



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N°14-086/14-008/01

INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE

IGPN-N°14-440-I

RAPPORT

SUR

LE PROJET D'ACADEMIE DE POLICE A LYON

- AOUT 2014 -



MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N°14-086/14-008/01

INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE

IGPN-N°14-440-I

RAPPORT

SUR

LE PROJET D'ACADEMIE DE POLICE A LYON

Etabli par :

Olivier DIEDERICHS
Inspecteur général de l'administration

Marc BAUDET
Contrôleur général

Pascal MATHIEU
Administrateur civil,
Chargé de mission à l'IGA

Pierre MONTASTIER
Commissaire divisionnaire

- AOUT 2014 -

SYNTHESE

La réforme de l' École Nationale Supérieure de Police (ENSP), entrée en vigueur au 1er janvier 2013, qui a conduit à réunir au sein du même établissement public administratif les deux écoles formant, l'une, les élèves-officiers à Cannes-Écluse (77), l'autre, les élèves-commissaires à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (69), a relancé la question du maintien de deux sites distincts dans un contexte budgétaire difficile, alors même que Cannes-Écluse fait face à un environnement immobilier particulièrement dégradé. À cette question s'ajoutent les problèmes immobiliers structurels qu'affronte la police nationale dans l'agglomération lyonnaise : la question du centre de formation de la police nationale (CFPN) de Chassieu, hébergé par la CRS 45 qui souhaiterait récupérer les locaux, ainsi que l'éclatement de la formation initiale et continue des agents de la police technique et scientifique (PTS) entre les deux sites de Nîmes et Écully.

Comme l'agglomération lyonnaise bénéficie déjà d'une dynamique régionale autour du thème de la sécurité, avec la présence de l'organisation internationale de police criminelle (Interpol), de l'institut national de la police scientifique (INPS) -auxquels il faut bien entendu ajouter l'ENSP-, et de la sous-direction de la police technique et scientifique (dépendant de la DCPJ), la question récurrente de la création d'une véritable "Académie de police" est à nouveau posée. Faut-il enfin regrouper, pour la première fois en France, au sein d'une même structure, la formation initiale et continue des trois corps actifs de la police nationale et viser à atteindre ainsi une chaîne parfaitement cohérente pour les trois corps ? Faut-il pour ce faire également dépasser le "périmètre police" et nouer des partenariats nationaux et internationaux afin de transformer la future institution en pôle d'excellence de la sécurité, participant à la formation continue d'autres acteurs de la sécurité comme les polices municipales et le monde de la sécurité privée, développant une activité scientifique et de recherche accueillant le monde universitaire, contribuant au rayonnement européen voire international de Lyon en lui donnant le rôle de métropole-support de la nouvelle institution ?

C'est selon cette grille d'analyse que la mission de l'IGA et de l'IGPN a débuté ses travaux en février 2014, missionnée par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur à la demande du directeur général de la police nationale.

Pourtant, au fur et à mesure du déroulement des entretiens et des visites sur place dans l'agglomération lyonnaise, la mission s'est aperçue **qu' existait un profond décalage entre les attentes des différents services en charge de la formation au sein de la police¹ et la thématique d'une grande académie de police jouant un rôle pivot en France et à l'international en matière de formation et de recherche aux métiers de la sécurité.** En réalité, toute la chaîne hiérarchique et toutes les écoles ou institutions de formation sont préoccupées par les conditions dans lesquelles elles exercent leur part de responsabilité pour les seules formations initiales et continues de la police nationale. La mission n'a pas été en mesure de recueillir les éléments ou d'identifier des initiatives allant dans le sens d'un dépassement des besoins inhérents à la police nationale parce que chaque acteur doit régler des problèmes concrets afférents à la contrainte budgétaire, à ses difficultés immobilières ou aux réformes successives -si on prend l'exemple de l'ENSP- dont il fait l'objet et qu'il doit mettre en œuvre.

¹ Argument qui s'applique aussi aux institutions bénéficiant de la personnalité morale placées sous la tutelle du ministère.

En résumé, il n'existe pas réellement de culture de la formation transdisciplinaire, dépassant les frontières des corps et des directions, embrassant les problématiques sous un angle international et qui engloberait les partenaires naturels de la police en matière de sécurité. La mission précise au demeurant qu'elle n'a pas eu de contact avec la gendarmerie nationale afin de ne pas ajouter de la complexité à un sujet sensible et en l'absence de l'IGGN au sein de la mission. Il est cependant évident qu'une réflexion commune avec la gendarmerie est indispensable sur ce sujet, au moins en matière de formation continue.

Les universitaires spécialistes de la sécurité ou les acteurs administratifs pratiquant la coopération internationale formulent des considérations théoriques générales qu'il convient de rappeler : repli de la police française sur elle-même, inadéquation des formations comparées aux autres grandes polices du monde ("logique technique" contre "logique métiers", primauté des "corps" sur "l'institution police", etc.), minceur de la contribution de la police française à la recherche scientifique² dans le domaine de la sécurité et de la criminologie... De son côté, la mission constate que la réflexion est au mieux embryonnaire et qu'il reste un grand chemin à parcourir en termes de mentalités et de culture policière (et administrative) pour rendre possible l'émergence d'une académie à même de fédérer des éléments qui n'existent pas encore. L'exemple d'Interpol est à ce titre frappant : l'institution a exprimé un intérêt courtois pour le projet d'académie, mais ses attentes vis-à-vis d'une future académie portent sur les problèmes de locaux qu'elle rencontre pour son siège lyonnais, espérant ainsi que l'académie serait en mesure de lui fournir des salles de réunion plus vastes pour accueillir ses événements internationaux. Il y a là un vrai sujet qui doit interroger l'autorité politique.

La mission observe donc que la formation aux métiers de la sécurité exigerait une réflexion beaucoup plus approfondie, préalable au projet de constitution d'une grande académie de police. Toutefois, elle considère que la brique de base de cette réflexion se situe au niveau de la gouvernance de la formation de la police.

Ainsi, la première partie du rapport est entièrement consacrée aux enjeux de la formation de la police, dont on ne peut que souligner l'éclatement de la gouvernance et le mode de fonctionnement centrifuge, encore amplifiés par les développements récents conduisant à créer une sous-direction de plein exercice en charge de la formation à la préfecture de police, concurrence des administrations centrales compétentes³. Le rapport dresse la liste des différents organismes qui interviennent en matière de formation initiale et continue de la police nationale et décrit leur rôle, montrant qu'il n'existe pas de réelle gouvernance d'ensemble du dispositif et donc pas de stratégie pédagogique globale et cohérente. L'impact de la réforme de l'ENSP, qui a été l'élément déclencheur de la mission, est largement abordé. Cette première partie analyse aussi les cas particuliers évoqués par la lettre de mission et qui soulèvent des questions immobilières immédiates (CFPN de Chassieu, PTS Écully/Nîmes). Elle rend aussi compte des consultations menées avec les organisations syndicales. Elle tente enfin de résumer les enjeux auxquels il faudra répondre (en dehors des questions immobilières *stricto sensu*) dans les années qui viennent en matière de formation initiale et continue de la police.

² Qui, elle, est plutôt une réalité dans le domaine de la formation comme la mission le développera dans le rapport.

³ Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) / sous-direction de la formation et du développement des compétences (SDFDC).

La deuxième partie du rapport vise à répondre à la question principale posée par la lettre de mission : faut-il créer une académie de police ou se contenter d'une solution moins ambitieuse visant à parer au plus pressé sur le plan budgétaire et immobilier ? Pour ce faire, la mission propose quatre scénarios d'ampleur différente après avoir rappelé le contexte démographique de l'évolution des corps de la police nationale et pointé les avantages, dans l'absolu, d'une grande institution de cette nature. Concernant les deux premiers scénarios de type 'académie', la mission a consulté la direction générale des services de la communauté urbaine de Lyon (le "Grand Lyon") qui a fait part de son intérêt de principe pour un projet s'insérant dans le plus récent de ses pôles de développement, le Carré de Soie, à condition qu'il atteigne une dimension au moins européenne et génère les flux économiques afférents. Dans ce cas, le Grand Lyon se dit prêt à mettre gracieusement un terrain à la disposition de l'État et à offrir une assistance urbanistique afin d'optimiser les coûts de construction et d'aménagement. Cette hypothèse nécessite bien entendu une validation politique.

- *Le premier scénario correspond à la création d'une 'grande académie' de police sur le pôle de développement du Carré de Soie.* Il accueillerait l'ensemble de la formation initiale des trois corps de la police, la formation continue des officiers et des commissaires, la formation des agents de la PTS. Il se constituerait à partir du noyau de l'ENSP qui abandonnerait ses deux sites actuels que l'État valorisera (les estimations actuelles évaluent les recettes pour l'État à environ 30 M€, ce qui paraît peu au demeurant aux yeux de la mission qui suggère une nouvelle évaluation réalisée par un expert indépendant). Dans cette 'grande académie', l'État continue à assurer l'hébergement de la plupart des stagiaires sur le site qui devient un véritable campus. Malgré la difficulté de l'exercice d'évaluation d'une telle opération⁴, le coût global s'établirait à environ 364 M€ (hors recettes issues de la vente de St-Cyr et de Cannes-Écluse). La mission a aussi recherché avec l'aide de la DRFIP si l'État disposait de terrains susceptibles d'accueillir l'opération, mais la solution Carré de Soie reste la plus intéressante en termes d'accessibilité.
- *Le deuxième scénario correspond à la création d'une 'petite académie' sur le même site du Carré de Soie.* Comme dans la première variante, ce scénario suppose l'abandon des deux sites actuels et donc le rapatriement des formations initiales et continues des officiers et des commissaires, auxquelles on ajouterait la formation initiale des seuls gardiens de la paix, ADS et cadets actuellement au CFP de Chassieu, afin de régler le problème de la CRS 45, ainsi que les stagiaires de la PTS. Dans cette variante, la formation initiale des autres gardiens de la paix n'est plus physiquement assurée par l'académie lyonnaise (on conserve le réseau territorial des ENP), mais celle-ci peut jouer le rôle de tête de pont d'un réseau de formation. La formation initiale des gardiens serait ainsi faite par une "académie en dehors des murs". La 'petite académie' abandonnerait l'hébergement, économisant ainsi un volume substantiel de surface. La mission évalue à 118 M€ le coût de cette opération (142 M€ si l'on conserve l'hébergement).

Dans les deux variantes de l'académie, la formation continue des gardiens resterait de la compétence des réseaux déconcentrés de la DRCPN. Il n'apparaît pas utile de confier à la future institution la gestion de formations répétitives de masse qu'il vaut mieux organiser au plus près des agents afin de s'adapter aux besoins du terrain.

⁴ L'aide du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) Sud-Est et celle d'un partenaire privé ayant gracieusement accepté de participer à l'évaluation ont été d'un soutien précieux.

- *Le troisième scénario consiste à différer le projet d'académie de police et à opter pour une solution plus modeste consistant à regrouper la formation des officiers et des commissaires sur le site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Ce scénario implique la possibilité pour l'État de vendre le site de Cannes-Écluse (là aussi, l'évaluation des domaines à 11 M€ paraît très faible aux yeux de la mission, considérant que le site compte 17 hectares). Les gardiens de la paix de Chassieu et les stagiaires de la PTS y seraient également formés. Ce scénario n'est réalisable, au vu des projections démographiques⁵, qu'à condition que l'État renonce à héberger lui-même l'ensemble des élèves ou stagiaires et qu'il utilise les droits à bâtir résiduels sur le site. La mission rappelle que le régime juridique de l'ENSP est l'externat et non l'internat, il est donc anormal, en période de difficultés budgétaires croissantes, qu'une part des ressources de l'école soit affectée à des tâches d'hôtellerie. Cette solution suppose des restructurations immobilières (transformation du bâtiment abritant l'internat et surnommé "Les Minguettes" en bâtiments pédagogiques et construction de bâtiments adaptés aux étudiants en police scientifique et technique). L'abandon de l'hébergement pourrait être étalé dans le temps en fonction de l'augmentation progressive des effectifs liée aux variations démographiques du corps des officiers ; l'ENSP et le SGAMI Sud-Est devront prospecter le marché immobilier locatif sur Lyon⁶ afin de nouer des partenariats avec des bailleurs publics et privés, à l'instar de ce que fait l'ENA à Strasbourg. Enfin, si cette solution coïncide avec la vente de Cannes-Écluse, il faudra relocaliser les trois centres nationaux de formation sur d'autres sites, par exemple sur Nîmes. Cette solution se présente comme la poursuite du mouvement de mutualisation et de rationalisation entrepris à l'ENSP, et permet de générer des économies en ressources et en personnel qui atténuent le coût total de l'opération : 10 M€ (16 M€ en construction-restructuration moins 6 M€ en économies de mutualisation).*
- *Enfin, le quatrième scénario est le symétrique du précédent et consiste à regrouper les formations à Cannes-Écluse au lieu de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. La mission évoque ce scénario, qui n'est a priori pas dans le champ de la lettre de mission, car la localisation, en grande banlieue parisienne, et l'emprise importante (17 ha) du site constituent des atouts mais les coûts de réparation du patrimoine immobilier sont tellement élevés (22 M€) que cette hypothèse paraît peu intéressante. Par ailleurs, le départ de l'ENSP de l'agglomération lyonnaise soulèverait des difficultés politiques.*

Dans le contexte budgétaire actuel, la mission exprime une préférence raisonnée pour le scénario du regroupement partiel à St-Cyr et déconseille, à brève échéance, la réalisation du projet d'académie de police (dont la variante 'petite académie' semble la plus intéressante au demeurant car elle permet de conjuguer la nouvelle institution avec une logique de réseau). Dans cette synthèse, les inspecteurs ne reviennent pas sur les tensions pesant sur le programme 176 qu'ils développent dans le corps du rapport.

Cependant, ce choix n'est pas entièrement satisfaisant car il est, à long terme, irrationnel d'un point de vue économique. Alors que le scénario 'Saint-Cyr' ne coûterait qu'approximativement 10 M€ (moins la valorisation éventuelle de Cannes-Écluse) contre 118 M€ pour le scénario 'petite académie' sans hébergement, il suppose malgré tout des investissements immobiliers (parking, transformation des "Minguettes") qui seraient perdus

⁵ Cf. également l'étude réalisée en 2010 par la directrice de l'ENSP (rapport "Martini").

⁶ Le SGAMI estime qu'Ecully offre également un potentiel, à l'évidence, ce n'est pas le cas de Saint-Cyr.

si, dans quelques années, l'État se décidait, dans l'hypothèse d'une amélioration de la situation des finances publiques, à créer une académie de police. Par ailleurs, comme le dit le rapport dans sa conclusion, "*le temps joue contre le ministère*" : plus on attend, plus le coût de construction du mètre carré au Carré de Soie risque d'augmenter au fur et à mesure que le pôle de développement urbain prend son envol. De même, le Grand Lyon ne pourra indéfiniment garder un terrain pour une académie dont on ne sait si et quand elle se réalisera.

Mais au-delà de l'aspect économique, les scénarios 'académie' renvoient aux questions de fond abordées en introduction de cette synthèse et dans la première partie du rapport. Les acteurs du ministère, quand ils abordent le sujet de l'académie, ont à l'esprit une institution qui, somme toute, reste centrée sur la formation pour la police par la police. Aucune véritable réflexion sur les partenariats extérieurs et la question du rayonnement scientifique n'émerge clairement. **Or, pour le Grand Lyon, ce sont précisément ces aspects qui sont les plus attractifs car les plus susceptibles d'apporter un flux continu de personnes et d'implantations d'entreprises ou de services liés à l'activité de l'académie.** Il y a donc une contradiction inhérente au sujet qu'il convient de lever avant de se lancer dans la réalisation d'une telle institution, même si le financement était garanti à moyen ou long terme.

Pour ces raisons, la mission a choisi de limiter ses préconisations (hors les trois recommandations techniques n°1, 4 et 6) à ce qui lui semble essentiel, à savoir :

- **définir d'abord les objectifs de la future académie en termes de qualité de formation, de recherche et de partenariat avec notamment le monde universitaire (Recommandation n°2) ;**
- **constituer et animer un véritable réseau des écoles de formation (Recommandation n°3) ;**
- **dans le cadre de la réflexion sur ce réseau, définir une doctrine pédagogique commune à tous les corps, développer des moyens de recherche et d'études et élaborer une vision prospective de l'activité de la police nationale (Recommandation n°5).**

Comme le scénario 'Saint-Cyr' ne constitue qu'un choix imparfait correspondant à un optimum de second rang, la mission ne l'érige pas au rang de recommandation au sens traditionnel du terme. Elle pense qu'une grande entreprise de réaménagement de la gouvernance de la formation et de réflexion sur ses objectifs, notamment en termes de partenariats extérieurs (polices municipales, sécurité privée, recherche...), constitue la priorité absolue avant de lancer un quelconque projet d'académie. De fait, si ce scénario peut aider à pallier les problèmes immobiliers les plus urgents, il importe de rappeler qu'il ne constitue pas une solution satisfaisante sur le plan économique à long terme.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N°1 : DILIGENTER UNE NOUVELLE ETUDE D'EVALUATION DES VALEURS FONCIERES ET IMMOBILIERES DES SITES DE SAINT-CYR-AU-MONT-D'OR ET DE CANNES-ÉCLUSE	49
RECOMMANDATION N°2 : PREALABLEMENT AU LANCEMENT D'UNE ACADEMIE DE POLICE, DEFINIR LES OBJECTIFS QUE CETTE STRUCTURE DEVRA ATTEINDRE EN TERMES DE QUALITE DE FORMATION, DE RECHERCHE ET DE PARTENARIAT AVEC LE MONDE UNIVERSITAIRE	54
RECOMMANDATION N°3 : CONSTITUER ET ANIMER UN VERITABLE RESEAU DES ECOLES DE FORMATIONS.....	54
RECOMMANDATION N°4 : DEMANDER AU SGAMI SUD-EST EN LIAISON AVEC L'ENSP DE REALISER UNE ETUDE PROSPECTIVE SUR LE MARCHE LOCATIF POUVANT ACCUEILLIR LES ELEVES.....	57
RECOMMANDATION N°5 : LA DRCPN DOIT DEVELOPPER ET ANIMER UN VERITABLE RESEAU DES « ECOLES DE POLICE » PERMETTANT DE DEFINIR UNE DOCTRINE PEDAGOGIQUE COMMUNE A TOUS LES CORPS, DE DEVELOPPER DES MOYENS DE RECHERCHE ET D'ETUDE ET D'ELABORER UNE VISION PROSPECTIVE DE L'ACTIVITE DE LA POLICE NATIONALE.....	61
RECOMMANDATION N°6 : LA MISSION SUGGERE QUE L'ENSP SUIVE L'EXPERIMENTATION DE REFORME DU SCHEMA DIRECTEUR IMMOBILIER AFIN D'EVALUER LES POSSIBILITES DE MUTUALISATION AVEC LES ECOLES DE SERVICE PUBLIC QUI SONT IMPLANTEES DANS L'AGGLOMERATION LYONNAISE (IRA, ECOLE NATIONALE DES CONTROLEURS DU TRESOR PUBLIC...).	61

S O M M A I R E

SYNTHESE	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	15
1 - LA REFLEXION SUR LES ENJEUX DE LA FORMATION AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE, PREALABLE A UN PROJET DE CREATION D'UNE ACADEMIE DE POLICE.....	17
1.1. <i>Le bilan de la formation (initiale et continue) du personnel de la police nationale : un paysage non stabilisé avec de nombreux acteurs</i>	17
1.1.1. Une gouvernance de la formation éclatée	17
1.1.2. Le problème particulier de la formation du personnel de la police technique et scientifique (PTS).....	23
1.1.3. Le cas particulier du CFP de Chassieu.....	25
1.1.4. L'ENSP première initiative de mise en cohérence des formations pour les deux corps de catégorie A de la police nationale	26
1.1.5. La formation sous le regard des organisations représentatives.....	30
1.2. <i>Les enjeux de la Police en termes de formation dans les prochaines années</i>	31
1.2.1. Les enjeux internes à la police nationale.....	31
1.2.2. L'ouverture sur l'extérieur	35
2 - UNE FUTURE ACADEMIE REPONDRAIT CERTES AUX ENJEUX DE FORMATION DE LA POLICE NATIONALE MAIS LA CONTRAINTE FINANCIERE ET LES QUESTIONS STRATEGIQUES EN SUSPENS PLAIDENT POUR UNE SOLUTION PLUS RAISONNABLE A COURT TERME, VISANT A POURSUIVRE LA RATIONALISATION DE L'ENSP	37
2.1. <i>La détermination des corps et des effectifs concernés par le périmètre d'une nouvelle académie de police.....</i>	37
2.1.1. Les bénéficiaires de la formation initiale de l'académie de police	38
2.1.2. Les bénéficiaires de formations continues	41
2.1.3. Les formations préparatoires, partenariales et internationales.....	42
2.1.4. Les ratios immobiliers	43
2.2. <i>La création d'une académie s'appuyant sur le périmètre police peut se décliner en deux variantes qui posent chacune problème</i>	44
2.2.1. La première variante « grande académie de police » : la création sur le pôle de développement du Carré de soie proposé par le Grand Lyon d'un site pouvant accueillir l'ensemble de la formation de la police conjugué à un fort développement de la formation continue hors police et des actions partenariales	44
2.2.1.1. Le dispositif	44
2.2.1.2. Le bilan coût avantages	46
2.2.2. La seconde variante « petite académie de police » : la création à Lyon d'un site pouvant accueillir tous les élèves commissaires et officiers ainsi que les gardiens du CFPN de Chassieu et les stagiaires de la PTS	49
2.2.2.1. Le dispositif	49
2.2.2.2. Le bilan coût avantages	51
2.2.3. Les deux variantes "grande et petite académie" soulèvent des problèmes de fond	52
2.3. <i>A moyen terme, le regroupement partiel des élèves dans un établissement existant poursuivant le mouvement déjà engagé de rationalisation de l'ENSP est la solution la plus adaptée.</i>	55
2.3.1. Première variante : regroupement des élèves commissaires et officiers sur le site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ainsi que le personnel de la PTS.	55
2.3.1.1. Le dispositif	55
2.3.1.2. Le bilan.....	57
2.3.2. Deuxième variante : réunion des élèves commissaires et officiers ainsi que les personnels de la PTS sur le site de Cannes-Écluse	58
CONCLUSION	63

ANNEXES	65
ANNEXE 1 : LA LETTRE DE MISSION	67
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	71
ANNEXE 3 : DONNEES SURFACIQUES ET ECONOMIQUES DU SGAMI DU SUD EST	75
ANNEXE 4 : PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT DU CAS (P723) « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »	79

INTRODUCTION

Par note du 10 janvier 2014, le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur a demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) de mener une mission de préfiguration du projet d'académie de police à Lyon. L'inspection générale de la police nationale a été associée à la mission ultérieurement à la demande du directeur général de la police nationale.

Ce projet, récurrent dans la réflexion de la direction générale de la police nationale, est redevenu d'actualité avec l'analyse des problèmes immobiliers que rencontre actuellement la police. En particulier, le regroupement des deux écoles formant les commissaires (Saint-Cyr-au-Mont-d'Or) et les officiers (Cannes-Écluse) de police au sein du même établissement public, l'École Nationale Supérieure de Police (ENSP), soulève la question du maintien de deux sites distincts dans un contexte budgétaire tendu et un état particulièrement dégradé de l'immobilier à Cannes-Écluse.

La mission a été confiée à M. Olivier DIEDERICHS, inspecteur général de l'administration, et M. Pascal MATHIEU, administrateur civil chargé de mission, pour l'IGA, ainsi qu'à M. Marc BAUDET, contrôleur général, et M. Pierre MONTASTIER, commissaire divisionnaire, pour l'IGPN.

La mission a menée de nombreux entretiens en administration centrale, chez des partenaires institutionnels du ministère, ainsi qu'avec les organisations syndicales représentatives de la police nationale (y compris les syndicats représentant les personnels de la police scientifique et technique et les personnels administratifs de la police). Elle s'est rendue sur place dans l'agglomération lyonnaise à deux reprises où elle a rencontré tous les acteurs locaux de la formation de la police, à commencer par l'ENSP, ainsi que la préfecture du Rhône. Le préfet délégué à la sécurité et la défense ainsi que la directrice de l'ENSP lui ont apporté un soutien matériel et logistique. Le SGAMI Sud-Est a assisté la mission dans son travail de calcul pour établir des projections en termes immobiliers. La direction générale du Grand Lyon a pris des engagements de principe sur le projet de création d'une académie qu'il conviendra de valider au plan politique. La mission tient à les remercier tous pour l'aide obtenue.

Les inspecteurs considèrent qu'il est difficile, à ce stade, de parler de "préfiguration" d'une académie de police. Les entretiens ont en effet montré que l'éclatement de la gouvernance dans la police constitue un sujet en soi que le ministère doit traiter avant même de songer à créer une institution de type académie (première partie du rapport). La mission propose ensuite plusieurs scénarios correspondant à des périmètres plus ou moins étendus de la future institution mais privilégie, à brève échéance, la solution la plus raisonnable au plan financier qui consiste à regrouper sur le site actuel de Saint-Cyr au Mont-d'Or la formation des élèves officiers et des élèves commissaires (deuxième partie du rapport), tout en étant consciente que cette hypothèse ne règle pas l'ensemble des problèmes afférents à la formation de la police nationale.

Enfin, afin d'éviter d'ajouter de la complexité à un sujet déjà sensible, et en l'absence de l'inspection générale de la gendarmerie nationale au sein de la mission, la mission a exclu toute réflexion sur les possibilités de mutualisation avec la gendarmerie nationale.

1 - LA REFLEXION SUR LES ENJEUX DE LA FORMATION AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE, PREALABLE A UN PROJET DE CREATION D'UNE ACADEMIE DE POLICE

1.1. LE BILAN DE LA FORMATION (INITIALE ET CONTINUE) DU PERSONNEL DE LA POLICE NATIONALE : UN PAYSAGE NON STABILISE AVEC DE NOMBREUX ACTEURS

1.1.1. Une gouvernance de la formation éclatée

La formation initiale et continue des personnels placés sous l'autorité du directeur général de la police nationale⁷ relève aujourd'hui de nombreux services et structures.

La direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), sous-direction de la formation et du développement des compétences (SDFDC), est en charge de la formation initiale et continue des personnels du corps d'encadrement et d'application (CEA), des adjoints de sécurité (ADS) et des cadets de la République.

Le réseau de la formation (SDFDC) compte 10 délégations, inter-régionales ou régionales⁸, au recrutement et à la formation (DIRF/DRF), une école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN), huit écoles nationales de police (ENP), un centre de formation de la police (CFP), 14 centres régionaux de formation (CRF) et deux unités de formation (UF).

Structures	Capacités d'hébergement	Effectifs encadrant au 30 avril 2014	
		Total	Dont formateurs
ENSAPN	180	118	42
ENP Roubaix	385	40	38
ENP Oissel	824	158	74
ENP Saint Malo	338	94	37
ENP Périgueux	421	102	40
ENP Nîmes	1828	270	155
ENP Montbéliard	271	78	31
ENP Reims	152	79	22
ENP Sens	353	127	29
CFP Chassieu	167	33	21
Total	4919	1099	489

Source : DRCPN

La formation initiale des gardiens de la paix et des adjoints de sécurité est assurée dans les structures suivantes :

- École nationale supérieure d'application de la police nationale de Toulouse (ENSAPN) : créée le 18 avril 1974, l'ENSAPN⁹ s'est consacrée, sous différentes appellations, à la formation initiale puis continue des policiers de tous grades.

⁷ Le rapport ne traite pas la question de la formation dispensée par la préfecture de police qui fait l'objet d'une autre mission IGA/IGPN. Toutefois, les gardiens de la paix affectés à la préfecture de police sortent du réseau des écoles décrites ici.

⁸ DRF : Paris-Île-de-France, Réunion-Mayotte, Nouvelle-Calédonie-Polynésie française, arrêté du 23 décembre 2010.

⁹ L'appellation ENSAPN tient à l'histoire, Toulouse ayant formé les inspecteurs de police en complément de Cannes-Écluse. Aujourd'hui son activité est similaire à celle des autres ENP même si se maintient un semblant de spécificité ; ainsi la prochaine formation des majors RULP, qui durera deux semaines, sera organisée dans cette école.

- Écoles nationales de police (ENP) : Roubaix, Oissel, Saint-Malo, Périgueux, Nîmes, Montbéliard, Reims et Sens.
- Centre de formation de la police (CFP) de Chassieu.

La formation initiale des cadets de la République¹⁰ est, elle, assurée dans les structures suivantes (effectif réduit en moyenne à 60 élèves par sites) :

- Délégations au recrutement et à la formation (DRF) de Nouvelle-Calédonie, La Réunion-Mayotte.
- Centres régionaux de formation (CRF) de Draveil et de la Martinique.
- Unité de formation (UF) de Béthune.

Ces dernières années les effectifs des promotions d'élèves gardiens de la Paix ont été les suivants :

PROMOTIONS élèves gardiens de la Paix dates d'entrée	INCORPORES *		AFFECTES *		PERTES / INCORPORES	
	Années	TOTAL	Années	TOTAL	Nombre	%
<u>224ème</u> : le 04/01/2011	2011	515	2012	488	27	5,24
<u>225ème</u> : le 03/01/2012	2012	522	2013	506	16	3,07
<u>226ème</u> : le 03/01/2013	2013	1006	2013	976	30	2,98
<u>227ème</u> : le 08/04/2013	2013	503	2014	480	23	4,57
<u>228ème</u> : 02/09/2013	2013	567	2014			0,00
<u>229ème</u> : le 07/01/2014	2014	1123	2014			0,00
<u>230ème</u> : le 01/04/2014	2014	589	2015			0,00
<u>231ème</u> : le 02/06/2014						
TOTAL		4825			2450	96
						3,77

Source : DRCPN

¹⁰ Hors Paris, où elle est assurée par la préfecture de police, ainsi que Chassieu, déjà mentionné.

Ceux des Adjoints de sécurité... :

PROMOTIONS ADS dates d'entrées	INCORPORES *		AFFECTES *				PERTES / INCORPORES	
	Années	TOTAL		Date fin promotion	Années	TOTAL	Nombre	%
<u>81ème</u> : le 21/02/2011 (494) <u>82ème</u> : le 21/03/2011 (367) <u>83ème</u> : le 18/04/2011 (288) <u>84ème</u> : le 16/05/2011 (444) <u>85ème</u> : le 14/06/2011 (346) <u>86ème</u> : le 04/07/2011 (269) <u>87ème</u> : le 18/07/2011 (86) <u>88ème</u> : le 05/09/2011 (453) <u>89ème</u> : le 19/09/2011 (80) <u>90ème</u> : le 03/11/2011 (244)	2011	3071	81ème : le 13/05/2011 82ème : le 10/06/2011 83ème : le 08/07/2011 84ème : le 05/08/2011 85ème : le 02/09/2011 86ème : le 23/09/2011 87ème : le 07/10/2011 88ème : le 25/11/2011 89ème : le 09/12/2011 90ème : le 23/12/2011	2011	2831	240	7,82	
<u>8ème</u> (NOUMEA) : le 02/11/2011 (16) <u>91ème</u> : le 07/11/2011 (139) <u>92ème</u> : le 05/12/2011 (124)	2011	279	8ème (NOUMEA) : le 20/02/2012 (16) 91ème : le 27/01/2012 (129) 92ème : le 24/02/2012 (107)	2012	252	27	9,68	
<u>93ème</u> : le 03/01/2012 (303) <u>94ème</u> : le 19/03/2012 (308) <u>95ème</u> : le 23/04/2012 (30)	2012	641	93ème : le 23/03/2012 (281) 94ème : le 08/06/2012 (291) 95ème : le 13/07/2012 (25)	2012	597	44	6,86	
<u>96ème</u> : le 26/11/2012 (652)	2012	652	96ème : le 22/02/2013 (612)	2013	612	40	6,13	
<u>97ème</u> : le 07/01/2013 (296) 98ème : le 02/09/2013 (827)	2013	1123	97ème : le 29/03/2013 (274) 98ème : le 22/11/2013 (756)	2013	1030	7	8,28	
<u>99ème</u> : le 02/12/2013 (1424)	2013	1424	99ème : le 21/02/2014 (1321)	2014	1321	103	7,23	
<u>100ème</u> : le 05/05/2014 (765) 101ème : le 02/06/2014 (400)	2014	1165	100ème : le 25/07/2014 () 101ème : le 22/08/2014 ()	2014				
TOTAL		8355				6643	461	

* effectif budgétaire + redoublants

Source : DRCPN

... et ceux des cadets de la République :

PROMOTIONS dates d'entrée	INCORPORES		AFFECTES				PERTES / INCORPORES	
	Années	TOTAL		Date fin promotion	Années	TOTAL	Nombre	%
<u>7ème</u> : le 05/09/2011 (867) 9ème Nouvelle Calédonie le : 07/03/2011 (17)	2011	884	<u>7ème</u> : le 31/08/2012 (679) 9ème Nouvelle Calédonie le : 06/02/2012 (15)	2012	694	190	21,49	
10ème Nouvelle Calédonie le : 20/02/2012 (13)	2012	13	10ème Nouvelle Calédonie le : 15/02/2013 (8)	2013	8	5	38,46	
<u>8ème</u> : le 03/09/2012 (736)	2012	736	<u>8ème</u> : le 31/08/2013 (593)	2013	593	143	19,43	
11ème Nouvelle Calédonie : le 18/02/2013 (12)	2013	12	11ème Nouvelle Calédonie : le 18/02/2014 (11)	2014	11	1	8,33	
9ème : le 03/09/2013 (750)	2013	750	9ème : le 31/08/2014 ()	2014				
12ème NC : le 24/02/2014 (12)	2014	12	12ème NC : le 22/02/2015 ()	2015				
TOTAL		2407				1306	339	

Source : DRCPN

Les délégations interrégionales au recrutement et à la formation (DIRF) et les trois délégations au recrutement et à la formation (DRF) de Nouvelle-Calédonie-Polynésie française, de la Réunion-Mayotte et de Paris Île-de-France, au travers des ENP et des centres régionaux de formation dispensent de la formation initiale et continue.

Par ailleurs, les centres nationaux de formation interviennent également dans le cadre de la formation de certains personnels. Il s'agit des centres suivants :

Le centre national de formation des unités cynotechniques (CNFUC) hébergé à Cannes-Écluse. Indépendant de l'école depuis le 1^{er} janvier 2000, le centre dispose d'une surface de 6180 m² sur les 17 hectares de l'école. Cet espace resserré abrite les services administratifs et le commandement, les salles de cours, et un bâtiment logistique (infirmerie, alimentation). On trouve, à proximité immédiate, les chenils où 60 box ont été aménagés, mais sans pour autant être parfaitement fonctionnels, ainsi qu'un modeste terrain d'entraînement. Malgré ces contraintes en termes d'espace, le centre bénéficie de sa situation privilégiée au sein de l'école de police des officiers dont il profite largement des structures. C'est particulièrement le cas pour l'hébergement et la restauration. Les 130 stagiaires du CNFUC, accueillis en moyenne chaque année, sont logés sur place et ont accès au self au même titre que les élèves officiers.

Le CNFUC est en charge de la grande majorité des activités de formation cynophile de la police nationale. Mais les contraintes logistiques qui pèsent sur le centre, notamment en termes d'espace et de capacité d'accueil, comme les ressources en personnel, l'ont contraint depuis longtemps à faire assurer certaines formations, notamment la formation pour les stages « chiens de patrouille », par les unités régionales. Le centre garde toutefois l'entièvre maîtrise des programmes les plus spécifiques comme la formation des équipes de recherche (stupéfiants, explosifs) ou la formation des moniteurs et des dresseurs.

Le centre national de formation aux techniques de transmission (CNFTT) hébergé à Cannes-Écluse. Le centre qui dispose du même équipement que les services opérationnels a formé 320 stagiaires en 2013. Il propose des formations techniques (systèmes Acropol, Pégase, Ramses, Soundeyes...) destinées aux chefs de centre d'information et de commandement –CIC- ou aux opérateurs radio. Le CNFTT intervient par ailleurs dans le cadre de la formation radio des élèves officiers, ainsi qu'en formation continue. Depuis 2014, il concourt également à la formation initiale des personnels techniques et scientifiques. Là encore, le centre bénéficie des structures de l'école notamment pour l'hébergement et la restauration.

Le centre national d'éducation physique et sportive (CNEPS) hébergé à Cannes-Écluse. Créé par un arrêté du 17 novembre 1976, le centre forme les animateurs en activités physiques professionnelles (APP) qui sont chargés de conduire les actions de formation (120 formés annuellement) en activités physiques et professionnelles en formation initiale et continue. Le centre bénéficie également des structures de l'école, pour l'hébergement et la restauration.

Le centre national de formation motocyclistes de la police nationale (CNFM PN). L'exercice de la spécialité de motocycliste de la police nationale (conduite de deux roues de plus de 125 cm³) requiert une qualification professionnelle et des aptitudes particulières définies dans un référentiel d'emploi.

La formation pour l'accès à la spécialité de motocycliste existe depuis 1948 dans la police nationale. Depuis le 8 octobre 2009 elle relève d'une structure unique de formation, le Centre national de formation Motocycliste de la Police Nationale (CNFM-PN), implantée sur le site de l'ENP de Sens. Quatre-vingt à quatre-vingt-dix fonctionnaires, en moyenne, sont formés chaque année.

Ce centre a désormais pour responsabilité de mettre en œuvre au profit de la préfecture de police, de la DCCRS et de la DCSP :

- la formation pour l'accès à la spécialité de motocycliste de la police nationale ;
- la formation continue pour cette spécialité par la mise en place tout au long de la carrière de stages de recyclage ;
- la formation au perfectionnement à la conduite moto au profit soit d'autres administrations soit de pays étrangers dans la cadre de missions SCTIP.

L'institut national de la formation de la police nationale (INFPN) à Clermont-Ferrand est en charge de concevoir¹¹ toutes les actions de formation initiale et continue destinées à être dispensées dans les structures de la SDFC. Il assure également la formation pédagogique des formateurs de la police nationale ainsi que des cadres pédagogiques et chefs de structures de formation.

Il assure également la promotion et le développement des **nouvelles technologies de l'enseignement** dans les formations de la police nationale.

L'école nationale supérieure de la police nationale (ENSP), établissement public national à caractère administratif chargé d'une mission d'enseignement supérieur et de recherche, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur (direction générale de la police nationale), est aujourd'hui en charge de la formation initiale et continue des commissaires de police (corps de conception et de direction de la police nationale) et des officiers de police (corps de commandement).

Pour fixer ses grandes orientations, l'ENSP est dotée d'un conseil d'administration, d'un conseil pédagogique, et, depuis peu, d'un conseil scientifique.

La sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS), dépendant de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), est chargée d'animer et de coordonner l'activité de la PTS. Dans ce cadre, elle organise, via son centre national de formation dépendant de sa division des études, des liaisons et de la formation (DELF), des actions de formation initiale et continue, notamment dans le domaine de l'identité judiciaire, au profit de l'ensemble des services de la police nationale.

Le secrétariat général du ministère (SG), direction des ressources humaines (DRH), sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF), propose une offre de formation, conçue avec la police et la gendarmerie, s'inscrivant dans le cadre de la fusion des corps administratifs et s'attachant à développer des compétences communes à tous les métiers du ministère de l'intérieur.

¹¹ L'INF définit le déroulement et la progression des formations ainsi que le contenu de chacune des actions notamment en constituant des mallettes pédagogiques destinées aux formateurs.

Le centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI) est notamment chargé d'assurer, dans les domaines utiles à l'exercice des missions du ministère de l'intérieur, une formation commune aux cadres dirigeants civils et militaires de ce département ministériel.

L'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre, intervient dans les domaines de la formation, des études, de la recherche, de la veille et de l'analyse stratégique en matière de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale et économique ainsi que dans ceux intéressant la justice et les questions juridiques.

Enfin, il convient de rappeler que **les directions opérationnelles** soucieuses de bien préparer leurs personnels aux missions spécifiques qui leur seront confiées, élaborent des programmes dédiés de formation destinés notamment à accompagner les prises de postes. Ces actions peuvent être développées en association avec l'ENSP (formation des commissaires et des officiers) ou avec la SDFDC.

Cette multiplicité d'intervenants dans le champ de la formation n'est pas sans conséquence. Ainsi, la mise en cohérence des programmes de formations devient particulièrement complexe et ce d'autant plus que le manque de communication entre les structures est manifeste comme l'a constaté la mission à de nombreuses reprises lors de ses entretiens en administration centrale ou sur le terrain.

Il n'est donc pas certain que les contenus reposent sur des références identiques ce qui peut être éminemment préjudiciable. Ce risque va croissant dans un contexte d'inflation législative ou l'encadrement de l'action des forces de sécurité se complexifie énormément et évolue très rapidement. Par ailleurs, le suivi de ces évolutions comme, de manière générale, l'effort constant de mise à jour des contenus, imposent une veille et un travail d'accompagnement qui se retrouvent repris, peu ou prou, dans chacune des structures. Au risque d'incohérences s'ajoute le coût de ces doublons.

Le morcellement des formations ne permet pas à chacun des acteurs (personnels actifs, administratifs, techniques ou scientifiques) d'identifier clairement son positionnement, son rôle et ses missions dans l'ensemble du dispositif. Cette ignorance peut obérer l'efficacité et est parfois source de mal-être (entre les corps actifs dont les membres ont le sentiment de ne pas être employés en concordance avec leurs compétences – avec les personnels administratifs, techniques et scientifiques qui ont le sentiment, légitime ou non, de ne pas être intégrés complètement dans la police nationale).

Il convient cependant de noter que, conformément à plusieurs préconisations, dont celles de la Cour des comptes, et suite à une étude (n° 10-537-I) de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) remise en avril 2011, la fonction documentaire de la police a été rationalisée. C'est ainsi que la documentation opérationnelle, la veille documentaire, l'assistance et le conseil juridiques ont été regroupés sur le seul site de l'INFPN, par la mise en place, au 1er janvier 2012, du **centre de documentation professionnelle de la police nationale (CDPPN)** au sein de l'INFPN.

L'ENSP a ainsi perdu le Centre d'information et de conseils juridiques (CICJ), intégré dans son organisation, installé dans ses locaux et émargeant à son budget. Un total de huit ETPT a pu être récupéré par l'établissement public dont trois ont été supprimés et cinq redistribués. Cette première initiative peut éclairer la réflexion par l'enjeu de mise en cohérence auquel elle répondait et l'impact budgétaire qu'elle a pu avoir.

Cet exemple constitue un tout petit pas du processus global de mise en cohérence de la formation que la police nationale devrait entreprendre en désignant clairement un chef de file et en favorisant l'émergence d'un réseau structuré de la formation capable de transcender les frontières entre directions, voire sous-directions, et établissements bénéficiant de statuts autonomes.

1.1.2. Le problème particulier de la formation du personnel de la police technique et scientifique (PTS)

Trois types de personnels sont, en formation initiale, concernés : les agents spécialisés en police technique et scientifique (cadres C, environ 1 200), les techniciens de police technique et scientifique (cadres B, 700 à 800) et les ingénieurs (cadres A, 200), tous recrutés par voie de concours ou au choix¹². À la différence des autres corps de la police nationale, le classement aux épreuves d'entrée détermine immédiatement le choix des affectations. Les lauréats rejoignent donc directement leur poste avant toute formation initiale.

Ce n'est qu'une fois cette prise de poste réalisée, et dans un délai que l'administration tente aujourd'hui de réduire au minimum, que ces spécialistes vont recevoir leur formation. Celle-ci est aujourd'hui organisée en trois modules : un module généraliste (tronc commun), un module d'adaptation à l'emploi et un stage.

Le tronc commun de chacun des corps des spécialistes de la PTS permet de découvrir l'environnement professionnel, les bases juridiques et diverses thématiques comme les gestes de premier secours, l'hygiène et la sécurité ou l'approche psychologique de la fonction. Sa durée varie entre huit semaines pour les ASPTS, et dix semaines pour les techniciens et ingénieurs, ces derniers bénéficiant d'approfondissement en particulier en matière managériale.

Il s'achève par un **module technique de découverte des fondamentaux de la police technique et scientifique**, d'une durée d'une semaine

Puis intervient le **module d'adaptation au premier poste** d'une durée variant de deux à huit semaines suivant les affectations.

Si la période « généraliste » s'est toujours déroulée dans des structures dépendant de la SDFDC (successivement à l'ENP de Châtel Guyon, puis au centre national d'études et de formation (CNEF) de Gif sur Yvette et enfin aujourd'hui à l'ENP de Nîmes), le module technique de découverte des fondamentaux de la PTS et la deuxième partie de scolarité se déroulent entièrement sur le site d'Écully, siège de la SDPTS et de l'INPS.

¹² Cependant, de nombreux policiers actifs exercent des missions de police scientifique et technique sans être agents de ces corps.

En effet, pour ces périodes, les responsables de la SDPTS considèrent que le séjour à Écully s'impose du fait de la présence des spécialistes en charge des formations (qui peuvent rechigner à se déplacer à Nîmes et qui, par ailleurs, continuent à accomplir leur travail habituel) et de l'accès aux ressources techniques spécifiques qu'il conviendrait de reconstituer à l'ENP de Nîmes (laboratoires, salle photo et décadactylaire, salles informatiques, salle de simulation...) pour un coût total situé entre 2,2 et 2,7 millions d'euros.

En tout état de cause, si un transfert définitif à Nîmes¹³ était acté, seuls trois à quatre formateurs, sur les quinze intervenants aujourd'hui seraient partant. De fait, ce différentiel de dix formateurs apparaît difficile à combler rapidement, d'une part parce qu'il convient de trouver des profils adaptés et d'autre part parce qu'il faudra, une fois cette étape réalisée, qu'ils suivent eux-mêmes une formation de formateurs d'une durée estimée par la SDPTS à environ un an, rendant impossible un démarrage rapide de l'ensemble de la formation sur le site nîmois.

Mais sur le plan financier les situations apparaissent très différentes. Durant le module se déroulant à Nîmes, l'ENP supporte intégralement les stagiaires (repas et nuitée) pour un coût total par journée/stagiaire de 19,10 euros entièrement pris en charge par l'administration. A Écully les stagiaires sont pris en charge en frais de stage soit 38,90 euros par jour/stagiaire (un repas, le dîner, et une nuitée) restant à leur charge le petit-déjeuner et le déjeuner ainsi que les frais annexes (notamment transport entre lieu d'hébergement et site de formation). Lorsque la formation a lieu à Écully il en résulte un coût plus important pour l'administration et un coût résiduel pour le stagiaire

Selon une étude réalisée en décembre 2013 par la DIRF Sud la répartition des coûts par journée de stage s'établit ainsi :

Écully	Transport	Nuitée	Petit déjeuner et déjeuner	Dîner	Total
Administration	0	25,9	0	13	38,9
stagiaire	9	0	7	0	16
Total					54,9
Nîmes	Transport	Nuitée	Petit déjeuner et déjeuner	Dîner	Total
Administration	0	7,13	11,97		19,1
stagiaire	0	0	0	0	0
Total					19,1

Source : SDPTS

Pour ces raisons de coût restant à leur charge, mais aussi pour se sentir mieux intégrés à la police nationale (être « bleus » par un séjour en école de police au contact des policiers actifs) les stagiaires plébisciteraient le séjour nîmois.

¹³ La mission rappelle qu'un débat s'était engagé au sein de la DGPN pour savoir s'il convenait ou non de transférer à Nîmes l'ensemble de la formation PTS.

1.1.3. Le cas particulier du CFP de Chassieu

Relevant de la Délégation interrégionale au recrutement et à la formation Sud-Est, installée sur le site de la CRS N°45, le centre de formation de la police (CFP) de Chassieu assure la formation initiale d'élèves gardiens de la paix (60 en 2013), d'adjoints de sécurité (120) et de cadets de la République (75). Sur l'ensemble de la zone, la DIRF ne dispose d'aucun autre centre de formation ou école.

Dans le cadre d'un partenariat avec l'éducation nationale concernant six établissements scolaires de la zone, des classes du baccalauréat professionnel « sécurité-prévention » y suivent également des cours lors des périodes de formation en milieu professionnel.

Le CFP dispose à ces fins de formation d'un effectif total de 33 fonctionnaires dont 21 formateurs, de locaux d'une surface de 4 312 m², dont 1 093 m² de surfaces pédagogiques. Celles-ci comprennent 6 salles de cours, un amphithéâtre de 90 places, une salle informatique ; les dojos, stand de tir et piste d'athlétisme de la CRS 45 sont mis à sa disposition par celle-ci.

Cette absence de locaux possédés en propre s'avère source, sinon de tensions, du moins de difficultés avec la CRS. En effet, d'une part, l'ensemble des charges de fonctionnement (eau, électricité) sont supportées par les CRS et d'autre part ceux-ci, assurant le gardiennage du cantonnement, se voient la nuit, de facto en l'absence de tout cadre du CFP, chargés de résoudre d'éventuelles entorses à la discipline causées par des stagiaires en formation.

Parallèlement, la direction zonale des CRS, comptant 53 fonctionnaires, actuellement installée à la direction départementale de la sécurité publique du Rhône, souhaiterait dans des buts tant d'efficience que de rationalité organisationnelle, s'installer sur l'emprise de la CRS 45, ce qui suppose que le CFP ait libéré les locaux qu'il utilise actuellement.

Or si la formation des gardiens de la paix peut être assurée dans une autre école de police, cela n'est pas possible pour les ADS et cadets. En effet ceux-ci, dont le recrutement – local pour une future affectation locale – s'avère déjà malaisé, ne pourraient assumer les charges engendrées, ne serait-ce que le transport, par une formation délivrée loin de leur domicile.

Il convient en effet de rappeler que le dispositif "Cadets de la République" vise à faciliter l'insertion sociale et professionnelle de jeunes de toutes origines, et s'appuie notamment sur les lycées professionnels. Dès lors, le lieu de formation des cadets ne saurait être trop éloigné de leur résidence scolaire.

De même, l'adjoint de sécurité est un contractuel de droit public recruté pour une période de trois ans renouvelable une fois (article 411-5 du Code de la sécurité intérieure). Il est nécessaire, dans ce cas également, eu égard au caractère précaire du recrutement, de rapprocher le lieu de formation de celui de son affectation.

Ces éléments apparaissent donc de nature à décourager d'éventuelles « vocations » et à restreindre d'autant le vivier des candidatures, voire selon les responsables de la DIRF à rendre impossible l'atteinte des objectifs fixés pour le recrutement, si le lieu de formation est très éloigné du lieu de scolarité ou tout simplement du domicile de l'élève ADS ou cadet.

1.1.4. L'ENSP première initiative de mise en cohérence des formations pour les deux corps de catégorie A de la police nationale

a) La réforme de l'établissement public

Selon l'article R413-2 du code de la sécurité intérieure, l'école nationale supérieure de la police a pour missions :

- a) d'assurer la formation initiale et la formation tout au long de la vie des fonctionnaires du corps de conception et de direction et du corps de commandement de la police nationale (les commissaires et les officiers de police) ;
- b) d'assurer une préparation aux concours externes (classes préparatoires intégrées CPI) de commissaire et de lieutenant de police, selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur.

Elle peut également :

- participer à la formation continue des fonctionnaires des autres corps de la police nationale ou de toute autre catégorie d'agents d'organismes publics ou privés intervenant dans le domaine de la sécurité ;
- assurer la formation initiale ou continue des auditeurs et stagiaires étrangers ainsi que leur accueil ;
- entreprendre et diffuser des études et des recherches dans le domaine de la sécurité ;
- développer dans ses champs de compétence des actions de coopération avec des institutions d'enseignement et de recherche françaises ou étrangères.

Depuis le premier janvier 2013, date d'application du décret n° 2012-1455 du 24 décembre 2012 modifiant le décret n° 88-379 du 20 avril 1988 portant organisation de l'école nationale supérieure de la police, l'ENSP dispose aujourd'hui de deux sites, celui de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or qui assure la formation initiale et continue des membres du corps de conception et de direction et celui de Cannes-Écluse qui assure celles des membres du corps de commandement. Concrètement, l'ancienne ENSOP a été supprimée en tant qu'institution et l'école des officiers de Cannes-Écluse a été intégrée au sein de l'établissement public ENSP.

b) Les moyens de l'établissement public

Pour mémoire, le site de Cannes-Écluse héberge trois centres nationaux de formation : le Centre national de formation des unités cynotechniques (CNFUC), le Centre national de formation aux techniques de transmission (CNFTT) et le Centre national d'éducation physique et sportive (CNEPS).

Le budget et les effectifs :

ENSP	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvention de fonctionnement	9619260	9502745	8834786	9309090	9465000	23495459
Autres subventions LACSE	225	10000	25000	10091	11000	23000
Doctorant						32962
Recettes propres	532831	710649	928187	767304	784418	1184704
Autres recettes	58600	110349	10429	36883	51952	6720

ENSP	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Plafond d'emplois	149	138	131	129	127	303
Emplois consommés	138	132	125,33	123,25	121,42	284,75

Nota : la substantielle augmentation qui apparaît dans les tableaux pour l'exercice 2013 découle de l'absorption de l'ENSOP au sein de l'ENSP qui en récupère les moyens financiers et humains (Source : DRCPN).

Les capacités d'hébergement :

ENSP	Capacités d'hébergement
Cannes Écluse	<p>504 chambres utiles :</p> <p>83 chambres pour les centres nationaux 15 chambres pour les auditeurs étrangers AE 15 chambres pour la classe préparatoire intégrée CPI 76 chambres à douches pour la formation continue des officiers</p> <p>= un solde théorique de 315 chambres disponibles soit $315/2 = 157$ élèves en formation initiale</p>
Saint Cyr au Mont d'Or	<p>96 chambres formation initiale 22 chambres formation partenariale 50 chambres formation continue ou international</p>

Source : DRCPN

Il convient de rappeler qu'alors que le site de Saint Cyr-au-Mont-d'Or vient de faire l'objet de très importants travaux de remise à niveau, celui de Cannes-Écluse pose aujourd'hui de sérieux problèmes de mise en conformité¹⁴. Une récente évaluation dans le cadre d'un audit technique rendu en mars 2013 a chiffré le total des travaux de remise à niveau à 28,5 millions d'euros (21 millions pour l'ENSP, 2 millions pour le CNFUC et 3,5 millions pour le CNEPS).

Pour mémoire, la valorisation des sites s'élève à 17M€¹⁵ pour Saint-Cyr (chiffrage réalisé par un cabinet externe) et 12M€ pour Cannes-Écluse (chiffrage France Domaine de 2011). Le programme police ne peut espérer récupérer par le CAS Immobilier que 50% (ou 70% dans l'hypothèse de l'exonération du préciput de 20% au titre de la mutualisation entre ministères, cf. infra) de cette somme soit une quinzaine ou une vingtaine de millions d'euros au mieux.

¹⁴ L'étroitesse des chambres et l'absence de sanitaire ont conduit la direction à attribuer deux chambres par élève à titre de compensation.

¹⁵ 18 M€ en incluant les frais de notaire.

c) Les activités de l'établissement public

En formation initiale :

Saint Cyr	Élèves commissaires	Commissaires stagiaires	Détachés	Auditeurs étrangers	CPI	Total (sans les commissaires stagiaires)
2006 – 2007	59	68	1	16	15	91
2007 – 2008	57	59	2	13	10	82
2008 – 2009	58	57	1	17	17	93
2009 – 2010	57	58	1	14	16	88
2010 – 2011	39	57	2	15	20	76
2011 – 2012	41	39	2	15	12	70
2012 -2013	40	40	1	16	20	77

Source : ENSP

Cannes Ecluse	Élèves Officiers	Détachés	Auditeurs étrangers	CPI	Total
2006 – 2007	131		22	19	172
2007 – 2008	102		20	20	142
2008 – 2009	100		16	18	134
2009 – 2010	100		15	18	133
2010 – 2011	100		9	18	127
2011 – 2012	70		8	14	92
2012 – 2013	70	1	13	20	104

Source : ENSP

En formation continue et partenariale :

Saint Cyr	Formation continue	Formation partenariale	Total
2007	624	240	864
2008	798	46	844
2009	607	101	708
2010	654	52	706
2011	628	108	736
2012	597	138	735
2013	589	188	777

Cannes Ecluse	Formation continue *	Formation partenariale	Total
2007	488		488
2008	926		926
2009	1044	194	1238
2010	554	382	936
2011	460	367	827
2012	597	358	955
2013	589	325	914

* jusqu'en 2009 les formations du CNFT étaient prises en compte par l'ENSOP

Source : ENSP

d) Bilan des économies d'échelle et de l'harmonisation des programmes

Le regroupement des missions de l'ENSP et de l'ENSOP au sein du même établissement public depuis le 1er janvier 2013 a d'ores et déjà permis de réaliser des économies d'échelle. Mais, compte-tenu du caractère récent de la réforme, celles-ci ne prendront leur plein effet que dans les années à venir et resteront modestes dans l'hypothèse du maintien de deux sites à entretenir (cf. infra, deuxième partie).

Ces économies concernent d'abord la masse salariale. En effet un effort de rationalisation des missions a été engagé en matière d'administration et de gestion. Ainsi, les fonctions de pilotage stratégique, de gestion des ressources humaines, de gestion des affaires budgétaires et financières, de contrôle de gestion et les missions des achats et marchés publics ont été regroupées à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, le site de Cannes-Écluse conservant une antenne administrative propre en charge d'organiser les échanges des documents relatifs à ces différents domaines de gestion.

Ces économies passent également par l'externalisation de certaines prestations. Sont notamment concernées les missions d'entretien, de ménage et de maintenance immobilière.

Par ailleurs, l'ENSP comptait sur une augmentation de capacité des recettes propres, en particulier en appliquant à l'ensemble des élèves les règles relatives aux prestations offertes par l'ENSP jusqu'à présent fixées pour les seuls élèves commissaires. Ces règles prévoient que tous les élèves, sans distinction de recrutement, s'acquittent au tarif en vigueur du prix des prestations alimentaires consommées.

Au total, une première estimation réalisée courant 2013 donnait comme perspective les objectifs suivants :

Fonctionnement	Économie annuelle
Parc Automobile	20 000,00 €
Professionnalisation des achats	50 000,00 €
Parc informatique	22 000,00 €
Masse salariale	
Externalisation	250 000,00 €
Rationalisation administration générale	268 000,00 €
Mutualisation des formations	Non chiffrée
TOTAL économies	610 000,00 €
Plus value recettes	90 000,00 €
TOTAL général	700 000,00 €

Source : ENSP

Sur le plan pédagogique les effets de la réforme restent attendus. Si quelques initiatives avaient déjà été prises pour rapprocher les formations, à l'image du stage commun de formation aux violences urbaines à l'ENP de Oissel, la réforme des formations initiales des commissaires et des officiers n'est pas encore achevée.

Les effets de l'intégration de l'école des officiers dans l'établissement public restent encore limités.

Sur le plan pédagogique, les adaptations des formations initiales ont été engagées mais celles-ci demandent du temps, et ce d'autant plus qu'elles doivent être précédées d'un travail sur les compétences attendues des futurs cadres de la police nationale. Si les commissaires disposaient déjà d'un référentiel en la matière, la construction de celui des officiers n'a que très récemment été confiée à un cabinet privé.

Sur le plan logistique, le maintien de deux sites distants a fortement limité l'ampleur des économies d'échelles qui pouvaient être attendues et a pu même générer des dépenses nouvelles liées notamment aux déplacements entre ceux-ci.

1.1.5. La formation sous le regard des organisations représentatives

Le regard porté par les organisations syndicales consultées par la mission sur les formations aujourd’hui délivrées est assez sévère.

Sur la formation initiale, celle des commissaires apparaît trop universitaire, souffrant d’un manque de contenu opérationnel et technique à l’instar de celle des officiers qui, une fois passée la dénonciation du site de Cannes-Écluse, dont l’état fortement dégradé est jugé « *indigne du corps de commandement* »¹⁶, apparaît affligée de cette même déconnexion par rapport à la réalité.

Pour les gardiens de la paix, est plutôt mis en avant un manque de cohérence – dû à la multiplicité des centres de formation ? – et à la nécessité de former des policiers avant de former les membres d’un des corps composant la police, une constatation au demeurant partagée, quoique à des degrés divers, par la plupart des autres organisations représentatives.

Parallèlement, nonobstant le cas particulier de la police technique et scientifique et les difficultés engendrées par le transfert d’une partie des formations à Nîmes, les représentants des personnels administratifs regrettent l’insuffisance de la présentation des personnels, des structures et des missions de la police nationale dans leur formation.

Concernant la **formation continue**, le degré de satisfaction et le pourcentage de fonctionnaires ayant pu participer à une action décroissent au fur et à mesure que l’on descend dans l’échelle hiérarchique. Si les commissaires de police estiment globalement satisfaisante leur formation continue, les officiers déplorent n’avoir souvent pas connaissance des stages organisés, dénoncent le poids des contraintes professionnelles qui constituent autant d’entraves dans l’accès aux formations et regrettent une démarche de formation qui reste avant tout individuelle, traduisant au demeurant le constat opéré au début du présent rapport concernant l’absence de stratégie globale de formation au sein de la police nationale.

Il en va de même pour les organisations de gardiens de la paix face à une formation continue présentée comme étant « *à la rue* »¹⁷, tant en raison du manque d’effectifs que du décalage entre les évolutions législatives et réglementaires et le moment où les formations sont délivrées, et surtout de l’absence de gouvernance et d’harmonisation dans le contenu des formations.

En tout état de cause, ces organisations se rejoignent pour affirmer que l’objectif de la formation doit être d’abord de former un policier, puis un policier d’un grade défini et enfin un spécialiste d’un domaine défini.

¹⁶ Entretien du 17 et du 25 mars 2014 avec les syndicats SCSI et SYNERGIE.

¹⁷ Entretien du 21 mars 2014 avec l’UNSA.

1.2. LES ENJEUX DE LA POLICE EN TERMES DE FORMATION DANS LES PROCHAINES ANNEES

1.2.1. Les enjeux internes à la police nationale

a) *Être en capacité de répondre aux variations importantes des effectifs recrutés*

Ne disposant pas d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la police nationale maîtrise avec grande difficulté ses recrutements.

Le protocole "corps et carrières"

Conclu le 17 juin 2004 avec la quasi-totalité des organisations syndicales, le protocole de réforme des corps et carrières est intervenu à la suite la réforme de 1995, qui a restructuré la police en trois corps, le corps des commissaires, le corps des officiers et le corps des gradés et gardiens, en fusionnant les effectifs en tenue et les effectifs en civil (disparition des inspecteurs de police, des officiers de paix et des enquêteurs)

Il a été complété par plusieurs protocoles additionnels, signés par une partie seulement des organisations syndicales, comprenant des mesures spécifiques à certains corps¹⁸.

Le protocole visait notamment à revaloriser la fonction policière par la déflation des effectifs de certains corps au profit d'autres corps. Mais cet objectif n'a pas été atteint pour le corps des officiers (dépassement de 11% fin 2012), ce que confirme le tableau suivant¹⁹ :

	2004	2012 Objectif protocole	2012 réalisé au 31/12
CCD	2030	1600	1609
CC	15000	9000	9983
CEA	100644	108000	99662
PATS	15799	18000	17995

Source : DRCPN

Cette difficulté a été aggravée par les réformes des retraites de 2003 et de 2008, les fonctionnaires actifs de la police utilisant massivement les dispositifs de maintien en activité, ce qui induit une difficulté supplémentaire en termes de projections démographiques pour la DRCPN : les stratégies individuelles qui diluent la déflation dans le temps et imposent l'application de moyennes lissées (cf. infra, deuxième partie).

Dans ce contexte incertain, la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) a néanmoins tenté de réaliser des projections sur les recrutements à venir.

¹⁸ Celui en date du 5 décembre 2007, s'agissant du corps de commandement, ceux en date des 14 et 22 octobre 2008, s'agissant du corps d'encadrement et d'application et celui en date du 8 avril 2009, s'agissant du corps de conception et de direction.

¹⁹ Rapport IGA-IGPN sur le bilan quantitatif du protocole de la réforme des corps et carrières de la police nationale, juillet 2013.

Pour le corps de conception, l'objectif de déflation étant pratiquement atteint, le maintien de l'effectif du corps supposerait un volume annuel de recrutement entre 50 (années 2014 à 2019 et 40 (années 2020 et suivantes).

Pour le corps de commandement, le maintien des recrutements annuels au niveau actuel (70) risquerait de faire passer les effectifs en deçà de l'objectif cible²⁰. La DRCPN propose donc une augmentation des recrutements qui serait lissée sur plusieurs années afin d'éviter de déstructurer la pyramide des âges de ce corps. Sur cette base les recrutements annuels progresseraient progressivement de 70 (jusqu'en 2015) à 150 (2016) 250 (2017) et 350 (2018 et années suivantes).

Pour le corps d'encadrement et d'application, le plan triennal des ressources humaines (PTRH), arrêté à l'été 2012, a mis un terme à la diminution des incorporations (500 élèves gardiens de la paix en 2012) et a planifié une reprise des recrutements (2 432 élèves en 2013, 2 478 en 2014 et 2 545 en 2015).

b) La question des logiques métiers dans la formation initiale des policiers

Le président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, spécialiste des questions de sécurité, a déclaré à la mission : « *Lorsque je rencontre un membre de la gendarmerie, je rencontre un gendarme. Sinon, je rencontre un commissaire, un officier, un membre de la police judiciaire ou de la sécurité publique, jamais un policier* »²¹. De nombreux interlocuteurs de la mission, y compris au plan syndical, confirment cette analyse : les corps et les spécialités (directions actives notamment) prévalent, au sein de la police, sur le sentiment d'appartenance à l'institution.

De fait, il appert clairement que le parcours et l'appareil de formation des policiers ne génère pas de sentiment d'appartenance au corps policier, au sens d'institution fédératrice, conduisant au constat suivant : dans la police, c'est soit le grade, soit le métier; et donc la direction active (ou la préfecture de police qui reproduit le même schéma et constitue de toute façon un univers en soi).

A cet égard, le manque de gouvernance centrale – aggravé par certains mouvements centrifuges tel celui de la préfecture de police qui vient de créer sa propre structure de formation – comme la multiplicité des écoles et des centres d'ingénierie pédagogique, ont conduit à une multiplicité des formations, sans réelle cohérence. Il est d'ailleurs loisible de s'interroger sur la pertinence, l'intérêt et le coût de la création de l'établissement public ENSP, qui participe également à cet émiettement des structures de formation.

Il en va de même de la formation continue, et notamment de la formation continue dite "métiers", prise en charge par les directions actives et non la DRCPN, qui ne permet pas aux différents fonctionnaires de police de se rencontrer, encore moins de se mélanger à l'occasion des moments de formation, et accentue ainsi la faiblesse du sentiment d'appartenance à une organisation commune, la police nationale.

²⁰ En dépit du fait que les objectifs de déflation du corps de commandement n'aient pas été atteints (cf. supra), la pyramide démographique "inversée" de ce corps va déclencher à partir de 2017 un flux accéléré de départs à la retraite, ce qui explique le paradoxe du besoin de recrutement en augmentation.

²¹ Entretien avec M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, du 6 mars 2014.

Le rapprochement des formations, au-delà des contraintes pédagogiques et techniques est donc impératif afin que les personnels se connaissent et partagent des bases communes.

c) Préparer les policiers aux emplois qu'ils vont exercer

Si aujourd’hui toutes les formations initiales se concluent par un module de préparation spécifiquement consacré au premier emploi, le dispositif de formation continue, par son hétérogénéité et du fait de l’absence de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), ne garantit pas que tout changement d’orientation professionnelle soit accompagné d’une action de formation. De fait, les formations continues obligatoires à l’occasion d’un changement d’affectation ne sont pas systématiques, et rarement obligatoires.

Si certains changements de grade ou de fonction s’accompagnent d’une formation obligatoire, l’essentiel de la formation continue s’effectue sur la base du volontariat, un état de fait que regrettent certaines organisations syndicales. Il est vrai que dans le même temps, d’autres dénoncent, pour des formations obligatoires, le décalage constaté entre leur réalisation et la prise effective de responsabilités nouvelles.

Ces formations ne devraient d’ailleurs pas seulement permettre aux fonctionnaires de connaître l’évolution des textes mais aussi de définir un nouveau parcours professionnel corrélé avec un parcours de stage défini par les directions d’emploi.

d) Développer un « esprit de corps » entre tous les acteurs de la police en englobant les corps administratifs, techniques et scientifiques

La fragmentation des formations, notamment initiales, ainsi que la spécialisation des structures dans la formation des différentes catégories de personnels, peuvent contrarier l’émergence du sentiment d’appartenance à une institution unie.

En particulier, les personnels scientifiques expriment, de manière unanime par le biais de leurs représentants, la préoccupation de voir reconnaître leur apport à la mission de police. C’est pourquoi ils plébiscitent le transfert d’une partie de leur formation initiale dans les locaux de l’ENP de Nîmes, y voyant l’opportunité de découvrir les métiers de la police et de faire connaître leurs missions aux policiers. Il convient cependant de prendre en compte, derrière ce désir d’être « bleus », des revendications plus catégorielles relatives aux contraintes, au statut et donc aux rémunérations (et, comme le rapport l’explique précédemment, le coût résiduel à la charge des stagiaires, plus bas à Nîmes).

Les personnels administratifs expriment également le désir de voir reconnu leur contribution aux missions de la police. Leur regroupement au sein de corps ministériels ou interministériels gérés par le secrétariat général a sans doute renforcé un sentiment de marginalisation déjà existant. Cependant, la rédaction du nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales a pu révéler le caractère parfois contradictoire des attentes en ce domaine. Ainsi, la confirmation pour la police des dispositions du décret de 1986, qui prévoyaient explicitement l’application du code aux personnels administratifs, techniques et scientifiques, a été une demande forte des organisations syndicales. Mais ce dispositif inquiète parfois certains personnels qui craignent de se voir opposer les obligations visant spécifiquement les corps actifs de la police nationale.

Sur ce sujet, certaines observations de délégués des syndicats représentant les gardiens et gradés peuvent apparaître plus surprenantes. En effet, relevant les initiatives prises pour rapprocher les formations des commissaires et des officiers, ceux-ci expriment le souhait que les gradés et gardiens soient également concernés. Les travaux de la mission IGA/IGPN²² sur l'harmonisation des filières métiers et de la fonction hiérarchique dans la police nationale ont mis en évidence cette demande.

Il est donc patent que la police nationale souffre d'un manque de cohésion en termes d'identité professionnelle : ses personnels administratifs, techniques et scientifiques regrettent un manque de reconnaissance de la part des policiers actifs et ont le sentiment de ne pas vraiment appartenir à l'institution. Cette difficulté à trouver son exact positionnement s'exprime parfois au sein même des corps actifs. Quand bien même elle ne serait pas toujours fondée, cette incompréhension est préjudiciable à l'émergence d'une culture et donc de pratiques professionnelles communes. Le cloisonnement actuel des formations aggrave ce constat.

e) Renforcer de façon significative la formation continue

Le plan national de formation (PNF) 2013 présente un bilan des actions de formation particulièrement édifiant qui confirme l'important effort réalisé en ce domaine : ainsi, ont été réalisées 96,7 % des formations promotionnelles (OPJ CEA, qualification brigadier ...), 100 % des formations changement de grade (commandant et commissaire divisionnaire), mais seulement 61,5 % des demandes de formation individuelle. L'appareil de formation sait donc maîtriser les formations "administratives" découlant d'obligations statutaires (qui restent néanmoins perfectibles, cf. supra) mais a plus de difficultés à mettre en place des parcours individuels de formation.

Dans un contexte de travail de plus en plus changeant et complexe (réforme de la procédure pénale, attentes très fortes de la population en matière de résultats mais également d'exemplarité des comportements...), les enjeux de la formation continue apparaissent essentiels. C'est pourquoi le bilan 2013 ne doit pas cacher les besoins qui ne sont pas encore totalement satisfaits (formation à l'emploi des armes, en particulier des armes de force intermédiaire, aux techniques de sécurité en intervention, au management, accompagnement aux changements de postes...)

Par ailleurs, les modalités actuelles de ces actions de formation continue (le plus généralement rassemblement de stagiaires sur un site de formation) doivent pouvoir évoluer, au risque de faire perdre à celles-ci une partie de leur efficacité. En effet, il n'est pas certain qu'en amont de la désignation des stagiaires un diagnostic objectif des besoins ait été réalisé. Dès lors les réponses apportées peuvent parfois être éloignées des enjeux réels. De plus, l'évaluation de l'impact de ces formations est rarement réalisée.

À ce titre, le modèle de la formation-action, qui a le mérite de faire travailler les formés sur des problèmes réels et de rapprocher le formateur du formé, doit être recommandé. Il devrait entraîner un changement de paradigme et voir le formateur se déplacer et intervenir dans les services pour diagnostiquer les besoins et déterminer les apports nécessaires. Ce faisant l'évaluation de l'impact de la formation sur les pratiques individuelles comme sur le fonctionnement des services deviendrait une évidente nécessité.

²² Rapports IGA-IGPN sur l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique au sein de la police nationale de janvier et juillet 2012.

1.2.2. L'ouverture sur l'extérieur

a) Développer les partenariats avec les universités. Développer des formations diplômantes et qualifiantes .

Pour faire suite à la réécriture du décret définissant ses missions, l'ENSP s'est dotée d'un conseil scientifique (présidé par Madame Catherine Brechignac, secrétaire perpétuelle de l'Académie des Sciences) et d'un centre de recherche (dirigé par Monsieur Patrick Laclémence, professeur à l'Université technologique de Troyes (10) et conseiller recherche au CHEMI).

Il s'agit pour l'école de favoriser et d'accompagner la recherche opérationnelle, également qualifiée de « recherche-action » pour la police nationale et de faciliter le transfert de ses apports dans la formation de ses cadres. Cette nouvelle ambition s'inscrit dans le renforcement de la coopération avec les universités (Université Jean Moulin Lyon III ou Université Technologique de Troyes), le développement et l'engagement des projets internationaux.

Par ailleurs, l'école, consciente que la formation des cadres de la police nationale doit s'inscrire dans le processus de Bologne adopté par l'Union Européenne, a engagé un partenariat avec l'école doctorale de droit de Lyon II afin de permettre aux commissaires de police qui le souhaitent de s'investir efficacement dans la présentation d'un doctorat.

Il convient à l'évidence de conforter et de renforcer ces premières initiatives car, en ce domaine, la police française a pris un retard important. Or le croisement de l'approche scientifique universitaire avec les pratiques et la réalité quotidiennes des acteurs privés et publics, constitue le nouvel enjeu de compréhension et de résolution des questions de société dont, en particulier, la lutte contre la délinquance et l'insécurité.

Néanmoins, s'engager dans un vrai processus de recherche implique de parvenir à une taille critique pour cela, objectif pour l'heure encore hors d'atteinte, obligeant à se recentrer sur une recherche à visée opérationnelle. Reste à trouver le lieu ou la structure d'échange entre les différents organismes effectuant, à des titres divers, des recherches sur ou avec le monde policier.

b) Constituer un partenariat avec d'autres acteurs de la sécurité : les polices municipales, les entreprises privées de sécurité.

L'existence d'une demande forte de formation, qu'il s'agisse des polices municipales, des entreprises de sécurité privée ou de « correspondants sécurité » appartenant à des entreprises de grande taille ou ayant à utiliser les prestations d'entreprises de sécurité ne peut justifier la création de formations ou filières communes avec la police nationale.

Il n'en demeure pas moins que, ne serait-ce qu'en raison de l'expression renouvelée de besoins de connaissance mutuelle, des partenariats devront être recherchés. Cependant, les synergies apparaissant d'autant plus nécessaires lorsqu'on monte dans les grades, il conviendrait à la division formation initiale/formation continue de, sinon substituer, du moins privilégier une formation de la base/formation de la hiérarchie.

De fait, sans nullement remettre en cause le monopole de la formation du CNFPT, celui-ci serait demandeur de telles formations portant sur des questions techniques. Parallèlement, il existe un intérêt évident à ce que police et gendarmerie connaissent les contraintes des élus et des collectivités territoriales.

c) Valorisation du rayonnement de la France : auditeurs et formateurs étrangers.

Faute de stratégie en amont, la France ne réussit pas, sur la scène policière internationale, à apparaître comme un leader crédible. Elle a ainsi perdu la bataille du collège européen de police (CEPOL), remportée par la Hongrie, et après avoir dû se résigner à l'installation d'une partie d'Interpol à Singapour, sa candidate, Madame Ballestrasi (par ailleurs directrice centrale de la police judiciaire) a perdu l'élection au poste de secrétaire général de cette organisation, même si le choix effectué par le comité exécutif, qui a désigné le candidat allemand Jürgen Stock, doit encore être ratifié par l'assemblée générale.

Mais cette difficulté pour la France à exister dans les instances dirigeantes internationales traduit aussi un désintérêt structurel au sein de notre appareil d'État pour ces organisations. Pourtant, à un moment où la mondialisation criminelle est devenue une réalité, où de nouvelles activités criminelles font leur apparition (pêche illégale, attaques NRBC, atteintes à l'environnement, contrefaçon, crime pharmaceutique, cybercriminalité...), la coopération uniquement régionale s'avère insuffisante pour lutter contre les phénomènes criminels internationaux.

À cet égard, la formation constitue un vecteur de lutte essentiel. Les accords de partenariat, qui d'ailleurs existent déjà avec l'ENSP et doivent impérativement s'intensifier, trouveraient une place naturelle au sein d'une académie de police.

Reste que la création de réseaux policiers internationaux, à l'instar de ce que fait l'académie du FBI de Quantico, semble pour l'heure – et sans doute pour longtemps – totalement hors de portée.

2 - UNE FUTURE ACADEMIE REPONDRAIT CERTES AUX ENJEUX DE FORMATION DE LA POLICE NATIONALE MAIS LA CONTRAINTE FINANCIERE ET LES QUESTIONS STRATEGIQUES EN SUSPENS PLAIDENT POUR UNE SOLUTION PLUS RAISONNABLE A COURT TERME, VISANT A POURSUIVRE LA RATIONALISATION DE L'ENSP.

La création d'une structure d'accueil unique de formation du personnel actif de la police, mais également du personnel technique et scientifique, que l'on désignerait par l'expression "académie de police"²³, répondrait largement aux besoins de la police nationale en termes de formation tels que définis précédemment.

En effet, le regroupement dans un centre unique de formation de tous les acteurs de la sécurité intérieure, hors gendarmerie²⁴, est de nature à permettre une homogénéisation des objectifs et méthodes pédagogiques en matière de formation initiale et continue de la police nationale, permettant ainsi de favoriser la constitution de l'identité d'un "corps policier" global.

Afin de déterminer la surface immobilière nécessaire à la création d'une telle académie de police et donc le coût financier de l'opération, il convient de déterminer le volume des effectifs de chacun des corps appelés à être formés dans les prochaines années dans cet établissement ainsi que la surface utile administrative (SUA) moyenne nécessaire à chaque élève par grandes fonctions (pédagogique, hébergement, restauration et activité physique).

2.1. LA DETERMINATION DES CORPS ET DES EFFECTIFS CONCERNES PAR LE PERIMETRE D'UNE NOUVELLE ACADEMIE DE POLICE

L'école nationale supérieure de la police nationale (ENSP) assure actuellement la formation initiale et continue des commissaires et des officiers de police²⁵ mais aussi les classes préparatoires intégrées ainsi que l'accueil des auditeurs nationaux ou étrangers.

Il reviendrait à la future académie de police de poursuivre ces activités au profit d'un nombre accru de bénéficiaires.

²³ Certaines organisations syndicales ont fait part de leur réserve quant à cette expression, trop proche selon eux de la série de films parodiques *Police Academy* produits par The Ladd Company et Warner Bros et risquant ainsi de porter atteinte à l'image de l'institution. Par ailleurs, le projet d'académie de police, dans son périmètre le plus large, dépasserait le cadre de la formation de la police nationale, et pourrait s'intituler "Académie des métiers de la sécurité" ou "Académie de la sécurité intérieure".

²⁴ La mission a choisi (cf. introduction du présent rapport) de ne pas aborder la question des mutualisations de formation avec la gendarmerie nationale.

²⁵ Depuis le 1er janvier 2013, quand l'ENSOP a été supprimée en tant qu'institution et que l'établissement public ENSP regroupe les deux écoles d'un point de vue juridique.

2.1.1. Les bénéficiaires de la formation initiale de l'académie de police

Le raisonnement exposé dans la première partie du présent rapport conduit à prôner le regroupement de la formation initiale de l'ensemble des personnels actifs de la police nationale et des personnels de la police technique et scientifique (PTS) au sein d'une institution unique.

- Les trois corps actifs de la police nationale

Le volume des recrutements dans les trois corps actifs de la police nationale n'a pas encore été définitivement arrêté par la direction générale de la police nationale en raison des incertitudes budgétaires²⁶ et des aléas démographiques. Pour autant, à l'aune des différentes réflexions et décisions qui ont d'ores et déjà été prises dans le cadre de la préparation du plan triennal 2015-2017, il est possible de retenir les seuils hauts des recrutements des prochaines années afin de calibrer au mieux la capacité de la future académie de police.

Il est proposé de retenir comme effectif de référence les chiffres suivants :

- 1 920 pour le corps d'encadrement et d'application (CEA).

Il a d'ores et déjà été annoncé dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2014 que 2 400 gardiens de la paix seraient recrutés chaque année durant trois ans (2014-2016) contre seulement 488 sorties d'école en 2012 et 1 482 en 2013²⁷. Le budget triennal 2013-2015 marque ainsi l'arrêt des suppressions d'emplois dans la police et la volonté du gouvernement de poursuivre le rattrapage progressif des effectifs supprimés par la RGPP. Sur ce fondement, il a été décidé que tous les départs en retraite seraient remplacés et que 864 emplois nouveaux seraient créés sur trois ans.

Par ailleurs, l'étude de la pyramide des âges²⁸ du corps d'encadrement et d'application montre que 78,24 % des fonctionnaires de ce corps ont entre 31 et 50 ans. Les agents dont l'âge est compris entre 51 et 60 ans ne représentent actuellement que 12,56 % de l'effectif. Il est à noter qu'au sein de cette strate démographique les fonctionnaires les plus nombreux ont entre 52 et 55 ans et qu'ils sont peu à être en activité après 55 ans. Ce constat est confirmé par l'étude de la tranche d'âge des 61-64 qui ne constitue que 0,05 % de l'effectif.

Par conséquent, à évolution démographique et législation constantes, les sorties de ce corps vont se poursuivre au même rythme jusqu'en 2018 pour accélérer en 2020. À compter de cette date et durant trois ans les besoins de recrutements vont s'accroître pour reprendre à nouveau une progression régulière à compter de 2023.

Il résulte de l'augmentation des emplois durant trois ans et de l'accélération des sorties du corps en 2020, que le volume annuel des recrutements de gardiens de la paix peut être estimé à 2 400 dans les six années qui viennent.

²⁶ A noter que la direction du Budget envisage de nouvelles mesures restrictives, qui ne sont pas prises en compte dans le présent rapport car elles ne sont pas encore soumises au processus d'arbitrage interministériel, portant sur la méthode de calcul des plafonds d'emploi qui pourraient être fixés par corps et non plus globalement par ministère.

²⁷ Rapport n°1395 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (annexe n°43 page 9).

²⁸ Fiche du bureau des gradés et gardiens de la paix – section pilotage du 24 avril 2014.

La formation initiale des gardiens de la paix, d'une durée d'un an, est composée de 10 semaines de stage (sept semaines de stage d'application et trois semaines de stage d'adaptation au premier emploi). **Par conséquent, il est possible d'organiser leur scolarité pour qu'une partie des élèves gardiens soit toujours en stage afin de réduire les besoins en immobilier.** Ainsi en répartissant les 2 400 élèves en 5 groupes, un groupe 480 gardiens pourra être placé en stage de deux mois tout au long de la scolarité. Dès lors, la capacité d'accueil peut être limitée à 1 920 élèves gardiens (2 400 – 480).

- 350 recrutements théoriques dans le corps de commandement (CC) à l'horizon 2018.

Il est à noter que le recrutement des officiers de police était, ces dernières années, plafonné à 70 élèves afin de permettre la déflation de ce corps²⁹ de 15 000 à 8 000 officiers pour 2014. Ce seuil ne sera cependant pas atteint avant 2018. À compter de cette date, le volume des recrutements d'officiers correspondra à nouveau au volume des effectifs quittant le corps (retraite ou promotion), soit 350 par an en moyenne lissée³⁰ pour la période 2018-2023.

Il convient de préciser que cette moyenne lissée peut être soumise à des variations liées à des décisions individuelles (départs à la retraite anticipés, ou, au contraire, maintien en activité) qu'il est impossible d'anticiper. La DRCPN n'a pas d'autre choix que de formuler des hypothèses lissées, qui ne garantissent pas un rythme annuel exact de 350 élèves-officiers après 2018.

La scolarité des officiers est de 18 mois dont un tiers du temps est passé en stage. Il en résulte que deux promotions successives peuvent partager les locaux de l'académie de police, sans que la capacité d'accueil de celle-ci soit supérieure à 350 élèves.

- 50 recrutements par an pour les commissaires impose néanmoins, eu égard à leur scolarité de deux ans, de dimensionner l'académie pour 75 élèves commissaires.

Dans le cadre de la déflation prévue par la réforme des corps et carrières, l'effectif cible du corps de conception et de direction (CCD) de la police nationale a été fixé à 1 731 et atteint fin 2013. Les simulations de départ à la retraite des commissaires réalisées par la DRCPN, qui prennent en compte les demandes de maintien en activité, permettent de fixer un effectif moyen de recrutements à 50 élèves commissaires durant la période 2015-2019.

La formation des commissaires de police sera réduite à 22 mois à compter du 1^{er} septembre 2015 (pour la 67^{ème} promotion), date d'entrée en vigueur de la réforme de la scolarité. Dans le cadre de cette réforme, il a été décidé de réduire également le temps de scolarité commun aux élèves commissaires du concours externes et internes³¹, il se limitera à 7 mois³².

²⁹ Le protocole d'accord du 17 juin 2004 a prévu la déflation de ce corps de 15 000 à 9 000 officiers au plus tard en 2012 et le relevé de conclusion additionnel du 5 décembre 2007 a fixé ce seuil à 8 000 officiers pour 2014. Mais cette déflation ne sera pas atteinte cette année en raison du maintien en activité, à leur demande, de fonctionnaires sur le fondement de l'article 93 de la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 relative au financement de la sécurité sociale 2008.

³⁰ Note de la DRCPN n°14 002 du 13 janvier 2014.

³¹ Par souci de simplification, l'expression englobera les élèves commissaires issus de la VAP et du recrutement au choix dont la scolarité est alignée sur les élèves du concours interne.

³² Les commissaires du concours externe auront 11,5 mois d'école, 8,5 mois de stages et 2 mois de congés. Les commissaires du concours interne auront 8 mois d'apprentissages individuels en service local, 7 mois d'école, 5 mois de stage et 2 mois de congés.

Selon le projet d'organisation de la scolarité élaboré par l'ENSP en mai 2014 pour la rentrée 2015, les effectifs complets des deux promotions d'élèves commissaires présents simultanément sur le site de la scolarité seront réunis durant le seul mois de septembre³³. Pour les autres mois de l'année, l'établissement n'accueillerait qu'une promotion et demie.

La mission propose par conséquent de retenir comme valeur de référence le nombre d'élèves le plus important sur la plus longue période de l'année, à savoir l'effectif d'une promotion entière (50) et d'une demi-promotion (25) soit 75 élèves.

En conclusion, l'académie de police devrait être en capacité d'accueillir chaque jour **2 825 élèves des trois corps actifs de la police nationale.**

Corps	Gardiens de la paix	Officiers de police	Commissaires de police	Total
Nombre d'élèves	1 920	350	75	2 345

- *Les trois corps de la police technique et scientifique.*

Faute de prévision sur l'évolution des effectifs³⁴ des corps de la police technique et scientifique, la mission a décidé de retenir comme bases de calcul les stagiaires agents spécialisés de police technique et scientifique (ASPTS) et techniciens de police technique et scientifique qui ont été recrutés durant la période 2012 à 2014, ainsi que l'effectif des ingénieurs de police technique et scientifique formés en 2014.

Police technique et scientifique	Nombre de stagiaires en formation initiale			Effectif de référence
	2012	2013	2014	
Agents spécialisé de PTS	81	92	150	110
Techniciens de PTS	41	58	67	55
Ingénieurs de PTS	0	0	25	25

Source : sous direction de la police technique et scientifique

L'académie de police devrait être en capacité d'accueillir **190 stagiaires de la police technique et scientifique**, durant la période de formation « tronc commun » qui est de 8 semaines pour les agents et de 10 semaines pour les techniciens et les ingénieurs.

Actuellement cette formation s'opère à l'ENP de Nîmes alors que les autres modules de la scolarité se déroulent sur le site de l'institut national de police scientifique (INPS) et de la sous direction de la police technique et scientifique (SDPTS) à Écully.

- *Les adjoints de sécurité et les cadets de la République*

Les adjoints de sécurité (ADS) ainsi que les cadets de la République sont formés dans les structures de formation locale de la police nationale.

³³ Tableau d'organisation de la scolarité élaboré par l'ENSP – 22 mai 2014.

³⁴ La sous-direction de la police scientifique et technique n'a pas été en mesure de communiquer une vision prospective au plan démographique.

Visant à faciliter l'insertion sociale et professionnelles de jeunes de toutes origines, et plus particulièrement ceux issus des quartiers défavorisés, le dispositif « cadets de la République » permet de préparer le concours de gardien ou d'autres concours de la fonction publique. Ce dispositif nécessite un partenariat avec un lycée professionnel qui doit assurer, à leur profit, 12 semaines de formation « généraliste ». Le reste de l'enseignement se répartit en 28 semaines en école de police et 7 semaines de stage dans un service de police. La formation des cadets constitue donc un véritable projet pédagogique porté par un lycée professionnel. Par conséquent, ce rattachement administratif entre le cadet de la République et son établissement scolaire nécessite de maintenir sa formation dans les différentes écoles de police implantées sur l'ensemble du territoire.

L'adjoint de sécurité est un contractuel de droit public recruté pour une période de trois ans renouvelable une fois (article 411- 5 du code de la sécurité intérieure). Il bénéficie d'une formation professionnelle de 12 semaines, complétée par deux semaines de stage d'adaptation dans son service d'affectation. Il est nécessaire dans ce cas également, eu égard au caractère précaire du recrutement, de rapprocher le lien de formation de celui de son affectation.

Par conséquent, si l'académie de police devait être positionnée dans l'agglomération lyonnaise, il serait souhaitable qu'elle assure la formation de ces deux catégories de personnel au profit de la plaque lyonnaise mais pas pour l'ensemble du territoire.

Il est proposé de retenir comme volume de référence, les effectifs formés par la délégation interrégionale au recrutement et à la formation (DIRF) de la police nationale - Sud-Est (SE) durant les trois derniers exercices, soit **120 ADS et 75 cadets de la République**.

2.1.2. Les bénéficiaires de formations continues

La formation continue du personnel de la police nationale va être fortement impactée par les conclusions des assises de la formation du 7 février 2013. Il est à noter que de nombreuses fiches-actions découlant de ces assises ont pour objectif de rapprocher la formation du lieu d'activité du formé. Il est ainsi préconisé par exemple dans la proposition « 3.2 » d'améliorer l'accessibilité des actions de formation en développant les formations sur sites.

Cette évolution aura des incidences sur l'organisation et le fonctionnement des établissements qui délivrent actuellement, pour la police nationale, la formation continue telles que les délégations interrégionales au recrutement et à la formation mais également l'ENSP.

Faute de pouvoir évaluer très précisément l'impact de cette réforme à venir sur le volume des personnes qui bénéficieront d'une formation continue au sein de l'ENSP, il a été décidé par la mission de reprendre les estimations pour les années 2019-2022 du nombre de stagiaires par jour faite dans le rapport du 15 décembre 2010 de la directrice de l'ENSP³⁵.

³⁵ Etude de faisabilité et d'impact sur l'hypothèse d'un transfert du dispositif de formation initiale et continue des officiers de police de l'ENSOP à l'ENSP.

Le nombre de stagiaires à prendre en compte est de :

- **40 pour les formations continues des commissaires ;**
- **90 pour les formations continues des officiers.**

L'essentiel du volume des formations continues de ces deux corps doit être assurée par les DIRF ou la DRF.

En ce qui concerne les gardiens et les gradés (CEA), les orientations des assises souhaitant renforcer l'organisation de formations continues à proximité des lieux d'affectations ont conduit la mission à laisser à la charge de la DIRF du Sud-Est cette formation. Celle-ci nécessite en effet de la réactivité pour mettre en œuvre les plans nationaux ou pour répondre à un besoin local de formation (contrôle d'identité, etc....), ce qui n'est pas toujours compatible avec l'organisation de programmes de formations initiales annuelles et donc avec les disponibilités des locaux pédagogiques d'une école centralisée de la police nationale. **La mission estime donc que l'essentiel de la formation continue du CEA doit rester dans le réseau déconcentré géré par la DRCPN et n'inclut donc pas, a priori, cette partie du périmètre dans les différents scénarios qu'elle se propose d'étudier.** Il convient aussi de noter qu'une partie importante des ressources actuellement consacrées à la formation continue des gradés et gardiens concerne les stages de tir et les stages dits "promotionnels" (notamment la préparation aux unités de valeur pour accéder au grade de brigadier et brigadier-chef), pour lesquels une future académie constitue une solution disproportionnée et trop centralisée.

2.1.3. Les formations préparatoires, partenariales et internationales

- *Les élèves des classes préparatoires intégrées (CPI)*

L'ENSP assure, dans le cadre de la politique de promotion de l'égalité des chances, la préparation aux concours de commissaires et d'officiers de jeunes méritants issus de milieux sociaux défavorisés.

Le nombre d'élèves inscrits dans les classes préparatoires est de 40 en 2013 et demeure stable depuis quatre exercices. Il est donc proposé de reprendre ce chiffre comme référence.

- *Les auditeurs nationaux et internationaux*

L'ENSP assure également des formations dans un cadre partenarial à des étudiants, des élus ou à des agents du secteur privé. On peut estimer **que le volume moyen de ces formations est de 30 stagiaires jour.**

Enfin l'ENSP dispense également des formations à l'attention d'auditeurs internationaux. **Le volume moyen est de 40 stagiaires jour.**

En conclusion le ratio **nombre d'élèves par jour** nécessaire pour définir la capacité d'accueil de la future académie de police **est de 2 970.**

LE NOMBRE TOTAL DE STAGIAIRES/ JOURS

	Corps actifs de la police		Corps de la police technique et scientifique	ADS et cadets de la République formés à Chassieu	CPI	Auditeurs		Total
Nb stagiaires/jours	Initiale	Continuée				Nationaux	Internationaux	
	2 345	130	190	195	40	30	40	2 970

2.1.4. Les ratios immobiliers

Après avoir déterminé la capacité d'accueil (en se limitant au périmètre actuel "police nationale") de la future académie, il convient de traduire celle-ci en besoins immobiliers, donc en surfaces, afin de déterminer le coût des opérations de construction ou de réhabilitation.

La surface utile brute (SUB) par élève est estimée à :

- 15 m² pour les locaux pédagogiques³⁶ (lieu d'enseignement et de documentation) : ce ratio a été proposé par le SGAMI du Sud-Est. L'application à cette surface utile du coefficient de 1,45 permet de définir la surface hors œuvre nette (SHON)³⁷. Le coût des travaux³⁸ est estimé à 2 080 €/m²/TTC, correspondant aux coûts réels des travaux de l'hôtel de police de Clermont-Ferrand ;
- 15 m² pour les locaux d'hébergement : ce ratio a été repris de l'étude du SGAP du Sud-Est de novembre 2010.³⁹ L'application à cette surface utile du coefficient de 1,3 permet de définir la surface hors œuvre nette (SHON). Le prix est estimé par le SGAMI à 2 954,88€/m²/TTC correspondant à un coût de construction de bâtiment neuf, issu de l'étude précitée majoré de 8 points d'actualisation et de la TVA⁴⁰ ;
- 1,8 m² pour les locaux de restauration : le SGAMI de Lyon a proposé ce ratio à l'aune de l'expérience de la livraison d'un local de restauration en 2007 de l'hôtel de police de Montluc. La prise en compte de deux services permet de réduire la surface. L'application à cette surface utile du coefficient de 1,40 permet de définir la surface hors œuvre nette (SHON). Le coût de 2 300 €/m²/TTC est une estimation ;
- 2,04 m² pour les locaux de sport et de tir : la surface moyenne par personne a été obtenue en prenant en compte un ratio de 1,9 m² pour les équipements sportifs (en référence aux données de l'hôtel de police de Montluc) et un ratio de 0,14 m² pour le stand de tir⁴¹. L'application à cette surface utile du coefficient de 1,25 permet de définir la surface hors œuvre nette (SHON). Le coût par le SGAMI est évalué à 2 500 € le m².

³⁶ Dans l'Education nationale, la moyenne par élève est de 13 m² pour les collèges et de 17 m² pour les lycées d'enseignement général (données 2002-2003).

³⁷ Voir annexe 3 « données surfaciques et économiques » du SGAMI sud-est.

³⁸ Le coût de la construction ne prend pas en compte les études et le mobilier.

³⁹ Dans le rapport du SGAP de Lyon – Pierre BERTIN-HUGAULT, en ce qui concerne la zone d'hébergement il est indiqué que « nous proposons de retenir une surface utile moyenne de 12,5 m², résultant à la fois des nouvelles normes administratives 2009 correspondant à l'hôtellerie deux étoiles, et des pratiques des résidences étudiantes mise sur le marché. A cette surface, il convient d'ajouter 20 % pour les locaux communs et de service afin de déterminer une SUB qui s'élèvera donc à 12,5 x 1,2 = 15m². En y appliquant un coefficient classique de 1,45, [...] on aboutit à une SHON par chambre de 15 x 1,45 = 21,75 m² ».

⁴⁰ 2 280ht + 8% x 20 % = 2 954,88€/m²/TTC.

⁴¹ Distance de tir à 15 mètres, avec 4 stands de 6 pas de tir soit 200 m².

La surface utile brute (SUB) des permanents (équipe administrative, enseignants et chercheurs) est estimée à : 12 m² pour les locaux de l'administration générale. Il s'agit du ratio de France-Domaine. L'application à cette surface utile du coefficient de 1,45 permet de définir la surface hors œuvre nette (SHON). Le coût de la construction neuve est évalué par le SGAMI à 2 822 €/m²/TTC⁴².

2.2. LA CREATION D'UNE ACADEMIE S'APPUYANT SUR LE PERIMETRE POLICE PEUT SE DECLINER EN DEUX VARIANTES QUI POSENT CHACUNE PROBLEME

2.2.1. La première variante « grande académie de police » : la création sur le pôle de développement du Carré de soie proposé par le Grand Lyon d'un site pouvant accueillir l'ensemble de la formation de la police conjugué à un fort développement de la formation continue hors police et des actions partenariales

2.2.1.1. Le dispositif

Dans cette première hypothèse il est proposé de constituer une plateforme pédagogique permettant la formation et l'hébergement **de 2 970 élèves par jour**. Cette estimation ne tient compte que des éléments chiffrables dont dispose la mission et qui reposent sur les besoins de formation initiale et continue (hors formation continue CEA, cf. supra) du périmètre police dans son fonctionnement actuel. Elle ne peut évaluer la part d'activité de la future académie qui correspondrait au développement de la formation continue en dehors du périmètre police et à des actions partenariales : accueil de chercheurs et d'étudiants français ou étrangers, activité scientifique, organisation de formations à destination d'acteurs issus du monde de la sécurité privée ou des polices municipales, actions partenariales de type colloques, séminaires ou réunions thématiques (Interpol par exemple). Aux 2970 élèves par jour s'ajouteraient donc un nombre non quantifiable à l'heure actuelle de journées-stagiaires correspondant au développement de missions peu affirmées dans le fonctionnement actuel du ministère (cf. infra). Le chiffre de 2970 tient néanmoins compte des stagiaires hors police ou policiers étrangers actuellement accueillis sur les deux sites de l'ENSP.

Les établissements de formation actuels ne permettent pas d'accueillir sur un site unique un tel effectif. Il est donc nécessaire d'identifier un terrain susceptible d'accueillir une telle académie dans l'agglomération lyonnaise conformément aux orientations de la lettre de mission.

⁴² La mission a réalisé un parangonnage pour comparer les prix de constructions actuellement proposés par le secteur privé. PRD (SA PRD, sis 8 rue Lamennais 75008 PARIS), un aménageur pour les collectivités locales et un promoteur pour les entreprises, qui vient de réaliser 8 000 m² de bureau à Lyon Confluence, estime le coût de la livraison de bureau clef en main (en prenant en compte l'achat du terrain, les études et la construction) dans le Carré de la soie, à 3 000 € le m². L'étude et l'achat du terrain majorent le prix du bien de 10 % (Information de M. Jean-Michel Jedele, directeur général adjoint de PRD). Par conséquent le prix proposé par le SGAMI de 2 822 €/m² est proche du coût du marché pour une construction neuve.

a) Le lieu d'implantation

La Communauté Urbaine du Grand Lyon sollicitée par la mission a, par l'intermédiaire de son directeur général⁴³, manifesté un intérêt de principe à l'implantation d'une telle académie sur son territoire si elle :

- participe au rayonnement européen ou international⁴⁴ de l'agglomération ;
- s'appuie sur le réseau des universités ;
- renforce le pôle «recherche et développement » de la future métropole.

La création d'une académie de police doit pouvoir garantir ces trois fonctions. Premièrement, le savoir-faire de la France en matière de sécurité pourra être valorisé à l'étranger par l'identification d'un lieu unique de formation et d'expertise situé à Lyon. Deuxièmement, l'évolution du droit notamment pénal justifie le développement de partenariats actifs avec les universités de droit de l'agglomération. Troisièmement, les réflexions et les études que devrait entreprendre une académie de police, en lien par exemple avec l'INPS, sont de nature à dynamiser les pôles « recherche et développement » de la métropole. Enfin, le flux de personnes engendré par ces activités est supposé générer des retombées économiques bénéficiant à la ville de Lyon (hôtellerie, transports, restauration...).

Si de telles conditions étaient réunies, le Grand Lyon envisage, sur le principe, la cession gracieuse d'un terrain situé dans le pôle de développement du Carré de Soie. Celui-ci constitue le second projet d'envergure européenne de l'agglomération lyonnaise, situé au cœur de la première couronne est du Grand Lyon sur les communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin, il s'étend sur plus de 500 hectares.

L'implantation de l'académie de police dans cette zone en plein essor économique pourrait s'appuyer sur une excellente offre de transports en commun⁴⁵ et une proximité avec le centre universitaire de la ville (à 17 mn) et l'aéroport (à 15 mn). Moins prestigieux que le site "Confluence" où est situé le nouvel hôtel de région, il offre néanmoins un excellent potentiel. L'État aurait à assumer le coût de la construction des bâtiments, le Grand Lyon pouvant offrir son expérience en termes d'ingénierie de grands projets afin d'optimiser ce coût.

La mission a également étudié, avec la DRFIP Rhône-Alpes⁴⁶, les possibilités alternatives s'offrant à l'État, consistant à sélectionner un terrain bâti dans l'agglomération lyonnaise dont l'État serait déjà propriétaire. Mais aucune de ces propriétés n'offre le même potentiel que le Carré de Soie, notamment en termes d'accessibilité et d'infrastructures.

b) Les infrastructures nécessaires

Les services administratifs ont été évalués pour la réalisation de cette simulation à 442 agents, soit 297 formateurs (sur la base d'un taux d'encadrement des formateurs de 10 %) et 145 personnels administratifs et techniques.

⁴³ Entretien du 5 février 2014 avec Benoît Quignon, directeur général, et Sébastien Delestra, chef de projet implantations.

⁴⁴ Toutefois, certains interlocuteurs de la mission estiment que Lyon permet de toucher un public européen mais que le rayonnement de la métropole est insuffisant pour acquérir une dimension pleinement internationale (entretien avec le directeur du CHEMI, le 1^{er} avril 2014).

⁴⁵ Le Carré de Soie est desservi par les tramways T3 et RhonExpress ainsi que par le métro A.

⁴⁶ Etude immobilière réalisée par M. Jean-François Grangeret de la DRFIP et analysée avec la mission lors d'un entretien le 14 février.

Actuellement, sur les sites de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et de Cannes-Ecluse on recense 207 personnes chargées des fonctions supports et 96 formateurs. Dans le cadre d'un nouvel établissement dont les espaces auront été rationalisés et le recours à l'externalisation renforcée, on peut envisager de limiter le volume des effectifs administratifs à 145.

Le nombre de formateurs et d'enseignants a peu d'incidence sur le volume des infrastructures dès lors qu'ils ne sont pas hébergés au sein de l'académie. Par ailleurs, il serait souhaitable, afin de répondre aux besoins d'ouverture sur l'extérieur de l'académie de police, de faire appel à des formateurs extérieurs tels que des universitaires ou à des chercheurs.

Les estimations de la mission s'appuient donc sur une hypothèse de 3 412 personnes, à savoir 2 970 élèves et 442 personnels administratifs.

LA SURFACE ET LE COUT DE CONSTRUCTION DES BATIMENTS PEDAGOGIQUES, D'HEBERGEMENT ET D'ACTIVITE PHYSIQUE (STADE ET STAND DE TIR) AINSI QUE DES LOCAUX DE RESTAURATION ET D'ADMINISTRATION POUR 3 412 PERSONNES

		Pédagogique		Restauration		Sport et tirs		Hébergement		Administration	
	Effectifs	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)
Corps actifs de la police	2 475	53 831	111 969 000	6 237	14 345 100	6 311	15 778 125	48 263	142 609 896	-	-
dont formation initiale	2 345	51 004	106 087 800	5 909	13 591 620	-	-	45 728	135 119 275	-	-
dont formation continue	130	2 828	5 881 200	328	753 480	-	-	2 535	7 490 621-	-	-
ADS et cadets de la république	195	4 241	8 821 800	491	1 130 220	497	1 243 125	3 803	11 235 931	-	-
Corps de la PTS	190	4 133	8 595 600	479	1 101 240	-	-	3 705	10 947 830	-	-
CPI	40	870	1 809 600	101	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Auditeurs	70	1 523	3 166 800	176	405 720	-	-	1 365	4 033 411	-	-
dont nationaux	30	653	1 357 200	76	173 880	-	-	585	1 728 605	-	-
dont internationaux	40	870	1 809 600	100	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Services administratifs	442	-	-	1 114	2 561 832	-	-	-	-	7 691	21 703 438
Total	3 412	64 598	134 362 800	8 598	19 775 952	6 808	17 021 250	57 916	171 131 874	7 691	21 703 438

Source : mission

La superficie SHON serait de 145 611 m² moyennant un coût de construction (hors étude et mobiliers) de 363 995 314 €.

2.2.1.2. Le bilan coût avantages

a) Avantages

La création d'une académie de police destinée à assurer la formation initiale des actifs et des personnels techniques et scientifiques de la police permettrait à chacun de ces différents corps de mieux connaître les compétences des autres et de créer ainsi une véritable culture « police » qui fait actuellement défaut.

En premier lieu, les élèves des trois corps actifs de la police pourraient bénéficier de cours en commun, notamment sur les institutions de la police et sur sa place dans la société. Ils pourraient également lors d'exercices en commun mieux identifier leur positionnement, leur rôle et leur mission dans l'ensemble du dispositif, par exemple dans le domaine spécialisé du maintien de l'ordre. Cette évolution est un gage d'efficacité de tous les acteurs sur le terrain. Les organisations syndicales des commissaires et des gardiens consultées par la mission ne sont pas défavorables à la solution intégrée, à la différence des syndicats d'officiers qui préfèrent une formule regroupant élèves-commissaires et élèves-officiers.

En deuxième lieu, le personnel technique et spécialisé pourrait, durant sa formation généraliste de huit à dix semaines, se familiariser avec les autres acteurs de la police et faire valoir sa complémentarité. Durant la formation au tronc commun, le personnel technique et spécialisé pourrait découvrir son environnement professionnel et les différents « métiers » de la police. La réalisation de cette formation « tronc commun » à Lyon et non plus à Nîmes comme actuellement est également de nature à générer des économies. La formation technique continuerait de s'effectuer sur le site d'Écully au siège de la SDPTS et de l'INPS. En revanche, la proximité géographique des deux sites permettrait durant cette phase de la formation de continuer d'être hébergé à l'académie de police.

Enfin, les ADS et les Cadets de la République (de la seule région lyonnaise, en raison de l'argument du recrutement local impératif exposé précédemment) pourraient acquérir une culture professionnelle au contact des élèves gardiens et des autres élèves du concours interne d'officiers ou de commissaires.

La doctrine afférente à la formation continue et initiale de l'ensemble des acteurs de la police nationale pourrait enfin être unifiée au sein de cette académie afin de garantir une totale homogénéité des pratiques au sein de la police. Les mises à jour des contenus pédagogiques faisant suite par exemple à une réforme législative ou à la mise en œuvre de nouveaux outils (logiciel de rédaction des procédures de la police nationale - LRPPN) en seraient facilitées et généreraient des économies en supprimant les doublons.

Les CPI pourraient profiter de cette unicité du corpus pédagogique pour développer leur offre de formation à la préparation aux concours de tous les corps de la police.

De même, la réunion sur un site unique de toutes les ressources en matière de recherche permettrait à la police de ne plus se limiter à la recherche à visée opérationnelle. La mise en cohérence des différentes stratégies pédagogiques actuelles (cf. première partie) développerait des capacités d'analyse et de recherche en lien avec les différentes universités de la plaque lyonnaise, et plus particulièrement l'université de Lyon III avec laquelle existe déjà un partenariat. Les auditeurs nationaux et internationaux bénéficieraient ainsi de l'ensemble des formations prodiguées à tous les corps de la police mais également des résultats des principales « recherches actions » réalisées par l'académie.

Une académie, lieu d'excellence de la formation aux métiers de la sécurité, susciterait des demandes de formation du secteur privé de la sécurité et des polices municipales.

Cette vitrine du savoir-faire de la police française, pourrait également conquérir, en partenariat par exemple avec Interpol, des parts de marchés dans le domaine de la formation internationale des policiers. Toutefois, il convient de préciser que l'accroissement du nombre d'auditeurs internationaux ne doit pas être perçu comme un vecteur du financement de

l'académie mais comme le moyen de constituer, à l'échelle de l'Europe, un réseau de policiers, en sus des traditionnels ancrages dans les pays avec lesquels la France entretient des liens historiques (Maghreb, Afrique noire...).

Par ailleurs, au plan local, cette réorganisation permettrait de libérer les locaux du centre de formation de la police de Chassieu installé sur le site de la CRS n°45. Il serait ainsi possible de rapatrier sur ce site la CRS n°46 actuellement implantée à Ste Foy lès Lyon dans des locaux difficiles d'entretien ainsi que la direction zonale de la CRS Sud-Est installée dans l'hôtel de police sis dans le 8ème arrondissement de Lyon (cf. supra). Cette réorganisation des services sur un site unique est de nature à générer des économies d'échelle notamment en matière d'entretien des bâtiments ou de restauration.

La DIRF Sud-Est continuerait d'assurer la formation continue à l'hôtel de police du fort de Montluc dans le 3^{ème} arrondissement de Lyon. Il est vrai que la DIRF a attiré l'attention de la mission sur le fait qu'elle rencontrait de grosses difficultés (locaux, hébergement ...) pour assurer ses formations et comptait sur la future académie pour y remédier. Mais il convient de distinguer le fait que l'institution académie ne soit pas opérateur pour la formation continue du CEA des éventuelles possibilités logistiques offertes sur place, rien n'interdit à l'académie de louer ponctuellement des locaux à la DIRF.

b) Inconvénients

L'hypothèse d'une telle académie souffre cependant d'un inconvénient majeur : son coût d'investissement, évalué à environ 364 M€ sans tenir compte des besoins non chiffrables à l'heure actuelle (cf. supra).

Cet établissement, régalien par nature, ne pourra pas bénéficier d'un soutien financier conséquent des collectivités territoriales même si des personnels de la police municipale y étaient formés ultérieurement. Le Grand Lyon, qui fournirait déjà le terrain sur son pôle de développement du Carré de Soie, ne prendrait pas en charge le coût de la construction du bâtiment même s'il a proposé son savoir-faire en termes d'ingénierie urbanistique à l'État afin d'optimiser le coût.

Certes, le ministère de l'Intérieur peut valoriser la vente des terrains qu'il détient et notamment les sites de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (valorisé à 18 M€⁴⁷) et de Cannes-Écluse (12 M€⁴⁸). Il est en effet budgétairement possible, dans le cadre d'un projet immobilier d'envergure, de percevoir 50% ou 70 %⁴⁹ des fruits de la vente d'un bien public pour financer les nouveaux investissements, comme le prévoit le mécanisme de fonctionnement du compte d'affectation spéciale sur le programme 723 "*Gestion du patrimoine immobilier de l'État*" (cf. annexe 4)

La mission a repris les hypothèses de valorisation déjà disponibles (Cabinet Jones Lang Lasalle pour St-Cyr et France-Domaine pour Cannes-Écluse). Le total de la valorisation s'élève donc à approximativement 30 M€, ce qui peut paraître faible. Le patrimoine immobilier particulièrement dégradé de Cannes-Écluse (l'estimation du coût de remise en état

⁴⁷ Evaluation de JONES LANG LASALLE, incluant les frais de notaire.

⁴⁸ Evaluation France-Domaine de mai 2011.

⁴⁹ Le principe de base consiste à accorder un droit de tirage de 50% du produit de la vente au ministère concerné, 30% étant réservés au désendettement et 20% à un "préciput" au titre de la mutualisation interministérielle. Si le projet immobilier que doit financer l'opération de vente est considéré comme suffisamment intéressant (par exemple en raison de sa dimension interministérielle), le ministère peut être exonéré du préciput de 20%, portant à 70% le montant récupéré de la vente.

s'élève à 22 M€⁵⁰ pour la seule partie ENSP) est certainement un facteur pesant sur le prix de vente, mais 71 € le mètre carré semble vraiment très bas. Quant à St-Cyr, le prestige du site et la qualité du bâtiment historique conduisent à s'interroger sur la valorisation effectuée par le cabinet Jones Lang Lasalle. La mission préconise un réexamen critique de ces études afin de déterminer avec plus de précision ce que rapporterait la vente de l'un ou l'autre site.

Recommandation n°1 : Diligenter une nouvelle étude d'évaluation des valeurs foncières et immobilières des sites de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et de Cannes-Écluse.

En tout état de cause, l'autofinancement issu de la vente des sites ne représenterait qu'une fraction de la dépense à engager.

De surcroît, dans le cadre de la vente de Cannes-Écluse, il conviendrait de prévoir un nouveau lieu d'accueil du centre national de formation des unités cynophiles (CNFUC)⁵¹, du centre national d'éducation physique et sportive (CNEPS) et du Centre national de formation aux techniques de transmission (CNFTT). Les deux premiers centres nécessitent, eu égard aux contraintes inhérentes⁵² à l'accueil de nombreux chiens et à la nécessité d'avoir d'importantes installations sportives, un éloignement des habitations et un espace suffisant. La mission n'a pas pu étudier les hypothèses de relocalisation de ces trois institutions, mais il peut être envisagé une implantation sur le site de Nîmes du CNEPS et du CNFTT et une nouvelle réflexion sur la création d'un centre commun de formation des unités cynophiles de la police nationale et de la gendarmerie.

2.2.2. La seconde variante « petite académie de police » : la création à Lyon d'un site pouvant accueillir tous les élèves commissaires et officiers ainsi que les gardiens du CFPN de Chassieu et les stagiaires de la PTS

2.2.2.1. Le dispositif

Dans cette seconde hypothèse il convient, contrairement à la précédente, de ne pas accueillir les élèves gardiens formés au niveau national mais seulement les 60 gardiens formés annuellement par la DIRF SE, actuellement sur le site de Chassieu. Les autres élèves-gardiens continueraient à être formés physiquement dans les ENP mais rien ne s'oppose à ce que l'académie participe au contenu de la formation et anime le réseau des formateurs (cf. première partie sur l'éclatement de la gouvernance de la formation dans la police), selon le principe que l'académie doit participer à la mise en cohérence des stratégies pédagogiques au sein de la formation de la police. Cette hypothèse, à l'évidence, ne revêt pas la même signification symbolique ou politique que la "grande académie".

⁵⁰ Audit Quadrim demandé par l'ENSP, mars 2013.

⁵¹ Cf. l'étude menée par l'IGA, l'IGPN et l'IGGN sur une mutualisation de la formation cynophile avec la gendarmerie nationale sur le site de Gramat (2012).

⁵² Les pollutions sonores générées par l'accueil de nombreux chiens avaient entraîné des conflits de voisinages aux abords de Cannes-Écluse.

LE NOMBRE TOTAL DE STAGIAIRES/ JOURS

	Corps actif de la police			Corps de la police technique et scientifique	ADS et cadets de la République formés à Chassieu	CPI	Auditeurs		Total
	Initiale	Continue	Total				Nationaux	Internationaux	
Nb stagiaires/ jours	485 ⁵³	130	615	190	195	40	30	40	1 110

Source : mission

Les besoins en personnels administratifs ont été fixés à 300 personnes. Pour ce faire la mission a pris en compte le nombre d'ETPT dont dispose actuellement l'ENSP, à savoir 284 auquel il convient d'ajouter les formateurs de la DIRF sud est à savoir 20. Ce nombre a été arrondi à 300 ETPT.

Dans le cadre des études préliminaires au lancement du projet de construction de l'académie de police, il conviendrait, d'une part, de mesurer précisément les gains d'ETPT que peut faire réaliser cette mutualisation des services notamment pédagogique et, d'autre part, d'entreprendre une réflexion l'externalisation des fonctions supports.

LA SURFACE ET LE COUT DE CONSTRUCTION DES BATIMENTS PEDAGOGIQUES, D'HEBERGEMENT ET D'ACTIVITE PHYSIQUE (STADE ET STAND DE TIR) AINSI QUE DES LOCAUX DE RESTAURATION ET D'ADMINISTRATION POUR 1 410 PERSONNES.

		Pédagogique		Restauration		Sport et tirs		Hébergement		Administration	
	Effectifs	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)
Corps actifs de la police	615	13 376	27 822 600	1 550	3 564 540	1 568	3 920 625	11 993	35 436 398	-	-
dont formation initiale	485	10 549	21 941 400	1 222	2 811 060	-	-	9 458	27 945 778	-	-
dont formation continue	130	2 828	5 881 200	328	753 480	-	-	2 535	7 490 621-	-	-
ADS et cadets de la république	195	4 241	8 821 800	491	1 130 220	497	1 243 125	3 803	11 235 931	-	-
Corps de la PTS	190	4 133	8 595 600	479	1 101 240	-	-	3 705	10 947 830	-	-
CPI	40	870	1 809 600	101	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Auditeurs	70	1 523	3 166 800	176	405 720	-	-	1 365	4 033 411	-	-
dont nationaux	30	653	1 357 200	76	173 880	-	-	585	1 728 605	-	-
dont internationaux	40	870	1 809 600	101	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Services administratifs	300	-	-	756	1 738 800	-	-	-	-	5 220	14 730 840
Total	1 410	24 143	50 216 400	3 553	8 172 360	2 065	5 163 750	21 645	63 958 376	5 220	14 730 840

Source : mission

La superficie SHON serait seulement de **56 626 m²** avec une estimation du coût de la construction (hors étude et mobilier) **de 142 241 726€** (ou 118 M€ sans l'hébergement, cf. infra).

⁵³ 2 825 gardiens – 2 400 + 60 = 485

2.2.2.2. Le bilan coût avantages

a) Avantages : unification de la pédagogie et mixité des élèves

Cette hypothèse présente des avantages. D'un coût moindre que la précédente, elle permet toutefois de maintenir le principe d'un creuset de formation commun, même si une partie seulement des gardiens y sont formés. Le symbole est ainsi maintenu. En tout état de cause, l'académie de police, sous ce format, pourrait accueillir la cérémonie de fin de formation de tous les corps représentant ainsi un symbole fort de l'unité de la police nationale.

L'ensemble des autres avantages développés dans l'hypothèse « grande académie » peuvent être repris.

b) Inconvénients

Le coût de l'opération « petite académie » demeure conséquent dans le contexte budgétaire actuel, représentant 158% des autorisations d'engagement en matière d'investissement immobilier de la police nationale du programme 176 (cf. infra sur les marges de manœuvre immobilières), hors recettes issues de l'hypothétique vente de St-Cyr et de Cannes-Écluse (au mieux 70% de 30 M€⁵⁴ soit 21 M€), opérations qui, en tout état de cause, ne sauraient être concomitantes. On ne peut vendre les sites de l'ENSP avant d'avoir achevé la construction de l'académie puisqu'il faut garantir la continuité des recrutements et de la formation des élèves. A titre de comparaison, la construction neuve d'un simple commissariat représente entre 5 et 15 M€.

Le coût global de cette hypothèse peut être diminué en supprimant l'hébergement des commissaires et des officiers dans le cadre des formations initiales. Il n'existe en effet pas d'obligation juridique dans le statut de ces corps justifiant leur hébergement, la formation se déroulant sous le régime juridique de l'externat, l'hébergement étant un avantage accordé par l'administration.

En revanche, il est nécessaire de conserver une capacité d'hébergement pour :

- les personnels de la PTS qui connaissent actuellement des difficultés de logement récurrentes en région lyonnaise relayées par les organisations syndicales ;
- les gardiens afin de conserver un esprit de cohésion entre eux et dans un esprit de justice sociale ;
- les ADS et les Cadets de la République, eu égard à la faiblesse de leur rémunération ne leur permettant pas d'accéder au parc immobilier privé ;
- les formations continues où les rotations plus rapides peuvent justifier le maintien de chambres et même générer des recettes (comme le fait actuellement l'ENSP) ;
- pour les auditeurs afin de demeurer attractif dans le domaine du marché de la formation.

⁵⁴ Mais la mission rappelle sa recommandation de procéder à un réexamen de la valorisation des deux sites.

**VARIANTE D'UNE CONSTRUCTION DE BATIMENTS POUR 1 410 PERSONNES SANS HEBERGEMENT
POUR LES OFFICIERS ET LES COMMISSAIRES AU TITRE DE LA FORMATION INITIALE.**

	Effectifs	Pédagogique		Restauration		Sport et tirs		Hébergement		Administration	
		Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)	Shon (m ²)	Coût des travaux (€)
Corps actifs de la police	615	13 376	27 822 600	1 550	3 564 540	1 568	3 920 625	3 705	10 947 830	-	-
dont formation initiale	485	10 549	21 941 400	1 222	2 811 060	-	-	1 170	3 457 210	-	-
dont formation continue	130	2 828	5 881 200	328	753 480	-	-	2 535	7 490 621	-	-
ADS et cadets de la république	195	4 241	8 821 800	491	1 130 220	497	1 243 125	3 803	11 235 931	-	-
Corps de la PTS	190	4 133	8 595 600	479	1 101 240	-	-	3 705	10 947 830	-	-
CPI	40	870	1 809 600	101	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Auditeurs	70	1 523	3 166 800	176	405 720	-	-	1 365	4 033 411	-	-
dont nationaux	30	653	1 357 200	76	173 880	-	-	585	1 728 605	-	-
dont internationaux	40	870	1 809 600	101	231 840	-	-	780	2 304 806	-	-
Services administratifs	300	-	-	756	1 738 800	-	-	-	-	5 220	14 730 840
Total	1 410	24 143	50 216 400	3 553	8 172 360	2 065	5 163 750	13 358	39 469 808	5 220	14 730 840

Source : mission

La superficie SHON serait de 48 339 m² moyennant un coût de construction (hors étude et mobiliers) de 117 753 158 €.

Dans l'hypothèse où l'hébergement ne serait plus assuré pour les commissaires de police et les officiers, le volume de SHON nécessaire est diminué de 8 287 m² (48 339m² au lieu de 56 626 m²) et le coût de la construction est réduit de 24 488 568 € (117 753 158 € au lieu de 142 241 726 €). Dans cette option 400 personnes devront trouver à se loger dans l'agglomération ; or le Carré de Soie intègre également, à l'horizon de 2030, la création de 700 000 m² de logements supplémentaires.

Il serait toutefois regrettable qu'un projet aussi ambitieux que l'académie de police soit amputé dès la phase initiale de sa capacité d'hébergement. En effet, les bâtiments constituent également une réserve immobilière permettant, par des adaptations ultérieures, de répondre aux besoins pouvant s'exprimer dans 10 ou 15 ans.

2.2.3. Les deux variantes "grande et petite académie" soulèvent des problèmes de fond

Le premier inconvénient commun de ces deux scénarios est à l'évidence leur coût. Même si la "petite académie" est significativement moins chère que la "grande académie", et même si l'on renonce à l'hébergement des élèves-commissaires et des élèves-officiers dans ce contexte, le coût d'investissement initial engloutirait littéralement le budget d'investissement immobilier de la police qu'il faudrait abonder substantiellement.

Le tableau suivant, qui retrace les dépenses immobilières du programme 176 pour 2014, donne une idée des ordres de grandeur :

En M€	PN	
	AE	CP
Loyers (hors loyers budgétaires)	66,6	70,8
Entretien (hors fluide et énergie)	37,2	37,2
Investissement	89,3	127
Subvention aux CT pour construction	0,0	0,0
Total	193,1	235

Source : DEPAFI

Même en étalant la dépense sur plusieurs exercices, on voit que la capacité d'investissement de la police nationale ne permet pas de faire face aux deux variantes "académie". **La "grande académie" représenterait un investissement équivalent à plus de quatre fois les autorisations d'engagement pour 2014 et la petite académie plus d'une fois et demi.**

Des opérations majeures lancées sur les exercices antérieurs sont encore en cours d'achèvement et consomment de l'investissement, comme les travaux des commissariats du Raincy, d'Evry, de Sevran, des Mureaux et le relogement de la DRPJPP aux Batignolles. A cela s'ajoute le lancement des travaux ou des études relatif à l'hôtel de police de Paris XIII^e, des commissariats de Livry-Gargan, de Marseille X^e et de Saint-Chamond. Il faut également tenir compte de l'achèvement des études pour le cantonnement CRS de Pondorly et, pour la PTS, de la question du relogement de l'INPS.

Enfin, la création de la DGSI et l'augmentation afférente de ses effectifs (432 ETP en plus étalés de 2013 à 2018) posent la question du maintien du site de Levallois qui ne sera pas, à terme, en mesure d'accueillir les effectifs supplémentaires, même en déménageant les services centraux de la DCCRS, qui ne résoudrait le problème qu'à court terme. Une opération immobilière d'ampleur sera là aussi nécessaire.

Le deuxième obstacle est lié à l'incertitude du périmètre hors police nationale de la future académie. Les hypothèses traitées par la mission et les calculs qu'elle a réalisés ne tiennent compte que de l'information mobilisable à la DGPN et à l'ENSP. Or cette information concerne très largement la question de la formation initiale des policiers, dans une moindre mesure les questions de formation continue, mais il n'existe quasiment pas d'éléments permettant de quantifier les activités futures de l'académie dans le domaine de la sécurité au sens large tel que l'entendait la lettre de mission.

La mission n'est pas en mesure de proposer des projections en termes de journées-stagiaires pour la formation de policiers municipaux, d'agents de la sécurité privée et de policiers étrangers (sauf pour les auditeurs déjà accueillis à l'ENSP pour lesquelles la mission a repris les chiffres actuels de l'école) qui sont censées être au cœur du projet d'une académie de police, augmentant ainsi l'incertitude sur les coûts et les besoins immobiliers. Sur ces sujets, la réflexion au sein du ministère de l'Intérieur (et de ses dépendances) est encore limitée car celui-ci est confronté à des priorités plus urgentes découlant des contraintes de formation, initiale notamment, de ses propres corps de policiers.

Le troisième obstacle découle du précédent et relève des attentes du Grand Lyon pour accepter de mettre un terrain à disposition au Carré de Soie. En effet, c'est précisément sur l'impact économique et sociologique du périmètre hors police nationale que les attentes du Grand Lyon sont les plus problématiques pour le ministère. La communauté urbaine n'acceptera de contribuer à l'opération que si la plus-value pour Lyon revêt une dimension internationale, en tout cas européenne. Une académie dont seules les formations initiales et continues de la police française sont à peu près définies ne remplirait pas cette condition. Aux yeux du Grand Lyon, une académie de police viable constitue une institution dont le centre de gravité se situe largement au-delà des seuls besoins de formation de la police : lieu qui attire des chercheurs ou universitaires européens sur des sujets "sécurité intérieure", stagiaires venant assister à des formations sur catalogue ou sur mesure (on pense aux polices municipales et à la sécurité privée)⁵⁵, visiteurs sur des séjours de courte durée venant participer à des séminaires ou des colloques, etc.

Afin de lever ces obstacles, au-delà de la question financière, il convient que le ministère entreprenne une réflexion sur la stratégie globale de la formation de la police nationale. Comme le développe la première partie, celle-ci est de qualité mais éclatée entre des lieux et des échelons de décision différents et n'obéit pas à une stratégie d'ensemble, elle pose donc des questions de gouvernance. Elle n'intègre que peu la question des partenariats extérieurs à la police (on peut certes citer les accords avec le CNFPT sur les formations techniques en matière de gestes d'intervention et d'armes au bénéfice de formateurs destinés à enseigner à des policiers municipaux ou le travail réalisé par CIVIPOL, mais il s'agit d'exemples isolés). Elle n'a pas réussi à développer suffisamment l'activité de recherche et le rayonnement scientifique, comme le montre l'exemple de l'ENSP malgré ses efforts avec la création du conseil scientifique. Enfin, les formations, en particulier pour le CEA et le CC, sont généralement dispensées par des policiers pour des policiers⁵⁶, ce qui tend à accentuer le repli de la police sur elle-même.

Il est donc nécessaire que les instances en charge de la formation de la police développent une stratégie d'ensemble cohérente, et qu'elles tentent de répondre aux questions soulevées avant de lancer le projet d'une académie de police que sa nature même destine à dépasser les frontières de la police.

Recommandation n°2 : Préalablement au lancement d'une académie de police, définir les objectifs que cette structure devra atteindre en termes de qualité de formation, de recherche et de partenariat avec le monde universitaire.

En tout état de cause, même en l'absence d'académie de police, la direction générale de la police nationale doit inciter et animer la constitution d'un véritable réseau entre toutes les écoles de formation. Ce réseau doit permettre de définir en commun des doctrines pédagogiques communes à l'ensemble des corps (actifs, PTS et administratifs) de la police, de mutualiser des moyens d'enseignement et de développer des programmes de recherche.

Recommandation n°3 : Constituer et animer un véritable réseau des écoles de formations.

⁵⁵ De ce point de vue, la réforme de la formation continue entreprise par l'ENA constitue un exemple à suivre. L'ENA s'est ainsi largement "diversifiée" en développant des activités bien au-delà de la scolarité des énarques. A titre d'exemple, la vente de formations à des partenaires publics ou privés progresse régulièrement depuis 2005 pour atteindre en 2013 un montant de 2,6 M€ (hors masters).

⁵⁶ Cf. entretien avec Mme Marie-France Moneger, directrice de l'IGPN du 20 mars 2014 : "Les permanents qui conçoivent les contenus pédagogiques sont presque tous policiers, il faut ouvrir sur l'extérieur et sur la société civile".

2.3. A MOYEN TERME, LE REGROUPEMENT PARTIEL DES ELEVES DANS UN ETABLISSEMENT EXISTANT POURSUIVANT LE MOUVEMENT DEJA ENGAGE DE RATIONALISATION DE L'ENSP EST LA SOLUTION LA PLUS ADAPTEE.

2.3.1. Première variante : regroupement des élèves commissaires et officiers sur le site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or ainsi que le personnel de la PTS.

Dans le cadre de la rationalisation et de la mutualisation des moyens afférents à l'ENSP, il pourrait être envisagé de transférer la formation des officiers de police sur le site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Il serait également nécessaire d'intégrer la formation « tronc commun » des personnels de la PTS dans cet établissement. Afin de réaliser des économies, le site de Cannes-Écluse serait vendu (cf. supra) et l'établissement public réduirait le nombre de postes sur les missions d'administration et de soutien.

LE NOMBRE TOTAL DE STAGIAIRES / JOURS

	Corps actif de la police (officiers et commissaires)		Corps de la police technique et scientifique	ADS et cadets de la République	CPI	Auditeurs		Total
	Initiale	Continue				Nationaux	Internationaux	
Nb stagiaires/jours	425	130	190	0	40	30	40	855

Source : mission

2.3.1.1. Le dispositif

L'ENSP occupe, sur le site de la commune de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, une surface de 42 930 m². Les fonctions pédagogiques, l'hébergement et la restauration sont centrés pour l'essentiel sur trois bâtiments.

La surface disponible constructible sur le site est limitée.

- une première zone, la plus importante offre une superficie rectangulaire de 68 m x 25 m. « *N'étant pas limitée par le PLU, la SHON à inscrire dans le polygone mentionné pourrait théoriquement occuper la totalité du polygone, soit 1 700 m² sur un niveau⁵⁷* » ;
- une seconde zone moins importante dont les dimensions sont voisines de 50 m x 11m. « *L'emprise au sol serait donc de 11m x 43m = 473 m²* ».

⁵⁷ Etude de faisabilité d'un transfert éventuel de formations de l'école nationale supérieure des officiers de police à l'école nationale supérieure de la police à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or du SGAP du Sud-Est – novembre 2010 - page 53.

LES SURFACES ET LE NOMBRE DE PLACES ACTUELLES DU SITE

	Enseignement		Restauration		Hébergement		Services administratifs	
Bâtiments	Surface SUA	Nbre d'élèves	Surface SUA	Nbre d'élèves	Surface SUA	Nbre d'élèves	Surface SUA	Nbre d'élèves
Bâtiment École	1665	522	835	264	667		1026	
L'internat	180	40			1 335	118	626	
La résidence « formation continue »	193	90			1 131	50	204	
Capacité totale	2 038	652	835	264	3 133	168	1 856	0

Source : ENSP/mission

Un premier constat s'impose : les capacités d'accueil dans les locaux d'enseignement sont supérieures au ratio de 15m² préconisé par le SGAMI Sud-Est. Cela peut s'expliquer par le fait que les trois amphithéâtres de l'ENSP représentent à eux seuls une capacité d'accueil de 340 élèves. Or l'essentiel de la formation est délivrée, pour des raisons de pratiques pédagogiques, à des groupes de 10 à 20 élèves.

Pour permettre d'accueillir un volume de 855 élèves ou stagiaires, le site doit augmenter la capacité de ses locaux pédagogiques pour recevoir 203 personnes supplémentaires, représentant un besoin de SUA de 3 045 m², soit 4 415 m² de SHON (3 045 x 1,45) pour un coût TTC de 9 183 200 € (4 415 x 2 080 €).

Malheureusement les contraintes de constructibilité sont limitées à 1 700 m² (SHON). Ce volume permettrait d'accueillir :

- 76 élèves en prenant en compte le ratio de 15 m² par élève ;
- 162 élèves en abaissant ce ratio à 7 m² par élève.

Pour pallier le manque de surface constructible, certains locaux d'hébergement pourraient être convertis en locaux d'enseignement. Ainsi, l'internat avec une surface SUA de 1 335 m² pourrait recevoir entre 85 élèves (ratio de 15 m²) et 191 élèves (ratio de 7 m²) pour un coût de 4 026 360 € (1 335 m² * 1,45 = 1 936 m² SHON * 2 080€).

En revanche, les nouvelles chambres de la « résidence continue » devraient être conservées afin d'héberger les personnels de la PTS ainsi que les différents auditeurs.

Un second constat concerne les limites des capacités d'hébergement du site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or : 168 chambres individuelles seulement. Dans le cadre de cette hypothèse, il devrait être envisagé de supprimer progressivement, au fur et à mesure de l'augmentation du volume des promotions d'officiers, l'hébergement des élèves commissaires et officiers.

Cette disposition devra faire l'objet d'une large concertation avec les organisations syndicales concernées. Elle suppose également que soit entreprise dès maintenant une étude sur le marché locatif afin de préparer des accords entre l'ENSP et des bailleurs publics et privés, afin de pouvoir être en mesure de proposer des logements aux élèves à des tarifs modérés dès 2017, comme le fait l'ENA à Strasbourg.⁵⁸ Dans le cas de l'ENSP, il conviendrait

⁵⁸ L'école a ainsi passé des accords avec différents bailleurs. Par exemple, avec la résidence "Charles de Foucault" (branche logement social de la ville de Strasbourg) qui accorde un droit réservataire prioritaire sur le parc de Broglie pour soixante

de cibler les communes de Lyon et aussi d' Écully qui, malgré sa taille, est une ville assez étudiante. Le SGAMI, en lien avec l'ENSP, pourrait se charger de cette prospection. Il est probable que le marché locatif à Saint-Cyr soit inadapté (trop cher et trop rare), mais l'étude devra confirmer ce point.

Recommandation n°4 : Demander au SGAMI Sud-Est en liaison avec l'ENSP de réaliser une étude prospective sur le marché locatif pouvant accueillir les élèves.

Par ailleurs cette mesure devrait être compensée par un accroissement de la capacité des parkings. En effet, l'établissement devra faire face à un accroissement conséquent des flux de véhicules. Actuellement, la place d'armes sert de parking.

Le SGAMI SE avait d'ores et déjà envisagé cette éventualité dans le cadre du rapport précité de novembre 2010. Les travaux proposés doivent permettre de recevoir 150 véhicules dans un espace souterrain, sous la place d'arme, de 4 000 m² de SHON pour 2 750 000 € de travaux (évaluation 2010).

2.3.1.2. Le bilan

a) Avantages

Cette proposition a l'avantage de présenter un coût financier nettement inférieur aux projets de type "académie" : 15 959 560 € (9 183 200 € + 4 026 360 € + 2 750 000 €).

Coûts des différentes hypothèses de constitution d'une académie de police sur la plaque lyonnaise

Coûts « Saint Cyr renforcé »	Coûts « grande académie »	Coûts « petite académie »	Coûts « petite académie sans hébergement »
15 959 560 €	363 995 314 €	142 241 726 €	117 753 158 €

Source : mission

Elle permet également de poursuivre l'action de rationalisation par l'ENSP des fonctions pédagogiques et supports en regroupant l'ensemble du personnel administratif sur un site unique.

Dans le cadre du maintien du mode de fonctionnement actuel la réorganisation de l'ENSP sur un site unique aurait pour effet de supprimer de 96 à 98 postes, sur un total de 303 agents, soit :

- 6 postes en matière de formations ;
- 9 à 10 postes en matière de direction et d'administration ;
- 81 à 82 postes en matière de soutien et de logistique.

studios facturés 460€ mensuels tout compris incluant une réduction de 20% par rapport au tarif public. Un autre exemple est l'accord avec un bailleur privé "Victoria Garden" qui propose des studios à 630€ mensuels pour lesquels une ristourne de 130€ est accordée si suffisamment de studios ont trouvé preneur. Enfin, l'ENA facilite les colocations interpromotions, ce qui diminue le coût pour les locataires. Une personne dans l'équipe administrative se consacre entièrement aux questions de logement des élèves. L'école fait l'intermédiaire entre les bailleurs et les élèves mais n'apporte pas de cautionnement ni de garantie de loyer.

La valorisation de cette réduction d'effectifs a été estimée, par l'ENSP, entre 5 394 338 € et 5 414 370 €.

Par ailleurs, en matière de dépenses de fonctionnement, le regroupement des deux sites serait de nature à générer une économie annuelle de 714 301 €.

Enfin, la réunion des deux sites aurait pour conséquence de supprimer le programme annuel d'investissement de 250 000 € destiné à Cannes-Écluse.

En conclusion, la mutualisation pourrait générer 6 358 639 € d'économie.

La constitution de la doctrine pédagogique afférente aux commissaires et aux officiers en sera également facilitée.

Enfin elle autorise l'intégration du personnel de la PTS, qui présente aussi des avantages symboliques répondant au besoin de reconnaissance des corps de la PTS, dans l'école des officiers et des commissaires.

SOLDE DES OPERATIONS DE RESTRUCTURATION DU SITE DE SAINT-CYR-AU-MONT-D'OR

Coût de l'aménagement	Recettes de la vente de Cannes-Écluse	Solde (après récupération de 50 % du prix de vente⁵⁹)
15 959 560 €	12 000 000 €	9 959 560 €

Source : mission

b) Inconvénients

Cette proposition ne permet pas, contrairement au personnel de la PTS, d'intégrer les gardiens, ni les ADS et cadets. Même les 60 gardiens formés annuellement à la DIFR SE ne peuvent, du fait de l'étroitesse de l'immobilier, intégrer l'école historique de la police.

L'absence du corps d'encadrement et d'application dans les locaux de l'ENSP peut avoir pour effet de relancer la demande des officiers sollicitant la fusion de leurs corps avec celui des commissaires. Les syndicats du corps des commissaires ont d'ailleurs fait part de leur réserve quant au seul regroupement des officiers et des commissaires sur un même site.

2.3.2. Deuxième variante : réunion des élèves commissaires et officiers ainsi que les personnels de la PTS sur le site de Cannes-Écluse

Bien que cette hypothèse ne relève pas stricto sensu du cadre de la lettre de la mission, il est apparu indispensable de l'intégrer, même succinctement, dans le raisonnement afférent à la constitution de l'académie de police.

⁵⁹ Rappel : le mécanisme du compte d'affectation spéciale géré par France Domaine garantit un retour de 50% de la vente au ministère concerné, avec la possibilité de 20% supplémentaire (exonération du "préciput mutualisation" si le projet a une dimension interministérielle).

Cette variante est en effet le pendant de la proposition précédente. Il pourrait être envisagé de regrouper la formation des officiers, des commissaires et des personnels de la PTS sur le site de Cannes-Écluse.

Le centre de formation des officiers de police occupe une superficie de 160 000 m² environ (la superficie totale du site est de 17 hectares desquels il faut déduire la surface affectée aux autres centres de formation hébergés sur le site, cf. supra) avec une surface bâtie de 33 477 m² et 126 675 m² de surface constructible.

SURFACE PAR FONCTIONS DU SITE ACTUELLEMENT

	Enseignement	Centre de documentation	Entraînement physique	Restauration	Hébergement	Services généraux	Services techniques
<u>Surfaces SUA (m²)</u>	3 422,24	129,2	2481	945,63	6 186,63	4 046,23	1 770,6

Source : mission

a) Avantages

L'avantage majeur de cette solution réside dans le potentiel du site. Il a une plus grande capacité d'accueil que St-Cyr et éviterait donc la question de l'externalisation de l'hébergement à terme qui se pose inéluctablement dans l'hypothèse précédente.

Par ailleurs, il se trouve sur la plaque parisienne, laquelle, si le site était fermé, ne disposerait plus de centre de formation après la fermeture de Gif-sur-Yvette (DGPN, hors PP).

b) Inconvénients

Le site dispose de nombreux bâtiments dédiés à l'hébergement avec une capacité de 502 chambres. Malheureusement de construction ancienne, elles ne permettent plus d'accueillir les élèves dans des conditions satisfaisantes de confort et de sécurité. La direction du site a donc décidé d'affecter deux chambres par élève. Par conséquent pour accueillir les futurs élèves, il conviendrait de réhabiliter intégralement les bâtiments d'hébergement. Ce qui représenterait pour les 6 186 m² SUA, 23 763 519 €⁶⁰.

Par ailleurs, le site souffre d'un défaut d'entretien et de modernisation tel que la remise à niveau de l'ensemble des bâtiments serait particulièrement longue et onéreuse, évaluée à 22 M€. En regard à l'ampleur des rénovations à réaliser, le site pourrait ne pas être en capacité d'accueillir tous les élèves durant l'engagement des travaux.

Le seul coût de la réhabilitation des locaux représenterait donc plus de 45 M€

Le site est également assez éloigné des centres universitaires, pénalisant son attractivité comme centre de recherche et de développement pour les auditeurs et les intervenants étrangers. Il est mal situé, peu accessible par les transports en commun (gare SNCF de Montereau puis quinze minutes de voiture).

⁶⁰ (6 186m² * 1,3)*2 955€.

Ce scénario soulève en outre des difficultés politiques évidentes (réaction du maire de Lyon et des autres élus concernés au départ de l'école des commissaires de la région lyonnaise et à la vente du site historique dans lequel sont formés les commissaires).

En conclusion plusieurs hypothèses sont possibles.

La création d'une 'grande' ou d'une 'petite' académie de police à Lyon représente, dans un contexte budgétaire très contraint, un lourd investissement. Pour autant, il s'agit là d'un véritable placement d'avenir destiné à dorer la France d'une vitrine à l'international sur son savoir-faire en matière de sécurité, mais surtout d'un formidable outil de formation, d'apprentissage et de recherche au profit de tout le personnel de la police. Enfin, la dynamique créée par cette grande institution serait également de nature à faire émerger une réelle gouvernance de la formation, indispensable pour permettre de répondre aux enjeux de sécurité des prochaines décennies.

La réunion des commissaires et des officiers à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or constitue une étape vers la création d'une académie de police. Mais elle ne permet pas vraiment le développement d'une culture commune et l'émergence d'un creuset unique de la pédagogie de la police. Au contraire, elle est de nature à raviver les demandes reconventionnelles de fusion des corps entre les commissaires et les officiers. Cette option, qui est soutenable budgétairement à court terme, est économiquement peu satisfaisante à long terme. En effet, elle conduit à mettre en œuvre de lourds travaux dans un site dont le potentiel d'extension est très limité. Tout agrandissement devra nécessairement conduire à recourir à un autre site et donc à de nouveaux investissements.

La mission exprime une préférence raisonnée pour le scénario consistant à regrouper la formation des officiers et des commissaires sur le site de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, sous réserve de respecter quelques conditions visant à résoudre les problèmes décrits par le rapport de la directrice de l'ENSP en 2010, plus particulièrement en abandonnant le principe de l'internat qui n'a pas de justification juridique. L'académie reste le grand projet de réforme de la formation de la police, mais il n'est pas soutenable budgétairement à court terme. Il exigerait aussi une réflexion de fond sur l'organisation de la formation (cf. supra, première partie) et sur les partenariats hors périmètre police afin de donner du contenu à l'académie en tant que tête de réseau d'une grande institution de formation dans le domaine de la sécurité intérieure.

En tout état de cause, il convient de créer une véritable synergie d'action à toutes les structures chargées de la formation au sein de la police nationale. Il est en effet devenu indispensable pour répondre aux enjeux de sécurité des prochaines décennies, de fournir à tous les acteurs de sécurité intérieure (hors gendarmerie dans le cadre de ce rapport) une formation homogène, adaptée aux besoins des différents corps et évolutive pour faire face aux nouvelles menaces. À défaut de pouvoir réunir tous les acteurs de la formation sur un site unique du type « académie de police », il faut développer, sous la gouvernance de la DRCPN, un véritable réseau « immatériel » d'échange et de coordination. Celui-ci doit permettre notamment d'harmoniser le discours pédagogique, de construire une doctrine commune et de mutualiser des moyens affectés à la recherche. Ce réseau doit permettre à la DGPN de faire émerger une vision prospective de son activité et donc de ses besoins en termes de formations initiale et continue.

Recommandation n°5 : La DRCPN doit développer et animer un véritable réseau des « écoles de police » permettant de définir une doctrine pédagogique commune à tous les corps, de développer des moyens de recherche et d'étude et d'élaborer une vision prospective de l'activité de la police nationale.

Cette logique de réseau bénéficie par ailleurs d'une perspective nouvelle dans le cadre de l'expérimentation des nouveaux schémas directeurs immobiliers et de la réflexion menée par la DGAEP sur les mutualisations entre écoles de service public. Dans ce cadre, l'ENSP pourrait bénéficier d'une mutualisation avec les autres écoles publiques implantées sur le territoire lyonnais.

Recommandation n°6 : La mission suggère que l'ENSP suive l'expérimentation de réforme du schéma directeur immobilier afin d'évaluer les possibilités de mutualisation avec les écoles de service public qui sont implantées dans l'agglomération lyonnaise (IRA, école nationale des contrôleurs du Trésor public...)⁶¹.

⁶¹ L'agglomération lyonnaise accueille plus de dix écoles de service public, cf. *Rapport sur la formation initiale des fonctionnaires de l'Etat dans les écoles de service public*, IGA/Cegefi, novembre 2011.

CONCLUSION

En conclusion du présent rapport, la mission souhaite attirer l'attention du ministre sur une contradiction inhérente au sujet.

D'un côté, les conditions administratives et économiques ne sont pas réunies pour lancer à court terme le projet d'une grande (ou 'petite', si l'on reprend les scénarios proposés par les inspecteurs) académie de police sur le Grand Lyon. Les questions de gouvernance stratégique de la formation et les incertitudes relatives au périmètre hors police (en particulier la nature et la qualité des prestations de formation continue destinées au public non policier, comme les polices municipales et les cadres de la sécurité privée, mais aussi la thématique de la recherche et du rayonnement international) rendent prématurée la programmation d'un tel investissement. La question des coûts constitue elle aussi un obstacle majeur, et la mission se refuse à la contourner en proposant un partenariat public privé (PPP) qui démultiplierait le coût global pour l'État tout en donnant l'illusion budgétaire d'une trajectoire soutenable annuellement⁶². Pour ces raisons, la mission exprime une préférence raisonnée pour un scénario consistant à rapatrier sur Saint-Cyr-au-Mont-d'Or la formation des élèves officiers et à se défaire du site de Cannes-Écluse.

Mais de l'autre côté, le projet d'académie en soi reste un objectif à long terme qui pourrait aider la police nationale à résoudre une partie des problèmes afférents à la formation des policiers. **Or la solution proposée par la mission engendre une irrationalité économique à moyen ou long terme** : même si les dépenses engagées pour réaliser le scénario Saint-Cyr-au-Mont-d'Or restent nettement inférieures à celles des autres scénarios (les dépenses moins les économies de mutualisation représentent un peu moins de 10 M€, sans compter le retour donné par France Domaine sur la vente de Cannes-Écluse si le ministère s'en sépare), elles constituent des dépenses qui sont perdues d'un point de vue économique si le ministère s'engage un jour dans le projet d'académie à plus long terme. En effet, quel que soit le périmètre de la future académie, celle-ci sera, en principe, située dans le Grand Lyon et ne pourra plus être accueillie sur le site de St-Cyr qui est trop étroit. A cela s'ajoute que le temps joue contre le ministère car les coûts de construction risquent d'augmenter dans les années qui viennent : le coût de construction sur le terrain proposé⁶³ par le Grand Lyon, sur le site de développement du Carré de Soie, ne peut qu'augmenter au fur et à mesure que les projets se réalisent sur ce site ; pour le moment, on est au début de la phase d'aménagement et la mission a tablé sur des coûts au mètre carré qui exploseront en toute probabilité d'ici quelques années.

⁶² La mission renvoie aux travaux des sénateurs MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli (*Les contrats de partenariat, des bombes à retardement ?*, Rapport d'information du Sénat, juillet 2014). Pour l'ensemble des collectivités publiques, les PPP représentent une dépense de 34 milliards d'euros de 2004 à 2012. Les sénateurs estiment que le coût moyen de financement d'un investissement en PPP est de cinq fois supérieur à celui d'un financement budgétaire.

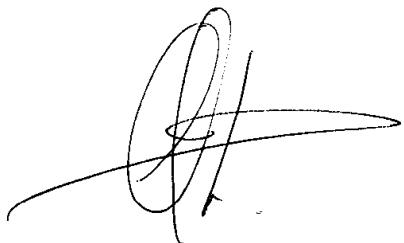
⁶³ La mission rappelle qu'il s'agit d'une possibilité évoquée par le directeur général du Grand Lyon qui nécessite une validation politique.



Olivier DIEDERICHS
Inspecteur général d'administration



Marc BAUDET
Contrôleur général



Pascal MATHIEU
Administrateur civil,
Chargé de mission à l'IGA



Pierre MONTASTIER
Commissaire divisionnaire

ANNEXES

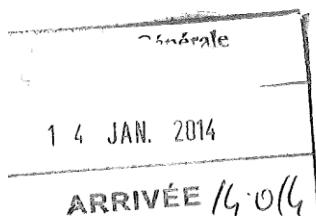
ANNEXE 1 : LA LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 3 : DONNEES SURFACIQUES ET ECONOMIQUES DU SGAMI DU SUD EST

ANNEXE 4 : PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT DU CAS (P723)
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

ANNEXE 1 :
LA LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Préfet, Directeur du cabinet

Paris, le 10 JAN. 2014

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur l'inspecteur général, chef du service de l'Inspection générale de
l'Administration

OBJET : mission de préfiguration du projet d'académie de police à Lyon.

En application du décret du 24 décembre 2012, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, modifiant le décret du 20 avril 2008 portant création de l'École Nationale Supérieure de la Police (ENSP), établissement public administratif dont le siège est situé à Saint Cyr-au-mont-d'Or (69), l'ENSP a vu sa compétence étendue aux formations professionnelles, initiale et continue, des commissaires et des officiers de police. Ce rapprochement a été réalisé en maintenant les sites de Saint Cyr-au-Mont-d'Or, chargé de la formation du corps de conception et de direction et de Cannes Ecluse (77), pour celle du corps de commandement.

Le maintien des deux sites -dont l'un est particulièrement dégradé- ne permet pas de réaliser des économies d'échelle optimales et surtout de mettre en place des formations à chacun des métiers de manière suffisamment cohérente et coordonnée. A la suite des Assises de la Formation de février 2013, les formations initiales de ces deux corps vont connaître de profondes modifications (professionnalisation, individualisation, diminution de la durée pour certains) qui rendent encore plus pertinentes les mises en synergie.

Celles-ci permettront d'élaborer des actions de formations, plus concrètes, mieux adaptées aux réalités de terrain, prenant en compte la chaîne hiérarchique par, notamment, des mises en situation partagées.

Dans ce contexte, le regroupement pour la première fois en France, au sein d'une même structure de formation des trois corps actifs de la police nationale, permettrait d'assurer une formation (initiale et continue) parfaitement cohérente de l'ensemble de la chaîne hiérarchique pour une meilleure efficacité opérationnelle.

Dans cet esprit, l'idée de réaliser une académie de police sur un site unique (idée avancée dès 2010) continue à faire son chemin dans un nouvel environnement :

- Des besoins de formation émis par plusieurs directions de la DGPN qui s'ajoutent à ceux qui sont exprimés par l'ENSP. La délégation interrégionale de la formation à Lyon accueille une centaine de gardiens de la paix en formation initiale sur le CFPN de Chassieu, hébergé par la CRS 45, qui souhaite récupérer les locaux ;
- La nécessité pour la PTS de la DCPJ, de faire face à la formation initiale et continue d'agents, de techniciens, d'ingénieurs, délocalisée pour ce qui concerne une partie de la formation initiale à l'ENP de Nîmes ;
- Des mutualisations à envisager avec des organismes de formation de la fonction publique territoriale (le CNFPT pour les polices municipales) auxquels pourraient se joindre certaines des structures de formation de la sécurité privée (USP, ESARP) ;
- Une dynamique régionale autour de Lyon sur le thème de la sécurité, illustrée par la présence d'INTERPOL, de l'INPS, de l'ENSP et par la volonté des industriels de la sécurité de créer un pôle d'excellence à Lyon. La manifestation de « Technologie Against Crime » réalisée en juillet 2013 sous la présidence du ministre de l'intérieur, confirme la vitalité régionale dans ce domaine d'activité ;
- La nécessité de travailler sur des projets ambitieux qui seront proposés dès lors que la relance économique sera amorcée et qui, par effet d'entraînement, faciliteront la mise en œuvre de réalisations immobilière locales ;
- Une position favorable des organisations syndicales des trois corps.

Dans ce contexte, je confie à l'IGA une mission ayant pour objectif la préfiguration d'une académie de police en région lyonnaise, en prenant en compte les besoins de formations des services de la DGPN concernés, une éventuelle mutualisation avec d'autres partenaires publics ou privés relevant de la sécurité.

Le rapport de la mission devra, sur la base des besoins répertoriés, proposer des projets concrets d'installation d'une académie.

S'agissant des aspects immobiliers, je vous demande de réaliser une évaluation la plus précise possible du besoin de l'académie de police, concernant à la fois la surface nécessaire à son accueil et la nature des locaux spécifiques liés aux missions d'enseignement d'une telle structure.

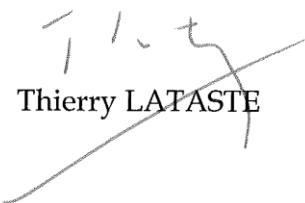
Je vous demande de déterminer si le site existant de l'ENSP peut, moyennant des aménagements ou des extensions, accueillir ce projet ou s'il nécessite la recherche d'une nouvelle implantation.

Vous pourrez ainsi déterminer le montant global du projet en fonction des hypothèses retenues et identifier, en lien avec les acteurs locaux (préfecture, collectivités, etc.) et les possibles contributeurs, les différents montages financiers envisageables pour réaliser cette opération. Ils devront inclure la valorisation de cessions éventuelles. Les propositions que vous ferez devront prendre en compte la nécessité pour la future implantation de présenter des coûts de fonctionnement (en fluide, en nettoyage, etc.) les plus bas possibles, impliquant une réflexion et des orientations *ab initio* sur les mutualisations possibles évoquées précédemment.

Enfin, vous pourrez proposer un calendrier de réalisation de cette opération qui permettrait d'évaluer la montée en puissance dans le temps du besoin budgétaire correspondant.

Pour mener votre mission, vous pourrez vous appuyer sur le Préfet de région, les structures locales de la DGPN, notamment le SGAP de Lyon et l'ENSP, ainsi que sur tous les rapports qui ont déjà été réalisés sur cette question.

Afin de proposer un projet dans le cadre de la programmation triennale dès 2014, je vous demande de bien vouloir m'adresser dès la fin du premier trimestre 2014, votre rapport de préfiguration.



Thierry LATASTE

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'Intérieur

M. Claude BALAND, président du CSATE (directeur général de la police nationale au lancement de la mission)

M. Jean-Marc FALCONE, directeur général de la police nationale

M. François-Xavier LAUCH, chef du pôle budgétaire au cabinet du DGPN

Mme Marie-France MONEGER, directrice, chef de l'inspection générale de la police nationale

Mme Mireille BALLESTRAZZI, directrice centrale de la police judiciaire

M. Éric ARELLA, sous directeur de la police technique et scientifique

Mme Murielle ANQUET, chef de la division des études, des liaisons et de la formation (DELF)

M. Fabrice COTELLE, adjoint à la chef de la DELF

Mme Isabelle CURE, chef de la section recrutement et gestion des personnels scientifiques

M. Pascal LALLE, directeur central de la sécurité publique

Mme Martine NAUTE, directrice centrale adjointe

M. Michel ROUZEAU, directeur central des ressources et des compétences de la police nationale

M. Jérôme CHAPPA, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix

M. Frédéric BERNARDO, chef du bureau des officiers

Mme Nadia SAÏDA-TERRAS, adjointe au chef de bureau des officiers

Mme Brigitte LAFOURCADE, chef du bureau des commissaires de police

M. Ronald PORTEMONT, adjoint au chef de bureau des commissaires de police

M. Jacky RICHARD, Président du conseil d'administration de l'école nationale supérieure de la police (ENSP)

Mme Hélène MARTINI, directrice de l'ENSP

M. Philippe JUSTO, directeur adjoint de l'ENSP

M. Jean BAZIN, secrétaire général de l'ENSP

M. Tamin MAHMOUD, chef de cabinet à l'ENSP

Mme Dominique LAMBERT, chef du département des formations professionnelles des commissaires

M. Philippe FOLLETTER, chef du département des formations préparatoires, partenariales et internationales

M. Didier ROSSELIN, chef du département recherche, valorisation professionnelle et documentation

M. Marc KECHICHIAN, chef du site de Cannes-Écluse

Mme Daphné LORRIAUX, département des formations préparatoires, partenariales et internationales

M. Bruno PETIT, coordination des divisions pédagogiques

M. Jérôme GUILHEM, chef de la division procédures, investigation et renseignement

M. Didier WIEDENKELLER, chef de la division management, déontologie et commandement

Mme Michèle COCET, unité logistique

M. Christian SIGNOUREL, directeur zonal des CRS sud-est

Mme Valérie ROBERT, déléguée interrégionale au recrutement et à la formation du sud-est

M. Franck COURSON, délégué interrégional adjoint

M. Thierry RATHEBEGER, chef de l'unité analyse, prospective, conseil

Mme Maryse UHL, chef du département des ressources

Mme Brigitte GUILLET, chef du centre de formation de la police (CFP) de Chassieu

M. Marc FONTES, chef de la division des formations du CFP

M. Sylvain PICHON, formateur au CFP

M. Emile PEREZ, directeur de la coopération internationale

M. Jean Martin JASPERS, directeur du centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI)

Mme Laurence ORTSCHEIDT, directrice de la formation au CHEMI

M. Jean-Louis BLANCHOU, délégué interministériel à la sécurité privée, président du COPIL polices municipales

M. Bertrand MICHELIN, adjoint au délégué interministériel

M. Olivier DU CRAY, sous-directeur des affaires immobilières, DEPAFI

Organisations syndicales

M. Emmanuel ROUX, secrétaire général du syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) – fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF)

Mme Céline BERTHON, secrétaire générale adjointe du SCPN FGAF

M. Olivier BOISTEAUX, président du syndicat indépendant des commissaires de la police (SICP)

M. Jean-Paul MEGRET, secrétaire national du SICP

M. Jean-Marc BAILLEUL, secrétaire général du syndicat des cadres de la sécurité intérieur (SCSI)

Mme Sabrina RIGOLLE, chargé de mission au SCSI

M. Fabrice JACQUET, secrétaire national de Synergie officiers

M. James GAELLE, secrétaire régionale de Synergie officiers

M. Henri MARTINI, secrétaire général d'unité SGP – Force ouvrière (FO)

M. Eric LOBRY, Unité SGP-FO

M. Frédéric LAGACHE, secrétaire général adjoint d'Alliance police nationale

M. Laurent LACLAU, délégué national d'Alliance police nationale

Mme Yolande FARGE, secrétaire nationale adjointe d'Alliance police nationale

M. Philippe CAPON, secrétaire général d'UNSA police

Mme Ophélie BRUYENNE, déléguée nationale UNSA police

M. Marc ZIOLKOWSKI, secrétaire national en charge du personnel scientifique du syndicat national alliance des personnels administratifs, technique, scientifique et infirmiers (SNAPATSI)

Mme Claire COUYOUMDJAN, secrétaire national adjointe en charge du personnel scientifique du SNAPATSI

Mme Nicole HELIES, secrétaire générale du syndicat national des personnels de police scientifique (SNPPS)

Mme Frédérique GIRARDET, secrétaire nationale.

M. Georges KNECHT, secrétaire général du syndicat national indépendant des personnes administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale (SNIPAT) FO
M. Gérald BEDINO, secrétaire général adjoint chargé des scientifiques du SNIPAT

Ministère des finances et des comptes publics

M. Jean-Marie BRINON, chef de mission au contrôle général économique et financier (CGEFi)
M. Michel LEHALLE, CGEFi

M. Jean-François GRANGERET, DRFIP Rhônes-Alpes

Préfecture Rhônes-Alpes

M. Jean Michel CARENCO, préfet de la région Rhône Alpes, préfet de la zone de défense et de sécurité sud-est
M. Stéphane ROUVE, préfet délégué pour la défense et la sécurité de la zone sud-est

M. Bernard MUSSET, secrétaire général adjoint pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) sud-est
M. Dominique BURQUIER, directeur de la logistique au SGAMI sud-est
M. Bernard BRIOT, chef du pôle immobilier au SGAMI sud-est
M. David NAKACHIAN, chef du bureau des travaux d'investissement au SGAMI sud-est

CIVIPOL Conseil

M. Rémi THUAU, président
Mme Nathalie FELINES, directrice générale déléguée
Mme Eléonore FORGET, responsable adjointe du développement

École nationale d'administration

Mme Nelly FESSEAU, directrice adjointe, chargée de la formation permanente

Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)

M. Cyril SCHOTT, directeur de l'INHESJ
M. Philippe CAILLOL, directeur adjoint
M. Gérard PARDINI, directeur adjoint

Interpol

Mme Mireille BALLESTRAZZI, présidente du comité exécutif d'Interpol
M. Jean-Michel LOUBOUTIN, directeur exécutif des services de police
M. Jean-François GADECEAU, sous directeur de la formation
M. Laurent GROSSE, directeur exécutif – gestion des ressources

Universitaires

M. Alain BAUER, professeur titulaire de la chaire de criminologie du conservatoire national des arts et des métiers

M. Luc HITTINGER, président de l'université Paris-est Créteil Val-de-Marne (UPEC)

M. Yves PALAU, vice-président

M. Didier NICOLLE, vice-président

M. Franck MARMOZ, doyen de l'université Lyon III

Mme Anne-Sophie CHAVENT-LECLERE, directrice du master 2 de sécurité intérieur de l'université Lyon III

Parlementaires

M. Jean Jacques URVOAS, président de la commission des Lois à l'Assemblée nationale

M. Floran VADILLO, assistant parlementaire

Collectivités territoriales

M. Benoit QUIGNON, directeur général de la communauté urbaine de Lyon

M. Sébastien DELESTRA, chef de projet implantation de la communauté urbaine de Lyon

ANNEXE 3 :
DONNEES SURFACIQUES ET ECONOMIQUES DU SGAMI DU SUD EST

1ère hypothèse : construction d'une académie au Carré de Soie

Méthodologie ayant permis de construire les tableaux de simulation de coûts et de surfaces pour les scénarios exposés dans la deuxième partie du rapport :

1- besoin immobilier "pédagogique" (lieu d'enseignement + documentation)

- Ratio SHON / SU = 1,45
- SUA / agent = $12,5 \times 20\% = 15 \text{ m}^2$ (donnée SGAMI et PBH)
- la SHON s'élève à $137\ 743 \text{ m}^2$: cette surface ne tient pas compte des locaux pouvant être mutualisés, une économie surfacique pourra être envisagée lors de la prochaine étape d'études.
- Le ratio travaux de $2\ 080 \text{ €/m}^2/\text{TTC}$ est basé sur le coût travaux réel actualisé de l'hôtel de police de Clermont-Ferrand avec en sus un abattement de 20 % (pas d'incidences sous-sol, équipements GAV, stand de tir, etc. ...) soit : $1885 +15\% \times 1,20 - 20\%$

2- besoin immobilier "restauration"

- Ratio SHON / SU = 1,40
- SUA / agent = 1,8 (base HP Montluc livré en 2007 comprenant une production totale in situ pour 650 repas/jour et un self avec 3 rotations). Le calcul tient compte des 5 033 agents à « restaurer » et d'une légère majoration du ratio compte tenu de l'effectif conséquent.

Nota : Retour d'expérience, une rotation de 3 pour un self reste difficile à respecter, les agents ont tendance à rester à table et cela augmente de fait la plage autorisée du déjeuner. De plus, les ratios et les coûts ne tiennent pas compte d'une restauration le soir. Celle-ci nécessitera des capacités de stockage plus importantes (chambres froides), un réajustement des données semble nécessaire lors de l'étape suivante.

- Le ratio travaux de $2\ 300 \text{ €/m}^2/\text{TTC}$ reste une approche approximative, n'ayant aucune base de donnée récente. Il est matériellement impossible de ressortir les coûts des zones de restauration sur l'opération livrée de l'hôtel de police de Montluc.

3- besoin immobilier "sport et tir"

- la surface administrative moyenne par personne - SUA (m²) de 2,04 se décompose de la manière suivante :
 - de 1,9 issu de données de l'hôtel de police de Montluc dont le programme prévoyait de nombreux équipements sportifs à la fois pour la DDSP 69 mais également pour la DIRF (salles dojos, salle musculation, salle sport, ...). En fonction des surfaces allouées à l'activité sportive, l'effectif a été calculé entre les stagiaires (250 / jours) et les agents présents simultanément (160 / jours).
 - de 0,14 issu d'une étude menée lors de la programmation de l'hôtel de police de Montluc (et confirmée lors de la refonte des créneaux d'utilisation des stands sur l'agglomération lyonnaise en 2012/2013). La base du calcul est une utilisation d'un pas de tir pour 250 fonctionnaires / an. Le besoin pour l'académie est de 5663 agents soit 23 pas de tir = 4 stands de 6 pas de tir (arrondi).

La pédagogie portera majoritairement sur de la formation initiale aux tirs, c'est pourquoi, le dimensionnement du stand de tir a été fait sur la base d'une distance de 15 mètres (tir en progression de 5 à 15 m). Le tir à l'arme longue s'effectuera à la marge sur une structure autre « police - gendarmerie ». La surface d'un tel stand approchera les 200 m² comprenant la zone de tir, le piège à balles + les surfaces liées aux équipements de traitement d'air. Le ratio de 0,14 tient compte de tous ces éléments.

- Le ratio travaux de 2 500 €/m²/TTC est basé sur :
 - le coût travaux d'un stand de tir couvert à 4 pas de tir (800 000 €) soit environ 4000 €/m².
 - Et pour les équipements sportifs, le ratio pris en compte s'élève à 1 900 €/m². Le ratio de 2 500 € tient compte également de la réalisation d'une aire d'évolution sportive composée d'un terrain engazonné et d'un anneau sportif. L'estimation de cet équipement est d'environ 850 000 €.

4- besoin immobilier "hébergement »

- Ratio SHON / SU = 1,30
- SUA / agent = 15 (base rapport PBH). Pour information, la surface d'une chambre du bâtiment existant construit en LOA sur l'ENSP est de 22,5 m².
- Le ratio travaux de 2 736 €/m²/TTC correspond à un coût de construction de bâtiment neuf (sans stationnement), issu du rapport de PBH majoré de 8 points d'actualisation et de la TVA soit $2280 + 8 \% \times 20 \% = 2\,955 \text{ €/m}^2/\text{TTC}$.

5- besoin immobilier " administratif et général"

- Ratio SHON / SU = 1,45
- SUA / agent = 12 m² (base de donnée de France Domaine).
- Le ratio travaux de 2 822 €/m²/TTC correspond à un coût de construction de bâtiment neuf comprenant du stationnement en sous-sol.

Autres observations :

Stationnements / Parkings

A l'exception du coût travaux du bâtiment « administration et général », tous les autres ratios ne tiennent pas compte de stationnements. Aucun besoin n'a été recensé à ce stade des études, néanmoins il devra être réellement calculé car l'incidence financière n'est pas négligeable d'autant plus si ce besoin doit se faire en infrastructure.

Impact financier lié au foncier :

Les coûts travaux ne tiennent pas compte de contraintes d'urbanismes liées au site ni de contraintes foncières (bâtiments existants à démolir, risques technologiques à prendre en compte, aménagements urbains particuliers, etc. ...)

Coût d'opération :

Le bilan de cette opération se décline comme suit :

Récapitulatif :

Pédagogique	137 743	283 790 520
Restauration	1 688	27 356 868
Sport et tir	14 441	36 101 625
Hébergement	68 835	151 713 881
Adm Générale	2 822	19 641 120
	225 529	518 604 014

Le coût travaux de cette étude s'élève à 518 604 014 € TTC soit 2 300 €/m²/TTC.

Afin de vérifier ce ratio, une approche a été réalisée à partir du ratio obtenu du dernier complexe d'envergure construit en loi MOP sur l'agglomération Lyonnaise (Hôtel de police de Lyon-Montluc). Ce ratio actualisé s'élève à 2731 €/m²/TTC (soit +19% à celui trouvé dans cette étude), intègre une réhabilitation de bâtiments fortifiés que nous ne devrions pas retrouver sur le site projeté. De plus, l'effet de masse de ce projet (225 529 m² SHON) sera propice à une optimisation des coûts, c'est pourquoi il est proposé de ne pas réajuster le ratio ainsi obtenu.

Afin de traduire cette étude en coût d'opération, ce montant est à majorer d'environ 18 à 21 %, soit **622 325 000 €TTC** comprenant les travaux, les études et le mobilier (20 % de majoration pris).

2eme hypothèse : regroupement à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or des formations d'officiers, de commissaires et des gardiens formés à la DIRF SE

Pour information, cette étude ne tient pas compte des besoins supplémentaires suivants :

- stationnements parkings ;
- stands de tir ;
- équipements sportifs.

Il est rappelé que les possibilités d'extension sur le site de l'ENSP restent limitées selon le rapport de 2010 de PBH. Elles s'élèvent entre 1 573 m² et jusqu'à 5 146 m² pour la fourchette haute.

Impacté par des contraintes urbanistiques fortes, les extensions possibles seront soumises à l'avis de l'Architecte des bâtiments de France et viseront probablement une surface constructible s'approchant de la fourchette basse.

Au bilan, le besoin supplémentaire en SUA s'élève à 22 718 m² ce qui n'est absolument pas compatible avec les possibilités constructibles du site de l'école.

ANNEXE 4 :
PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT DU CAS (P723)
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Objet : le CAS a vocation à financer les acquisitions, les constructions et les opérations de réhabilitation et de restructuration (y compris sur les biens mis à disposition), excluant de facto les dépenses pérennes (loyers, PPP) et les dépenses susceptibles d'être prises en charge par le programme 309. Il est hors annualité budgétaire.

Ressources : créé en 2005, le CAS, est abondé par les produits de cession des biens mis en vente par l'Etat – les ministères occupants bénéficient d'un taux de retour en fonction de règles ayant évoluées en 2009 dans le sens d'une plus grande mutualisation.

REPARTITION DES PRODUITS DE CESSION :

- Part désendettement de l'Etat : initialement de 15%, sa part a augmentée de 5% par an de 2012 à 2014. Son taux est désormais stabilisé à 30%. Cette part abonde le P721 ;
- Part mutualisée : à hauteur de 20% depuis 2009. Elle est destinée à soutenir les projets que les ministères ne seraient pas en mesure de financer ;
- Part en retour aux ministères – « droit de tirage » : 50% désormais, du fait de l'augmentation de la part « désendettement ».

Modalités d'emploi : les ressources ainsi disponibles (hors part désendettement) permettent le financement des opérations éligibles au CAS, après validation du RProg, France Domaine, qui met à disposition les crédits afférents sur différents BOP sous réserve de leur disponibilité en « droits de tirage », équivalent aux produits de cession récupérables après encasement de la vente conformément à la répartition ci-avant.

- **BOP ministériels** : chaque ministère dispose d'un BOP lui permettant de financer des opérations relevant de son parc immobilier (hors projets RéATE – id est PN/GN pour l'Intérieur). Il exécute ensuite ces opérations via des UO. Leur architecture budgétaire est au choix du ministère : l'Intérieur a opté pour des UO nationales par direction d'emploi (8 avec droits d'écriture déconcentré, le pouvoir adjudicateur et la conduite d'opération demeurant au niveau local) ; d'autres ministères ont une organisation par département et/ou structures (jusqu'à 200 UO pour certains) ;

- **BOP PIL** : le « projet d’initiative local » est un outil spécifique du financement de la RéATE. Le projet RéATE validé (interministériel : DDI, UT et DR) définit un plafond de dépenses et un plancher de ressources, déterminé par les produits de cession récupérables au sein du département. Ce retour, directement au niveau local, intègre dérogatoirement la part mutualisée. Un fonds d’amorce initial a permis de ne pas attendre l’encaissement effectif des produits de cessions pour alimenter les PIL et lancer le déploiement immobilier de la réforme. Les crédits sont mis à disposition par France Domaine en fonction des besoins exprimés par le niveau local (BOP régionaux et UO départementale) ;
- **Autres BOP**, spécialisés : il en existe pour « France Domaine », les « biens non affectés », les « cités administratives » (crédits en provenance de la part mutualisée) et naturellement « mutualisation ».