est toutefois pas remise en cause.

¹⁵⁷ Ce module de gestion du stress qui comprend notamment des exercices individuels d'aguerrissement mobilisant des aptitudes physiques et mentales pour révéler les atouts, mais aussi les failles des agents est particulièrement bien élaboré.

¹⁵⁸ Deux postes créés en juin 2016, attachés au siège de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris.

¹⁵⁹ RETEX sur la participation au module « gestion du stress » de la FAE ERIS 2017 ayant pour objet le processus de sélection en vue de son amélioration.

3.3.2 *Enrichir le dispositif de formation d'adaptation à l'emploi*

Dans la continuité du dispositif de sélection, la FAE conduite sous l'égide de l'ENAP « *a pour finalité l'acquisition et le développement des compétences et pratiques professionnelles* »¹⁶⁰. Depuis l'arrêté du 24 avril 2012, elle s'est significativement étoffée dans sa durée et dans son contenu¹⁶¹. Les enseignements techniques et opérationnels dispensés sont denses et constituent un socle solide de connaissances que les agents ERIS seront amenés à parfaire en leur qualité de stagiaire au cours de leur année probatoire sous la tutelle de leurs pairs, puis comme titulaire tout au long de leur exercice professionnel. Si les entretiens conduits au sein des unités font globalement ressortir une bonne adéquation entre la formation et les besoins en unités¹⁶², certains points méritent un développement.

3.3.2.1 *La formation d'adaptation à l'emploi comme point d'orgue d'une culture professionnelle commune à l'ensemble des ERIS*

La mission a pu mesurer l'implication et le niveau d'expertise des différents intervenants à la formation, mais également un manque de cohérence et d'harmonisation dans leurs interventions respectives¹⁶³. Ces disparités se manifestent tout autant entre la pédagogie portée par les instructeurs de l'ENAP et les pratiques professionnelles des officiers ou moniteurs ERIS qui se succèdent en alternance pour encadrer la formation, qu'entre les moniteurs ERIS eux-mêmes.

Une clarification des rôles de chacun, avec une vision commune sur les contenus pédagogiques et sur les objectifs poursuivis par la FAE doit intervenir au travers de temps institutionnels de partage d'expériences, d'échanges sur les pratiques professionnelles des ERIS et sur les contenus pédagogiques élaborés par l'ENAP, celle-ci conservant in fine son rôle de pilotage sous la tutelle de la DAP.

A ce dispositif pourrait être utilement associé le psychologue référent des processus de recrutement. Ses missions sur l'ensemble du processus de sélection et de formation et son statut d'observateur lui confèrent une place privilégiée dans la mise en œuvre de cette nécessaire articulation entre les différents protagonistes intervenant à l'ENAP.

¹⁶⁰ Cahier des charges de la formation 2017-2018 de l'ENAP.

¹⁶¹ Passant de 5 à 10 semaines et de 5 à 7 modules.

¹⁶² Évaluation de satisfaction des élèves faite par l'ENAP sur la promotion 2016-2017 : modules notés entre 9,4/10 et 6,4/10 ; une prévalence pour les modules « maintien de l'ordre » et « gendarmerie » notés 9,4/10 et 9/10 ; le module « gestion du stress » et le module « techniques d'intervention » ont les plus faibles scores, respectivement 7,7/10 et 6,4/10.

¹⁶³ Des moniteurs ERIS interviennent en renfort des instructeurs ENAP ; des chefs ERIS encadrent en supervision les groupes d'élèves (8 officiers ERIS se sont succédés pour la FAE 2017) ; la Gendarmerie Nationale participe également au dispositif de formation.

3.3.2.2 *Une nécessaire adaptation du cadre réglementaire de la formation d'adaptation à l'emploi*

Les orientations pédagogiques sont devancées par de nouveaux besoins exprimés au sein des équipes¹⁶⁴, identifiés par l'ENAP¹⁶⁵ ou par des initiatives locales¹⁶⁶. Paradoxalement, elles évoluent plus vite que le cadre réglementaire et la doctrine, en l'occurrence figés depuis l'arrêté de 2012¹⁶⁷. Ainsi, les objectifs pédagogiques de l'ENAP et de la DAP s'en trouvent brouillés et méritent à cet égard d'être clarifiés.

La mission juge donc nécessaire la mise en place du groupe de travail préconisé par la DAP sur la FAE¹⁶⁸ pour recenser l'ensemble des propositions, suggestions, critiques, dresser un bilan exhaustif des besoins et des objectifs professionnels des ERIS en adéquation avec une doctrine d'emploi stabilisée et engager une réflexion d'ensemble sur la formation pédagogique et ses ajustements réglementaires. Ce travail pourrait être utilement conduit par le CenERIS en partenariat étroit avec l'ENAP et sous la responsabilité de la DAP.

Recommandation n° 19 : *Pour l'ENAP : Favoriser une plus grande synergie entre l'ensemble des intervenants à la FAE et proposer une évolution de l'arrêté de la formation*

3.3.2.3 *Autonomiser la formation d'adaptation à l'emploi*

Si la capacité pédagogique de l'ENAP est aujourd'hui pleinement reconnue et ne souffre d'aucune réserve, elle se heurte à des contingences matérielles, lesquelles doivent être impérativement renforcées¹⁶⁹. Le partenariat mis en place à la création des ERIS avec le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier¹⁷⁰ a largement contribué à la professionnalisation des ERIS qui ont pu s'imprégner d'une expérience solide et éprouvée. Il apparaît toutefois que le Centre de Saint-Astier peine aujourd'hui à mobiliser des ressources pour la mise en œuvre du module « gendarmerie » sollicitant des renforts de plus en plus conséquents de l'ENAP¹⁷¹. Ainsi, la mise à niveau des infrastructures de l'ENAP s'impose pour lui permettre d'accéder à une totale autonomie dans le déploiement de la formation des ERIS, notamment dans sa dimension opérationnelle.

En l'état, et sous réserve de ces possibles évolutions qui viendraient enrichir la FAE, force est de constater qu'elle véhicule auprès des ERIS des valeurs fortes, l'esprit de cohésion, le sens du devoir et de la mission.

Recommandation n° 20 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire ; Doter l'ENAP des infrastructures nécessaires à la FAE des ERIS.*

¹⁶⁴ Conduite opérationnelle ; enseignements plus théoriques (réglementation sur les armes), plus de transversalité entre certains modules (Tir et techniques d'intervention).

¹⁶⁵ Secourisme pénitentiaire d'intervention (un groupe de travail a été mis en place début 2017 ; un compte-rendu de réunion du 30 mai 2017 ; mais pas d'orientation prise).

¹⁶⁶ Exemple de l'expérimentation dans le pilotage des drones par les ERIS de Lille (achat d'un drone en 2016 ; 8 agents formés en 2016 : source rapport ISST).

¹⁶⁷ Module escorte et module restitution qui ont été rajoutés à la formation et qui ne font pas l'objet d'une validation ; module de commandement opérationnel non prévu par l'arrêté.

¹⁶⁸ Procès-verbal de réunion du 12 septembre 2017 (Sous-direction SP, chefs ERIS, ENAP)

¹⁶⁹ Insuffisance du plateau technique implanté sur le site de l'ENAP pour simuler les opérations et situations réelles ; absence de stand de tir qui oblige à des déplacements conséquents (2 heures A/R).

¹⁷⁰ Convention du 7 juin 2004, renouvelée le 16 avril 2013 qui délocalise au centre national de Saint-Astier le module sur les techniques d'intervention et le maintien de l'ordre.

¹⁷¹ Procès-verbal de réunion du 12 septembre 2017.

3.3.3 *Améliorer le processus d'évaluation et développer les compétences*

Dans la continuité de la FAE, les agents ERIS vont poursuivre leur formation en qualité de stagiaire, puis d'agent titulaire¹⁷². La validation de tous ces apprentissages s'incarne concomitamment dans les procédures d'évaluation et de renouvellement de l'habilitation, ainsi que dans l'acquisition de spécialités et de monitorats.

L'évaluation et la formation continue sont actuellement largement déléguées par les directions interrégionales aux chefs ERIS¹⁷³ qui en définissent les orientations et les modalités de mise en œuvre, sous réserve d'une validation souvent purement formelle par leur hiérarchie. Il peut être regretté qu'aucun objectif ne leur soit véritablement formalisé en la matière.

3.3.3.1 *Une véritable procédure de délivrance et de renouvellement de l'habilitation*

La mission a pu noter qu'en totale contradiction avec le texte actuel, l'ENAP ne participe pas au jury délivrant l'habilitation provisoire qui vient pourtant valider le processus de formation qu'elle a dispensé. De même, les dispositions de l'arrêté fixant les conditions du renouvellement des habilitations ne sont pas communément respectées dans les ERIS¹⁷⁴.

Par ailleurs, la nature des épreuves et le niveau des barèmes pour le renouvellement de l'habilitation (exclusivement techniques et physiques) ont été à plusieurs reprises questionnés notamment par l'encadrement des ERIS¹⁷⁵. Il a été soulevé également la difficulté de procéder au retrait d'une habilitation pourtant considéré comme le moyen de protéger les personnes et l'institution¹⁷⁶.

Ainsi, la mission a fait le constat d'une réelle difficulté dans la traçabilité du processus menant au renouvellement de l'habilitation et d'une confusion entre d'une part les entraînements et les exercices techniques et d'autre part les épreuves relevant à proprement parler de l'évaluation devant conduire à l'habilitation.

La mission propose de faire évoluer le dispositif, en premier lieu en externalisant l'évaluation afin de répondre à un besoin d'objectivité et d'harmonisation entre les différentes unités. Cette évaluation pourrait être confiée au Centre national des ERIS.

¹⁷² Annexe n° 10 concernant le recrutement et la formation : Habilitation provisoire des stagiaires pendant une année à compter de leur affectation en unité ; sous réserve de redoublement ou d'éviction, habilitation définitive, renouvelée tous les ans, et délivrance d'un brevet ERIS créé par la note du 29 janvier 2010.

¹⁷³ Les Unités Régionales de Formations et Qualification investissent peu ce champ de la formation ERIS, si ce n'est pour valider et financer des plans de formations qui leur sont soumis par les chefs ERIS.

¹⁷⁴ Au moins deux unités ne soumettent pas les agents à certaines épreuves de renouvellement de l'habilitation, considérant que leur niveau est trop faible, notamment l'épreuve d'endurance physique qui a pu être qualifiée de « gadget » et que les entraînements ou les missions elles-mêmes tiennent lieu en réalité de tests pour le renouvellement des habilitations.

¹⁷⁵ Procès-verbal de réunion en date du 21 juin 2017 regroupant des chefs ERIS et la sous-direction de la sécurité pénitentiaire.

¹⁷⁶ Des exemples ont été cités d'agents maintenus dans une équipe malgré un problème médical sérieux mais jugé non incompatible avec sa mission ou malgré des troubles psychologiques avérés.

En second lieu, le barème de certaines épreuves physiques et techniques doit être réévalué pour être en phase avec le niveau requis et permettre d'apprécier au mieux le maintien en compétences. Au regard des missions particulièrement sensibles confiées aux ERIS, ces épreuves pourraient être utilement complétées par un entretien collectif conduit avec l'agent par le responsable du CenERIS, un psychologue¹⁷⁷, ainsi qu'un membre de l'ENAP impliqué dans la FAE. Cet échange serait l'occasion de dresser un bilan du parcours professionnel et d'aborder les perspectives de carrière de l'agent. Les approches transversales de ce collectif permettraient d'appréhender avec plus de sérénité et de distance d'éventuelles difficultés¹⁷⁸ et d'entrevoir avec l'agent d'autres orientations professionnelles en lui proposant des solutions d'accompagnement.

Les garanties résultant d'un processus d'évaluation, plus qualitatif dans sa teneur et plus objectif dans ses appréciations, pourraient permettre d'en modifier la périodicité et d'en fixer les échéances à trois ans.

Recommandation n° 21 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Procéder à la réforme du dispositif de renouvellement des habilitations des ERIS.*

3.3.3.2 Une formation continue spécifique à réorganiser

La diversification des missions des ERIS et leur professionnalisation croissante se sont traduites par une extension en leur sein des monitorats¹⁷⁹ et des spécialités¹⁸⁰. Cette technicité maîtrisée est désormais un réel gage de leur efficacité.

Une inflation non maîtrisée de ces aptitudes techniques, une surqualification des équipes, risqueraient à terme d'affaiblir les niveaux de compétences en ne permettant pas aux équipes de les maintenir. La mission préconise d'encadrer les monitorats et spécialités existantes, de les consolider en mettant à disposition des équipes les plateaux techniques nécessaires, de travailler avec le CenERIS à l'harmonisation des pratiques professionnelles et de réguler l'introduction de nouvelles disciplines.

D'une part, il existe de fortes disparités entre les ERIS et plus précisément au préjudice de la DISP de Paris¹⁸¹. D'autre part, un nombre croissant d'agents ERIS devenus instructeurs ou monitorat d'intervention professionnelle¹⁸², ou titulaires de monitorats et spécialités sont devenus des acteurs incontournables de la formation continue dispensée tant à leurs pairs, qu'à l'ensemble des personnels pénitentiaires. Cette sur sollicitation se fait à moyens humains constants au sein des ERIS et parfois au détriment des missions.

¹⁷⁷ La neutralité du psychologue s'impose à l'instar de sa participation au jury d'habilitation ; il ne peut donc s'agir ni de psychologues intervenant dans le cadre de la FAE, ni de psychologues intervenant en soutien ou en accompagnement d'agents ERIS.

¹⁷⁸ Difficultés que les agents ne peuvent pas aisément partager avec leurs collègues et leurs supérieurs hiérarchiques.

¹⁷⁹ Monitorats de tir, en techniques d'intervention, en franchissement opérationnel.

¹⁸⁰ Spécialités en médiation, tir de haute précision, pilotage de drones, manipulation d'explosifs, moyens spéciaux et de haute technologie.

¹⁸¹ Subissant un fort taux d'activité et de renouvellement des effectifs, les agents de l'ERIS de Paris n'ont pas le temps de se former aux monitorats ; l'ERIS de Paris ne compte que 7 moniteurs et 2 instructeurs en cours de formation ; elle n'a aucun monitorat d'intervention professionnelle.

¹⁸² 20 instructeurs ont été formés par l'ENAP ; 28 sont en cours de formation ; 36 % des 48 instructeurs sont des ERIS ; ils suivent une formation de 7 semaines.

Dans une perspective d'évolution, le CenERIS pourrait se voir confier l'ensemble des apprentissages techniques et spécialisés des ERIS dont il serait le maître d'œuvre avec un personnel dédié¹⁸³. Les ERIS ainsi libérées des missions de formation dispensées à leurs pairs gagneraient un temps précieux à consacrer aux missions et aux entraînements. Cette centralisation permettrait en outre d'harmoniser et de rationaliser le dispositif de formation continue, élaboré sous l'égide de l'ENAP (dimension pédagogique) et décliné par une seule et même entité (dimension opérationnelle).

Recommandation n° 22 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Confier au futur CenERIS les dispositifs d'évaluation et de formation continue (monitorats et spécialités) sous l'égide de l'ENAP et en partenariat avec les directions interrégionales.*

3.4 Des règles déontologiques assimilées conduisant à une forte crédibilité des ERIS

Les agents ERIS, comme l'ensemble des personnels pénitentiaires, sont soumis au code de déontologie du service public pénitentiaire¹⁸⁴. Ces règles d'éthique professionnelle, enseignées dans le cadre de leur formation initiale de surveillant, sont étayées par le corpus légal, réglementaire et infra-règlementaire qui encadre leurs missions et leurs modes opératoires, particulièrement l'usage de la force et des armes qu'ils peuvent être amenés à déployer dans les dispositifs de maintien ou de rétablissement de l'ordre¹⁸⁵.

Si la spécificité de leurs missions les expose plus particulièrement à de potentielles dérives ou manquements, leur niveau de compétences et leur maturité professionnelle ont été unanimement soulignés par leurs responsables hiérarchiques, par les forces de police et gendarmerie qui coopèrent avec eux, mais également par les autorités administratives indépendantes.

Ces qualités s'illustrent dans le faible nombre de saisines des autorités indépendantes et de procédures disciplinaires diligentées à leur encontre.

¹⁸³ Avec des agents qui tirent toute leur légitimité de leur parcours antérieur au sein des ERIS.

¹⁸⁴ Décret 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire. Il n'édicte cependant aucune règle encadrant spécifiquement l'action des ERIS.

¹⁸⁵ Circulaire DAP du 12 décembre 2012 sur l'usage de la force et des armes dans l'administration pénitentiaire.

3.4.1 Des autorités indépendantes rarement saisies de dossiers concernant les activités des ERIS ¹⁸⁶

La Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité ¹⁸⁷ a été saisie à 5 reprises de 2004 à 2008 de dossiers impliquant les ERIS ¹⁸⁸. Dans quatre d'entre eux ¹⁸⁹, elle a formulé des recommandations portant à titre principal sur les conditions d'intervention des ERIS en matière de fouille, sur le recours à la violence et l'usage de la force (devant être précédé de discussion dans le but d'obtenir la compréhension et l'acceptation) et sur la systématisation et l'efficacité des enregistrements vidéos permettant d'assurer le contrôle à posteriori. Ces recommandations ont été prises en compte dans plusieurs notes et circulaires de la DAP ¹⁹⁰.

Le défenseur des droits ¹⁹¹ n'a fait état que d'une décision rendue en 2014 ¹⁹². Il a fait valoir sur les mêmes sujets un certain nombre de recommandations à l'attention des ERIS, s'inscrivant dans la droite ligne des principes prônés en matière de déontologie de la sécurité au sein de l'administration pénitentiaire ¹⁹³.

Contacté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a pas estimé utile de rencontrer la mission, les saisines concernant l'intervention des ERIS étant tout à fait résiduelles.

Dès lors, à la lumière du volume d'activité des ERIS, de leur surexposition en termes d'usage de la force, le caractère marginal de certaines décisions ¹⁹⁴ et des avis rendus depuis 2003 par les autorités indépendantes, tend à démontrer le professionnalisme des équipes dans la conduite des opérations de maintien de l'ordre.

¹⁸⁶ Une convention en date du 8 novembre 2011 encadre les rapports du GGLPL et du DDD. Elle a pour objet « d'organiser la transmission des saisines et d'assurer l'information réciproque des deux institutions, dans le respect de leur indépendance et de la protection des données personnelles » (Source rapport sur l'action du DDD auprès des personnes détenues – Bilan 2000/2013).

¹⁸⁷ Créée par la loi 2000-494 du 6 juin 2000, chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République et dont les missions ont été dévolues en 2011 au DDD.

¹⁸⁸ Chiffre indiqué par le DDD.

¹⁸⁹ Avis 2004-14, 2004-31, 2006-4, 2006-9 et 2008-7 ; sur cette même période (2004-2008), la CND a traité 516 dossiers, dont 88 ont concerné l'administration pénitentiaire.

¹⁹⁰ Circulaire du 9 mai 2007 sur l'emploi des ERIS qui impose la mise en place d'une phase d'explication entre le responsable de l'ERIS et la personne détenue avant le recours à la force ; note du 16 avril 2004 et circulaire du 12 décembre 2012 sur l'usage de la force et des armes dans l'administration pénitentiaire ; note du 7 avril 2010 sur la sécurisation et la conservation des films vidéos d'intervention ; note du 7 juillet 2009 portant instructions complémentaires relatives aux fouilles effectuées par les ERIS ; note du 2 février 2012 sur les modalités opérationnelles de la fouille réalisée par du personnel n'exerçant pas au sein de l'établissement.

¹⁹¹ Autorité constitutionnelle indépendante créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et instituée par la loi organique du 29 mars 2011.

¹⁹² Il s'agit de la décision n° 2014-53 du 18 mars 2014. Le défenseur des droits indique par ailleurs recevoir 160 dossiers par an concernant des violences alléguées par des personnes détenues, sur lesquels il y a moins de 10 dossiers concluant à des manquements, tous personnels pénitentiaires confondus. En 2014, 6 % des dossiers traités ont concerné la déontologie de la sécurité et 22,20 % ont concerné l'administration pénitentiaire.

¹⁹³ Recommandations extraites du rapport « l'action du défenseur des droits auprès des personnes détenues – bilan 2000 – 2013 » du 10 octobre 2013 ; Améliorer la qualité des écrits pénitentiaires, notamment en cas de recours à la force, afin d'identifier les gestes pratiqués et les raisons du recours à la force, notamment en introduisant dans le code de déontologie des services pénitentiaires une disposition rappelant les exigences de rigueur, précision et impartialité dans la rédaction des écrits pénitentiaires, et en renforçant la formation des personnels pénitentiaires, comme le contrôle hiérarchique, sur cette question.- Faire précéder le recours à la force d'une phase de dialogue, insérer ce principe dans le code de déontologie du service public pénitentiaire.- Systématiser le retour d'expérience, notamment en cas de mise en cause d'un personnel pénitentiaire concernant l'usage de la force ou de la contrainte.

¹⁹⁴ Décision de la CEDH du 20 octobre 2011 concernant la contestation par une personne détenue des conditions de son transfèrement.

Par contre, ces organes indépendants recommandent tous d'améliorer la traçabilité, le contrôle et la mise en place de dispositifs permettant de vérifier la qualité des techniques d'intervention des ERIS.

Recommandation n° 23 : *Pour les directions interrégionales et la direction de l'administration pénitentiaire : Améliorer la qualité des écrits dans les comptes rendus de mission, notamment en cas de recours à la force, systématiser leur exploitation et les retours d'expérience pour une meilleure appropriation des règles déontologiques.*

Recommandation n° 24 : *Pour la direction de l'administration pénitentiaire : Confier au futur centre national des ERIS un rôle de capitalisation des pratiques professionnelles et d'identification des procédures opérationnelles*

3.4.2 Des procédures disciplinaires exceptionnellement diligentées par l'autorité hiérarchique

Au niveau des éléments statistiques recueillis, la mission a relevé quelques sanctions isolées, dont deux seulement sont en lien direct avec les activités d'intervention des agents ERIS.¹⁹⁵

L'autorité naturelle incarnée par la plupart des chefs ERIS, notamment les historiques, leur permet de procéder préventivement aux ajustements ou recadrages nécessaires avec les agents soit lors des débriefings, soit en entretien individuel.

L'exercice collectif des missions peut également constituer un contrepoids aux comportements individuels inadaptés, rapidement identifiés par les pairs et la hiérarchie.

Cette autodiscipline doit cependant être constamment étayée par le rappel du cadre réglementaire et des bonnes pratiques professionnelles.

¹⁹⁵ Directions interrégionales de Lille, Marseille, Strasbourg, Toulouse : aucune sanction répertoriée depuis 2013 (Paris non renseigné).

Direction interrégionale de Dijon : 2 sanctions en 2015 et 2 en 2017.

Direction interrégionale de Lyon : 15 en 2015 (arrêt de travail concerté pour un refus de mission d'extraction judiciaire à Paris).

Direction interrégionale de Rennes : 2 sanctions en 2013, 1 sanction en 2016, et 1 sanction en 2017.

Conclusion

Après 15 années d'existence, les ERIS sont à un tournant de leur évolution. Parvenues à un niveau de maturité professionnelle avéré et désormais reconnues aussi bien au sein de l'administration pénitentiaire qu'en dehors d'elle, pour leur haut niveau de technicité dans les domaines d'intervention en milieu confiné pénitentiaire et de prises en charge d'individus dangereux ou récalcitrants, ces équipes spéciales vont devoir faire face dans un proche avenir à un véritable défi générationnel eu égard au renouvellement de ses membres.

C'est donc un équilibre complexe que l'administration pénitentiaire va devoir trouver entre le fait de renforcer les conditions de réussite de ces unités d'élite tout en accompagnant chaque agent, comme c'est le cas dans d'autres forces spéciales, au travers d'un parcours professionnel complet lui permettant de valoriser ses compétences acquises en tant qu'agent ERIS et en admettant que l'exigence d'une forte opérationnalité doit intégrer la préparation d'une sortie valorisante de ce collectif de travail.

La mission estime qu'il existe une place stratégique pour un Centre national des ERIS qui pourrait apporter une contribution essentielle à la consolidation des acquis professionnels, permettre de poursuivre les logiques de professionnalisation de ces équipes mais également assurer une connaissance institutionnelle fine des activités et des missions de ces unités d'élite.

A Paris, le 5 avril 2018

Mme GUEGAN Muriel
Inspectrice générale
de la justice

Responsable de la mission

Mme SAGANT Valérie

M. PIPINO Olivier

Inspectrice générale de la justice

Inspecteur de la justice

Mme BARRUOL Anne

M. DEBARBIEUX
Christophe

Inspectrice de la justice

Inspecteur de la justice