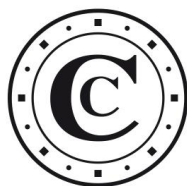


Cour des comptes



LA FORMATION DES POLICIERS

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Février 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE LA FORMATION.....	19
I - UNE ORGANISATION EN MUTATION QUI N'A PAS ENCORE TROUVÉ SON ÉQUILIBRE.....	19
A - Un contexte qui met le système de formation en tension.....	19
B - Le positionnement récemment revalorisé de la formation au sein de la police nationale	22
C - Une gouvernance de la formation « à la croisée des chemins », avec un pilotage renforcé mais pas encore unifié.....	25
II - LES MOYENS ALLOUÉS À LA CHAÎNE DE FORMATION	32
A - Le budget : une exécution tendue, une architecture très éclatée	32
B - Les ressources humaines : des objectifs globalement tenus	36
C - L'immobilier : une situation critique qui appelle des arbitrages	39
D - Les équipements : des besoins globalement satisfaits mais un retard dans le déploiement d'outils informatiques pour les élèves.....	46
III - LE COÛT DE LA FORMATION, UNE INFORMATION MANQUANTE	48
A - Un coût global de la formation mal évalué	48
B - Une formation initiale qui représente la moitié du coût global de formation.....	49
C - Des coûts de la formation continue dispersés entre les directions	49
CHAPITRE II LA FORMATION INITIALE.....	53
I - UNE FORMATION INITIALE DE QUALITÉ INÉGALE ENTRE COMMISSAIRES ET OFFICIERS.....	53
A - La formation des commissaires : un taux de satisfaction élevé	53
B - La formation des officiers : un défi, en raison de la hausse significative des promotions	56
II - LA FORMATION INITIALE DES GARDIENS : UN ALLONGEMENT SOUHAITABLE FACE À UN RECRUTEMENT DE MOINS EN MOINS SÉLECTIF	58
A - Un système de formation de masse décliné de façon homogène dans l'ensemble des écoles	58
B - Une nouvelle scolarité des gardiens, entrée en vigueur en 2020, qui s'est révélée insatisfaisante.....	59
C - La formation des policiers adjoints : une conception proche de celle des gardiens	72
D - Une désaffection progressive pour le dispositif des « cadets de la République »	74
CHAPITRE III LA FORMATION CONTINUE.....	77
I - UNE STRATÉGIE DE FORMATION CONTINUE QUI PEINE À TRANSCENDER LA DIVERSITÉ DES MÉTIERS ET DES STRUCTURES	77
A - La diversité des objectifs et des acteurs de la formation continue	77
B - Une offre de formation continue construite séparément par la DCRFPN et l'ENSP	82

II - UNE IMPARFAITE ADÉQUATION ENTRE L’OFFRE ET LA DEMANDE	86
A - Un nombre de jours de formation continue stable et peu élevé	86
B - La formation des OPJ : des parcours à structurer pour accompagner la reconstitution de la filière judiciaire	90
C - La formation au maintien de l’ordre : solide dans les unités spécialisées, récente dans les unités généralistes.....	93
D - Les techniques et la sécurité en intervention : un déficit d’entraînement et des besoins croissants de formations à l’emploi des armes qui appellent des réponses urgentes	97
III - LE PROBLÈME DE LA GESTION DES FORMATEURS	103
A - Une absence de vision consolidée des effectifs, des modalités de recrutement, de formation et d’évaluation variables	103
B - Des difficultés persistantes à valoriser la mission de formateur	104
C - La baisse d’attractivité du métier de formateur aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI).....	106
IV - UNE FORMATION CONTINUE QUI PRÉSENTE DE NOMBREUSES FRAGILITÉS.....	109
A - Une montée en puissance de l’e-formation qui doit être mieux coordonnée	109
B - Une formation continue que police et gendarmerie ne souhaitent pas mutualiser	111
C - Des évaluations à renforcer	112
D - Diminuer la priorité de l’opérationnel et rapprocher la formation des agents.....	112
E - Une faible anticipation des compétences attendues.....	114
LISTE DES ABRÉVIATIONS	119
ANNEXES	123

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par un courrier du 7 juin 2021, le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a, sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001, demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête portant sur « la formation des policiers ».

Après un échange avec le député à l'origine de la demande, une lettre de cadrage signée par le Premier président a été transmise le 7 septembre 2021 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, précisant le périmètre et les modalités de réalisation de l'enquête ainsi que la date de transmission du rapport, fixée à la mi-mars 2022.

Le contrôle a été notifié le 7 avril au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la police nationale (DGPN), au directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), au préfet de police de Paris, à la contrôlease budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur et à la directrice du budget.

Conformément à ses normes professionnelles, la Cour a procédé à des contrôles sur place et sur pièces. Des questionnaires ont été adressés à la DGPN, à la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN), à la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), aux directions d'emploi de la DGPN, à la préfecture de police de Paris et à la DGGN. Un questionnaire a également été adressé à la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur en vue de recueillir des éléments de comparaisons européennes.

Des entretiens ont été organisés au sein du secrétariat général du ministère de l'intérieur (DRH), du service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI), de la direction de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières (DEPAFI), de la DGPN, notamment dans les services de la DCRFPN, à la DRCPN, dans les directions d'emploi (direction centrale de la sécurité publique [DCSP], direction centrale des compagnies républicaines de sécurité [DCCRS], direction centrale de la police aux frontières [DCPAF], la direction centrale de la police judiciaire [DCPJ]) et à l'école nationale supérieure de la police (ENSP). À la préfecture de police de Paris, des échanges ont été organisés avec la sous-direction de la formation (SDF), la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ). Des rencontres ont également eu lieu avec l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de la police nationale, le défenseur des droits, les secrétaires généraux des principaux syndicats de commissaires, d'officiers et de gardiens de la paix ainsi que deux chercheurs spécialistes des questions de sécurité intérieure.

**

Afin d'apprécier la mise en œuvre des actions de formation au niveau territorial, des visites ont été organisées dans les zones de défense et de sécurité du Sud, de l'Ouest et de l'Île-de-France (la direction zonale au recrutement et à la formation de la police nationale [DZRFNP], le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur [SGAMI], l'école nationale de police [ENP] de Nîmes et Oissel, le centre régional de formation (CRF), la direction départementale de la sécurité (DDSP) et le centre départemental des stages et de la formation (CDSF) de Montpellier et Rennes, le centre de formation des CRS de Rennes). Au sein de la préfecture de police de Paris, trois visites ont eu lieu au commissariat du IX^{ème} arrondissement, au commissariat de Saint-Denis, ainsi qu'à la compagnie d'intervention de Vincennes.

Les observations provisoires, délibérées par la quatrième chambre le 30 octobre 2021, ont été communiquées le 21 décembre au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au préfet de police de Paris, à la contrôleur budgétaire et comptable ministériel et à la directrice du budget.

La Cour a reçu la réponse de la direction du budget le 25 janvier 2022 et celles du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police le 29 janvier et le 2 février.

La transmission de ces réponses a été suivie, le 3 février, de l'audition du directeur général de la police nationale, intervenue à l'initiative de la Cour, en application des dispositions de l'article L. 140-3-1 du code des juridictions financières.

**

Le projet de communication a été délibéré le 9 février par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani et composée de MM. Glimet, Rolland, Chatelain, conseillers maîtres, Mme Torraile, conseillère maître, M. Lauga, conseiller maître en service extraordinaire ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Michelet, conseiller maître, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Thin, conseillère référendaire, M. Auzilleau, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Février, expert, Mme Peronnet, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Faugère, présidente de section, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur ce rapport le 11 février 2022. Le premier président en a approuvé la transmission au président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale le 18 février.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

L'appareil de formation de la police nationale doit répondre à de multiples priorités

La police nationale employait un peu plus de 126 000 personnels actifs en 2020, dont 9 200 commissaires et officiers, 107 600 gardiens de la paix et 10 300 policiers adjoints. La formation initiale et continue de ces personnels revêt une importance particulière, en raison des prérogatives qui s'attachent aux missions de sécurité intérieure. L'autorisation de recourir à la force publique et l'exercice des pouvoirs de police judiciaire s'accompagnent en effet d'un encadrement réglementaire et déontologique strict et nécessitent de maîtriser des savoirs et techniques particuliers.

L'appareil de formation est confronté à des tensions ayant plusieurs origines. Système de formation de masse, il est fortement perturbé par la variation des recrutements qui caractérise la police depuis 2005 : à une période de baisse des effectifs a succédé une hausse des recrutements à la suite des attentats de 2015, faisant varier du simple au quadruple le nombre d'élèves entrant en formation initiale. Le point bas, atteint en 2012 avec 2 500 élèves gardiens, policiers adjoints et cadets incorporés en école, a été suivi d'un point haut en 2016 avec 9 300 incorporations, ce nombre s'élevant à 6 200 en 2021. Le plan de création de 7 500 postes supplémentaires de policiers de 2018 à 2022 et l'augmentation des départs en retraite sur les dix prochaines années vont continuer d'exercer sur les écoles une pression d'autant plus forte que la durée de la scolarité des gardiens et des policiers adjoints va être allongée.

La formation doit aussi s'adapter à des priorités qui se multiplient, pour permettre à l'institution de faire face à de nouvelles menaces (terrorisme, cybercriminalité, contestations violentes) et de répondre aux attentes des citoyens (police de sécurité du quotidien, lutte contre les violences intrafamiliales).

Depuis 2017, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) est chargée de piloter la stratégie de formation initiale et continue pour toute la police. La tutelle de l'école nationale supérieure de la police (ENSP), établissement public chargé de la formation des commissaires et officiers, lui a été transférée en janvier 2020. La DCRFPN compte aujourd'hui 2 550 agents et gère, à travers quatre sous-directions et sept directions zonales, un réseau composé d'une école supérieure de police¹, huit écoles nationales de police (ENP), un « centre de formation de la police » faisant office d'ENP, cinq centres nationaux de formation et 15 unités et centres régionaux de formation. Elle dispose d'un budget d'environ 32 M€ mais ce montant ne reflète pas l'effort réel consacré à la formation. Environ 1 700 formateurs sont en effet employés au sein de l'ENSP, des directions actives ou de la préfecture de police de Paris. Les dépenses de fonctionnement, de masse salariale, d'immobilier et d'équipement sont éclatées entre de nombreuses enveloppes gérées par des services différents.

¹ L'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN).

L'augmentation des recrutements a des répercussions négatives sur la durée et la qualité de la formation initiale

Les élèves commissaires sont formés en école pendant deux ans, les officiers 18 mois, les gardiens de la paix huit mois, les policiers adjoints trois mois et les cadets douze mois en alternance avec des cours au lycée.

Huit ans après la fusion de l'ENSP avec l'ENSOP², des efforts ont été faits pour rapprocher la formation initiale des officiers de celle des commissaires, bien qu'elle se déroule dans deux sites éloignés. La formation des commissaires, sur le site de Saint-Cyr-au-Mont d'or près de Lyon, donne satisfaction, tant aux élèves qu'à leurs supérieurs hiérarchiques. Le constat est plus nuancé pour les officiers, formés à Cannes-Écluse en Seine-et-Marne, sur un site dans un état dégradé. L'augmentation de la taille des promotions d'officiers, qui passeront de 70 élèves en moyenne sur la période 2015-2019 à 400 élèves en septembre 2022, risque de susciter une diminution de la qualité de la formation. À titre d'illustration, pour la 24^{ème} promotion composée de 70 élèves, 53 % du temps d'enseignement se déroulait dans des groupes de 15 élèves ou moins. Pour la 26^{ème} promotion de 370 élèves entrée en école en septembre 2021, seulement 20 % des enseignements ont eu lieu en petit groupe. Pour faire face à cette situation, l'école va devoir recruter des formateurs en nombre.

La formation initiale des gardiens de la paix est la plus tributaire des variations du recrutement. L'appareil de formation a rempli jusqu'en 2021 les objectifs fixés en termes d'incorporations, au prix d'une adaptation fréquente de la durée de la scolarité et d'une baisse de la sélectivité des concours. La nouvelle formation mise en place en juin 2020, autour d'une formation en école raccourcie à huit mois, complétée par 16 mois de stage sur le premier poste, s'est révélée décevante. Son rallongement à 12 mois en école, qui sera effectif en mai 2022, était souhaitable. L'intégration de la formation préparant à la qualification d'officier de police judiciaire (« formation OPJ ») à la formation initiale des gardiens, annoncée en septembre 2021, appelle des choix qui n'ont pas encore été arbitrés.

La mise en place de modules de professionnalisation en fin de scolarité apporte une réponse pertinente à la diversité des postes occupés par les gardiens en sortie d'école. La conception de ces modules obéit encore à une logique de direction d'emploi, au détriment d'une réflexion sur les filières métier. Le nombre de gardiens affectés à des métiers d'investigation en sortie d'école mériterait d'être plus précisément évalué afin de mieux répondre aux besoins. Les travaux en cours sur la diversification du recrutement pourraient enfin utilement s'accompagner d'un renforcement des dispositifs de détection chez les élèves de compétences rares (langues, informatique, économie-finances...) recherchées par les directions spécialisées.

La formation continue peine à transcender la diversité des métiers et des structures

Le nombre annuel de jours de formation continue par agent est resté stable depuis 2015, à un niveau peu élevé compris entre 4,8 et 5,3 jours tous corps confondus. La formation continue regroupe des formations de différentes natures, reflétant de trop nombreuses priorités dans le plan de formation 2021 du ministère de l'intérieur, pas moins de 96 stages et parcours de formation dits prioritaires concernant les personnels actifs de la police.

² Les missions de l'ENSP, historiquement dédiée à la formation des commissaires, ont été étendues à la formation des officiers en 2013, à travers l'absorption de l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP).

L'élaboration, à partir de plans locaux, d'un plan annuel de formation piloté par la DCRFPN a permis d'améliorer le recueil des besoins. L'offre de formation est abondante mais nécessite d'être mieux structurée. Il existe un décalage entre des formations prioritaires qui ne trouvent pas toujours leur public, comme le management et la déontologie, et des secteurs en tension.

La formation continue aux « techniques et sécurité en intervention » (TSI) revêt un caractère obligatoire. Elle doit en effet garantir la maîtrise de l'emploi de la force publique : usage des armes, techniques d'intervention, techniques de défense et d'interpellation, premiers secours en intervention. D'un volume horaire minimal annuel de douze heures, elle comprend notamment trois séances relatives à l'emploi de l'arme individuelle permettant le tir de 90 cartouches. Le renforcement de l'armement des policiers et le déploiement de formations de masse intégrées à la lutte antiterroriste ont entraîné une forte demande de stages. Avec 27 000 personnels actifs représentant un peu plus de 20 % des effectifs nationaux, la préfecture de police se trouve dans une situation particulièrement critique, en raison d'un manque de formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI) et d'un sous-équipement en infrastructures. Ces problèmes capacitaires sont aggravés par un fort taux de « places perdues » en formation et des difficultés des directions opérationnelles à hiérarchiser leurs demandes.

Ces obligations d'entraînement annuel ne sont pas remplies : en 2019³, le pourcentage de personnels actifs ayant réalisé trois séances de tirs à l'arme individuelle s'élevait à 62 % au niveau national et le taux de réalisation complet des douze heures d'entraînement annuel réglementaires n'était que de 24 % pour la DGPN et de 14 % pour la préfecture de police. Face à la pression de l'opérationnel, le respect des formations obligatoires ne peut être assuré qu'à travers une sanctuarisation du temps consacré à ces formations et une réelle incitation des chefs de service à rendre compte de leur suivi. La nécessité de ne pas se focaliser sur les tirs, mais de revenir à des mises en situation complètes, faisant appel à la maîtrise des armes, aux techniques d'intervention et à l'enseignement du cadre juridique et déontologique associé, ressort de l'enquête de la Cour sur le terrain.

Deux autres secteurs en tension ont fait l'objet d'un examen particulier : la formation OPJ et les formations au maintien de l'ordre des unités non spécialisées. Dans ces deux domaines, des efforts récents ont été faits par la DCRFPN pour augmenter l'offre en collaboration avec les directions actives et la préfecture de police. À l'inverse, les stages de management sont un exemple de formations prioritaires qui suscitent peu de demandes individuelles spontanées, malgré des initiatives intéressantes.

Des évolutions apparaissent nécessaires pour améliorer la qualité de la formation, dont un développement mieux coordonné de l'e-formation entre la DCRFPN et l'ENSP, une volonté réelle de conduire des mutualisations entre les trois corps de policiers et avec la gendarmerie et une plus grande ouverture vers des formateurs extérieurs à la police.

Enfin, la formation continue de leurs subordonnés devrait prendre une place plus importante qu'aujourd'hui dans les préoccupations des cadres de la police nationale, et la réalisation des objectifs de formation faire partis de leurs critères d'évaluation.

³ Dernière année pour laquelle des données consolidées sont disponibles.

Les moyens budgétaires et humains devront s'accorder aux objectifs très ambitieux fixés à l'issue du Beauvau de la sécurité

Les annonces faites en septembre 2021 par le Président de la République dans son discours de clôture du Beauvau de la sécurité – allongement de la scolarité des gardiens à 12 mois et intégration de la « formation OPJ » à cette scolarité, création d'une « académie de police » dans l'agglomération montpelliéraine, augmentation du temps de formation continue de 50 %, création de centres régionaux de formation spécialisés, création d'un centre d'entraînement au maintien de l'ordre en région parisienne – auront un impact significatif sur les dépenses de formation. La mise en œuvre de ces annonces présidentielles va générer des coûts supplémentaires importants à partir de 2023, première année de leur pleine application, dans un contexte d'augmentation des recrutements liée aux départs de personnels actifs à la retraite. Or depuis 2015, les dotations budgétaires notifiées à la DCRFPN sont contraintes. Les dépenses d'entretien immobilier et les dépenses pédagogiques en formation continue constituent en effet des variables d'ajustement.

Par ailleurs, l'architecture budgétaire actuelle de la DCRFPN, très éclatée, ne permet pas un véritable dialogue de gestion et déresponsabilise les directions zonales. Ces services ne sont – au mieux – qu'un échelon de synthèse et n'ont pas la faculté d'arbitrer sur l'allocation des moyens des structures de formation de leur zone. Le coût complet de la formation initiale et continue n'est pas connu, ce qui ne facilite pas la juste évaluation de ces moyens. Enfin, les dysfonctionnements de l'infocentre « formation » du système d'information RH de la police nationale obèrent la capacité de la DCRFPN à piloter l'activité depuis 2019 ; ils doivent faire l'objet d'une résolution rapide.

En matière immobilière, le réseau des structures de formation de la DCRFPN a été réduit entre 2009 et 2013, conduisant à la fermeture de huit centres de formation professionnelle et de six écoles de police, ainsi que du centre national d'étude et de formation de Gif-sur-Yvette. Lors de son précédent contrôle⁴, la Cour avait relevé que cette restructuration, qui visait à simplifier un réseau composé de centres trop nombreux et mal répartis sur le territoire, n'avait pas été fondée sur une analyse de coûts ni de besoins. Aujourd'hui, face aux impératifs de rénovation des structures existantes et au manque d'infrastructures dans certaines zones, notamment en Île-de-France, il est nécessaire d'établir un schéma directeur immobilier national de la formation, et de le décliner dans une programmation physico-financière qui rattrape le retard pris sur la maintenance du parc et augmente les capacités d'accueil. En effet, la sanctuarisation d'environ 12 M€ d'autorisations d'engagement (AE) par an depuis 2018 est insuffisante pour couvrir les besoins compte tenu de l'ancienneté et de la vétusté de plusieurs écoles. Par ailleurs, les crédits réellement consommés sont faibles et témoignent du report des opérations dans le temps, et parfois de leur annulation.

La gouvernance de la formation doit évoluer vers une plus grande cohérence avec une fonction « ressources humaines » unifiée de la police nationale

La gouvernance de la formation reflète l'ambition, jamais parfaitement atteinte, de parvenir à une stratégie unifiée en dépassant les cloisonnements entre les trois corps de policiers et entre les directions d'emploi. La création de la DCRFPN a permis d'améliorer l'articulation avec les directions actives et de normaliser les relations avec la préfecture de police de Paris. La généralisation des directions départementales de la police nationale (DDPN) devra toutefois conduire à revoir l'organisation, au niveau territorial, des services de formation des directions actives, ainsi que le rôle de la DCRFPN et de ses directions zonales.

⁴ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation dans la police et la gendarmerie nationales*, observations définitives, février 2015.

Si le manque d'attractivité de la fonction de formateurs, généralistes et FTSI, pose un problème de recrutement, leur positionnement demeure également un sujet de préoccupation, les directions opérationnelles souhaitant disposer en propre de formateurs pour tenir compte de leurs spécificités. En effet, si la DCRFPN concentre la majorité des formateurs généralistes, l'essentiel des FTSI sont employés par les directions actives. La participation des FTSI aux missions opérationnelles des services semble être un facteur d'attractivité et de crédibilité pour ce métier technique. La situation difficile de la préfecture de police de Paris, où la plupart des FTSI ont été regroupés au sein de la sous-direction de la formation, conduit à s'interroger sur le bon équilibre à trouver entre une gestion mutualisée des moyens d'entraînement et l'utilité de placer les FTSI au plus près des agents qu'ils entraînent.

Le maintien de formateurs dans les directions actives n'exclut pas un rôle de coordination renforcé de la DCRFPN. L'élaboration d'une cartographie consolidée des formateurs au niveau national apparaît nécessaire pour définir une stratégie d'allocation des emplois. Les besoins croissants en stages TSI nécessitent en effet de mettre en place rapidement des solutions visant à favoriser le recrutement de formateurs et à diversifier les types de formateurs susceptibles de délivrer les entraînements, y compris en recourant à des formateurs extérieurs à la police, hors cœur de métier TSI.

L'exercice de la tutelle de l'ENSP par la DCRFPN a connu en 2021 des améliorations sur le plan budgétaire, mais reste à finaliser en ce qui concerne les métiers. L'arbitrage sur le montant de la subvention de l'école continue de relever en pratique de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), qui est aussi seule compétente sur les crédits immobiliers. S'agissant de la tutelle métier, la DCRFPN est peu présente dans la définition des principes et des orientations de la formation initiale et continue des commissaires et officiers et l'ENSP procède à son propre recueil des besoins de formation continue auprès des directions actives.

L'existence d'une direction consacrée à la formation, distincte de la DRCPN⁵, direction chargée des ressources humaines, fait de la police nationale une organisation singulière et contribue au morcellement de sa stratégie RH. À ces structures doit s'ajouter « l'académie de police », dont le périmètre d'intervention n'a pas encore été précisé.

Quelle que soit la forme et le positionnement qui seront retenus pour la future académie, il apparaît nécessaire de faire évoluer la gouvernance de la formation pour permettre à la direction qui en sera chargée d'exercer pleinement la tutelle sur l'ENSP et de disposer d'une vision consolidée et prospective des besoins et moyens de la formation au niveau de la police nationale, dans le cadre d'une politique globale des ressources humaines. Cette organisation centrale plus unifiée devrait se décliner au niveau local au travers des futures directions zonales de la police nationale (DZPN), dont les missions de soutien devraient inclure la formation continue.

⁵ Direction des ressources et des compétences de la police nationale.

Recommandations

Sur l'organisation et les moyens de la formation

1. Unifier la gouvernance de la formation dans le cadre d'une stratégie globale des ressources humaines de la police nationale (*DGPN*).
2. Évaluer le coût en année pleine de la réforme de la formation et en déduire une trajectoire budgétaire soutenable dans un cadre pluriannuel (*DRCPN, DCRFPN*).
3. Faire de la direction zonale l'échelon de répartition et de pilotage des crédits alloués aux structures de formation présentes dans chaque zone (*DRCPN, DCRFPN*).
4. Établir un schéma directeur immobilier national des structures de formation, partagé entre les différents acteurs, et le décliner dans une programmation physico-financière qui rattrape le retard pris sur la maintenance du parc et augmente les capacités d'accueil (*DEPAFI, DRCPN, DCRFPN, préfecture de police*).
5. Établir le coût de la formation initiale et continue des policiers et le mentionner dans le rapport annuel de performance du programme 176 et le bilan social de la DGPN (*DRCPN, DCRFPN*).

Sur la formation initiale

6. Faire suivre par les élèves gardiens un « module d'adaptation au premier emploi » correspondant au premier métier sur lequel ils seront affectés, indépendamment de leur direction d'emploi, tout particulièrement en matière d'investigation (*DCRFPN, DCSP, préfecture de police*)

Sur la formation continue

7. Développer des formations communes aux gendarmes et aux policiers en matière de maintien de l'ordre (*DGPN, DGGN, préfecture de police*)
8. Mettre en œuvre un plan d'action en urgence pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'organisation de la formation continue aux TSI à la préfecture de police, définir les besoins réels en habilitations par direction et assurer des moyens en adéquation avec les besoins (*préfecture de police*)
9. Renforcer les exigences relatives à la formation et à l'évaluation des formateurs de l'ENSP, des directions actives et de la préfecture de police et mieux insérer les fonctions de formateur dans les parcours de carrière de la police nationale (*DRCPN, DCRFPN, préfecture de police*)
10. Confier à la direction centrale chargée du pilotage de la formation la réalisation d'une cartographie des formateurs généralistes, informatiques et TSI et harmoniser les cibles d'encadrement entre services opérationnels exerçant des missions similaires (*DRCPN, DCRFPN*)

11. Augmenter le nombre de formateurs pouvant assurer des entraînements de premier niveau au tir ou aux gestes professionnels au plus près des services, y compris en recourant à des formateurs extérieurs pour les formations hors cœur de métier TSI (*DRCPN, DCRFPN, préfecture de police*)
12. Fixer, par arrêté, un nombre de jours minimum de formation continue, incluant les entraînements obligatoires, à intégrer dans la planification du service de chacun des agents (*DGPN*)
13. Faire de la réalisation des objectifs de formation de leurs subordonnés, un critère d'évaluation des cadres à tous les niveaux hiérarchiques et, le cas échéant, un critère d'allocation de la part variable de leur régime indemnitaire (*DGPN*)

Introduction

La politique de formation de la police nationale est étroitement liée à ses missions et à sa politique de gestion des ressources humaines. La formation initiale vise à doter les élèves des connaissances et compétences nécessaires à l'exercice de leur premier emploi. Elle est d'autant plus importante que les connaissances et compétences propres au métier de policier ne sont pas acquises avant l'entrée en école. La formation continue intervient tout au long de la carrière et doit permettre de consolider et entretenir les acquis de la formation initiale, préparer les évolutions professionnelles et permettre à l'institution de faire face à l'évolution de ses missions. La qualité de la formation initiale et continue est un élément important du professionnalisme des forces de l'ordre et, partant, de la confiance que leur accordent les citoyens.

La formation des policiers est marquée par la coexistence de l'école nationale supérieure de la police (ENSP), établissement public chargé de la formation initiale et continue des commissaires et officiers, et d'un réseau d'écoles et de centres assurant la formation des gardiens de la paix, policiers adjoints et cadets de la République⁶. S'y ajoutent, pour la formation continue, les services actifs de la direction générale de la police nationale (DGPN) et la sous-direction de la formation de la préfecture de police de Paris, qui disposent de structures propres.

Le sujet de la formation a suscité de nombreuses réflexions qui ont conduit, en janvier 2017, à la création de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN). Cette direction active de plein exercice est chargée d'élaborer le plan annuel de formation, de s'assurer de la professionnalisation de l'ensemble du réseau des formateurs et, depuis janvier 2020, d'exercer la tutelle sur l'ENSP.

Si la création de la DCRFPN a permis d'améliorer l'articulation entre les différents acteurs, en particulier avec la préfecture de police, l'appareil de formation se trouve confronté à une forte hausse des recrutements qui met les structures de formation initiale sous pression. La multiplication des priorités assignées aux unités non spécialisées, la montée en puissance du numérique et le renforcement de l'armement des policiers génèrent par ailleurs des besoins croissants d'entraînement et de formation continue.

Les annonces faites lors de la clôture du « Beauvau de la sécurité », en septembre 2021, nécessiteront de doter l'appareil de formation des moyens humains et matériels suffisants pour atteindre les objectifs fixés. Les lacunes de la tutelle sur l'ENSP, la généralisation à venir des directions départementales de la police nationale (DDPN) et le projet de création d'une « académie de police » appellent en outre une évolution de la gouvernance de la formation.

⁶ La formation des gardiens de la paix s'effectue au sein de huit écoles nationales de police (ENP), auxquelles s'ajoute l'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) à Toulouse et le centre de formation professionnelle (CFP) de Chassieu, qui font office d'ENP. Les policiers adjoints et cadets sont répartis entre les ENP et les centres régionaux de formation (CRF).

Dans ce contexte, la Cour a examiné l'organisation et les moyens de la chaîne de formation (chapitre 1), le contenu de la formation initiale délivrée aux élèves (chapitre 2), l'offre de formation continue et la gestion des formateurs (chapitre 3). Ont notamment été examinés :

- Les changements dans l'organisation et le pilotage de la formation induits par la création de la DCRFPN ;

- Les moyens consacrés à la formation initiale et continue en termes budgétaires, de ressources humaines, d'infrastructures et d'équipements ;

- En matière de formation initiale, l'impact de l'augmentation des recrutements sur le profil des élèves entrant en école et l'organisation des scolarités ainsi que, pour les gardiens, le tutorat mis en place lors du premier emploi ;

- Dans le domaine de la formation continue, la capacité du dispositif à assurer un temps de formation effectif et suffisant des policiers selon les différents types de formation, en portant une attention particulière à quatre domaines transversaux : techniques de sécurité en intervention, filière judiciaire, maintien de l'ordre et management ;

- La gestion des formateurs, leur parcours et les mesures mises en place pour améliorer l'attractivité de certains postes.

Chapitre I

L'organisation et les moyens de la formation

I - Une organisation en mutation qui n'a pas encore trouvé son équilibre

Soumise à de fortes tensions et à des priorités multiples, la formation de la police a été réorganisée depuis 2017 avec l'ambition, restant à finaliser, de parvenir à une gouvernance unifiée, qui dépasse les cloisonnements entre les trois corps de policiers et entre les directions d'emploi, ainsi qu'avec la préfecture de police de Paris.

A - Un contexte qui met le système de formation en tension

1 - Des facteurs structurels : de la RGPP au « plan 10 000 »

Entre 2008 et 2011, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à une baisse des recrutements de policiers. Cette évolution s'est accompagnée d'une forte diminution de la couverture territoriale des structures de formation de la police nationale, ainsi que d'une réduction du nombre des formateurs :

- Un programme de restructuration⁷ des centres de formation de la police (CFP) et d'écoles nationales de police (ENP) a été mis en œuvre dès 2008, entraînant la fermeture en 2009 de huit CFP, en 2010 des ENP de Marseille, Vannes, Paris et Draveil⁸, en 2011 des ENP de Châtel-Guyon et Fos-sur-Mer puis, en 2013, du centre national d'étude et de formation de la police (CNEF) de Gif-sur-Yvette ;

- Parallèlement, le nombre des formateurs a diminué, passant de 1 300 en 2008 à 964 en 2013, puis 1 049 en 2015, ce qui a incité certaines directions, comme la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), à créer des postes de formateurs en leur sein.

À compter de 2014 et surtout de 2015, à la suite des attentats terroristes à Paris, une inversion de tendance s'est opérée, qui a amené une remontée en puissance. Elle s'est traduite en 2017 par l'annonce, par le Président de la République, de la création de 10 000 postes de policiers et gendarmes supplémentaires.

⁷ Dans son rapport de 2015 concernant *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes* sur les exercices 2008 à 2013 (2015 - p. 51), la Cour avait relevé que cette restructuration, qui visait à rationaliser un réseau devenu trop complexe, n'avait été fondée sur aucune analyse de coûts ni de besoins.

⁸ L'ENP de Paris et celle de Draveil ont été transformées en centres régionaux de formation (CRF).

Le plan quinquennal de renforcement des effectifs des forces de sécurité⁹

Le 18 octobre 2017, le Président de la République a annoncé, dans le cadre d'un discours aux forces de sécurité intérieure, la création de 10 000 emplois supplémentaires pour les forces de sécurité, dont 7 500 pour la police nationale et 2 500 pour la gendarmerie nationale.

Selon les informations communiquées par la DGPN, les créations de postes au sein de la police nationale devaient être étalées sur les cinq exercices suivants, à raison de 1 376 postes en 2018, 1 898 postes en 2019, 1 908 postes en 2020, 1 159 postes en 2021 et 1 159 postes en 2022.

Le renforcement quinquennal des effectifs devait principalement concerner la mission de sécurité publique, qui devait bénéficier de 4 259 postes supplémentaires, le renseignement (1 420 postes supplémentaires), ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière (757 postes supplémentaires). Devaient également être renforcés, dans une moindre mesure, les services concourant à la lutte contre le crime organisé (237 postes) et les services d'investigation (378 postes).

La direction du budget a indiqué que le « plan 10 000 » visait à renforcer spécifiquement les effectifs de policiers et de gendarmes présents sur la voie publique, c'est-à-dire les gardiens de la paix pour la police et les sous-officiers pour la gendarmerie. Elle a précisé que le nombre d'emplois créés entre 2018 et 2022 devrait atteindre 10 051 équivalent temps plein (ETP), compte tenu de la transformation, en 2022, de 1 000 emplois de gendarmes adjoints volontaires en sous-officiers dans le cadre d'un plan triennal de renforcement des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG).

Tableau n° 1 : créations de postes prévues au titre du « Plan 10 000 »

	Exéc. 2018	Exéc. 2019	Exéc. 2020	Prév. 2021	Prév. 2022	Total
<i>Gardiens de la paix</i>	915	1 791	1 369	1 657	1 562	7 294
<i>Sous-officiers de gendarmerie</i>	347	460	225	424	1 301	2 757
TOTAL	1 262	2 251	1 594	2 081	2 863	10 051

Source : direction du budget

Les données fournies par la DGPN montrent que le volume total de créations prévues entre 2018 et 2022, tous corps confondus, a été réduit de 7 500 à 6 954, puis à 6 415 par l'application de diverses mesures de périmètre¹⁰. Pour ce qui concerne spécifiquement le schéma d'emploi de l'ensemble des personnels actifs¹¹ de la police nationale, comprenant tous les mouvements d'entrées et de sorties et non la seule mise en œuvre du « plan 10 000 », la

⁹ Avis n°114 fait au nom de la Commission des lois du Sénat sur le PLF 2018 – Mission « Sécurités » <https://www.senat.fr/rap/a17-114-13/a17-114-133.html>

¹⁰ Réduction des effectifs de l'administration centrale (-335 ETP sur cinq ans) ; contribution du programme 176 au profit de la sécurité civile (-53 ETP), des préfectures dans le cadre du renforcement de la mission *asile* (- 22ETP), de la création de l'ANSC (- 9 ETP), et du renseignement territorial de la gendarmerie nationale (-135 ETP) ; participation à l'effort au profit du schéma d'emplois de l'administration territoriale (- 531 ETP).

¹¹ Est concerné le personnel au sein des directions centrales de la police nationale ou des directions de la préfecture de police, dans les métiers suivants : la sécurité, l'investigation, la police technique et scientifique, l'ordre public, la sécurité aux frontières, le renseignement et l'information, la coopération internationale, le contrôle interne, les fonctions supports.

trajectoire devrait conduire à la création de 7 294 emplois de gardiens, à la diminution de 1 289 emplois de commissaires et d'officiers et à la diminution de 2 630 emplois de policiers adjoints, soit une création nette de 3 375 emplois sur ce périmètre d'ici 2022¹².

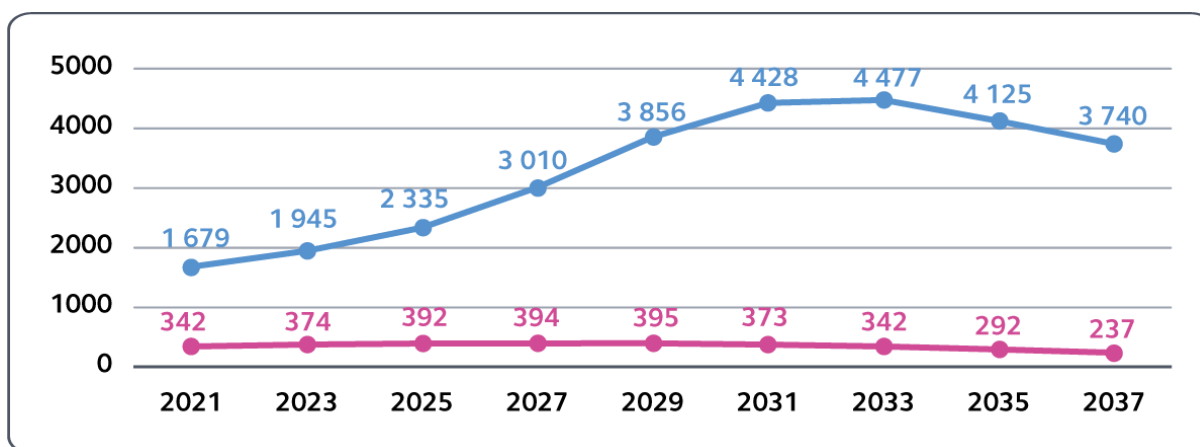
Tableau n° 2 : schémas d'emplois des personnels actifs de la police nationale entre 2018 et 2022

	Exéc. 2018	Exéc. 2019	Exéc. 2020	Prév. 2021	Prév. 2022	Total
<i>Commissaires et officiers</i>	-344	-272	-236	-221	-216	-1 289
<i>Gardiens de la paix</i>	915	1 791	1 369	1 657	1 562	7 294
<i>Policiers adjoints</i>	82	-560	-564	-800	-788	-2 630
TOTAL	653	959	569	636	558	3 375

Source : Cour des comptes, d'après données DRCPN

Ces recrutements supplémentaires conduisent mécaniquement à une augmentation de la charge de formation initiale et, à terme, de la formation continue, qui devrait se poursuivre au-delà de 2022. Par ailleurs, l'augmentation des départs à la retraite au cours des dix prochaines années va accroître la tension qui s'exerce sur le système de formation de la police nationale. Les prévisions actualisées en 2021 montrent un pic de départs estimés en 2031-2033 à près de 5 000 officiers et gardiens de la paix par an.

Graphique n° 1 : prévisions des départs en retraite des officiers et gardiens



Source : Cour des comptes, d'après données DRCPN

Les objectifs de créations nettes de postes ne peuvent pas être anticipés avec certitude, une fois exécuté le « plan 10 000 ». La DRCPN a établi des prévisions d'entrées en école fondées sur deux hypothèses qui conduisent toutes deux à anticiper une hausse du nombre d'élèves gardiens et policiers adjoints à former, qui pourrait culminer à 8 577 élèves en 2030 (voir annexe n° 2).

¹² Le volume du corps des commissaires et officiers devrait se stabiliser à partir de 2023. Au schéma d'emploi du personnel actif s'ajoute celui du personnel administratif, technique et scientifique et des ouvriers d'État, catégories qui ne relèvent pas du présent rapport.

2 - Des facteurs conjoncturels qui se conjuguent dans la durée

Les forces de sécurité intérieure sont confrontées depuis des années à une pression opérationnelle inédite. Une commission d'enquête de l'Assemblée nationale en a fait état dans un rapport de juillet 2019¹³, identifiant trois causes principales : le maintien de la menace terroriste à un niveau élevé, une poussée migratoire importante et la radicalisation de la contestation sociale. Les nouveaux besoins opérationnels se sont traduits par des efforts spécifiques de formation :

- La lutte contre la menace terroriste qui, outre l'augmentation du besoin en formation initiale, a conduit à renforcer l'armement des policiers et à développer de nouvelles formations continues prioritaires, tous les personnels actifs étant susceptibles d'intervenir en premier niveau en cas d'attaque terroriste¹⁴. Les attentats de 2014-2015 ont également révélé un besoin supérieur de compétences en matière de secourisme ;

- La menace à l'ordre public a imposé un déploiement plus conséquent de forces sur le terrain. Elle a conduit à renforcer les unités en armes de force intermédiaire, à adapter les modes d'action des forces de police et à développer les compétences au maintien de l'ordre sur une frange plus large de personnel, hors forces spécialisées ;

- La lutte contre la cybercriminalité et les violences conjugales ont également un fort impact sur le besoin en formation des policiers. La police nationale a ainsi développé des formations dédiées à l'analyse criminelle des cyberattaques et à la prise de plaintes des victimes d'actes de cybermalveillance ou de violences conjugales dans les commissariats.

B - Le positionnement récemment revalorisé de la formation au sein de la police nationale

En raison même de l'organisation de la police nationale, de nombreux acteurs de la DGPn et de la préfecture de police sont impliqués dans la formation du personnel¹⁵, posant ainsi la question de l'évaluation des besoins, de la conduite et de l'évaluation des actions de formation, et du pilotage de l'ensemble du système de formation.

¹³ Rapport N° 2111 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur *La situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale*, 3 juillet 2019 - <https://www.vie-publique.fr/rapport/268171-situation-missions-et-moyens-des-forces-de-securite>

¹⁴ Une formation à la « *gestion d'une tuerie de masse* » a été mise en place à partir de 2016. Elle est composée d'un niveau 1 d'une durée de 6 heures pris en charge par les directions d'emploi et destiné à tous les policiers primo-intervenants et d'un niveau 2 d'une durée de 24 heures, pris en charge par la DCRFPN et réservé aux unités d'intervention intermédiaire.

¹⁵ Hors DGPn, d'autres organismes dispensent des formations. Au sein du secrétariat général du ministère de l'intérieur, l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI) a dans ses bénéficiaires certains commissaires de police ; il a également dans ses attributions la création d'une académie virtuelle de la sécurité intérieure. La DGSi dispose d'une structure importante de formation continue pour les matières spécifiques à ses missions. Elle s'appuie sur la DGPn pour les formations obligatoires.

1 - La création de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale, première traduction de la « verticalisation » de la chaîne de formation

Une direction de la formation existait, avant 2010, au sein de la police nationale. Supprimée au titre des réductions imposées par la révision générale des politiques publiques, ses attributions ont été intégrées à la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), dans une « sous-direction de la formation et du développement des compétences » (SDFDC).

Partant du constat que la définition de la stratégie de formation devait être confiée à un service unique ayant l'autorité pour dialoguer avec les directions d'emploi, une direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) a été créée en 2017¹⁶. Sa constitution a répondu à l'objectif, jamais parfaitement réalisé jusqu'alors, d'homogénéiser la formation entre les différents corps et de décloisonner les directions des services actifs. La DCRFPN a ainsi pour mission de piloter la stratégie de formation mise en place pour la police nationale dans son ensemble, en lien avec les directions d'emploi de la DGP, la préfecture de police de Paris, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et l'ENSP. Elle a également pour mission de s'assurer de la professionnalisation des formateurs qui lui sont directement rattachés et de ceux dépendant des autres directions¹⁷. La tutelle de l'ENSP lui a été transférée en janvier 2020¹⁸.

La DCRFPN est organisée en quatre sous-directions réparties sur plusieurs sites en Île-de-France et à Clermont-Ferrand (cf. annexe n° 3). Elle a autorité sur cinq centres nationaux de formation, l'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN), huit écoles nationales de police (ENP) et un centre de formation de la police (CFP) chargé de la formation initiale du corps d'encadrement et d'application (CEA). Elle anime un réseau territorial composé de sept directions zonales du recrutement et de la formation de la police nationale (DZRFPN). Elles regroupent des centres régionaux de formation (CRF), qui assurent principalement des activités de formation continue, mais qui ont aussi une activité de formation initiale pour les policiers adjoints et les cadets de la République.

Les directeurs zonaux sont les interlocuteurs privilégiés de la direction centrale auprès de l'autorité préfectorale, des SGAMI et des directeurs territoriaux de la police nationale¹⁹. Ils ont autorité hiérarchique sur tous les établissements de la DCRFPN implantés dans leur ressort territorial. En revanche, si les DZRFPN fournissent une partie du budget, elles n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les centres de formation des directions des services actifs (DISA), et assurent uniquement une « coordination » des actions de formation.

Trois directions territoriales de la police nationale (DTPN) ont été créées en 2019²⁰ et, parallèlement, trois services territoriaux de recrutement et de la formation (STRF), qui dépendent hiérarchiquement des DTPN et fonctionnellement de la DCRFPN. Ces services appliquent et déclinent, dans le ressort territorial de la DTPN, les instructions de la DCRFPN en matière de recrutement, de formation initiale et continue, au profit de l'ensemble des agents affectés dans leur ressort de compétence.

¹⁶ Arrêté du 27 janvier 2017.

¹⁷ Article 1^{er} de l'arrêté du 27 janvier 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale.

¹⁸ L'exercice de la tutelle budgétaire relevait auparavant de la DRCPN.

¹⁹ Note DCRFPN n°14/2019 du 18 avril 2019.

²⁰ Décret n° 2019-1475 du 27 décembre 2019 portant création et organisation des directions territoriales de la police nationale en Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Guyane.

2 - Un système toujours cloisonné : les DISA et la préfecture de police de Paris conservent un rôle propre important dans la formation

Les directions des services actifs conservent un rôle important dans la formation initiale et continue. Elles sont notamment sollicitées pour les stages des élèves commissaires, officiers et gardiens. Depuis la réforme de la scolarité des gardiens de la paix de juin 2020 (voir *infra*, le chapitre II), elles sont également chargées de l'encadrement des stagiaires lors de la « formation adaptée au premier emploi » (FAPE) qui complète la formation en école. Elles ont également développé leurs propres capacités et structures de formation continue, en administration centrale²¹ et dans les services déconcentrés, tant au niveau zonal qu'à l'échelon départemental. Elles emploient directement la très grande majorité des formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI) du réseau.

La DCSP²² possède dans chaque département un centre départemental des stages et de la formation (CDSF), rattaché au directeur départemental de la sécurité publique (DDSP). Ce réseau des CDSF est piloté par l'entité centrale de la DCSP. Cette organisation territoriale de proximité facilite la mise en œuvre de la formation dans le cadre fixé par la direction centrale et, le cas échéant, permet au DDSP de pouvoir développer des formations locales en fonction des besoins. La taille des CDSF est cependant très variable et plusieurs départements ne comptent aucun formateur généraliste. L'essentiel des formations dispensées dans les CDSF portent sur les techniques à la sécurité en intervention (TSI).

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) dispose de son propre appareil de formation. Son fonctionnement en unités constituées lui permet d'optimiser l'emploi des compagnies pour organiser des entraînements collectifs. Elle offre un bon exemple de modèle intégré (voir *infra*, le chapitre III). Compte tenu des spécificités très marquées de son activité, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) réalise également une partie de ses formations métiers, tout comme la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

La préfecture de police de Paris²³ a, en matière de formation, des compétences et une organisation particulières. Elle dispose d'une sous-direction de la formation (SDF), dont la création en mai 2014, au sein de la DRH, a résulté du regroupement des missions jusqu'alors dévolues au service de la formation de la DRH et aux services formation des directions actives de la préfecture de police²⁴. La SDF assure la conception, l'animation et l'évaluation des formations continues qu'elle organise pour les agents des directions opérationnelles, en lien avec la DCRFPN et l'ENSP. Elle dispose d'un département des formations, de trois centres territoriaux des stages et de la formation (CTSF) pour les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et d'un centre de formation à la conduite urbaine. Les directions actives de la préfecture de police n'ont plus de service de formation et n'ont conservé chacune qu'une cellule de liaison avec la SDF.

²¹ Les DISA possèdent, en administration centrale, des petites structures d'une dizaine d'ETP.

²² La DCSP employait un effectif actif de 60 340 agents en 2019, représentant 48 % des effectifs de la police nationale (source : Bilan social 2019 de la police nationale).

²³ La préfecture de police de Paris emploie 22 % du personnel actif de la police nationale.

²⁴ Arrêté de création du préfet de police n° 2014-00243 du 17 mars 2014 modifiant l'arrêté n° 2013-01279 du 26 décembre 2013 relatif aux missions et à l'organisation de la direction des ressources humaines.

La réorganisation des structures territoriales de la police prévoit la création de directions départementales de la police nationale (DDPN) regroupant, sous un chef unique, la sécurité publique, le renseignement territorial, la police aux frontières et la police judiciaire. Le directeur départemental de la police sera placé sous l'autorité du préfet. Cette nouvelle organisation, expérimentée depuis le 1^{er} janvier 2021 outre-mer et dans le Pas-de-Calais, la Savoie et les Pyrénées-Orientales, devrait être généralisée dès 2022²⁵ à tout le pays. La mise en place des DDPN devrait conduire à revoir l'organisation, au niveau territorial, de la formation continue et l'emploi des formateurs généralistes et TSI relevant des DISA, ainsi que le positionnement de la DCRFPN et de ses directions zonales vis-à-vis de ces formateurs.

C - Une gouvernance de la formation « à la croisée des chemins », avec un pilotage renforcé mais pas encore unifié

1 - Le pilotage de la formation initiale reste marqué par la dualité entre la DCRFPN et l'ENSP

a) Une tutelle récemment unifiée autour de la DCRFPN

L'ENSP a été créée par la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France et maintenue par le Gouvernement provisoire de la République française. Historiquement dédiée à la seule formation des commissaires, son mandat a été étendu à la formation des officiers par le décret n° 2012-1455 du 24 décembre 2012 portant organisation de l'École nationale supérieure de la police, qui a entériné l'absorption de l'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) par l'ENSP. Huit ans après la fusion avec l'ENSOP, des progrès ont été réalisés pour rapprocher la formation des commissaires de celle des officiers, malgré le handicap lié au maintien de deux sites éloignés : Saint-Cyr-au-Mont d'Or, près de Lyon, pour les commissaires et Cannes-Écluse, en Seine-et-Marne, pour les officiers. La question de l'exercice de la tutelle par la DCRFPN reste en revanche pendante.

Deux rapports de l'inspection générale de l'administration (IGA), produits en 2015 et 2019, ont analysé la situation de l'ENSP, et remis en cause son statut d'établissement public, comme l'organisation de la tutelle.

²⁵ Décision en cours de formalisation.

c) ...mais qui reste limitée dans sa mise en œuvre

Aujourd'hui, l'exercice de sa tutelle par la DCRFPN reste partielle. Alors que, dès sa création en 2017, cette nouvelle direction a travaillé en étroite concertation avec les directions d'emploi à la mise à jour du référentiel emploi du gardien de la paix²⁶, qui datait de 1994, les référentiels applicables aux commissaires²⁷ et officiers²⁸ ont été conçus par l'ENSP, sans coordination avec la DCRFPN. Par ailleurs l'ENSP emploie des formateurs spécialistes, qui ont une grande liberté dans l'élaboration de leurs supports pédagogiques, tandis que la formation initiale des gardiens est organisée autour de « malles pédagogiques²⁹ » attachées à un séquenceur précis et prises en main par des formateurs généralistes (voir *infra*, le chapitre II).

L'arbitrage sur le montant de la subvention de l'ENSP continue de relever, en pratique, du DRCPN, qui est aussi seul compétent sur les crédits immobiliers. S'agissant de la tutelle métier, la DCRFPN est marginalisée dans la définition des principes et des orientations de la formation initiale et continue des commissaires et officiers. Si elle dispose bien d'un siège au conseil pédagogique de l'école, sa situation ne diffère pas des autres directions. En matière de formation continue, l'ENSP procède à son propre recueil des besoins auprès des directions d'emploi.

Les réflexions actuelles sur l'académie de police (voir *infra*) ont relancé le débat sur le statut de l'ENSP ainsi que sur le niveau pertinent auquel la tutelle métier devrait s'exercer. L'ENSP fait indiscutablement partie de la police nationale et se soumet sans difficulté à l'autorité du DGPN. Les directions d'emploi se disent satisfaites de leurs relations avec l'école, qui les associe à ses réflexions sur l'évolution de la formation des commissaires et officiers dans le cadre de réunions régulières avec leurs bureaux formation. Cette situation revient toutefois à contourner la DCRFPN, dont la création visait pourtant à unifier le pilotage de la stratégie de formation dans la police nationale.

Si les relations entre l'ENSP et la DCRFPN se sont améliorées en 2021, avec notamment la mise en œuvre de la nouvelle organisation de la tutelle budgétaire de l'établissement, toutes les conditions ne sont pas encore réunies pour que le DCRFPN exerce pleinement la tutelle dans le cadre d'une cohérence globale de la formation initiale. Cela suppose une réelle volonté de désengagement opérationnel du DGPN, qui pourrait se traduire par l'attribution de la signature des lettres de mission adressées à la directrice de l'école au seul directeur central³⁰. S'agissant du volet métier de la tutelle, le ministère de l'intérieur a précisé, dans le cadre de la contradiction du présent rapport, que l'année 2022 doit permettre d'établir une meilleure gouvernance en faisant de la DCRFPN l'interlocuteur unique de la DGPN. Il a ajouté que l'articulation entre la DCRFPN et l'ENSP devrait être améliorée pour tenir compte, dans une telle organisation, du statut particulier de l'ENSP.

²⁶ L'objectif était d'identifier les connaissances et les compétences attendues des élèves gardiens de la paix au moment de leur sortie d'école et durant les cinq années suivantes. Le « référentiel emploi du premier poste de gardien de la paix » est un document de 160 pages qui cartographie toutes les missions attendues des élèves dans leurs premiers postes, ainsi que les actions liées à ces missions et les connaissances et compétences nécessaires pour mener à bien chaque action.

²⁷ La formation des commissaires est bâtie à partir d'un référentiel de compétences élaboré avec les DISA en 2013 et rénové en 2019.

²⁸ S'agissant des officiers de police, l'ENSP a confié en 2014 à un cabinet privé un travail d'élaboration du référentiel des compétences, indispensables aux lieutenants de police en sortie d'école. Ce référentiel a été livré en mai 2015 et n'a pas été réactualisé depuis.

²⁹ Elles fournissent aux formateurs une fiche d'objectifs visés dans la formation considérée, un emploi du temps type et des fiches de séance.

³⁰ L'élaboration de la lettre de mission de la directrice actuellement en poste a d'ailleurs donné lieu à une consultation du directeur central.

2 - Un pilotage amélioré mais encore éclaté de la formation continue

a) La formation des policiers s'intègre dans les schémas directeurs interministériel et ministériel

La direction générale de l'administration et de la fonction publique fixe les objectifs et thèmes de formation prioritaires pour l'ensemble de la fonction publique. Elle établit un schéma directeur triennal de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État, qui prévoit que les plans ministériels de formation doivent être rendus compatibles avec les orientations du schéma directeur. Constitué de cinq axes stratégiques³¹ déclinés en 15 actions prioritaires, le premier schéma directeur couvrait la période 2018-2020. Le projet de schéma directeur pour la période 2021-2023 n'avait pas encore abouti lorsque l'enquête dont est issu le présent rapport a pris fin.

Le ministère de l'intérieur décline le schéma directeur interministériel dans un document d'orientation de moyen terme (DOM) triennal, élaboré conjointement par le secrétaire général, le DGPN et le DGGN. Ce document établit la stratégie de formation pour les agents du ministère de l'intérieur et s'articule avec la stratégie pluriannuelle des ressources humaines du ministère, en contribuant à trois de ses objectifs³². Chaque axe stratégique du DOM est traduit en objectifs puis en actions prioritaires, assortis d'indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte de ces objectifs.

Les axes du document ministériel d'orientation à moyen terme 2021-2023³³

- 1. Structurer l'offre de formation pour accompagner collectivement les agents dans un contexte de transformation de l'action publique.
- 2. Utiliser le numérique comme levier de la transformation du ministère de l'intérieur et de son appareil de formation.
- 3. Accompagner les encadrants dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice de leurs responsabilités managériales.
- 4. Rendre l'agent pleinement acteur de son parcours professionnel en renforçant l'individualisation dans les formations initiales et l'accompagnement des projets d'évolution professionnelle.
- 5. Renforcer le pilotage de la politique de formation dans un souci de qualité et de performance, en développant les logiques de coopération et de mutualisation.
- 6. Accompagner l'évolution des métiers.

Décliné du DOM, un plan ministériel de formation (PMF) est élaboré annuellement. Il définit précisément, pour chaque univers³⁴ au sein du ministère de l'intérieur, la stratégie et les priorités de formation pour l'année à venir, notamment les priorités nationales pour la formation continue.

³¹ Transformation de l'action publique, transition numérique, management, transitions professionnelles et pilotage de la politique interministérielle de formation.

³² Améliorer l'adéquation entre les besoins des employeurs et les aspirations professionnelles et personnelles ; anticiper les besoins futurs et permettre une amélioration constante des compétences des agents ; concilier au maximum la vie personnelle et professionnelle des agents.

³³ Source MININT : DOM réf. 20-001006-1 du 21 janvier 2021.

³⁴ Terme utilisé dans la note tripartite SGMINT/DGPN/DGGN du 21 janvier 2021. Le PMF est complété par des catalogues de formation recensant les stages ouverts.

b) La DCRFPN : un pilotage limité à la formation continue des gardiens de la paix

La mise en œuvre de la formation continue est soumise à deux lignes de force parallèles, inhérentes à l'organisation même de la chaîne de formation de la police nationale, que sont la formation des commissaires et officiers et celle des gardiens de la paix (cf. *supra*). Elle revêt en outre, pour les gardiens de la paix, un caractère matriciel, en raison de sa répartition à la fois horizontale, entre la DCRFPN et les DISA, et verticale, entre les services centraux et les structures déconcentrées. De surcroît, elle est assurée aux deux tiers, de façon déconcentrée, par les échelons territoriaux des directions d'emploi. La DCRFPN a par conséquent un rôle complexe à jouer pour faire converger le besoin de la police, qui doit rester une priorité, avec la disponibilité des moyens et les aspirations des agents.

Depuis sa création, la DCRFPN s'est attachée à mieux structurer l'offre de formation, à travers une approche « *Bottom-Up* » des besoins *via* les DZRFNP et les structures territoriales des DISA. Elle se traduit dans le « plan national de formation de la police nationale » (PNFPN – voir *infra*, le point 3.1), qui a permis d'instaurer une répartition des types et des niveaux de formation plus cadrée entre la DCRFPN et les DISA. Des parcours de formation à plusieurs niveaux ont été créés, les DISA et la DCRFPN se partageant la responsabilité pédagogique, comme par exemple la formation à la gestion d'une tuerie de masse.

La DCRFPN a une compétence exclusive sur l'organisation des formations promotionnelles et statutaires destinées aux gardiens, ainsi que sur certaines formations transversales comme la formation permettant l'accès des gardiens à la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ). Pour réaliser ses actions de formation, la DCRFPN s'appuie sur son réseau constitué des ENP et des CRF, rattachés aux DZRFNP. Les formations continues font l'objet d'une planification semestrielle, répartissant la production de la formation continue entre CRF et ENP. Lorsqu'elles ne sont pas saturées par la formation initiale, les capacités d'hébergement des ENP sont prises en compte dans les choix de localisation des formations³⁵.

La DCRFPN est responsable du référencement des stages de formation continue dans le SIRH de la police nationale. Cependant l'ENSP dispose également de cette compétence. Toutes les formations s'appuient sur des supports pédagogiques (mallettes pédagogiques) élaborées par elle, avec l'appui des directions métiers et en fonction des actions prioritaires retenues dans le PNFPN. La DCRFPN a produit un guide³⁶ qui présente le processus de création d'une formation depuis l'étape d'analyse du besoin jusqu'à sa mise en œuvre. Dans tous les cas, le contenu de ces supports pédagogiques est validé par la DCRFPN.

S'agissant des entraînements aux armes et aux pratiques professionnelles d'intervention, l'organisation des stages est déconcentrée dans les DISA. La DCRFPN assure toutefois la formation initiale et les recyclages quadriennaux de l'ensemble des FTSI, afin d'unifier la doctrine de formation dans le domaine des techniques de sécurité en intervention.

Enfin, la DCRFPN alloue aux DISA le budget destiné à financer la conduite de leurs activités de formation. Il s'agit d'une évolution majeure par rapport à la situation qui prévalait en 2015, où la plupart des formations dispensées par les DISA au niveau territorial étaient financées sur leurs crédits propres et non sur ceux de la SDFDC et où les directions élaboraient elles-mêmes les formations sans les faire valider par la SDFDC. Le budget alloué par la DCRFPN aux DISA est essentiellement consacré aux frais de déplacement des stagiaires. S'il assure à la DCRFPN un droit de regard sur les formations organisées par les DISA, ce système de pilotage « par les frais de mission » atteint ses limites lorsqu'il est soumis à une instabilité des ressources budgétaires (voir *infra*) ou lorsque les formations organisées au niveau local ne génèrent pas de frais de mission.

³⁵ L'obligation de loger les stagiaires à l'hôtel plutôt que dans les écoles génère une augmentation du coût de la formation continue.

³⁶ Guide DCRFPN de mars 2021 relatif au processus de création d'une formation au sein de la police nationale.

Le suivi de la formation au sein d'une direction opérationnelle : l'exemple de la DCSP

La formation dans le domaine de la sécurité publique relève de la responsabilité de la DCSP. Elle est assurée à trois niveaux, central, zonal et départemental.

Au niveau central, la division de la formation, positionnée au sein de la sous-direction des RH et de la logistique, assure, en lien avec la DCRFPN, la coordination de la formation pour l'ensemble des policiers affectés au sein de la DCSP. Elle est chargée du suivi de la délégation de crédits de la DCRFPN pour la mise en place des formations qu'elle organise ou finance.

Les référents formation zonaux sont chargés d'assurer le suivi des objectifs prioritaires définis par la direction centrale. Interlocuteurs des DZRFPN, ils ont également vocation à organiser des formations de stratégie zonale, tels que les entraînements coordonnés au maintien de l'ordre.

Enfin les CDSF sont chargés des formations de proximité des effectifs de leur département et de la déclinaison des stratégies de formation de la direction centrale. Les formations organisées par les CDSF doivent être validées par la DZRFPN compétente pour pouvoir donner lieu à frais de missions.

Cette répartition des missions et activités a été formalisée par un protocole sur la complémentarité opérationnelle entre structures locales de formation, conclu le 17 juin 2013 par la DCRFPN et la DCSP. Aucun protocole de cette nature n'a toutefois été signé entre la DCRFPN et les autres DISA ou la préfecture de police.

c) La préfecture de police de Paris : des relations normalisées

La sous-direction de la formation de la préfecture de police est l'interlocuteur unique de la DCRFPN et de l'ENSP. Elle porte une offre de stages qui doit s'articuler avec celle de la DZRFPN d'Île-de-France et qui, pour l'essentiel, répond aux besoins des mêmes agents.

Le rapport de l'IGPN de 2015 soulignait que les relations entre la SDF et la DCRFPN étaient empreintes de distance, voire de concurrence, et recommandait que la structure en charge de la formation au plan national puisse superviser et coordonner l'action de la formation en Île-de-France. En 2016, différentes hypothèses d'organisation de la formation continue des policiers franciliens, parmi lesquelles un pilotage unique par la préfecture de police, ont été envisagées, avant que ne soit finalement prise la décision de créer, au 1^{er} janvier 2017, la DCRFPN et une DZRFPN pour l'Île-de-France.

Depuis 2017, les relations se sont améliorées. Les objectifs de la SDF sont assignés par la DRH de la préfecture de police de manière compatible avec ceux fixés au niveau national par la DCRFPN. La préfecture de police est intégrée à la procédure de recueil des besoins qui contribue à l'élaboration du plan national de formation annuel et son budget formation lui est alloué par la DCRFPN. Tout comme les DISA, la SDF assure les formations TSI des agents de la préfecture. Elle propose également un catalogue de formations généralistes. Les formations métiers déclinent les malettes pédagogiques validées par la DCRFPN, même si une divergence sur un point de doctrine a pu être observée³⁷.

³⁷ Dans le cadre de son contrôle de la préfecture de police de Paris, la Cour avait pris connaissance d'un courrier du préfet de police du 1^{er} mars 2018 informant le DGPN d'un changement de doctrine au sein de la préfecture de police sur le maniement des fusils d'assaut HK G36 et des pistolets mitrailleurs HK UMP9. Consigne a été donnée de porter ces armes sans que la cartouche ne soit chargée, contrairement à la doctrine en vigueur dans le reste de la police nationale. Le contenu des formations délivrées aux agents de la préfecture de police a dû être revu en conséquence.

Les formations délivrées spécifiquement à la préfecture de police ne figurent cependant pas au catalogue national élaboré par la DCRFPN. La préfecture de police a expérimenté, par exemple, des formations sur la recherche biomédicale avec le ministère des armées, ainsi que sur l'intelligence collective avec un prestataire privé. Ces formations payantes, dont le coût est élevé, pourraient être ouvertes à d'autres agents de la police nationale. Cependant, à ce stade, la préfecture de police ne l'envisage pas. Elle estime par ailleurs difficile de mutualiser les moyens pour les formations dites généralistes (formation métier ambulancier, route, etc.). La signature d'un protocole entre la DCRFPN et la préfecture de police, sur le modèle de celui conclu avec la DCSP, apparaît donc utile.

Demeurent enfin des particularités propres à la préfecture de police et qui pourraient être supprimées, notamment une compétence pour la formation initiale des cadets d'Île-de-France, alors que la formation des autres cadets est assurée par la DCRFPN, ou l'existence d'une unité de formation à la conduite des motocyclettes, qui pourrait être rattachée au Centre national de formation des motocyclistes³⁸.

3 - Pour aller plus loin dans la gouvernance de la formation

Des progrès ont été constatés sur la mise en cohérence des besoins en formation avec les axes prioritaires du niveau ministériel et leur traduction en actions dans le plan national de formation. Néanmoins, la DCRFPN pilote avant tout la formation initiale et continue des gardiens de la paix, dans la mesure où l'ENSP est responsable de la formation des officiers et des commissaires, et le pilotage global de la formation continue par la DCRFPN s'exerce sous réserve des modalités de mise en œuvre mentionnées *supra*.

L'existence d'une direction centrale consacrée à la formation, distincte de la direction chargée des ressources humaines, fait en outre de la police nationale un système à part et contribue au morcellement de sa stratégie RH.

En matière de gestion du personnel, les responsabilités sont partagées entre la DRH du ministère, pour ce qui concerne le personnel administratif et technique, et la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), s'agissant du personnel actif. Le schéma d'emploi et la politique de recrutement relèvent de la DRCPN, mais la gestion des concours dépend de la DCRFPN, avec des exceptions relatives au recrutement des policiers adjoints³⁹ et des commissaires et officiers. Cette organisation ne permet pas de déterminer quelle est la direction la mieux à même d'établir les référentiels de compétences ou la stratégie d'emploi des formateurs.

Cette dissociation entre la formation et la fonction « ressources humaines » est susceptible de nuire à la performance globale de l'ensemble de la chaîne RH, notamment en ce qui concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) qui se met en place au niveau du ministère de l'intérieur⁴⁰. Elle nuit en outre à la définition des parcours de carrière et des voies d'avancement, le risque étant que la dimension « formation » ne soit prise en compte qu'en aval du processus.

³⁸ Ce centre national de formation, hébergé à l'ENP de Sens, dépend de la DCRFPN.

³⁹ Le recrutement des policiers adjoints demeure de la responsabilité de la DRCPN.

⁴⁰ Un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences pour la période 2018-2022 a été élaboré au niveau ministériel. Il a pour objectif de poursuivre et d'approfondir le développement de la gestion qualitative des ressources humaines conduite dans les différents périmètres (police nationale et gendarmerie nationale, préfectures, administration centrale, services de sécurité civile).

Le positionnement de la DCRFPN fait en conséquence l'objet de réflexions dans le cadre du projet de création d'une « académie de police », pour laquelle un préfigurateur a été nommé⁴¹.

L'académie de police

Le concept d'« académie de police » a émergé en 2014, à l'occasion d'une mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) visant à créer un pôle d'excellence en matière de sécurité dans la région lyonnaise, en profitant de la présence de l'école des commissaires à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et de l'Institut de police technique et scientifique à Écully. L'IGA a examiné différents scénarii possibles, dont celui de la création d'une « grande académie », regroupant les formations initiales des trois corps actifs et des agents de la police technique et scientifique (PTS), et l'hypothèse de la constitution d'une « petite académie », regroupant la formation initiale des seuls officiers et commissaires, en y incluant celle de promotions de gardiens de la paix formés à Chassieu. Elle a également identifié le réaménagement de la gouvernance de la formation comme un préalable à la constitution d'une académie de police.

Ce pôle n'a jamais été créé mais diverses enquêtes parlementaires sur la formation de la police en ont fait état en 2018 et 2019, en préconisant de réformer l'organisation de la formation initiale des policiers de manière à favoriser un rapprochement entre les trois corps actifs et les agents de la police technique et scientifique, le cas échéant par la création d'une « académie de police », ou estimant « *incontournable la création d'une académie de police, facteur de cohésion, de cohérence, de continuité opérationnelle et d'économies à long terme* »⁴².

Le concept d'une académie de police a été repris lors de l'ouverture du Beauvau de la sécurité, en février 2021. La lettre de mission du préfigurateur fixe comme objectifs de la future académie d'assurer la cohérence de la formation dispensée aux trois corps de la police, de concevoir des cycles de formation communs, d'adapter la formation aux évolutions technologiques et sociétales, de valoriser la recherche et de développer des partenariats à l'international. Lors d'un déplacement à Montpellier, au printemps 2021, le Président de la République a annoncé que la future académie y aurait son siège. Il a confirmé cette ambition dans son discours de clôture du « Beauvau de la sécurité », prononcé le 14 septembre 2021 à l'ENP de Roubaix.

Le préfigurateur a remis son rapport au ministre de l'intérieur début juillet 2021. Ce document n'a pas été rendu public. Les arbitrages sur le format, le périmètre, le positionnement et la gouvernance de l'académie de police, ainsi que sur le fond à proprement parler de la formation, n'ont pas encore été rendus.

Lors de la contradiction, le ministère de l'intérieur a fait état des orientations en cours sur le positionnement et la gouvernance de la formation, précisant que, « *dans le cadre des réflexions actuelles sur la future organisation centrale et territoriale de la police nationale, la formation serait confiée à la mission ressources humaines de la police nationale* », elle-même intégrée à une large filière du « soutien ». De même, au niveau territorial, les études portent sur « *un positionnement de la formation continue à l'échelon territorial le plus pertinent* », avec comme enjeux « *la correcte articulation entre les autorités hiérarchiques et fonctionnelles* » et « *la définition d'une cartographie maîtrisée des lieux de formation et une meilleure utilisation des ressources existantes* ».

Quels que soient la forme et le positionnement qui seront retenus pour la future « académie de police », il apparaît nécessaire de faire évoluer la gouvernance de la formation pour permettre à la direction qui en sera chargée d'exercer pleinement la tutelle sur l'ENSP et de disposer d'une vision consolidée et prospective des besoins et moyens de la formation au niveau de la police nationale, dans le cadre d'une politique globale des ressources humaines.

⁴¹ Le préfet Emmanuel Barbe, rencontré dans le cadre du présent contrôle.

⁴² Rapport Grosdidier (juin 2018) et Rapport Fauvergues (juillet 2019).

II - Les moyens alloués à la chaîne de formation

A - Le budget : une exécution tendue, une architecture très éclatée

1 - Un budget sous contrainte : des tensions sur la formation continue et l'entretien immobilier

Au sein du BOP « *commandement, ressources humaines et logistiques* », géré par la DRCPN, l'UO formation est déléguée au directeur de la DCRFPN. Elle comprend des crédits du titre 3 pour les dépenses de fonctionnement des services centraux et zonaux des structures de formation (ENP et CRF) et pour les dépenses pédagogiques en formation initiale et formation continue. Elle n'inclut pas la subvention pour charges de service public à l'ENSP.

Au cours de la période examinée, les besoins estimés par la DCRFPN ont été supérieurs de 7,9 % en moyenne aux budgets notifiés (avec un écart allant de -16,6 % en 2015 à -0,01 % en 2016). Les enveloppes complémentaires attribuées en cours d'année ont toutefois permis de réduire l'écart entre les besoins exprimés et les budgets consommés à - 4,9 % en moyenne (avec un écart allant de +4,2 % en 2015 à - 16 % en 2018). Dans l'exercice d'équilibre entre les budgets pédagogiques et les budgets de fonctionnement, ces derniers ont été calculés au plus juste. Des économies ont été recherchées sur les dépenses d'entretien des véhicules et d'achat de matériels et mobilier. Cependant les crédits d'entretien et d'aménagement immobiliers et les crédits pédagogiques pour la formation continue constituent des variables d'ajustement, en dépit de besoins importants (voir *infra*).

Tableau n° 3 : besoins, notification et consommation des crédits de l'UO formation

CP en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Besoins</i>	33,18	31,37	34,15	37,21	36,89	34,08	33,85	33,25
<i>Notification</i>	28,78	26,89	34,09	33,77	33,52	33,58	31,82	30,77
<i>Consommation</i>	32,72	32,76	33,12	33,33	31,80	32,91	32,01	s.o
<i>dont pédagogie</i>	13,68	16,83	17,51	16,42	15,87	17,58	16,74	s.o
<i>dont fonctionnement</i>	18,04	15,93	15,61	16,91	15,93 ⁴³	15,33	15,27	s.o
<i>Soit (en %)</i>	43,1	51,3	52,8	49,2	49,9	53,4	52,3	s.o
	56,9	48,7	47,2	50,8	50,1	46,6	47,7	s.o

Source : Cour des comptes d'après DCRFPN et DRCPN.

a) Les dépenses pédagogiques : une exécution tendue pour la formation continue

En matière de formation initiale, la plupart des dépenses de fonctionnement sont « obligatoires ». Ainsi, les frais d'alimentation des élèves représentaient 3,90 M€ en 2015, 4,73 M€ en 2018 et devraient s'élever à 5,15 M€ en 2021 et 5,65 M€ en 2022, avec l'augmentation de la durée de la scolarité. Par ailleurs, les frais de déplacement des élèves lors de leurs stages en unité représentaient 3,15 M€ en 2015, 3,67 M€ en 2018 et 4,51 M€ en 2020. Les dépenses liées à l'organisation des concours et sélections ont augmenté de 25 % entre 2015 et 2020.

⁴³ À partir de 2018, les dépenses de loyers, de baux, de fluides, d'entretien des véhicules et de munitions ont été débasées au profit des SGAMI et du SAILMI.

Pour les dépenses pédagogiques liées à la formation continue et aux formations promotionnelles (OPJ et qualification brigadiers), la DCRFPN attribue des crédits à ses directions zonales (pour les formations locales) et aux DISA, en vue de l'organisation de stages nationaux qu'elles mettent en œuvre⁴⁴. Ils recouvrent les dépenses de prestations pédagogiques et les frais de déplacement. L'enveloppe globale consommée des crédits de formation continue est passée de 7,72 M€ en 2015 à 9,84 M€ en 2017, 9,65 M€ en 2019 et 8,25 M€ en 2020. Elle demeure cependant inférieure aux besoins, tant pour les formations assurées par la DCRFPN et ses structures que pour celles mises en œuvre par les DISA (9,9 M€ en 2015, 12,1 M€ en 2017, 12,5 M€ en 2019 et 11,8 M€ en 2020). En effet, les dotations notifiées à la DCRFPN se situent depuis 2015 dans un contexte budgétaire globalement contraint. Toutefois, afin de préserver une offre de stages de bon niveau et de faciliter une consommation optimale des enveloppes, la DCRFPN prend en compte les priorités de chaque DISA, la cohérence des formations demandées avec le plan national de formation et les taux de consommation de l'année précédente. Un tableau figurant dans l'annexe n° 4 présente, par DISA et depuis 2015, les montants des besoins exprimés, des enveloppes notifiées et des crédits consommés. En moyenne, l'écart entre les besoins et les crédits consommés s'inscrit dans une échelle de 24,5 % (pour la DCSP) à 46,2 % (en ce qui concerne la DCPJ).

Interrogés par la Cour sur leur appréciation du dispositif et sur la satisfaction de leurs besoins, la DCCRS, la DCSP et la préfecture de police ont indiqué que, globalement, les crédits alloués leur permettaient de réaliser la plupart de leurs objectifs de formation continue. La DCPAF a relevé qu'en 2020, l'annulation de stages du fait de la pandémie avait entraîné une sous-consommation du budget alloué, qui s'est répercutée sur le budget attribué pour 2021 (292,2 K€), alors que le besoin de financement pour de nouvelles formations (notamment en matière d'analyse du risque et en langue anglaise) avait été estimé à 573,5 K€. La DCPJ estime, quant à elle, que le montant des crédits alloués est insuffisant et que le maintien et, *a fortiori*, le développement des compétences des services spécialisés sont compromis. Ainsi, selon elle, la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité n'arrive plus à former suffisamment ses propres experts auprès d'organismes spécialisés sur des matières telles que la crypto-monnaie, les rançonniciels⁴⁵ ou le renseignement de sources ouvertes⁴⁶. En 2020 et 2021, ces demandes de formation n'ont été honorées qu'à hauteur de 72 %. Or, assurer une formation pointue et actualisée aux enquêteurs conditionne la capacité de la DCPJ à réprimer la cybercriminalité, qui évolue rapidement.

b) Les dépenses de fonctionnement : un sous-investissement dans les travaux d'entretien et d'aménagement

Lors de l'attribution de la dotation initiale, le calcul du socle minimum de dépenses en fonctionnement est effectué en tenant compte des dépenses juridiquement obligatoires et économiquement inéluctables, qui représentent plus de 80 % de l'enveloppe, en moyenne. Les contrats et marchés, qui en constituent une part importante, sont passés de 4,56 M€ en 2016, à 6,85 M€ en 2020⁴⁷ et 8,71 M€ en 2021, soit en moyenne 55 % de l'enveloppe. En conséquence,

⁴⁴ Les frais liés aux autres formations (zonales, régionales, locales et réalisées sur site) sont intégralement pris en charge par les DZRFNP. Les crédits alloués aux DISA concernent majoritairement des remboursements de frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des agents bénéficiant des formations et, beaucoup plus rarement de frais pédagogiques. Les éventuels frais de mission des formateurs sont pris en charge par leur structure d'appartenance.

⁴⁵ Un rançonniciel est un logiciel malveillant qui prend en otage des données personnelles. Pour ce faire, il chiffre des données personnelles puis demande à leur propriétaire d'envoyer de l'argent en échange de la clé qui permettra de les déchiffrer. Il peut aussi bloquer l'accès de tout utilisateur à une machine jusqu'à ce qu'une clé ou un outil de débridage soit envoyé à la victime en échange d'une somme d'argent.

⁴⁶ Le renseignement d'origine sources ouvertes est le recueil et l'analyse d'informations obtenues à partir de sources d'informations publiques.

⁴⁷ À partir de 2020, des marchés d'externalisation de nettoyage ou de gardiennage ont été passés.

les dépenses pilotables, c'est-à-dire celles sur lesquelles la DCRFPN peut agir, concernent essentiellement les travaux d'entretien et d'aménagement immobilier (qui absorbent environ 10 % de l'enveloppe) et l'achat d'équipements et matériels (environ 10 %). Or, compte tenu des contraintes budgétaires, le défaut de renouvellement de certains équipements conduit aujourd'hui à une situation délicate, notamment dans les hébergements⁴⁸.

Par ailleurs, les travaux d'aménagement ont été fléchés sur des projets prioritaires touchant à la sécurité des personnes et des biens, au détriment des travaux liés au maintien en condition du bâti, ou tout du moins au ralentissement de sa dégradation, qui ne sont traités qu'en cas d'urgence. Les arbitrages budgétaires ont conduit à ce que les besoins recensés par les structures sur les travaux d'aménagement soient de plus en plus nombreux à ne pas être satisfaits. Ainsi, les crédits consommés se sont élevés à 1,81 M€ en 2016, 1,91 M€ en 2018, 1,36 M€ en 2019 et 1,49 M€ en 2020, alors que les besoins avaient été estimés à 3,15 M€ en 2016, 3,69 M€ en 2018, 4,43 M€ en 2019 et 2,23 M€ en 2020.

2 - Des besoins financiers très importants entre 2023 et 2030

Les évolutions majeures de la période sous contrôle, qui concernent à la fois la formation initiale⁴⁹ et la formation continue⁵⁰, ont été partiellement prises en compte par la DRCPN au travers de crédits complémentaires attribués en cours de gestion⁵¹. Néanmoins, comme cela a été indiqué plus haut, les crédits pédagogiques diminuent depuis 2019, malgré un plan de charge en formation initiale supérieur et une demande accrue de formation continue.

À compter de mai 2022, la formation initiale des gardiens de la paix s'articulera autour de 12 mois en école (voir *infra*) alors que les objectifs du schéma de recrutement resteront élevés (voir tableau n° 1). Cette augmentation aura un impact financier encore limité en 2022, puisque la promotion la plus importante devrait entrer en école début novembre et les frais d'alternance seront pris sur le budget 2023. Pour 2022, la DCRFPN a demandé une enveloppe de 32,76 M€, légèrement supérieure au budget notifié pour 2021 (30,77 M€) mais sensiblement plus élevée que la cible que lui avait assignée la DRCPN, à savoir une baisse de 5 % par rapport à 2021. L'augmentation concerne surtout les dépenses pédagogiques (1,3 M€) et les travaux d'aménagement (0,8 M€).

L'année 2023 sera une année charnière, qui verra l'augmentation de la durée de la scolarité en école, l'accroissement du nombre d'élèves et l'allongement de l'alternance, pour un coût total évalué à 500 K€ en 2023. Par ailleurs, compte tenu des schémas d'emplois prévisionnels jusqu'en 2030, le besoin de financement serait d'environ 4 M€ cette année-là. Enfin, une augmentation de 50 % du temps dédié à la formation continue est prévue. Or, compte tenu des capacités d'accueil insuffisantes des écoles majoritairement sollicitées pour la formation initiale, les frais d'alimentation et d'hébergement des stagiaires devront être au moins en partie externalisés, entraînant un coût additionnel estimé par la DCRFPN à 1,9 M€ en 2023 et 5 M€ en 2030.

⁴⁸ Ainsi, à titre d'exemple, 900 matelas de deux bâtiments de l'ENP de Nîmes ont plus de 17 ans et le mobilier de deux bâtiments de l'ENP d'Oissel a plus de 15 ans.

⁴⁹ Augmentation du nombre de recrutements de gardiens de la paix, de policiers adjoints et d'officiers, réduction de la durée de la scolarité en école et allongement de la période en unité, intégration de nouvelles formations sur la police de la sécurité du quotidien, les tueries de masse, les outils numériques...

⁵⁰ Besoins accrus pour les qualifications OPJ, évolution des techniques et de la sécurité en intervention : nouveaux stages de tirs, nouveaux parcours de formation pour les formateurs...

⁵¹ 3,3 M€ pour l'alimentation des élèves en 2015, 607 K€ pour l'hébergement à l'ENP de Nîmes en 2016, 452 K€ pour l'alternance en 2018.

Les annonces faites par le Président de la République à l'issue du « Beauvau de la sécurité », ainsi que les schémas d'emplois, qui induisent une augmentation importante des recrutements sur les prochaines années, conduisent, par rapport au budget notifié en 2021, à une augmentation des besoins de 8 % (soit 2,4 M€) en 2023 et de 29 % en 2030 (soit 9 M€). Une réévaluation précise des besoins financiers à compter de 2024 doit être conduite, tenant compte notamment de l'impact en année pleine des décisions prises au cours de la période récente.

3 - Une architecture budgétaire éclatée qui ne responsabilise pas le niveau zonal

L'UO formation comprend 49 centres de coûts⁵². Selon l'instruction relative aux missions et à l'organisation des DZRFPN et DTRFPN du 18 avril 2019, les directeurs zonaux conduisent le dialogue de gestion budgétaire avec la DCRFPN pour l'ensemble des structures de leur zone. Toutefois, la répartition des crédits par nature de dépenses fait intervenir plusieurs acteurs. Ainsi, la direction zonale est service prescripteur de son budget de fonctionnement et, dans la plupart des cas, de celui du ou des CRF de sa zone⁵³, ainsi que des crédits pédagogiques (formation continue) et de communication sur les métiers, et en assure la répartition. En revanche, les ENP du ressort conservent leur budget de fonctionnement propre ainsi que les frais d'alternance et d'alimentation des élèves, qui relèvent de dépenses pédagogiques.

Ainsi, la direction zonale est un échelon de synthèse d'informations budgétaires montantes et descendantes des centres de coûts de sa zone, sans qu'elle ait réellement la capacité d'arbitrer sur l'allocation des moyens. La fiche de consommation des crédits transmise chaque mois par les ENP de chaque zone alimente un tableau de bord budgétaire zonal, mais la direction zonale constate seulement des taux de consommation de crédits. Par ailleurs, la grande majorité des crédits pédagogiques et de fonctionnement est fléchée, de sorte que la marge de manœuvre des responsables de centres de coûts locaux, directeurs zonaux et directeurs d'école est réduite. Un tableau figurant dans l'annexe n° 4 montre, à partir de l'exemple de la zone de défense et de sécurité Ouest, le poids respectif des budgets des différents centres de coûts et des effectifs en charge des finances. Ainsi, à tout le moins, en matière de travaux immobiliers ou d'achat d'équipements et de matériels, la direction zonale, qui gère ces crédits et ceux des CRF, pourrait aussi le faire pour les écoles. De manière plus optimale, la répartition et le pilotage des crédits de tous les centres de coûts au niveau zonal permettrait un véritable dialogue de gestion budgétaire entre la DCRFPN et ses échelons zonaux, très utile dans un contexte de ressources contraintes et de besoins en croissance. Par ailleurs, alors que les directions zonales disposent d'un service budgétaire en charge de la prévision et de l'exécution de leurs crédits et de la synthèse zonale, les écoles ont elles-aussi une structure en charge du suivi budgétaire. La mutualisation des effectifs au niveau zonal pourrait ainsi dégager des marges de manœuvre.

⁵² Les centres de coûts désignent les différentes entités organisationnelles ou fonctionnelles d'un programme (source : mémento sur les nomenclatures budgétaires-comptables – DGFIP – septembre 2019). Il existe pour l'UO Formation 11 centres de coûts en administration centrale, sept en directions zonales, neuf en écoles de police, sept en centres régionaux de formation (dont quatre DTRFPN outre-mer jusqu'au 1^{er} janvier 2022), un centre de formation professionnelle et 14 auprès des secrétariats généraux de l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) pour les frais de déplacement des stagiaires se rendant en sessions nationales.

⁵³ Le CRF de Béthune est rattaché à la DZ Nord, les CRF de Nice, Montpellier et Marseille à la DZ Sud, et le CRF de Tours à la DZ Ouest.

Enfin, l'architecture budgétaire comprend la délégation de la liquidation des dossiers de frais de déplacement des policiers en stage national à 14 centres de coûts SGAMI. En 2020, l'ensemble des crédits consommés a représenté 1,41 M€ sur une enveloppe globale de 32,01 M€, avec des montants assez faibles, allant de 274,3 K€ (SGAMI Paris) à 13,1 K€ (SGAMI Nouvelle-Calédonie). L'architecture budgétaire gagnerait en clarté si ces crédits étaient intégrés aux crédits pédagogiques, actuellement gérés par les directions zonales.

L'architecture budgétaire, qui comprend 49 centres de coûts, ne permet pas un véritable dialogue de gestion et déresponsabilise le niveau zonal qui n'est – au mieux – qu'un échelon de synthèse et n'a pas la faculté d'arbitrer les moyens alloués aux structures de formation de sa zone.

B - Les ressources humaines : des objectifs globalement tenus

1 - Une gestion des effectifs globalement conforme aux objectifs fixés

En 2021, le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) du programme 176 représente 148 571 ETPT. Il est géré et piloté par le responsable de programme délégué (DRCPN), puis est décliné par directions de la DGPN en autant de cibles ou effectifs de référence. Pour la DCRFPN, ils représentent 2 559 effectifs, soit 1,7 % du PMEA. La DRCPN lui notifie ainsi chaque année un effectif de référence qui comporte aussi des objectifs de substitution de personnels actifs par des personnels administratifs et techniques, d'une part, et de réduction des effectifs en administration centrale, d'autre part. Cet effectif de référence est ajusté en fonction des créations nettes d'emplois. Ainsi, il représente la totalité des personnels qui pourront être présents au 31 décembre de l'année N.

Tableau n° 4 : effectifs de référence et effectifs réalisés à la DCRFPN (hors ENSP)

<i>Au 31.12.N</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (au 01.09)
<i>Effectifs de référence</i>	2 406	2 447	2 486	2 487	2 565	2 594	2 559 ⁵⁴
<i>Effectifs réalisés DCRFPN</i>	2 344	2 435	2 520	2 599	2 591	2 551	2 451
<i>dont formateurs</i>	1 029	1 055	1 041	1 088	1 084	1 071	1 016
<i>soit en %</i>	43,8	43,3	41,3	41,8	41,8	41,9	41,4

Source : Cour des comptes d'après DCRFPN.

De 2015 à 2020, l'effectif réalisé à la DCRFPN a augmenté de 8,8 % alors que celui des formateurs n'a cru que de 3,7 %. Cette situation reflète le manque d'attractivité de cette filière professionnelle et engendre des taux de vacance de postes importants (d'environ 10 % dans certaines écoles ou CRF, voir le chapitre 3).

⁵⁴ CCD : 35 / CC : 149 / CEA : 1 305 / PATS : 1 014 / PA : 56.

Pendant la période examinée, l'écart moyen entre l'effectif de référence et l'effectif réalisé s'est établi à + 65 personnels (soit 2,6 % de l'effectif de référence moyen fixé à 2 497), avec toutefois des écarts importants (de - 62 en 2015 à + 112 en 2018). Cette année-là, afin de répondre aux nouveaux besoins de la DCRFPN, récemment créée, un rehaussement de 90 postes de personnels administratifs, techniques et scientifiques a été octroyé par la DRCPN, en cours de gestion. Le reliquat correspondait à des contractuels pour compenser des agents en absence de longue durée. En 2019, l'effectif de référence de la DCRFPN a d'ailleurs été porté à 2 565 agents (soit +78 effectifs). En 2020, les 43 effectifs manquants ont concerné majoritairement des policiers de corps d'encadrement et d'application (37), essentiellement formateurs.

Tableau n° 5 : objectifs RH fixés à la DCRFPN

Au 31.12.N	2018	2019	2020	2021
<i>Substitutions de personnels</i>	26	23	33	8
<i>Résultats</i>	26	13	24	14 (au 01.09)
<i>%</i>	100	56,5	72,8	175
<i>Réductions de postes en administration centrale</i>	10	3	7	26
<i>Résultats</i>	10	3	6	15 (au 01.09)
<i>%</i>	100	100	85,6	57,7

Source : DCRFPN

Si la DCRFPN n'a pas atteint en 2019 et 2020 ses objectifs de substitution, cela est en partie dû au fait qu'entre 2014 et 2017, 28 substitutions avaient déjà été réalisées et qu'en 2018, les postes correspondaient à des réorganisations internes qui les ont facilitées. En 2020, des travaux sur les emplois-types du référentiel d'emploi ont conduit à la définition de trois catégories : les emplois-types 100 % substituables, qui doivent être occupés uniquement par des personnels administratifs et techniques ou contractuels, les emplois-types qui nécessitent une mixité entre ces personnels et les personnels actifs, et les emplois-types non substituables, occupés exclusivement par des personnels actifs. En 2021, la DCRFPN a identifié 29 postes occupés par des personnels actifs sur des emplois-types 100 % substituables⁵⁵ et 13 postes occupés par des personnels actifs sur des emplois-types « mixtes »⁵⁶. Au 1^{er} septembre 2021, elle avait déjà substitué 14 personnes alors qu'elle avait un objectif de 8 personnes.

Parmi les différents services de la chaîne de formation, la DCRFPN dispose du plus grand nombre de personnels, dans les postes de soutien ou de formateurs, soit environ 2 500 effectifs en moyenne sur la période 2015 à 2021. La sous-direction de la formation de la préfecture de police de Paris comprend en moyenne environ 330 effectifs sur la période 2018-2021. Les DISA disposent toutes, en administration centrale, d'un bureau de la formation d'une dizaine d'agents en moyenne⁵⁷, d'une section en charge de ce sujet dans les directions zonales, comprenant deux à trois personnes, et de centres spécialisés (CRS, sécurité publique).

⁵⁵ Agent de restauration, technicien d'imprimerie, gestionnaire instructeur administratif...

⁵⁶ Chargé de communication, formateur informatique...

⁵⁷ Ces bureaux produisent du contenu de formation continue et gèrent la partie spécialisée de la formation de leurs agents. Ces formations doivent recevoir un label de la part de la DCRFPN pour pouvoir donner lieu à frais de missions.

2 - La volonté récente d'impliquer les directeurs zonaux dans le pilotage de leurs effectifs rencontre des limites

En 2020, la DCRFPN a entrepris un travail d'harmonisation des organigrammes et d'objectivation des emplois-types de ses structures en redéfinissant les missions de soutien des personnels administratifs et techniques d'une part, et les missions des formateurs d'autre part. Ainsi :

- Pour les missions de soutien, la DCRFPN a exclu les métiers de la restauration. En effet, plusieurs écoles fonctionnent encore en régie et disposent de nombreux personnels de cuisine et de service. Cette situation devrait néanmoins évoluer car la DCRFPN envisage d'externaliser la fonction restauration dans certaines écoles. En revanche, les mutualisations de fonctions support (finances, immobilier, RH, matériels) dans les directions zonales, écoles et CRF n'ont pas été envisagées. Elles seraient pourtant justifiées dans un schéma où le niveau zonal jouerait pleinement un rôle de synthèse et d'arbitrage des moyens entre les différentes structures (cf. *supra* sur la fonction budgétaire au niveau zonal) ;

- Pour la formation initiale, les effectifs de référence des formateurs généralistes et des formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention ont été déterminés à partir d'un ratio par sections de 30 élèves gardiens de la paix⁵⁸, 30 élèves policiers adjoints⁵⁹ et 30 cadets⁶⁰. Ces résultats ont été augmentés de 15 % pour prendre en compte les absences médicales, les stages de ressourcement, les entraînements et recyclages, la formation continue et les charges administratives et logistiques ;

- Pour définir le nombre de formateurs nécessaires en formation continue par zone, la DCRFPN a rapporté le nombre de policiers à former au nombre des formateurs généralistes et formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention⁶¹ zonaux des DISA et de sa direction, afin de déterminer le nombre d'agents à former par formateur. Ensuite, elle a fixé un ratio et l'a appliqué à la population de policiers à former afin d'en déduire les effectifs de référence.

Ceux-ci ont été notifiés en juillet 2021 aux directeurs zonaux afin de les aider à répartir les personnels entre leurs structures de formation. Un tableau figurant dans l'annexe n° 4 présente les effectifs de référence par zone et les effectifs réalisés au 31 décembre 2020.

Alors que la DCRFPN souhaite impliquer les directeurs zonaux dans le pilotage et la répartition de leurs personnels en fonction d'organigrammes et de postes types, leur marge de manœuvre reste très étroite. D'une part, l'effectif de référence est communiqué par corps, ce qui limite très fortement les possibilités de transferts de postes entre commissaires et officiers, par exemple. D'autre part, l'éclatement géographique des structures de formation ne facilite pas les mutations au sein d'une même zone.

⁵⁸ 1,01 FG et 1,21 FTSL.

⁵⁹ 0,87 FG et 1,37 FTSL.

⁶⁰ 0,54 FG et 0,68 FTSL.

⁶¹ Pour le calcul de l'effectif FTSL, les personnels administratifs, techniques et scientifiques ont été extraits de la population PN à former, soit 17 %.

C - L'immobilier : une situation critique qui appelle des arbitrages

La DCRFPN dispose de quarante-deux sites de formation d'une superficie totale de 313 061 m². La structure la plus récente (ENP de Montbéliard) a été construite en 2000. La plus ancienne est l'ENSP de Saint-Cyr-au-Mont d'Or, qui est hébergée dans un bâtiment du XIX^{ème} siècle. Les deux plus grandes écoles de gardiens de la paix (Nîmes et Oissel) sont installées dans d'anciennes bases militaires aux infrastructures hétéroclites et vétustes. Le parc immobilier est domanial à 90 %. Selon les synthèses réalisées par les SGAMI, il est en bon état à 55 %, en état moyen à mauvais à 30 % et en très mauvais état à 15 %.

1 - Une pluralité d'acteurs qui nuit à la cohérence de la stratégie immobilière

Dans son rapport de 2016 sur l'immobilier de la police nationale, la Cour avait relevé que l'organisation de la fonction immobilière était complexe en raison du nombre d'administrations qui interviennent sur le sujet. La situation n'a pas évolué depuis :

- La DEPAFI conçoit et met en œuvre la politique immobilière ministérielle en lien avec les responsables de programme ; elle assure le suivi technique de la programmation des opérations de construction et de maintenance avec les services constructeurs (SGAMI), tant en termes de délais de réalisation que de crédits budgétaires ;
- La DRCPN prépare les programmes immobiliers et en suit l'exécution, fixe les orientations relatives au parc de la police, et exprime ses besoins opérationnels ainsi que les objectifs associés ;
- Les SGAMI identifient et priorisent les besoins exprimés par les ENP et CRF, qui sont ensuite soumis à l'arbitrage de la DEPAFI et de la DRCPN, puis suivent la programmation physico-financière des opérations immobilières retenues.

La DCRFPN est dépendante de ces services, en ce qui concerne à la fois les informations communiquées et les arbitrages opérés. Ensuite, dans la phase amont, la liste des opérations examinées et chiffrées entre les SGAMI et ses directions zonales lui est seulement communiquée pour information. Par ailleurs, lors du dialogue de gestion budgétaire avec la DRCPN, elle peut exprimer ses besoins pour l'année suivante mais ne peut étudier les financements, qui ne relèvent pas de l'UO formation mais d'une UO d'investissement. Globalement, la DCRFPN éprouve des difficultés à faire entendre sa voix sur la priorisation des besoins immobiliers, qui conditionne pourtant la bonne réalisation de ses missions. Dans plusieurs courriers au DGPN entre 2018 et 2020, le directeur de la DCRFPN rappelle qu'il a alerté la DRCPN et la préfecture de police sur le déficit d'implantations immobilières en région parisienne et la dégradation avancée des installations existantes, mais qu'il n'a été associé à aucune des pistes envisagées pour y remédier, alors que des échanges nourris étaient manifestement intervenus préalablement entre la DRCPN et la DEPAFI.

En 2018, la DGPN s'est dotée d'une programmation immobilière, à partir d'une étude réalisée en 2016 qui avait identifié 80 grands projets représentant un investissement total de près de 1,1 Md€. Pour l'essentiel, il s'agissait de réhabilitations lourdes de 35 commissariats et de 22 hôtels de police. Alors que la programmation immobilière triennale 2018-2020 prévoit un effort annuel de 150 M€, la mise en œuvre du plan de réhabilitation de la DGPN nécessiterait un investissement complémentaire de 650 M€. Au sein de cette programmation, les structures de formation bénéficient d'une dotation annuelle d'environ 12 M€ d'AE. Cette dotation est également inférieure aux besoins (cf. *infra*). Aussi la situation dégradée du parc immobilier oblige-t-elle régulièrement à réviser la programmation pour répondre aux urgences, telles que la fermeture de deux bâtiments d'hébergement à l'ENP de Nîmes ou les infiltrations d'eau dues à la mauvaise étanchéité des toits-terrasses des bâtiments de l'ENP de Oissel.

Dans le cas particulier de l'Île-de-France, en 2020, la DEPAFI a souhaité élaborer un schéma directeur des structures de formation (CRF de Paris-Vincennes, CRF de Draveil, ENSP Cannes-Écluse) afin d'en rationaliser les implantations ou d'en diminuer le nombre. Le cabinet en charge de l'étude a présenté trois scénarios : pérennisation de l'existant, fermeture d'un site et transfert des missions sur les deux autres ou création d'un nouveau centre et fermeture des deux CRF existants. Ces propositions n'ont fait l'objet d'aucun arbitrage de la DGPN. Parallèlement, la préfecture de police a établi la même année un schéma pluriannuel de la stratégie immobilière qui comprend un volet sur les infrastructures de formation. Alors que ce document fait le constat que les surfaces ne sont pas assez optimisées et qu'elles répondent insuffisamment aux besoins, l'axe unique de ce document porte sur les 36 stands de tirs, qui sont parfois vétustes, souvent indisponibles en raison de la fréquence d'opérations de maintenance et propose plusieurs projets d'évolution. Si la question des capacités insuffisantes des stands de tirs est importante, elle ne doit pas occulter celle de l'adaptation des deux CRF aux besoins et du devenir de celui de Paris (cf. *infra*).

Les travaux d'actualisation de la programmation 2021-2023, réalisés à la suite des annonces faites par le Président de la République à l'issue du « Beauvau de la sécurité », ont confirmé l'absence d'une vision prospective et partagée des besoins immobiliers. En effet, alors que la DCRFPN réalise une nouvelle programmation physico-financière, à partir de ses structures existantes, dans un objectif de priorisation des travaux urgents et d'augmentation de leurs capacités d'accueil, la DRCPN et la DEPAFI travaillent avec la préfecture de police sur la création d'une académie de police à Montpellier et d'un centre de formation au maintien de l'ordre en région parisienne. La DCRFPN, qui aura la charge de mettre en œuvre les objectifs ambitieux en matière de formation initiale et continue, n'est pas directement impliquée dans cette réflexion à plusieurs décideurs. Elle devrait être consultée en amont afin de faire valoir les aspects « métier » qui devront prévaloir dans le choix des implantations envisagées pour accueillir les installations indispensables à l'activité de formation (infrastructures sportives et stand de tir, notamment). Ces installations devront être suffisamment attractives pour les formateurs et les stagiaires.

2 - Une situation particulièrement critique en Île-de-France

Sur le plan quantitatif, la zone Île-de-France est sous dimensionnée en infrastructures de formation, qu'il s'agisse de stands de tir, de gymnases (inexistants pour toute la zone qui compte pourtant près de 45 000 policiers) et de dojos.

La zone a par ailleurs besoin d'un terrain d'évolution pour la pratique de certaines manœuvres et exercices faisant partie des formations aux violences urbaines, au maintien de l'ordre ou aux tueries de masse. Aujourd'hui, aucun foncier ne permet d'effectuer ces formations dans de bonnes conditions. Pour y remédier, la DGPN avait prévu d'affecter 1,5 M€ en 2019 à l'acquisition de parcelles à Montry, mais le projet a été abandonné. Il a été repris avec l'annonce de la création d'un centre de formation au maintien de l'ordre des deux forces, en région parisienne. La préfecture de police propose de reprendre l'ancien site de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris à Villeneuve-Saint-Georges, qui va être libéré au début 2022, mais cette solution ne convainc ni la DCCRS, ni la DCRFPN. La DRCPN et la DEPAFI, de leur côté, proposent de créer ce centre sur un terrain jouxtant l'ENSP à Cannes-Écluse (12 hectares achetés 740 K€), et dont le ministère sera propriétaire au début de l'année 2022. Les arbitrages sur la définition du besoin, le lieu et la programmation physico-financière de cette opération n'ont pas encore eu lieu.

La préfecture de police a par ailleurs indiqué qu'un nouveau stand de tir allait être créé à la fin de janvier 2022 sur le site de Chevilly-Larue. Il comptera huit pas de tir et permettra l'usage de toutes les munitions utilisées dans la police nationale, y compris le 5.56 du fusil d'assaut HK G36. Ce stand de tir sera géré par la sous-direction de la formation et armé par ses formateurs, qui officient actuellement sur des sites extérieurs. Sur la base de conventions bipartites, il sera également ouvert aux autres forces de police d'Île-de-France.

Sur le plan qualitatif, la situation du parc immobilier est préoccupante car, à l'exception du CRF de Lognes, les CRF de Paris-Vincennes et de Draveil et le site de l'ENSP à Cannes-Écluse sont très dégradés et vétustes :

- Le CRF de Paris –Vincennes possède deux stands de tir, dont un est inutilisable, partage son emprise foncière avec deux centres de rétention administrative (CRA), une compagnie d'intervention, la brigade d'intervention et des unités cynophiles de la préfecture de police. Cette cohabitation est rendue complexe par la vétusté des bâtiments et le manque d'espace et devrait l'être encore plus lorsque aura été achevée la construction d'un troisième CRA. En effet, la préfecture de police envisage d'installer davantage d'unités sur ce site, notamment en raison de sa situation géographique. Se pose ainsi la question de la pérennité de l'implantation du CRF sur ce site alors que la DCRFPN exprime des besoins sur la déconstruction et la reconstruction d'un bâtiment et la réhabilitation et la mise aux normes d'un stand de tir, pour un coût total de 11 M€ sur les exercices 2022 et 2023. En l'état actuel des réflexions de la DRCPN et de la DEPAPI, la réalisation de ces opérations n'est pas actée ;

- Le CRF de Draveil est installé sur un site majoritairement dédié à la formation initiale. Les besoins exprimés par la DCRFPN portent sur la mise aux normes et le désamiantage d'un bâtiment, la construction d'un stand de tir et d'un Dojo plus grand, pour un coût total estimé à 13,75 M€. La réalisation de ces opérations n'est pas non plus actée ;

- Le site de l'ENSP à Cannes-Écluse connaît de longue date d'importants problèmes structurels, affectant notamment les installations électriques, et des dégradations importantes qui ont conduit à la démolition du gymnase en 2016, à l'inutilisation des dojos en raison de problèmes d'étanchéité en 2017 et à la défaillance du chauffage en 2020.

Selon une étude réalisée en 2020, dans le cadre d'un projet de schéma directeur immobilier en Île-de-France, la création d'un nouveau centre de formation (sans libération du site de Cannes-Écluse) coûterait environ 35 M€ et *a minima* 25 M€ pour la mise aux normes et la construction de nouveaux équipements sur le seul site de Draveil. Cet écart serait toutefois compensé par le produit de la cession du site de Draveil (3,5 M€) et des économies sur les coûts d'exploitation (de l'ordre de 1 M€ par an).

Ainsi, alors que la situation qualitative et quantitative du parc immobilier des structures de formation en Île-de-France est préoccupante, l'absence de vision partagée sur les besoins nuit à la bonne utilisation des ressources budgétaires. Les situations du CRF de Paris-Vincennes et du futur centre de formation au maintien de l'ordre devront être tranchées, entre le maintien du premier et la création d'une nouvelle structure de formation.

3 - Des crédits insuffisants

Les crédits de titre 3, affectés aux travaux d'entretien et d'aménagement, représentent environ la moitié des besoins estimés par la DCRFPN. La situation n'est pas meilleure pour les travaux de maintenance et de construction-réhabilitation.

a) La maintenance lourde

Avant 2018, les structures de formation ne bénéficiaient pas de crédits fléchés au sein de l'UO immobilière du programme 176. Compte tenu de l'état très dégradé du parc de la police, les priorités allaient principalement aux commissariats. Depuis 2018, la DGPN sanctuarise environ 12 M€ d'AE pour les structures de formation. Les opérations immobilières portent sur le maintien en l'état du bâti (réfection de l'étanchéité des toitures, des menuiseries...), sur l'hygiène (reprise des réseaux d'eaux usées, réfection de blocs sanitaires) et la sécurité (reprise des réseaux électriques...). Ces crédits sont toutefois insuffisants pour couvrir les besoins compte tenu de l'ancienneté et de la vétusté de plusieurs écoles. La DCRFPN a dû ainsi attendre plusieurs années la rénovation des hébergements de l'ENP d'Oissel et de deux bâtiments d'hébergement de l'ENP de Nîmes ou la réalisation des études pour la création d'un stand de tir au CRF de Draveil.

En plus de cette programmation, des projets immobiliers peuvent être réalisés au titre de la réhabilitation lourde ou de la construction de bâtiments, dont les coûts dépassent le montant annuel en maintenance lourde. Ces situations sont rares. Elles ont concerné la rénovation de deux bâtiments d'hébergement à Nîmes (2,2 M€), la création d'un bâtiment pour la DRRF de Nouméa (3,1 M€) et vont porter, en 2022, sur la création d'un gymnase, de deux dojos et d'une halle multisports ainsi que la mise en conformité et la création d'un réseau d'assainissement à Cannes-Écluse (4,8 M€) et la rénovation de six bâtiments d'hébergement à Oissel (23 M€) sur la période 2022-2026.

Tableau n° 6 : montants des travaux immobiliers de maintenance lourde (y compris ENSP)

M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AE programmées	9,44	7,04	9,78	12,11	14,80	15,31 ⁶²	42,81
AE déléguées	10,08	6,09 ⁶³	10,91	14,25	12,89	15,31	s.o
CP consommés (données DRCPN)	4,03	6,37	5,56	8,62	7,99	9,58 ⁶⁴	s.o
CP consommés (données DEPAFI)	2,23	4,36	4,91	8,34	7,99	s.o	s.o

Sources : DRCPN et DEPAFI

Il est courant qu'en matière immobilière, un décalage entre les AE déléguées et les CP consommés soit constaté, compte tenu du phasage d'une opération et des aléas. Cependant ce décalage est particulièrement important dans le cas des structures de formation. Il témoigne du lissage des opérations dans le temps par manque de crédits. Sur la période 2018-2020, le montant moyen des CP consommés s'est élevé à 7,39 M€ (selon les données de la DRCPN) et à 7,09 M€ (selon les données de la DEPAFI) alors que 12,68 M€ d'AE sont déléguées.

Ainsi, à l'ENP de Roubaix, l'opération de rénovation des sanitaires et hébergements et de réfection des réseaux d'eaux usées a fait l'objet d'un diagnostic en 2018, des AE de 1,37 M€ ont été programmées sur la période 2018-2020, les marchés ont été notifiés en 2019 mais les travaux de la première tranche fonctionnelle⁶⁵ n'ont été achevés qu'en avril 2021 et ceux de la seconde tranche devaient se clore à la fin 2021.

⁶² Crédits au titre du P363 (plan de relance) et non P176.

⁶³ Des annulations de crédits à l'été 2017 ont porté sur les dépenses d'investissement du ministère, dont l'immobilier de la chaîne « école ».

⁶⁴ Chiffre prévisionnel.

⁶⁵ La « tranche fonctionnelle d'investissement » est le support d'une affectation d'autorisations d'engagement sur un projet dont la réalisation s'effectuera sur plusieurs années et pourra nécessiter des engagements juridiques répartis sur plusieurs exercices. Une tranche fonctionnelle inclut ainsi le montant total des crédits qu'il sera nécessaire d'engager pour une opération d'investissement.

De la même façon, la réhabilitation de l'amphithéâtre de l'ENP de Nîmes a été estimée à 3,5 M€, programmée sur la période 2018-2020 avec 50 K€ engagés en 2018 pour les études et 201 K€ en 2019, mais l'opération n'a été lancée qu'en 2021 grâce aux crédits du plan de relance (cf. *infra*). La même situation se retrouve pour les ENP de Oissel (rénovation d'hébergements) et de Saint-Malo (travaux de gros entretien), où les opérations n'ont pu être réalisées que grâce à ces crédits extérieurs.

Enfin, des opérations pourtant nécessaires et programmées ont été annulées, comme le remplacement des huisseries de la SDMA (3,1 M€), la création d'un stand de tir au CRF de Draveil (4,3 M€), la réhabilitation du stand de tir du CRF de Tours (0,8 M€). D'autres ont été reportées, comme celles concernant la réfection de l'ensemble des voiries de l'ENP de Montbéliard (2,2 M€), la mise aux normes électriques, la sécurisation du site et la mise aux normes des réseaux d'eau chaude du site de l'ENSP à Cannes-Écluse (5,1 M€).

b) Les programmes zonaux de maintenance immobilière

La DGPN délègue aux préfets de zone de défense et de sécurité des crédits immobiliers, complémentaires du programme triennal, pour répondre à des besoins prioritaires qui concernent le clos et le couvert (la maintenance des immeubles et les réparations) et à des travaux urgents, pour l'ensemble des services de police de la zone. À titre d'exemples, les plans zonaux de maintenance immobilière (PZMI) ont financé, dans les structures de formation, le remplacement de portes en aluminium, la pose de vitre pare-balles pour un poste de garde, l'installation d'une station d'eau chaude sanitaire ou bien encore la réfection de l'étanchéité par l'extérieur d'un stand de tir. Sur la période 2018-2020, le coût de ces opérations est allé de 1 K€ à 140,7 K€.

Les PZMI représentent des engagements financiers faibles (de l'ordre de 1,5 M€ à 2 M€ par zone), pour répondre aux besoins. Ainsi, selon les éléments produits par les SGAMI de Rennes et Marseille, le ratio alloué pour toutes les infrastructures de la police est de l'ordre de 6,4 €/m² alors que, pour assurer convenablement la maintenance curative et préventive de bâtiments globalement vieillissants et vétustes, il devrait être compris entre 8 et 10 €/m².

Par ailleurs, ces crédits sont saupoudrés sur les départements de chaque région de la zone et très majoritairement au profit de la sécurité publique⁶⁶. Ainsi, en 2018, le PZMI de la zone ouest, d'un montant de 1,39 M€, avait retenu 61 opérations, dont 92 % au profit des DDSP. Une seule concernait le réseau de la DCRFPN, pour 4 K€. En 2020, l'enveloppe de 1,65 M€ a été répartie entre 119 opérations - dont 85 % au profit de la sécurité publique. Trois chantiers concernaient l'ENP d'Oissel pour un montant total de 21,2 K€.

Enfin, les crédits des PZMI servent souvent à compenser l'insuffisance des travaux d'aménagement et des travaux d'entretien, qui relèvent normalement des budgets déconcentrés des ENP et CRF. Cette évolution est néfaste, puisqu'elle empêche de réaliser des travaux utiles à moyen et long terme.

⁶⁶ Directions départementales de la sécurité publique (DDSP).

c) Les financements du plan de relance

Le programme 362 - *Écologie* de la mission *Plan de relance* porte un plan de rénovation énergétique des bâtiments, concernant tant le bâti public que les logements privés. Il inclut des actions relatives aux infrastructures et mobilités vertes, ainsi qu'aux technologies vertes. Sur la période 2021-2023, les financements au profit des structures de formation représentent 2,23 M€, soit seulement 0,7 % des crédits accordés au ministère de l'intérieur⁶⁷. Ils bénéficient essentiellement à l'ENP de Oissel (1,3 M€) et à une sous-direction de la DCRFPN installée à Clermont-Ferrand (510 K€).

Le programme 363 - *Compétitivité* de la même mission budgétaire porte notamment sur la mise à niveau numérique de l'État, de ses infrastructures et ses équipements. La direction du budget a réparti les ressources budgétaires entre 14 RBOP, dont six relèvent du ministère de l'intérieur. Le DGPN est RBOP des crédits relatifs à la modernisation de ses services dans les domaines du numérique, des équipements et d'entretien de son parc immobilier. En 2021, la programmation immobilière de maintenance lourde, normalement financée par le programme 176, a été opportunément prise en charge par le plan de relance à hauteur de 14,15 M€ d'AE et 9,18 M€ de CP.

Les financements du plan de relance constituent un effet d'aubaine pour le ministère de l'intérieur, qui va pouvoir réaliser les travaux urgents et reportés, car non financés sur le programme 176 depuis des années. Compte tenu de la situation critique d'une partie des ENP et CRF, le ministère aurait pu maintenir son effort annuel d'environ 12 M€, en plus du plan de relance.

Dans le cadre du PLF 2022, un montant de 404,24 M€ d'AE et 171,65 M€ de CP - dont 54,13 M€ en AE et CP des programmes 362 et 363 - est consacré aux opérations immobilières dans la police. Au sein de cette enveloppe, les crédits alloués à la formation devraient être portés à 46,8 M€ en AE avec la reconduction de l'enveloppe de maintenance de 14 M€, les travaux à Cannes-Écluse (4,8 M€), les études relatives à l'académie de police (4 M€) et la réhabilitation de l'ENP de Oissel (24 M€ d'AE et 7,2 M€ de CP). En revanche, aucun crédit n'est inscrit pour la création d'un site de formation au maintien de l'ordre en Île-de-France et le renforcement de la formation continue.

Pour les prochaines années, l'effort budgétaire en faveur de l'immobilier des structures de formation va devoir s'intensifier compte tenu de la situation actuelle du parc, des mesures annoncées à l'issue des travaux du « Beauvau de la sécurité »⁶⁸ et des prévisions de départs de policiers, générant un besoin élevé de recrutements jusqu'en 2030, qui appelleront une augmentation des capacités d'accueil dans les écoles. Une « bosse budgétaire » est donc inévitable, même sans tenir compte des mesures du « Beauvau de la sécurité ». La DCRFPN a réalisé une ébauche de programmation 2022-2030, à partir de ses structures existantes, sous-tendue par l'objectif de réaliser des travaux urgents et d'augmenter les capacités d'accueil des écoles. Elle fait apparaître un besoin de financement de 74,02 M€ sur les exercices 2022-2024, alors que la programmation triennale prévoit 37,89 M€. L'actualisation de la programmation triennale et de la programmation 2024-2026 doivent ainsi porter sur des scénarii documentés et chiffrés, s'appuyant sur un schéma directeur solide.

⁶⁷ Sur un montant total de 292 M€.

⁶⁸ Création d'une académie de police en région montpelliéraine (dont la DEPAFI estime le coût entre 111 M€ et 122 M€, hors foncier), création de centres régionaux et spécialisés, augmentation du temps de formation continue de 50 % et de formation initiale de quatre mois, création d'un centre de formation au maintien de l'ordre pour les deux forces de sécurité en région parisienne.

4 - Une mise sous tension des capacités d'accueil des ENP

La scolarité des élèves commissaires, officiers et gardiens s'effectue sous le régime de l'internat. L'externat est toutefois possible pour les deux premières catégories et peut être autorisé à titre exceptionnel pour les gardiens⁶⁹. Les écoles assurent gratuitement un hébergement sur place, en chambre individuelle pour les commissaires et les officiers, en chambre le plus souvent collective pour les gardiens⁷⁰. Les gardiens et les policiers adjoints sont répartis en sections de 30 à 31 élèves, quelle que soit l'école à laquelle ils sont affectés.

Entre les années 2009 et 2011, le réseau de la formation a connu une importante diminution de sa couverture territoriale, qui a conduit à la fermeture de quatorze centres de formation de la police (CFP) et ENP. Au total, 2 700 places ont été ainsi supprimées. Or, à partir de 2016, la police a dû accueillir 4 800 élèves gardiens, au lieu de 500 jusqu'en 2012, puis 2 500 par an à partir de 2013, sans que le nombre d'écoles augmente.

Le plafond des capacités d'accueil⁷¹ dans les ENP est estimé autour de 5 700 lits par la DCRFPN, en tenant compte de l'obligation d'héberger les effectifs féminins et masculins dans des locaux différents et des neutralisations de chambres pour travaux. Un tableau figurant dans l'annexe n° 4 montre que le nombre de places disponibles était de 5 688 en 2015, qu'il a été porté à 6 134 en 2017 grâce à l'optimisation de la capacité d'accueil des chambres dans certaines ENP, la mise en service d'un nouveau bâtiment à Nîmes (+ 160 places) et la réservation de 120 lits à Draveil. Depuis 2018, la baisse du nombre de lits disponibles s'explique par la réalisation de travaux dans les bâtiments d'hébergement à Nîmes et à Oissel, tout particulièrement. On peut constater toutefois une augmentation du nombre de ces lits en 2021 (5 879 lits), essentiellement à Oissel où des travaux de rénovation de grande ampleur ont débuté dans deux bâtiments d'hébergements.

La DCRFPN a absorbé à structure constante la montée en charge des écoles depuis 2015, en jouant sur la durée des scolarités et en augmentant la capacité d'accueil dans certaines écoles. Le plan de charge a par ailleurs été optimisé en réduisant les périodes de vacance entre les incorporations.

Afin de mieux objectiver les capacités d'accueil des écoles, la DCRFPN a mis en place en 2018 un indicateur plus précis, « l'équivalent élève » qui, au-delà du simple nombre de lits, prend en compte dix paramètres tels que les nombres et surfaces d'équipements pédagogiques (salles de cours, infrastructures sportives...), les lieux de restauration, les stands de tir, d'une part, et le nombre de formateurs, d'autre part. Cet indicateur composite vise à définir le nombre de sections disponibles par ENP, à optimiser le taux d'utilisation des infrastructures et à répartir équitablement les promotions d'élèves. Il apparaît que, bien plus que le nombre de lits, c'est le nombre insuffisant de salles informatiques, de stands de tir et, surtout, de formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI), qui limite l'optimisation de la capacité d'accueil des structures et augmente le rythme d'usure des matériels et équipements, compte tenu de la densification de l'occupation des infrastructures (stands de tir, dojos, gymnases). L'ENP de Oissel est le cas le plus emblématique d'écoles ayant des difficultés à faire correspondre ces différents paramètres :

⁶⁹ La scolarité à l'ENSP se déroule sous le régime juridique de l'externat, l'hébergement étant un avantage accordé par l'école. Pour les gardiens en revanche, l'internat est le régime de droit commun.

⁷⁰ L'ENP de Roubaix dispose de chambres individuelles mais les élèves gardiens sont le plus souvent hébergés dans des chambres collectives de deux à six lits.

⁷¹ La capacité globale de lits est répartie entre les huit écoles, l'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) de Toulouse, le centre de formation professionnelle (CFP) de Chassieu et les 14 centres régionaux de formation (CRF).

Le cas de l'ENP de Oissel

L'ENP de Oissel est la deuxième école en capacité d'accueil, après celle de Nîmes, et la première en superficie (66 hectares). Elle dispose d'un parc de 800 lits, d'une salle de restauration d'une capacité de 750 places, de 30 salles de cours, de six salles informatiques, de quatre dojos, de quatre stands de tir et d'un gymnase.

Les stands de tir permettent l'accueil simultané de 36 sections de 30 élèves sur une semaine, les salles de cours, 34 et les capacités d'hébergement, près de 800 élèves⁷². L'ENP souffre d'un manque d'attractivité (qui d'ailleurs ne lui est pas propre) et peine à recruter des formateurs. Ses effectifs totaux sont passés de 63 formateurs généralistes et 27 formateurs TSI en 2015 à 53 formateurs généralistes et 18 formateurs TSI en 2020. La capacité d'accueil pour 2022 a été calculée sur la base de 25 formateurs généralistes et 13 FTSI affectés à des activités pédagogiques en formation initiale, soit une capacité théorique réduite à 10 sections.

L'ENP a dû renoncer à encadrer les séances de développement des capacités physiques opérationnelles (DCPO), laissant les élèves s'entraîner par eux-mêmes. Malgré cela, le faible nombre de formateurs TSI ne lui permettra d'accueillir que 14 sections de gardiens en 2022, auxquelles s'ajouteront 13 sections de policiers adjoints, dont la formation est plus courte. L'enjeu du recrutement et de l'emploi des FTSI fait l'objet d'une analyse spécifique dans le chapitre III.

L'appareil de formation initiale s'est adapté à des variations d'activités allant du simple au triple⁷³. Cependant les capacités d'accueil atteignent désormais leurs limites, sous l'effet combiné des recrutements et du rallongement de la scolarité des gardiens et policiers adjoints. Ainsi, en 2022, le plan de charge prévoit pour la première fois l'incorporation d'une promotion de 30 élèves gardiens au sein du CRF de Paris-Vincennes, qui était depuis 2011 uniquement affecté à la formation continue et à la formation de policiers adjoints. Le CRF ne disposant pas d'hébergements pour la formation initiale, les élèves gardiens ne seront pas logés. L'augmentation des effectifs devrait se poursuivre dans les années à venir, sous l'effet des départs à la retraite, avec une prévision atteignant 8 577 élèves en 2030. Sans un plan visant à augmenter la capacité d'accueil des écoles, le risque de saturation à court terme est réel.

D - Les équipements : des besoins globalement satisfaits mais un retard dans le déploiement d'outils informatiques pour les élèves

Un tableau joint dans l'annexe n° 4 présente les montants demandés par la DCRFPN à la DRCPN et l'enveloppe allouée pour l'achat d'armements et munitions, de véhicules et de moyens généraux (petits matériels) depuis 2018. Il en ressort que, globalement, les besoins ont été honorés, hormis pour les munitions en 2018 et 2019, où les livraisons ont été inférieures d'environ 30 % sans toutefois compromettre les formations au tir eu égard aux stocks existants.

En matière informatique et multimédia, globalement, les écoles disposent d'un niveau d'équipement satisfaisant grâce au renouvellement régulier des matériels et à une attention portée sur les équipements pédagogiques tels que les vidéo projecteurs, les postes de travail, les équipements mobiliers des salles de cours et l'attribution d'un PC portable à chaque formateur généraliste.

⁷² Un bâtiment d'hébergement devrait cependant être neutralisé pour rénovation, entraînant une perte de 176 couchages.

⁷³ Nombre de jours de formation : 325 586 en 2012, 1 096 213 en 2016.

En 2020, la DGPN a estimé que la mise à niveau technologique des ENP et le déploiement de nouveaux outils numériques étaient prioritaires. Elle a fixé trois axes :

- La mise à disposition de quatre terminaux NEO⁷⁴ par section de trente élèves ;
- L'évaluation des compétences numériques des élèves au moyen d'un logiciel dédié ;
- À partir de juin 2020, l'attribution d'un ordinateur portable Noemi⁷⁵, avec des applications professionnelles police (dans leur version « base école ») à chaque élève.

S'agissant du premier axe, la DCRFPN a défini la part de smartphones et de tablettes collectives et individuelles NEO et défini les compétences informatiques attendues des futurs gardiens de la paix et policiers adjoints. Pour ce qui concerne la formation continue, ces compétences sont liées au déploiement des applications informatiques en mobilité (Scribe⁷⁶, main courante, Pegase 2⁷⁷...) et aux évaluations dématérialisées, y compris à l'extérieur des locaux. Cependant, à la fin de l'année 2020, la DCRFPN détenait 795 terminaux dont 307 dans les ENP, soit seulement un peu plus d'un terminal NEO par section de trente élèves au lieu de l'objectif de quatre terminaux par section. Le second axe a été réalisé. Pour le troisième axe, la réforme de la durée de la formation initiale a conduit la DCRFPN à utiliser davantage le numérique et le e-learning et à permettre à tous les élèves de disposer d'un ordinateur portable Noemi afin de se former directement, notamment, à la rédaction de procédures PV, et de dégager accessoirement des capacités d'accueil en salles informatiques. Cet objectif n'a pas été atteint. En effet, la DCRFPN n'a consacré que 250 K€ à ce projet en 2021, alors que son coût prévisionnel est estimé à 7,2 M€ sur deux à trois exercices, hors coûts liés aux travaux immobiliers, qui n'ont pas été évalués.

Par ailleurs, que ce soit pour NEO ou Noemi, l'investissement global doit porter sur des installations électriques et informatiques, le déploiement d'antennes wifi, des serveurs, des tablettes et des ordinateurs. Ces investissements structurels sont le corollaire de l'ambition affichée par la DCRFPN en matière de formation aux outils numériques « police » et de e-learning. La DCRFPN estime qu'elle ne pourra pas financer seule ces équipements sur son budget et qu'ils devront faire l'objet d'une prise en charge totale ou très substantielle de la direction du numérique du ministère ou d'une enveloppe complémentaire de la DRCPN. Les arbitrages sur ces financements n'avaient pas été pris à la fin de l'année 2021.

⁷⁴ Nouvel équipement opérationnel. Dotés d'un système d'exploitation sécurisé permettant le stockage et la transmission chiffrée de données sensibles, les terminaux NÉO (smartphones et tablettes) donnent accès au réseau sécurisé intranet du ministère de l'intérieur, aux fichiers de police et à diverses applications métiers. Le premier marché NÉO, mis en place en 2017, a permis le déploiement d'environ 40 000 terminaux. Un nouveau marché, passé en 2020, porte sur le renouvellement mais également l'accroissement du parc (100 000 terminaux).

⁷⁵ Nouvel ordinateur environnement du ministère de l'intérieur (Noemi) répond à la sécurisation des ordinateurs portables par le chiffrement des disques durs, au développement de la mobilité et à la facilitation du télétravail. Cet équipement est déployé dans toutes les structures du ministère depuis 2019.

⁷⁶ Le programme Scribe a pour objectif d'améliorer la rédaction des procédures en apportant aux enquêteurs de la police une simplification réelle et concrète dans l'exercice de leur travail quotidien. Ce programme doit remplacer le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale, obsolète techniquement et qui n'est plus en capacité de répondre à l'évolution des besoins. La DGPN a annoncé l'abandon du programme Scribe en octobre 2021.

⁷⁷ Le logiciel Pegase (pilotage des événements, gestion de l'activité, sécurisation des équipages) vise à améliorer la gestion des appels d'urgence de « police secours » et à réduire les délais d'intervention des équipages de police sur le terrain grâce à un dispositif de géolocalisation des véhicules.

III - Le coût de la formation, une information manquante

A - Un coût global de la formation mal évalué

Depuis 2019, le rapport annuel de performances du programme 176 indique que le coût de la formation des policiers s'établit à 22,5 M€ en fonctionnement⁷⁸. Ces dépenses correspondent aux frais de déplacement ou de restauration des élèves et stagiaires. Comme pour d'autres ministères, cette évaluation est incomplète, car elle n'inclut pas les rémunérations des formateurs de la DCRFPN, des élèves et des stagiaires, ni les dépenses de maintenance lourde des écoles de formation⁷⁹. Par ailleurs les dépenses de formation continue des directions actives sont présentées dans d'autres actions du programme.

Des travaux ont été engagés par certaines directions centrales de la police nationale pour estimer ce coût, comme l'a recommandé le précédent rapport de la Cour, sans mutualisation toutefois avec la gendarmerie nationale et sans répondre en totalité aux objectifs de cette recommandation⁸⁰. Dans le cadre de la contradiction, la DGGN a précisé que le commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN) assurait un suivi *per capita* et par corps des coûts de fonctionnement liés à la formation initiale des élèves gendarmes. La DCRFPN a présenté une estimation sur l'année 2019 du coût par agent de la formation initiale des gardiens de la paix, des policiers adjoints et des cadets, qui s'élève à 11 801 €, 3 682 € et 5 772 € respectivement. Cependant ces évaluations n'incluent pas les rémunérations des élèves, ni les dépenses d'investissement, ce qui en réduit fortement la portée⁸¹. Des directions actives ont effectué un exercice similaire, qui comporte également des limites : la DCCRS a calculé des coûts par journée de formation continue, en excluant toutefois la rémunération des stagiaires et en les présentant par session de formation et non par élève. La SDF de la préfecture de police a évalué le coût global des journées de formation continue effectuées sur son budget propre, en incluant une estimation des rémunérations des formateurs et des dépenses immobilières sur l'année 2017. La rémunération des stagiaires est toutefois encore exclue.

Ces éléments parcellaires mettent en évidence l'absence de comptabilité analytique probante pour connaître, suivre et comparer les coûts des formations. Malgré ces limites, la Cour a estimé le coût global des formations des policiers, à partir des données disponibles et en allouant les dépenses en fonction du nombre de jours de formation⁸². Les résultats de ces évaluations sont présentés dans l'annexe n° 4.

⁷⁸ Les précédents rapports d'exécution budgétaire présentaient la totalité des coûts de l'action 06 « *commandement, ressources humaines et logistique* », soit 2,1 Md€ en 2018 (922 M€ de dépenses de personnel, 954 M€ de dépenses de fonctionnement et 206 M€ de dépenses d'investissement) sur la ligne 06.01 Formation.

⁷⁹ Cf. « *Revue des dépenses – dépenses de formation initiale et continue des agents de l'État* », inspection générale des finances, octobre 2016. Ces coûts ne sont pas identifiés et normés dans Chorus, l'application comptable de l'État, ce qui requiert la mise en place d'une comptabilité analytique externe à l'application.

⁸⁰ La recommandation n° 11 du rapport de 2015 sur *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes* portait sur la mise en place d'une grille commune avec la gendarmerie de suivi du coût complet, en titre 2 et hors titre 2, des recrutements et des actions de formation initiale et continue. Le rapport évoquait l'importance de ces coûts par rapport à ceux de la gendarmerie, ainsi que la fragilité des données renseignées pour la formation initiale en raison des évolutions significatives constatées sur les deux exercices obtenus (2011 et 2012). Il appelait à établir une grille d'analyse recouvrant l'ensemble des dépenses pour un suivi par établissement et par élève. Le rapport de 2013 relatif au contrôle des comptes et de la gestion de l'ENSP mentionnait également l'absence de calcul du coût de formation des commissaires et formulait une recommandation à ce titre.

⁸¹ Le précédent rapport de la Cour mentionnait une analyse plus complète du coût par élève gardien, policier adjoint et cadet de respectivement 38 868 €, 4 203 € et 32 409 € en 2012, ce qui diffère grandement de l'analyse effectuée sur l'année 2019.

⁸² Des simplifications ont dû être faites en l'absence de données ou pour tenir compte de leur caractère parcellaire. Ainsi, la rémunération des stagiaires a été calculée à partir du total des dépenses du titre 2 du programme 176, sans individualisation par corps ou catégories de personnel. La rémunération des élèves, communiquée pour l'année 2019, a servi de base de référence. En l'absence de calcul précis de la répartition des coûts de l'ENSP entre la formation initiale, la formation continue et la formation partenariale, ses recettes, d'une valeur moyenne de 23,6 M€ sur la période, ont été ventilées à partir des jours de formation délivrés à l'école afin d'estimer un coût comparable à d'autres écoles de service public.

Il en ressort qu'au cours de la période examinée, le coût annuel global de la formation s'est inscrit dans une échelle de 609 M€ à 685 M€. Il s'est élevé à 654 M€ par an en moyenne et a représenté 6,3 % du total des crédits du programme 176⁸³. Le coût de la formation est principalement composé des dépenses de rémunération des élèves, des stagiaires et des formateurs (83 % du total) et de dépenses de fonctionnement (15 %)⁸⁴. Le montant de 22,5 M€ mentionné dans le rapport annuel de performances de l'année 2019 ne représente que 3,5 % de ce total.

B - Une formation initiale qui représente la moitié du coût global de formation

Le coût de la formation initiale, tous corps confondus, représenterait entre 299 M€ et 368 M€ sur les années 2015-2020, dont 58 % en moyenne pour la formation initiale des gardiens de la paix et 36 % pour celle des policiers adjoints et des cadets. La formation délivrée par l'ENSP aux élèves officiers et commissaires représente 5,4 % du total, en cohérence avec le volume d'élèves formés chaque année.

Entre 2015 et 2019, le coût moyen par élève gardien de la paix ressort en moyenne à 47 101 €, avec des variations de +/- 10 % sur la période analysée⁸⁵. Sur la même période, le coût moyen par élève des policiers adjoints s'établit en moyenne à 30 056 €, et celui des cadets à 62 052 €. Par ailleurs, la formation initiale des officiers et commissaires ressort à 67 173 € par élève, hors rémunérations et investissements, et à 99 631 € en les incluant. Ce coût situe l'ENSP devant d'autres écoles de service public, notamment les IRA (62 921 €) et l'ENA (82 494 € par an)⁸⁶.

C - Des coûts de la formation continue dispersés entre les directions

Le coût global de la formation continue ressort à 321 M€ par an en moyenne sur la période contrôlée, dont 227 M€ relatifs à la rémunération des stagiaires, soit environ 70 % du total⁸⁷. Si une partie des formations est délivrée par la DCRFPN, les directions actives sont pleinement parties prenantes et assurent notamment les entraînements au tir et les formations TSI de leurs agents (cf. *infra*). Ces formations sont délivrées tant à des gardiens de la paix qu'à des officiers ou des policiers adjoints, ce qui rend complexe la distinction de la formation continue par corps.

Le coût moyen par jour de formation est compris entre 500 et 594 €, soit un niveau intermédiaire par rapport aux études antérieures⁸⁸. Il atteint notamment 758 € par jour pour les commissaire et officiers de police. Ces estimations mettent en évidence la part non négligeable de la formation dans les crédits budgétaires du programme 176, mais également le manque de données en la matière dans les documents budgétaires et les bilans sociaux.

⁸³ Ce pourcentage est comparable à celui identifié par l'IGF dans la revue de dépenses d'octobre 2016, qui indiquait que 7,6 % de la masse salariale du ministère de l'intérieur était consacrée à la formation en général.

⁸⁴ La proportion des dépenses de personnel devrait être encore plus élevée car les rémunérations de certaines directions actives sont incluses, pour la formation continue, dans les dépenses de fonctionnement.

⁸⁵ En phase avec le calcul du précédent contrôle, soit 48 947 € en moyenne entre 2011 et 2012.

⁸⁶ Cf. PAP 2020. La DCRFPN a évalué le coût moyen annuel d'un élève commissaire à 12 690 € pour l'année 2019, basé sur la matrice de calcul du Réseau des Écoles du Service Public (RESP).

⁸⁷ Le précédent rapport évoquait 392 M€ de dépenses de formation en 2012, dont 208 M€ pour la rémunération des stagiaires.

⁸⁸ La précédente enquête de la Cour évoquait un coût de 356 € par jour en 2012, basé toutefois sur un total de jours de formation de 1 098 594, contre 550 446 entre 2015 et 2020. La revue de dépenses de l'IGF d'octobre 2016 évoque quant à elle 707 € par jour pour le ministère de l'intérieur.

Il serait utile de décliner le coût de la formation initiale par école, afin de prévoir les crédits nécessaires pour couvrir l'augmentation du nombre d'élèves prévue pour compenser les prochains départs en retraite. L'ENSP, qui fait face à une augmentation massive du nombre d'élèves officiers, est un exemple intéressant en la matière. La comparaison de sa structure de coûts avec celle du réseau des écoles de service public (RESP) aiderait l'établissement à poser des arbitrages sur les dépenses à engager ou sur la durée des formations délivrées. En matière de formation continue, le respect de l'obligation que chaque policier réalise chaque année trois séances d'entraînement au tir nécessite des crédits que ces analyses de coûts permettraient d'évaluer plus finement.

La Cour réitère ainsi sa recommandation de fiabiliser les calculs du coût de la formation des policiers, d'actualiser l'information présentée dans le rapport annuel de performance du programme 176, pour faire apparaître les coûts *a minima* de la DCRFPN et de l'ENSP, et de présenter de manière détaillée ce coût dans le bilan social de la DGPN. La contradiction a montré que la direction du budget souscrivait pleinement à ces propositions.

Le Beauvau de la sécurité (1^{er} février-14 septembre 2021)

Dans la continuité du Livre de blanc de la sécurité intérieure de novembre 2020, un Beauvau de la Sécurité a été lancé par le Premier ministre le 1^{er} février 2021, avec l'ambition « *d'apporter des réponses concrètes immédiates, mais aussi de poser les fondements d'une ambitieuse loi de programmation et d'orientation de la sécurité intérieure à l'horizon 2022* ». Les travaux ont concerné l'ensemble du personnel des deux forces de sécurité. Ils ont été articulés autour de huit thématiques (voir l'annexe n° 5).

Objet de la troisième table ronde le 8 mars 2021, les réflexions sur le recrutement et la formation se sont appuyées sur les enjeux de ressources humaines identifiés pour la police nationale :

- Faire face à des départs massifs à la retraite dans les prochaines années ;
- Retrouver une attractivité des métiers de police ;
- Poursuivre l'effort de décroisement des corps de la police nationale (formations partagées inter corps) et créer un véritable *continuum* à la fois entre la formation initiale et le terrain, et entre la formation initiale et continue ;
- Développer la digitalisation et la professionnalisation des acteurs du numérique.
- Ces travaux ont débouché sur les annonces suivantes dans le domaine de la formation⁸⁹ :
- Limiter à six mois maximum les délais entre l'obtention du concours et l'entrée dans une école nationale de police ;
- Créer une Académie de police⁹⁰ ;
- Augmenter de quatre mois le temps de formation initiale des gardiens de la paix (passage de 8 à 12 mois) et hausser de 50 % la durée de la formation continue pour les gendarmes et les policiers ;
- Intégrer la formation d'officier de police judiciaire (OPJ) à la formation initiale de tout policier et tout gendarme ;
- Créer en région parisienne un centre de formation au maintien de l'ordre et aux violences urbaines dédié aux policiers et aux gendarmes.

⁸⁹ Discours de clôture du « Beauvau de la sécurité », prononcé par le Président de la République 14 septembre 2021 à l'école nationale de police de Roubaix.

⁹⁰ Annonce faite par le Président de la République à Montpellier le 19 avril 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La création en 2017 d'une direction centrale du recrutement et de la formation a amélioré la cohérence d'ensemble de la formation des policiers. Elle a favorisé la formalisation des processus de recueil et de validation des besoins de formation continue exprimés par les DISA et la préfecture de police de Paris, et suscité une meilleure coordination de l'offre de formation. Cette organisation a également permis de faire face à l'augmentation importante de la charge de formation initiale découlant du « plan 10 000 » et de traduire les capacités opérationnelles émergentes en besoins nouveaux de formation continue, nonobstant les déficits de formateurs et les insuffisances de l'infrastructure pour les réaliser.

Cependant, la DCRFPN reste essentiellement centrée sur la formation initiale et continue des gardiens de la paix et, bien que ses relations avec ces partenaires se soient améliorées, son action demeure marquée par la dualité persistante avec l'ENSP et la relative autonomie de la préfecture de police dans la conduite de la formation continue. Le positionnement de la DCRFPN fait actuellement l'objet de réflexions de la DGPN dans le cadre du projet de création d'une « académie de police. Néanmoins, il apparaît essentiel de permettre à la direction chargée de piloter la formation d'exercer pleinement la tutelle sur l'ENSP et de mettre en perspective de façon plus globale les recrutements et besoins en formation des différents corps et du personnel de la police nationale, avec la mise en place d'une organisation responsable de la politique et d'un véritable continuum « recrutement-formation-gestion » des ressources humaines.

Les dotations budgétaires se situent, depuis 2015, dans un contexte globalement contraint. Les crédits d'entretien et d'aménagement immobiliers et les crédits pour la formation continue constituent des variables d'ajustement, en dépit de besoins importants. Les récentes annonces gouvernementales de renforcement de la formation initiale et de la formation continue des policiers ainsi que les schémas d'emplois, qui induisent une augmentation importante des recrutements jusqu'en 2030, appellent une évaluation précise des coûts complets réels en année pleine afin de rendre soutenables les plans de charges des structures de formation pour les années à venir. Par ailleurs l'architecture budgétaire actuelle ne permet pas un véritable dialogue de gestion et déresponsabilise le niveau zonal, qui n'a pas la faculté d'arbitrer sur l'allocation des moyens des structures de formation de sa zone.

En matière de gestion des ressources humaines, les objectifs fixés à la DCRFPN relatifs à son effectif de référence annuel, à la substitution de personnels actifs par des personnels administratifs et à la réduction d'effectifs en administration centrale, sont globalement atteints. Toutefois, de 2015 à 2020, l'effectif réalisé des formateurs n'a cru que de 3,7 %, alors que celui de la direction a augmenté de 8,8 %.

Compte tenu de la pluralité d'acteurs en matière de maintenance immobilière lourde, la DCRFPN éprouve des difficultés à faire entendre sa voix sur la priorisation de ses besoins, qui conditionne pourtant la bonne réalisation de ses missions. Ainsi, la programmation triennale ne découle pas d'un schéma directeur immobilier national partagé par les différents acteurs, qui fixerait l'état de l'existant, les plans de charge des structures de formation, les besoins opérationnels et immobiliers et enfin, plusieurs scénarii avec, à chaque fois, leurs avantages et inconvénients et leurs coûts prévisionnels. Malgré la sanctuarisation d'environ 12 M€ d'AE par an depuis 2018 au profit des structures de formation, les besoins ne sont pas couverts

compte tenu de l'ancienneté et de la vétusté de plusieurs écoles. Par ailleurs, les crédits réellement consommés sont faibles et témoignent du lissage des opérations dans le temps. Les programmes zonaux de maintenance immobilière (PZMI) représentent des montants financiers très faibles, saupoudrés dans chaque département, au profit quasi exclusif de la sécurité publique. Enfin, les crédits du plan de relance constituent un effet d'aubaine pour le ministère, qui va réaliser les travaux urgents et reportés car non financés sur le programme 176 depuis des années, sans que la situation critique d'une partie des structures de formation ne l'incite cependant à maintenir son effort annuel, en plus du plan de relance.

Malgré les recommandations réitérées de la Cour, le coût de la formation initiale et de la formation continue des policiers n'est pas un indicateur utilisé par les directions pour piloter leur politique de formation. Les évaluations existantes restent partielles. Elles n'incluent pas, en particulier, la rémunération des élèves, des stagiaires ou des formateurs. Il s'agit pourtant d'un élément qui aurait toute sa place dans le bilan social et dans le rapport annuel de performance du programme 176, qui ne regroupe actuellement que 3,5 % des crédits affectés à la formation des policiers.

Dès lors la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. Unifier la gouvernance de la formation dans le cadre d'une stratégie globale des ressources humaines de la police nationale (DGPN)*
 - 2. Évaluer le coût en année pleine de la réforme de la formation et en déduire une trajectoire budgétaire soutenable dans un cadre pluriannuel (DRCPN, DCRFPN).*
 - 3. Faire de la direction zonale l'échelon de répartition et de pilotage des crédits alloués aux structures de formation présentes dans chaque zone (DRCPN, DCRFPN).*
 - 4. Établir un schéma directeur immobilier national des structures de formation, partagé entre les différents acteurs, et le décliner dans une programmation physico-financière qui rattrape le retard pris sur la maintenance du parc et augmente les capacités d'accueil (DEPAFI, DRCPN, DCRFPN, préfecture de police)*
 - 5. Établir le coût de la formation initiale et continue des policiers et le mentionner dans le rapport annuel de performances du programme 176 et le bilan social de la DGPN (DRCPN, DCRFPN).*
-

Chapitre II

La formation initiale

La formation initiale des policiers repose sur le principe de professionnalisation. La formation se construit à partir d'objectifs opérationnels et accorde une large place aux enseignements pratiques. Ce souci de professionnalisation a conduit la DCRFPN, comme l'ENSP, à internaliser fortement la formation initiale. La quasi-totalité des enseignements sont ainsi conçus et assurés par des formateurs issus de la police nationale⁹¹. Le même choix d'internalisation a été fait par la gendarmerie pour la formation de ses officiers et sous-officiers.

L'étude des principaux systèmes européens montre que ce modèle est partagé, à des degrés divers, par des pays voisins comme l'Espagne ou la Belgique. D'autres pays ont fait le choix d'une plus grande ouverture vers l'université, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les Pays-Bas, la durée de formation étant alors plus longue (voir l'annexe n° 6).

I - Une formation initiale de qualité inégale entre commissaires et officiers

La formation initiale des commissaires et des officiers est organisée selon des principes communs qui découlent de deux arrêtés du 11 juin 2020. Outre la professionnalisation et l'alternance, la formation repose sur le principe de l'individualisation, qui permet aux élèves internes, au terme d'un test de niveau, de suivre à distance les deux premières périodes de la scolarité. Depuis 2016, entre un tiers et la moitié des élèves éligibles font le choix de l'enseignement à distance, avec des taux de satisfaction très élevés (entre 90 % et 100 %). L'introduction des apprentissages partagés en début de scolarité (voir *infra*) limite désormais cette possibilité au seul deuxième socle.

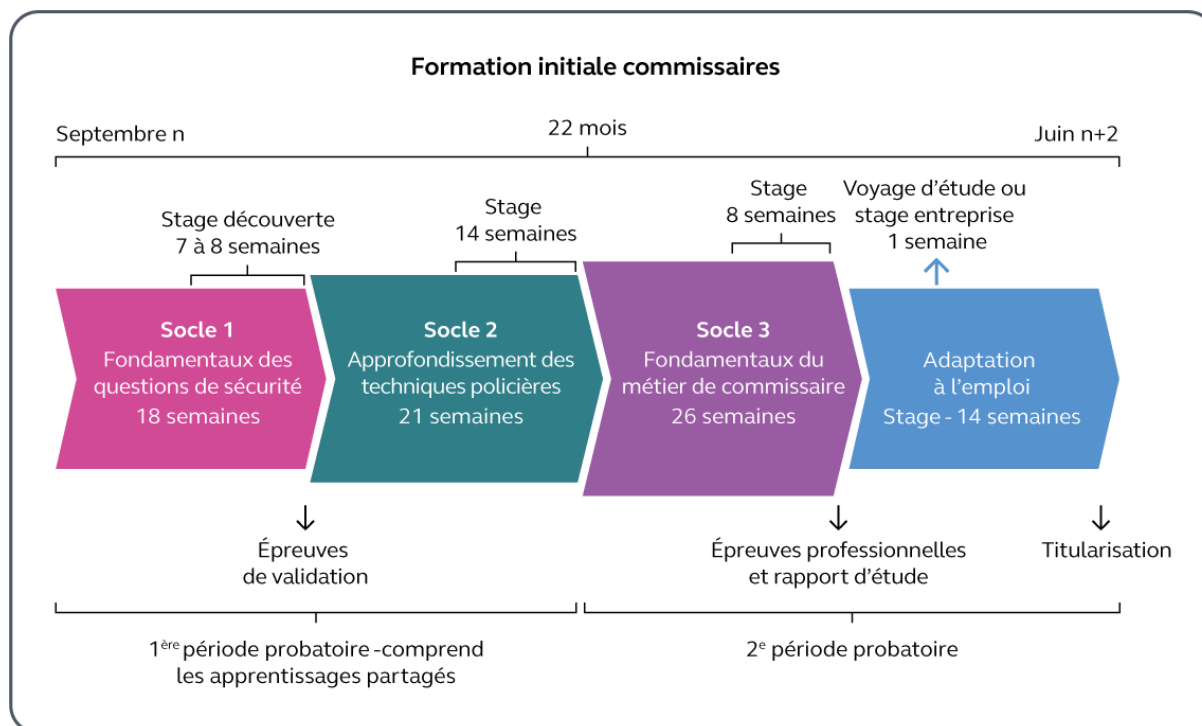
Des référentiels de formation, détaillant les différents modules et leur articulation, sont rédigés chaque année à partir du référentiel de compétences du corps concerné. Ces référentiels sont présentés au conseil pédagogique, instance qui réunit les directions d'emploi et analyse l'adéquation de la formation aux réalités professionnelles. Les arrêtés du 11 juin 2020 posent aussi le principe de l'évaluation, qui suppose que chaque aspect de la formation soit évalué par les promotions sortantes. Des statistiques relatives au profil des élèves figurent en annexe n° 7.

A - La formation des commissaires : un taux de satisfaction élevé

La formation initiale des commissaires a peu évolué depuis 2015, hormis l'ajout de la période de formation commune avec les officiers et gardiens en début de scolarité (voir encadré ci-après). Elle se décline en deux périodes probatoires, chacune subdivisée en deux socles ponctués de stages en service actif. Les stages représentent près de la moitié de la durée de scolarité.

⁹¹ Les seuls enseignants permanents non policiers sont les psychologues, qui contribuent à la formation des policiers sur des thématiques comme la relation au public, la gestion du stress, les conflits ou la prévention des risques psycho-sociaux. La formation proposée par l'ENSP peut toutefois être diplômante pour les élèves qui le souhaitent, grâce aux partenariats développés avec l'université Jean Moulin Lyon III et Paris II Panthéon-Assas. Ce n'est pas le cas pour la formation des gardiens.

Schéma n° 1 : déroulé de la formation initiale des commissaires



Source : Cour des comptes, d'après données ENSP

La première période vise à permettre aux élèves d'acquérir les fondamentaux en matière de culture et de déontologie, de fonction publique policière, de techniques de sécurité en intervention et de cadre juridique de l'enquête judiciaire. Depuis septembre 2021, une partie de ces modules est enseignée simultanément aux élèves officiers et gardiens dans le cadre des apprentissages partagés organisés par DCRFPN. Un stage généraliste dans un service de sécurité publique vient clore cette première étape.

Les apprentissages partagés

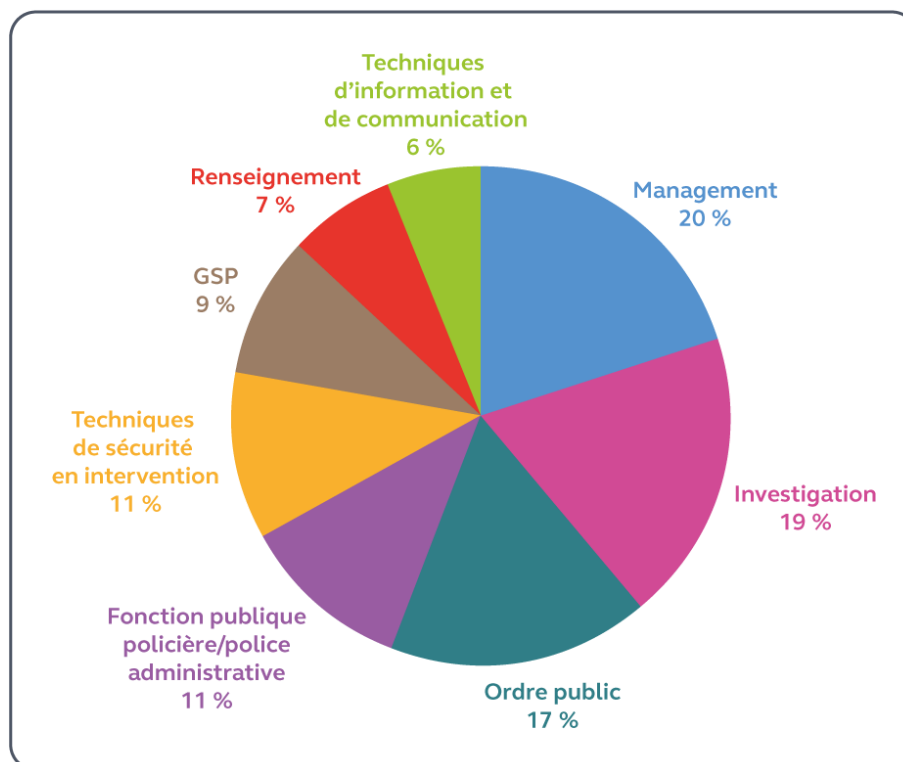
- La mutualisation des enseignements entre les trois corps actifs de la police est une revendication ancienne et récurrente, partagée par certains syndicats de gardiens comme d'officiers et de commissaires. Le développement de ces formations communes était l'un des objectifs de la création de la DCRFPN en 2017. Il a été repris dans la mission de préfiguration de l'Académie de police en 2021. C'est aussi l'ambition de rapprocher la formation entre commissaires et officiers qui a conduit à la fusion de l'ENSP et de l'ENSOP en 2013. Dans la gendarmerie, les élèves gendarmes suivent ensemble, tous statuts confondus, la première étape du « parcours tactique », qui constitue le socle de leur formation militaire.
- La mise en place d'une véritable formation initiale intégrée se heurte toutefois à de nombreux obstacles : les volumes de recrutement, les cycles de formation et les délais d'incorporation diffèrent largement entre les trois corps. Les niveaux de diplôme sont très éloignés entre les gardiens, recrutés après le baccalauréat, et les commissaires, majoritairement titulaires d'un master 2. Par ailleurs la question de l'accueil physique de ces formations n'est pas résolue, dès lors qu'aucun centre de formation ne permet à ce jour la prise en charge de l'ensemble des élèves simultanément sur un site unique.

- À défaut, la DCRFPN a mis en place à partir de 2020 un module d'apprentissages partagés de quatre semaines, qui intervient en début de scolarité des commissaires et officiers et se déroule dans huit ENP, au CFP de Chassieu et sur les deux sites de l'ENSP. Les enseignements portent sur la connaissance de l'institution, la déontologie, les compétences relationnelles du policier, l'armement et le tir, les techniques de défense en intervention, le secourisme. Ces quatre semaines sont complétées, pour les officiers et les commissaires, par deux semaines de stage « gardien de la paix ». Le contenu pédagogique relève de la responsabilité de la DCRFPN, qui a conçu des malles spécifiques. La crise sanitaire ayant empêché la tenue de ce module en 2020, la première session s'est tenue à l'automne 2021.
- Un dispositif d'évaluation spécifique a été institué, au moyen de deux questionnaires, pour les formateurs et les élèves. Les résultats ne devraient pas être connus avant le début de l'année 2022.

Le deuxième socle s'articule autour des différents métiers de la police : investigation, renseignement et ordre public, avec un volume horaire important consacré au droit pénal et aux techniques d'enquête. Le socle 3 de la seconde période probatoire se focalise sur la posture du commissaire en tant que chef d'un service ou d'une circonscription, avec près de 300 heures de cours de management appliqué au contexte policier. La période se termine avec un stage de maintien de l'ordre organisé en commun avec la promotion d'officiers. Ce stage, particulièrement apprécié des élèves, se déroulait historiquement à l'ENP de Nîmes et impliquait la promotion de gardiens en scolarité. En raison de l'introduction des apprentissages partagés, il sera remplacé par un stage dans la région lyonnaise, limité aux seuls commissaires et officiers.

Le dernier socle est constitué du stage d'adaptation à l'emploi, qui intervient après le choix de poste et au cours duquel le futur commissaire est affecté dans un service équivalent à celui qu'il rejoindra lors de sa titularisation. Au total, le volume horaire d'enseignement est relativement équilibré entre les différentes matières enseignées, avec une part importante accordée au management.

Graphique n° 2 : répartition du volume horaire de la formation des commissaires



Source : référentiel de formation de la 72ème promotion de commissaires

L'ENSP fait réaliser une première évaluation à chaud auprès des élèves sortis d'école, *via* un prestataire sélectionné dans le cadre du réseau des écoles du service public. Les appréciations sont recueillies pour chacun des modules enseignés, à une échelle pertinente pour juger précisément de la qualité des cours. Une seconde évaluation est organisée « à froid », deux ans après l'affectation et sert à alimenter une séance de retour d'expérience (« retex »), à l'occasion de laquelle les jeunes commissaires se retrouvent pour échanger sur leurs pratiques et discuter des améliorations possibles de la formation initiale. L'ENSP interroge aussi les supérieurs hiérarchiques de ses anciens élèves pour s'assurer de l'adéquation de la formation aux besoins du premier poste.

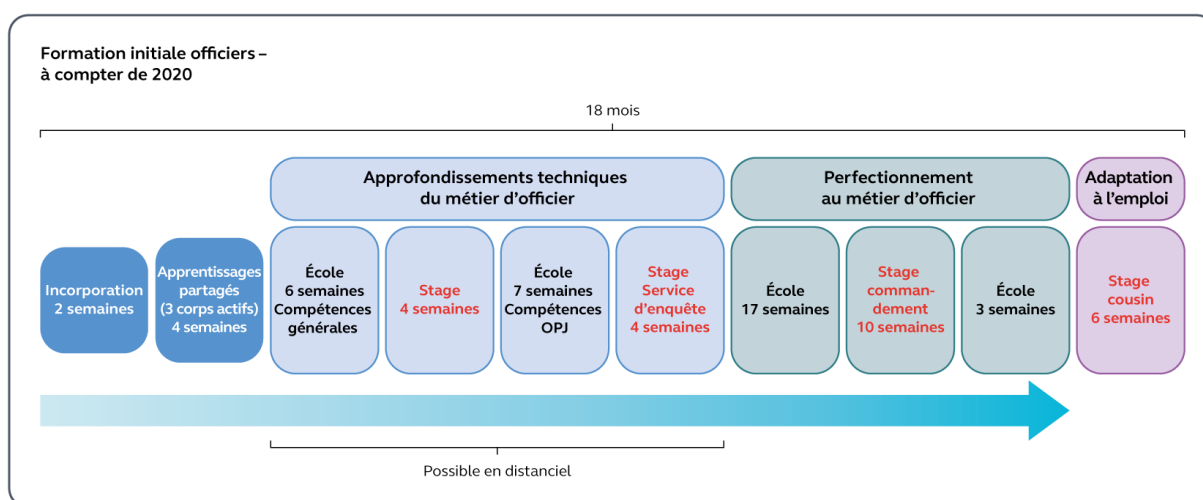
L'appréciation des commissaires sur leur scolarité est bonne, en particulier après deux ans de pratique professionnelle. La satisfaction « à froid » pour les quatre dernières promotions consultées s'établit ainsi en moyenne à 81 %. Cette appréciation est partagée par les supérieurs hiérarchiques, dont le taux de satisfaction s'élève à 93 %.

B - La formation des officiers : un défi, en raison de la hausse significative des promotions

La formation initiale des officiers, régie par l'arrêté du 11 juin 2020 portant organisation des périodes de formation initiale des élèves officiers et officiers stagiaires à l'ENSP, a évolué par rapport au précédent arrêté du 12 décembre 2016.

Pour la période 2016-2020, la formation initiale des officiers durait 18 mois, avec des temps de formation en école et en stage d'application. L'entrée des élèves était fixée au mois de janvier de chaque exercice, pour une fin d'étude en juin de l'année suivante. Le temps de présence en école était de 74 %, pour 26 % du temps en service actif. Le nouvel arrêté du 11 juin 2020 est venu modifier cette formation sur de nombreux aspects. Il est entré en vigueur en septembre 2020 avec la 26^{ème} promotion d'officiers de police. L'entrée en scolarité s'effectue désormais en septembre, en même temps que les commissaires. La période d'incorporation est réduite à deux semaines, afin de laisser de la place aux apprentissages partagés.

Schéma n° 2 : déroulé de la formation initiale des officiers à compter de 2020



Source : Cour des comptes

Les deux périodes probatoires ont été modifiées, avec d'un côté l'approfondissement technique du métier d'officier, incluant la prise de connaissance de l'organisation de la police nationale, de la nature des enquêtes ou encore des procédures policières, de l'autre côté son perfectionnement. Une phase d'adaptation à l'emploi clôt cette formation. Elle comprend en particulier un stage dans un poste identique à celui de la future affectation de l'élève.

Le taux de départ des officiers après cette formation est faible (3 % en moyenne). Il s'explique surtout par la réussite au concours de commissaire de police. Les officiers interviennent ensuite directement au sein des directions actives après leur scolarité, en particulier à la DCSP, la DSPAP et la DCCRS (qui ont absorbé 77 % des effectifs en moyenne sur la période 2015-2020).

Au total, le volume horaire d'enseignement est relativement équilibré entre les différentes matières enseignées, avec une part importante accordée à la police judiciaire (27 %), au management (21 %), à l'armement/tir (18 %) et à l'ordre public (12 %). Cet équilibre n'a pas été modifié substantiellement depuis 2015.

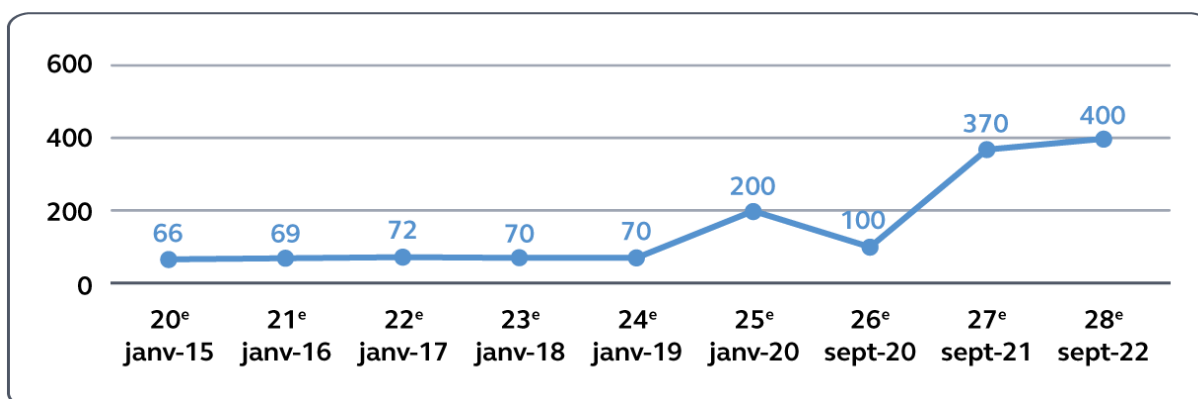
Ces évolutions sont en phase avec celles du métier d'officier et des techniques modernes de formation. Elles correspondent aux aspirations des élèves, qui préfèrent les périodes d'application aux enseignements théoriques.

Sur la période 2015-2019, c'est-à-dire avant la modification de la formation initiale, le taux de satisfaction des élèves officiers n'était que de 68 % en moyenne. Cette situation, qui ne tient compte que des réponses reçues, laissait près d'un tiers des élèves non satisfaits. Cet indicateur s'est sensiblement amélioré à la suite de la réforme de 2020 : il a atteint cette année-là 83,3 %, pour une cible fixée à 60 %.

L'école avait cessé d'interroger les supérieurs hiérarchiques des officiers en 2017, mais cette pratique a été réintroduite à compter de novembre 2021 pour la 23^{ème} promotion.

Si la taille des promotions de commissaires a peu varié, l'ENSP doit faire face à une forte hausse du nombre d'élèves officiers formés à Cannes-Écluse. En raison des nombreux départs en retraite d'officiers de police, les promotions sont passées de 70 élèves en moyenne sur la période 2015-2019 à 370 élèves au 1^{er} septembre 2021, puis 400 élèves à partir du 1^{er} septembre 2022.

Graphique n° 3 : évolution des effectifs des promotions d'officiers



Source : Bilans d'activité ENSP – 20ème à 28ème promotions

L'ENSP a prévu de s'y adapter en augmentant le nombre de chargés de formation et d'agents administratifs de 32 ETP entre 2019 et 2022, avec notamment cinq emplois d'officiers chargés de formation, quinze emplois de gradés et de gardiens de la paix chargés de formation, dont quatre formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention, et deux psychologues.

À fin septembre 2021, la plupart de ces recrutements avaient été effectués, en particulier pour les chargés de formation. Cependant, les sept créations de poste restantes, attendues pour 2022, correspondant à deux formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI), trois agents administratifs et deux agents techniques, n'ont pas été prévues par la loi de finances pour 2022. Le plafond d'emploi est en effet resté identique à celui de 2021, suite à la décision du Premier ministre de geler le plafond d'emploi des opérateurs.

Le défaut de FTSI au 1^{er} septembre 2021 va nécessairement entraîner une baisse de la qualité des formations, avec une diminution du nombre de simulations et de travaux en groupe. L'ENSP a d'ores et déjà prévu de réduire le nombre des séances d'habilitation au bâton de défense des lauréats du concours externe, en particulier pour ceux qui ne disposent pas d'une formation antérieure en la matière. L'absence de nouveaux bâtiments et la vétusté de certains bâtiments est un élément supplémentaire de baisse de qualité.

L'ENSP a par ailleurs prévu d'augmenter la taille des groupes d'enseignement, ce qui affectera la qualité des échanges avec les chargés de formation. À titre d'illustration, pour la 24^{ème} promotion composée de 70 élèves, 53 % du temps d'enseignement se déroulait dans des groupes de 15 élèves ou moins. Pour la 26^{ème} promotion, comprenant 370 élèves, seulement 20 % des enseignements seront assurés en petits groupes et 45 % du temps se déroulera dans des groupes de 180 élèves et plus.

L'école devrait mettre en œuvre des mesures rapides pour limiter la baisse de qualité, en prévoyant par exemple davantage de formations à distance, en mutualisant les FTSI entre les deux sites ou en redéployant en formation certains agents actuellement employés sur des fonctions support.

II - La formation initiale des gardiens : un allongement souhaitable face à un recrutement de moins en moins sélectif

A - Un système de formation de masse décliné de façon homogène dans l'ensemble des écoles

La qualité de la formation initiale des gardiens de la paix, qui constituent la majorité des élèves entrant en école de police, est la plus tributaire des variations du recrutement.

Les écoles nationales relevant de la DCRFPN forment chaque année plusieurs milliers de gardiens. La conception des scolarités relève de la sous-direction des méthodes et de l'appui de la DCRFPN, basée à Clermont-Ferrand. La pédagogie est fondée sur l'« approche par compétence », notion qui vise à transmettre non seulement des savoirs, mais aussi des savoir-faire. Les cours théoriques s'organisent autour de cas pratiques et de simulations appelant les élèves à résoudre des problèmes concrets en situation de travail. La formation des gardiens de la paix se caractérise également par sa forte homogénéité, la scolarité des élèves issus des concours externe et interne ne faisant l'objet que de différences marginales⁹². Elle est sanctionnée par un classement permettant aux élèves de choisir leur poste en fonction de leur rang de sortie.

⁹² La principale différence porte sur la reconduction de l'aptitude à l'utilisation du pistolet Sig Sauer pour les anciens policiers adjoints.

À la différence de l'ENSP, où les chargés d'enseignement sont des spécialistes de leur matière, chaque section d'élèves gardiens se voit affecter un même formateur généraliste pour l'ensemble des cours théoriques et un FTSI pour les formations aux techniques de sécurité en intervention. Les formateurs généralistes ne sont pas des experts des thématiques enseignées. Ils doivent maîtriser l'ensemble du programme, avec pour avantage une bonne connaissance des élèves de leur section. Ils n'ont pas la liberté de déterminer le contenu de leurs enseignements : chaque cours repose sur une « mallette pédagogique » conçue et validée par la sous-direction des méthodes et de l'appui, que les formateurs doivent s'approprier et restituer.

La densité de la scolarité laisse une faible marge de manœuvre aux écoles pour proposer des conférences ou des visites s'éloignant du séquençier national, qui comprend lui-même peu d'intervenants extérieurs à la police, même si des partenariats ont été développés avec quelques acteurs publics et associatifs⁹³.

Sans être aussi développé que celui de l'ENSP, le dispositif d'évaluation de la formation initiale des gardiens s'est récemment consolidé. Jusqu'en 2021, la DCRFPN ne conduisait que des évaluations ciblées sur certaines promotions, ou sur un aspect de la scolarité. Depuis 2021, la direction s'appuie sur l'expérience de la gendarmerie pour mettre en œuvre une évaluation à chaud systématique de la formation initiale des gardiens de la paix, entrée en vigueur à compter de la 258^{ème} promotion. La première évaluation générale a été réalisée à l'été 2021 pour les 257^{ème} et 258^{ème} promotions. Comme le fait la gendarmerie, la DCRFPN vise à terme la réalisation d'une évaluation à chaud et à froid par tous les élèves, ainsi qu'une évaluation à froid par l'employeur, garante de la prise en compte des besoins des services opérationnels. L'enjeu sera de réussir à exploiter et restituer sous forme de synthèse les retours des questionnaires, qui seront nombreux, pour pouvoir adapter le contenu de la scolarité.

B - Une nouvelle scolarité des gardiens, entrée en vigueur en 2020, qui s'est révélée insatisfaisante

1 - La formation de huit mois en école est fortement critiquée par les élèves et les formateurs

L'arrêté du 18 octobre 2005 portant organisation de la formation initiale du premier grade du corps d'encadrement et d'application de la police nationale prévoyait une scolarité d'une durée de 12 mois en école. L'appareil de formation a rempli les objectifs fixés en termes d'incorporations depuis 2015, au prix d'une adaptation fréquente de cette durée officielle. L'arrêté a ainsi été modifié à plusieurs reprises pour déroger temporairement à la durée normale de formation, afin d'absorber le pic de recrutements des années 2016-2017, ce qui a ramené la scolarité à une durée de 9,5 mois jusqu'en 2017. La DCRFPN a également expérimenté en 2016 une réduction de la scolarité des élèves du concours interne (anciens policiers adjoints ou gendarmes adjoints volontaires) à six mois, qui n'a pas fonctionné et a été abandonnée.

La durée de la scolarité a été rétablie à 12 mois à partir de 2017, mais certaines promotions d'élèves terminant leur scolarité fin décembre ont été affectées sur leur poste dès mi-décembre, pour assurer des renforts sur le terrain dans le cadre d'événements particuliers. La crise sanitaire a enfin conduit à réduire la formation en école des 254^{ème} et 255^{ème} promotions en 2020 pour que leurs membres prêtent main forte aux services opérationnels.

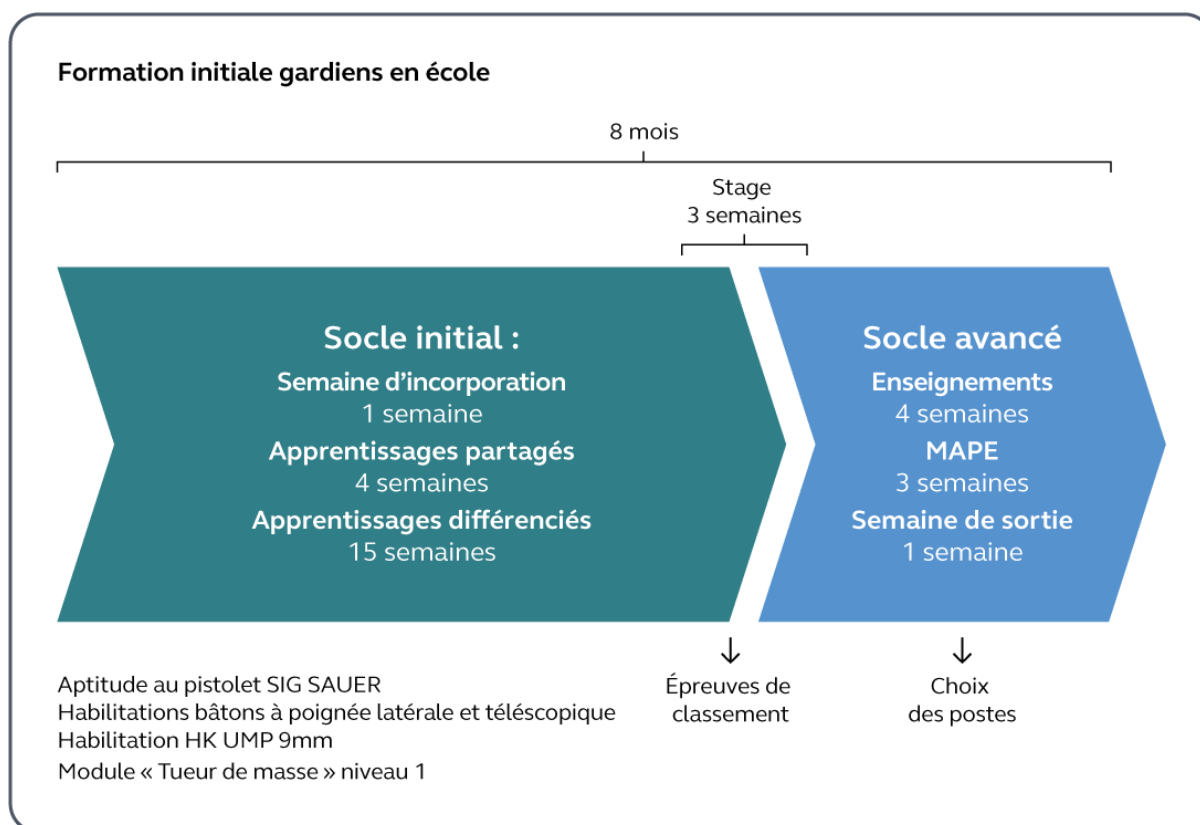
⁹³ Le Défenseur des droits, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) et les Centres d'information sur les droits des femmes (CIDF) interviennent devant les promotions de gardiens.

Un tableau récapitulant ces variations figure dans l'annexe n° 7. Si la réactivité de la DCRFPN mérite d'être soulignée, ces multiples dérogations ont introduit des inégalités dans la qualité de la formation délivrée aux gardiens de la paix.

La refonte de la formation initiale, entrée en vigueur en juin 2020 pour la 257^{ème} promotion, visait à stabiliser les contenus tout en absorbant l'augmentation des flux d'élèves. Les principes de la nouvelle formation ont été posés par l'arrêté du 24 juin 2020 portant organisation de la formation statutaire et de l'évaluation des gardiens de la paix, qui a remplacé l'arrêté du 18 octobre 2005. La formation est découpée en deux parties : une scolarité de 8 mois, qui se déroule en structure de formation sous le statut d'élève, et une « formation adaptée au premier emploi » (FAPE) de 16 mois, qui s'effectue dans le premier poste d'affectation sous le statut de gardien de la paix stagiaire, préalable nécessaire à la titularisation dans le poste.

La période de formation en école est composée d'un « socle initial » de 20 semaines, d'un stage de trois semaines dans un service de sécurité publique de la DCSP ou de la DSPAP et d'un « socle avancé » de huit semaines, dont trois semaines de « module d'adaptation au premier emploi » (MAPE), intervenant après le choix des postes d'affectation et permettant la délivrance d'enseignements différenciés destinés à préparer les élèves à leur futur poste⁹⁴.

Schéma n° 3 : déroulé de la formation initiale des gardiens en école à compter de 2020



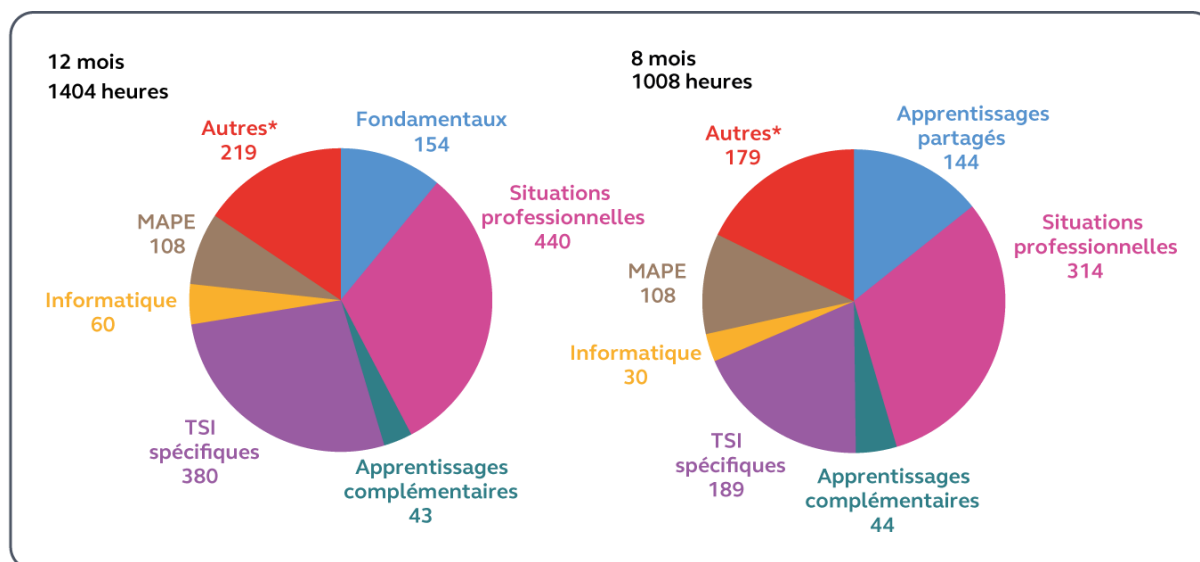
Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

⁹⁴ Il existe actuellement cinq « modules d'adaptation au premier emploi » : « Investigation », « CRS », « PAF », « Protection » et « Sécurité générale » (voir *infra*).

La réduction de la durée de la formation en école a eu pour objectif principal d'absorber des promotions plus nombreuses, mais la refonte de la formation visait aussi à réactualiser les enseignements. La DCRFPN s'est fondée sur le « référentiel emploi du premier poste de gardien de la paix », élaboré en 2017, pour réviser les contenus et le séquençage des modules. Certains thèmes correspondant à des priorités nationales ont été renforcés (lutte contre le terrorisme et la radicalisation, sécurité du quotidien, lutte contre les violences intra-familiales) et de nouveaux outils ont été intégrés (NEO, caméra piéton). Un livret de professionnalisation individuel numérique EVALNAT a par ailleurs été créé, recensant l'ensemble des notes, des grilles d'évaluation des aptitudes et des habilitations de l'élève depuis son entrée en école jusqu'à sa titularisation.

Le raccourcissement du temps en école a cependant conduit à réduire mécaniquement le temps consacré aux enseignements théoriques comme aux séances de TSI.

Graphique n° 4 : répartition du volume horaire des scolarités de 12 et 8 mois



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN - *Reprises pédagogique, soutien, évaluations, semaine de sortie

La qualité de cette nouvelle scolarité s'est révélée décevante. En outre, la crise sanitaire, qui a contraint les élèves à réaliser une partie des enseignements de début de scolarité à distance, a contribué à désorganiser les déroulés pédagogiques. Les emplois du temps ont été perturbés par les cas de covid et certaines infrastructures, comme les dojos, n'ont pas pu être utilisées en raison du contexte sanitaire.

L'évaluation réalisée sur les 257^{ème} et 258^{ème} promotions a fait apparaître une insatisfaction des élèves, comme des formateurs, sur plusieurs points structurants. Elle a notamment mis en évidence des incompréhensions sur la progression pédagogique des enseignements, des contenus jugés trop denses dans le socle initial, un unique stage de trois semaines jugé lui aussi trop court puis, les examens étant passés, un « socle avancé » peu utile et comportant des temps de latence. En revanche, après le choix des postes, les élèves se sont sentis davantage impliqués dans le « module d'adaptation au premier emploi » (MAPE) correspondant à leur futur métier, impression confirmée par leurs formateurs.

Un dernier point de vigilance porte sur l'appropriation par les élèves des supports en e-learning mis à leur disposition. Alors que l'enseignement à distance est apprécié chez les élèves

commissaires et officiers, l'utilisation par les élèves gardiens de la documentation et des contenus disponibles en ligne sur le e-campus s'est révélée faible : moins de la moitié des répondants de la 258^{ème} promotion ont utilisé cette documentation. Outre le fait que tous les élèves ne disposent pas d'un ordinateur personnel, l'assimilation autonome de contenus dématérialisés suppose une méthode plus proche de ce qui est demandé dans l'enseignement supérieur, alors que la majorité des élèves gardiens sont titulaires du baccalauréat. À partir de la 262^{ème} promotion, incorporée en septembre 2021, l'usage du e-learning sera renforcé : les lauréats du concours devront suivre des « apprentissages préalables » sur le e-campus avant leur incorporation en école. Ce dispositif devra faire l'objet d'une évaluation rapide, afin de mesurer la capacité des élèves à s'appropriier ces contenus.

La décision a été prise de revenir à une formation en école d'une durée de 12 mois à compter de mai 2022, avant que les résultats de cette évaluation ne soient connus. Il importe cependant que ces résultats soient pris en compte dans la conception de la nouvelle maquette de formation, notamment ceux relatifs à la densité des enseignements, à l'insuffisance de la durée de stage en service opérationnel et au déséquilibre entre les deux parties de la scolarité.

Lors de la clôture du « Beauvau de la sécurité », en septembre 2021, le Président de la République a par ailleurs annoncé que la « formation OPJ » serait intégrée à la formation initiale des gardiens.

En février 2022, les arbitrages n'avaient pas encore été rendus sur les modalités d'intégration de la « formation OPJ » à la formation initiale des gardiens, ni à celle des sous-officiers de gendarmerie, qui verront également leur scolarité allongée à 12 mois en 2022. Dans le cadre de la contradiction, la DGGN a signalé que l'élaboration de la nouvelle maquette de formation faisait l'objet d'une concertation avec la police nationale mais elle n'a pas indiqué la manière dont cette formation serait intégrée à la scolarité. Lors de son audition devant la Cour, le directeur général de la police nationale a précisé que cette formation pourrait comporter deux phases. Une première, en école, consisterait en une formation théorique de quatre semaines destinée à l'ensemble des élèves et serait sanctionnée par un examen. La seconde, pendant la période de stage, comprendrait une formation de huit semaines avant l'examen définitif. Il a toutefois signalé que ce schéma n'avait pas encore été arbitré.

La mise en œuvre de cette mesure, si elle est appliquée à tous les élèves gardiens et non aux seuls élèves ayant vocation à sortir sur un poste d'investigation, soulèvera plusieurs difficultés liées au nombre limité de formateurs généralistes possédant la qualification d'OPJ au sein de la DCRFPN⁹⁵, au déroulé actuel de la formation, qui semble peu transposable en tant que tel aux écoles⁹⁶, et au niveau scolaire de certains élèves, qui rend peu probable leur réussite à l'examen OPJ si celui-ci devait intervenir à l'issue de la formation initiale. Par ailleurs, le temps nécessaire au suivi de cette formation, si elle était transposée intégralement, occuperait la quasi-totalité des quatre mois supplémentaires de scolarité, alors que l'évaluation conduite à l'été 2021 a montré qu'il serait également nécessaire de rallonger la durée du stage en alternance et de rendre le socle initial moins dense. Enfin, la majorité des premiers postes offerts aux élèves ne concernant pas l'investigation, ceux qui ne pratiqueront pas pendant plusieurs années risquent d'oublier le contenu de la formation acquise en école.

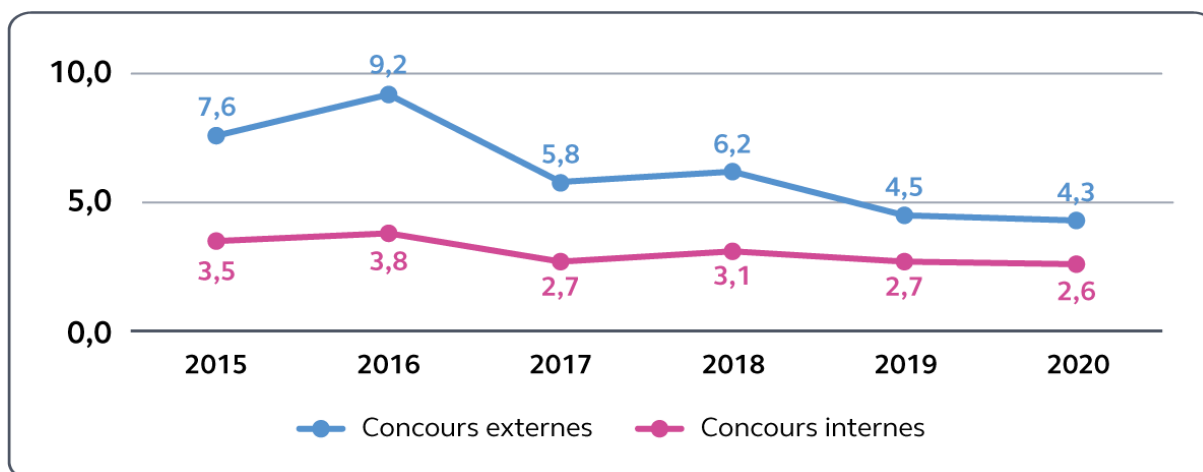
⁹⁵ Sur un effectif total de 775 formateurs généralistes en 2020, la DCRFPN recensait 392 formateurs ayant la qualification d'OPJ et seulement 85 « formateurs OPJ ». La cartographie fixée par l'arrêté du 1^{er} juillet 2021 (voir le chapitre II) lui attribue 376 postes d'OPJ.

⁹⁶ La formation OPJ s'organise autour de cinq semaines d'enseignement à distance et neuf semaines d'enseignement sur site.

2 - Un recrutement de moins en moins sélectif, qui pose la question de la capacité du système à écarter les élèves révélant des inaptitudes en cours de scolarité

L'augmentation du nombre de postes ouverts aux concours de gardien de la paix ne s'est pas accompagnée d'une progression du nombre d'inscrits, qui est resté constant. Aussi la sélectivité des concours externe et interne a-t-elle nettement baissé pendant la période sous revue. Le taux de sélectivité est ainsi passé de un admis pour 7,6 candidats en 2015 à un admis pour 4,3 candidats en 2020. Il en va de même pour le concours interne, dont la sélectivité est encore plus faible : un candidat présent sur 2,6 a été reçu au concours en 2020.

Graphique n° 5 : évolution du taux de sélectivité des concours de gardien



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

La sélectivité des concours externe et interne de gardien est inférieure aux deux autres principaux concours de catégorie B que sont le concours de contrôleur des finances publiques et le concours de secrétaire administratif. Le concours interne de gardien, avec un admis pour 2,7 candidats présents à l'examen en 2019, présentait le taux de sélectivité le plus faible de l'ensemble des grands concours de recrutement dans la fonction publique de l'État⁹⁷.

Une fois la liste des lauréats aux concours de gardien publiée, ceux-ci doivent passer une visite médicale et faire l'objet d'une enquête administrative, dite « enquête de moralité ». Leur incorporation en école de police repose ensuite sur l'année du concours et leur rang de classement dans le concours. La DCRFPN s'efforce de faire entrer en premier les candidats des concours les plus anciens et les candidats les mieux classés dans le concours.

La longueur des délais entre l'annonce de la réussite au concours et l'incorporation en école avait déjà été relevée par la Cour dans son précédent rapport de 2015 sur le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes⁹⁸. Le délai moyen d'incorporation, qui tendait à se réduire, est remonté à nouveau en 2019 et 2020 entre 10 et 16 mois. Cependant certains élèves gardiens ne sont incorporés qu'au bout de 18 mois, voire deux ans. Durant cette période, les lauréats n'ont aucune visibilité sur l'échéance à laquelle ils seront incorporés et le peu d'informations transmises après l'annonce des résultats du concours est susceptible de les décourager.

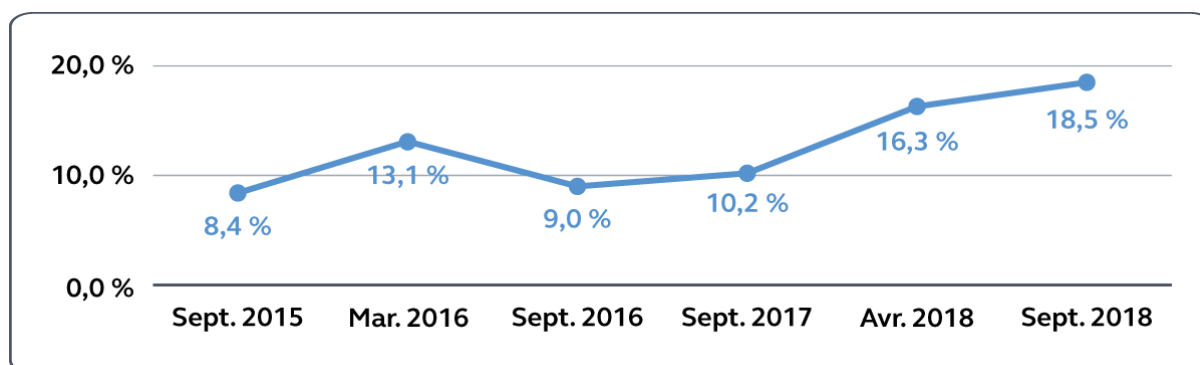
⁹⁷ Le taux de sélectivité du concours externe de contrôleur des finances publiques était de 7,2 en 2019 et de 4,1 pour le concours interne. Il était de 11,1 pour le concours externe de secrétaire administratif et de 14,3 pour le concours interne. Ces données sont tirées de l'étude publiée par la DGAFP sur *Les recrutements de fonctionnaires de l'État en 2019* (septembre 2021).

⁹⁸ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes* (exercices 2008 à 2013) – février 2015.

La DCRFPN a indiqué prendre en compte les sollicitations des candidats ayant des situations personnelles délicates et nécessitant une incorporation plus rapide ou plus proche de leur domicile. Elle envisage également plusieurs dispositifs visant à mieux informer les candidats, dont une *newsletter* qui leur sera adressée dans l'attente de leur incorporation.

On constate toutefois, dans le même temps, que le taux d'attrition entre l'admission au concours et l'incorporation est significatif et augmente régulièrement.

Graphique n° 6 : taux d'attrition par concours



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Lors de la clôture du « Beauvau de la sécurité », en septembre 2021, le Président de la République a notamment annoncé l'instauration d'un délai maximal de six mois entre la réussite au concours de policier et l'entrée en école. À l'occasion de son audition devant la Cour, le directeur général de la police nationale a précisé qu'afin d'atteindre cet objectif, la DCRFPN envisageait d'organiser à nouveau deux concours par an, en 2023, pour mieux structurer les recrutements et la gestion des viviers. Il a par ailleurs tenu à rappeler que des facteurs « exogènes », tels que la visite médicale et l'enquête « de moralité », ralentissaient le processus car ils ont lieu après la publication de la liste des lauréats. La DGPN devra ainsi porter une attention particulière au nombre de postes ouverts à chaque concours et apurer la liste des candidats non retenus au premier concours, car le risque de baisse du niveau des candidats est réel. La DGFPN pourrait aussi profiter de cette réflexion pour envisager d'autres modes de recrutement, alternatifs au concours, et moins chronophages.

Des statistiques complémentaires relatives aux concours sont présentées dans l'annexe n° 7. Il en ressort que la part des femmes admises s'élève de façon constante et s'établit à 30 % environ. Les niveaux de diplôme sont assez hétérogènes : en 2019, 59 % des admis étaient titulaires d'un baccalauréat, 16 % étaient titulaires du brevet des collèges, d'un CAP ou d'un BEP, 11 % détenaient un diplôme équivalent au moins à un Bac + 2, 12 % détenaient une Licence ou un Master et 2 % étaient sans diplôme⁹⁹. Les principales régions d'origine sont l'Île-de-France (21 %), les Hauts-de-France (12 %) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (10 %).

Le taux d'attrition en cours de scolarité est principalement constitué par les démissions et, dans une moindre mesure, les licenciements. Il est passé de 2,9 % en 2015 à 4,3 % en 2020. Cette hausse tient à l'augmentation du nombre de démissions, qui a représenté 3 % du nombre total d'élèves en 2020, contre 1,8 % en 2015.

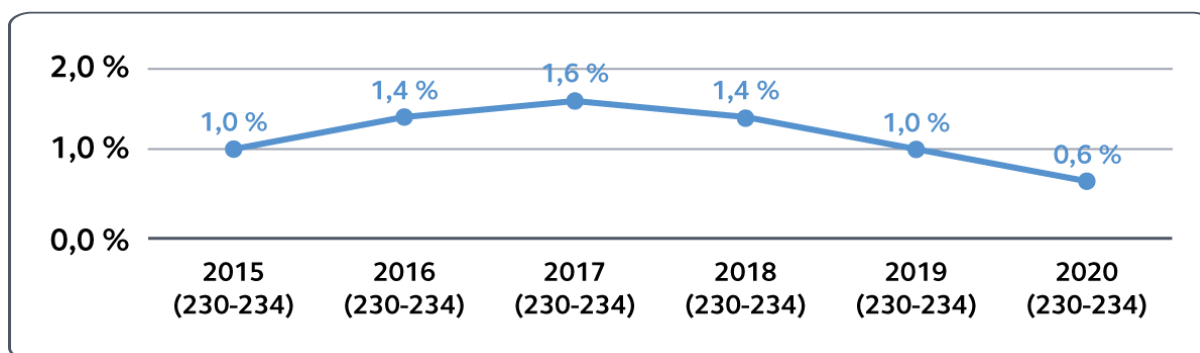
⁹⁹ Source : Bilan social 2019 de la police nationale.

Les échanges avec les cadres pédagogiques des deux écoles visitées ont mis en relief le sentiment d'une baisse du niveau des élèves, en particulier de leur condition physique, ainsi que le sentiment d'une incapacité du système à exclure ceux qui ne présentent pas les aptitudes ou le comportement requis.

Pour chaque promotion, un jury d'aptitude professionnelle (JAP) se réunit à l'issue des évaluations pour établir le classement national. Le JAP établit la liste des élèves remplissant les conditions d'aptitude par ordre de mérite, selon le nombre de points obtenus. Il peut autoriser l'élève à redoubler ou prononcer la fin de sa scolarité en cas d'insuffisance professionnelle. Ses décisions sont susceptibles de recours. Le jury convoque les élèves qui n'ont pas franchi certains seuils lors des évaluations ou « *dont l'évaluation de l'implication personnelle et professionnelle tout au long de la formation destinée à mesurer leur niveau de responsabilisation, au regard notamment du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale, n'est pas jugée satisfaisante*¹⁰⁰ ». Ces dossiers lui sont signalés par une commission de suivi.

Sur la période 2015-2020, le taux de dossiers présentés au JAP, qui est très faible, a légèrement diminué, passant de 1 % du nombre total d'élèves gardiens en 2015 à 0,6 % en 2020.

Graphique n° 7 : pourcentage de dossiers présentés au JAP



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

En outre, au motif d'une interprétation stricte des dispositions du décret du 7 octobre 1994 régissant le statut des stagiaires de l'État, la mise en place de la nouvelle scolarité a conduit le JAP à ne plus prononcer de licenciements à l'issue des huit mois en école, mais uniquement des redoublements¹⁰¹. Une nouvelle interprétation du décret, entérinée par la DGAFFP, devrait rétablir, à compter d'octobre 2021, la possibilité de prononcer le licenciement pour insuffisance professionnelle à l'issue de la formation en école¹⁰².

¹⁰⁰ Article 15 de l'arrêté du 24 juin 2020.

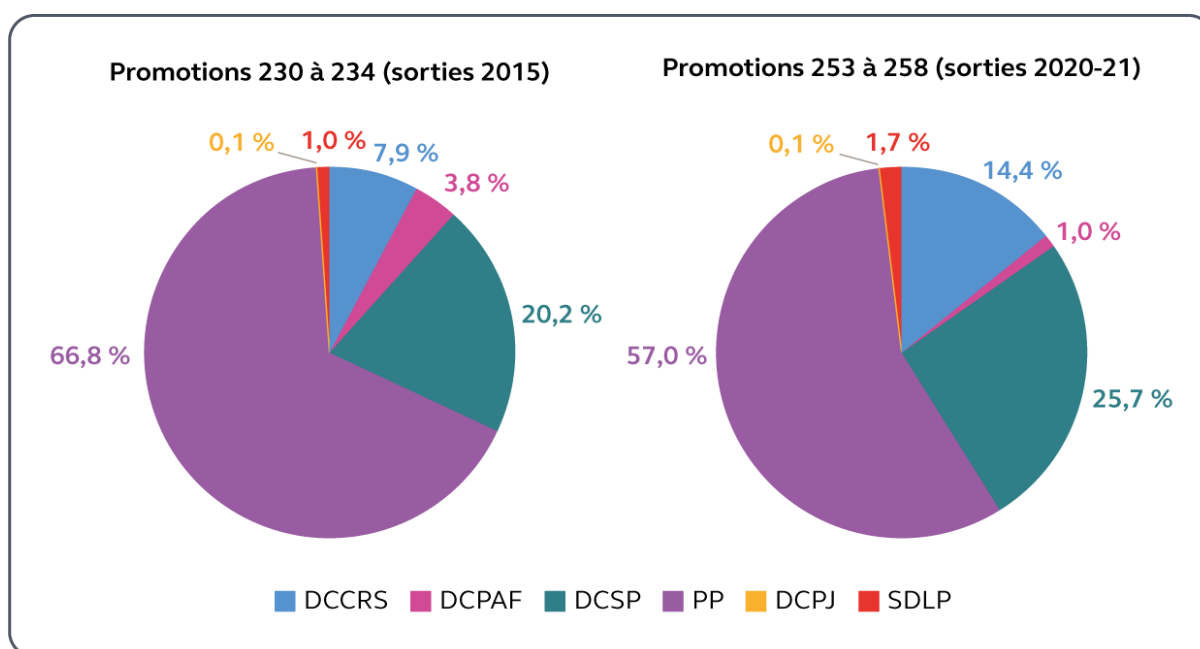
¹⁰¹ Le décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 prévoit en effet que le licenciement pour insuffisance professionnelle ne peut intervenir que lorsque l'intéressé est en stage « *depuis un temps au moins égal à la moitié de la durée normale du stage* ». Or, la durée totale de la scolarité des gardiens est présentée comme étant de deux ans en comptant les 16 mois de FAPE.

¹⁰² Le taux d'exclusions sur le fondement disciplinaire s'élève par ailleurs à environ 0,2 % par an. Le sujet de la discipline en école n'est pas traité dans le présent rapport, l'IGPN ayant récemment réalisé une *Évaluation du contenu et de l'application du règlement intérieur dans les écoles et de la mise en œuvre des procédures disciplinaires et leur suivi dans l'ensemble des écoles de formation de la police nationale* (avril 2021).

3 - Les modules de professionnalisation : un dispositif pertinent mais une adéquation au premier métier qui doit être améliorée

Le référentiel emploi du gardien de la paix, élaboré par la DCRFPN, liste sept grandes missions, qui illustrent la variété des métiers pouvant être exercés à la sortie de l'école¹⁰³. Les élèves sont en majorité affectés, lors de leur premier poste, à la préfecture de police de Paris, dans des proportions comprises entre 40 % et 80 % selon les promotions. Au sein de la préfecture de police, la quasi-totalité des sorties s'effectuent à la DSPAP et à la DOPC. Le poids prépondérant de la DSPAP tend à se réduire : il est passé de 72 % des élèves sortant à la préfecture de police en 2015 à 58 % en 2020.

Graphique n° 8 : répartition des postes par direction en sortie d'école



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

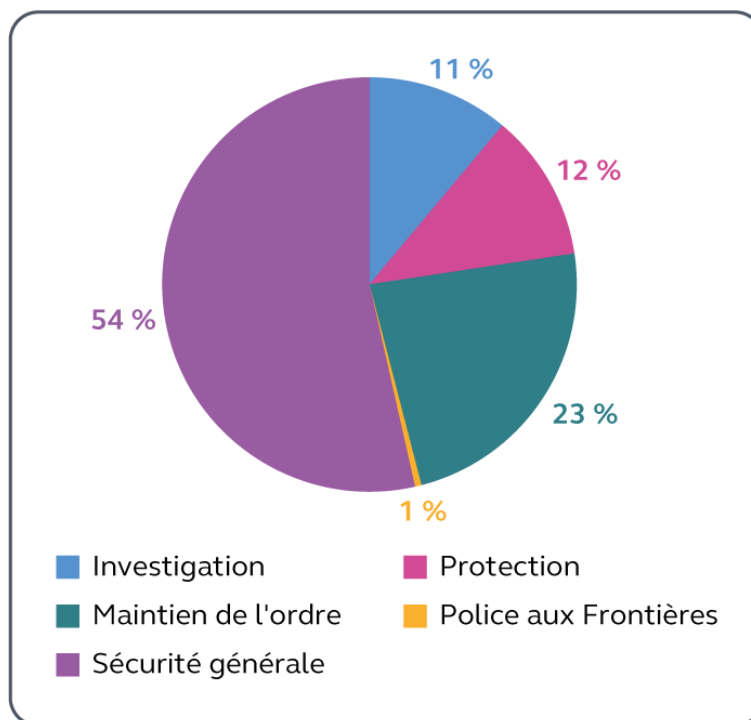
Les élèves issus du concours Île-de-France sont automatiquement affectés en région parisienne. Les postes hors région parisienne, très recherchés par les élèves issus du concours national, restent minoritaires¹⁰⁴.

Les missions pouvant être exercées au sein même de la DSPAP, de la DOPC ou de la DCSP sont cependant variées. La répartition des « métiers » affectés aux élèves de la 257^{ème} et de la 258^{ème} promotion dans le cadre de la « formation adaptée au premier emploi » (FAPE) montre que ceux-ci ont principalement été affectés en sécurité publique, mais qu'une minorité importante a été affectée au maintien de l'ordre, à l'investigation de proximité¹⁰⁵ ou à des missions de garde et d'escorte (sur la méthode de répartition retenue, voir l'annexe n° 7).

¹⁰³ Assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions ; répondre aux besoins d'aide, d'assistance et de tranquillité de la population ; garantir l'ordre public ; s'inscrire dans la mission de sécurité routière ; lutter contre la délinquance en exerçant ses prérogatives de police judiciaire ; s'inscrire dans la culture du renseignement de proximité ; participer à l'organisation et au soutien des activités opérationnelles.

¹⁰⁴ Ils représentaient 11 % des postes de sortie en 2015 et 31 % des postes en 2020, année où le nombre de postes en province a été particulièrement élevé.

¹⁰⁵ La DCPJ ne se voit pas affecter de gardiens en sortie d'école, à l'exception parfois du major de promotion, qui peut choisir son premier poste d'affectation même si celui-ci ne figure pas sur la liste.

Graphique n° 9 : répartition des postes par « métier » (257^{ème} et 258^{ème} promotions)

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Les entretiens conduits auprès des directions d'emploi n'ont pas fait ressortir de critiques majeures de la part des chefs de service opérant en sécurité publique sur le niveau des élèves et l'adéquation de leur formation initiale. L'insatisfaction est plus grande de la part des chefs des services de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP)¹⁰⁶, de la DCCRS et de la DCPAF.

La scolarité comprend un « module d'adaptation au premier emploi » (MAPE) de trois semaines, qui intervient après le choix des postes de sortie. Cinq MAPE sont actuellement proposés aux élèves, correspondant à cinq « spécialités » : les MAPE « CRS » et « PAF » sont pris en charge par les directions d'emploi. Les MAPE « Investigation », « Sécurité générale » et « Protection » sont conçus et assurés par des formateurs de la DCRFPN, les élèves pouvant être amenés à changer d'école pour suivre le module qui leur correspond.

L'évaluation conduite à l'été 2021 fait état d'un taux de satisfaction très élevé des élèves pour les MAPE « CRS » et « PAF » (ils s'élèvent respectivement à 99 % et 83 % pour la 258^{ème} promotion). Le taux de satisfaction est bon avec des marges de progression pour le MAPE « Investigation » (77 %) mais très faible pour les MAPE « Sécurité générale » (36 %) et « Protection » (31 %). Bien que portant sur un nombre limité de répondants, ces résultats laissent penser que la qualité de ces modules dépend en grande partie de leur prise en charge par des professionnels du métier.

¹⁰⁶ Au sein de la préfecture de police de Paris, chaque circonscription de sécurité publique est dotée d'un service de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP), qui assure les missions de police judiciaire au quotidien. Les SAIP sont composés d'une unité de traitement en temps réel et d'une unité d'investigations, recherche et enquêtes. Premier niveau de police judiciaire, les SAIP traitent un large spectre constitué à la fois de la délinquance de masse et d'affaires criminelles dont la résolution, même lorsqu'elle présente peu de difficulté, requiert de nombreux actes de procédure.

La création des MAPE semble en outre avoir été faite davantage au gré des demandes des directions d'emploi qu'à la suite d'une réflexion transversale sur les métiers. Ainsi, le MAPE « CRS » ne bénéficie qu'aux élèves affectés à la DCCRS. Les élèves affectés en compagnie d'intervention à la DOPC ne peuvent y accéder¹⁰⁷. Pour ces unités, la préfecture de police précise qu'une réflexion est en cours pour concevoir un MAPE spécifique, distinct du MAPE « CRS », que la DOPC ne souhaite pas reprendre à son compte car il ne serait pas totalement adapté à ses cadres d'emploi.

À l'inverse, le MAPE « Sécurité générale », suivi par 73 % des élèves de la 258^{ème} promotion, regroupe sans doute un ensemble trop large de missions. La DGPN rappelle que les MAPE correspondent aux besoins exprimés par les directions d'emploi et aux métiers y afférents. Par ailleurs, elle précise qu'au moment du choix des postes, les intitulés fournis sont la plupart du temps génériques, caractérisés par une direction d'emploi et un site géographique.

Suite à la demande de la préfecture de police de Paris de spécialiser le métier d'accueil et d'investigation de proximité, la DCRFPN a créé en 2018 un MAPE « Investigation », qui porte sur ce métier et non sur ceux de la DSPAP. Ce MAPE ne bénéficie pas aux élèves affectés en investigation au sein de la DCSP. En effet le choix des postes dans cette direction active ne porte que sur la circonscription d'affectation et non sur la nature du service (investigation ou voie publique). Les affectations sont précisées lors du choix des postes, mais les visites en commissariat ont montré que certains élèves ayant choisi un poste en voie publique étaient affectés, du moins temporairement, en SAIP. Ce constat empirique est confirmé par le nombre d'élèves se voyant attribuer un métier lié à l'investigation au sein de la DSPAP dans le cadre de la « formation adaptée au premier emploi » (FAPE). La préfecture de police précise qu'il est fréquent que les chefs de service de commissariats « réaffectent » des gardiens initialement affectés en voie publique sur des postes vacants en SAIP, alors même que ces derniers n'ont pas suivi le MAPE SAIP. Si cette situation peut se comprendre, compte tenu des besoins en matière d'investigation, il n'en demeure pas moins que la concordance entre la formation suivie dans le cadre d'un MAPE et le premier poste doit être recherchée.

Tableau n° 7 : affectations sur des métiers liés à l'investigation

<i>Promotion</i>	Élèves ayant suivi le MAPE Investigation	Stagiaires ayant un métier « investigation DSPAP » ou « plaignant DSPAP »	Stagiaires ayant un métier « investigation DCSP » ou « plaignant DCSP »
257	25	49	25
258	32	59	36

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Dans le cadre des travaux en cours visant à lutter contre la désaffection pour la filière judiciaire, il importe que la préfecture de police évalue correctement ses besoins pour assurer la transparence du choix des postes en sortie d'école et permettre aux élèves de suivre le module de professionnalisation adéquat. Il serait également utile que la DCSP examine la possibilité de flécher les affectations au moment du choix des postes, de façon à assurer une meilleure préparation aux stagiaires.

¹⁰⁷ Ces derniers suivent le MAPE « Sécurité générale », qui comprend un stage consacré aux violences urbaines mais qui n'est pas axé sur le maintien de l'ordre. La préfecture de police a conçu une « formation d'adaptation au premier emploi » pour que les gardiens arrivant en compagnie d'intervention de la DOPC disposent d'une formation adaptée aux missions de ces unités, qui peuvent agir en maintien de l'ordre dans la même configuration que les CRS mais peuvent aussi mener des missions d'ordre public. Il est cependant dommage qu'au moment où la police cherche à décroiser son organisation autour de filières métiers, les élèves qui seront affectés au maintien de l'ordre ne puissent pas bénéficier d'un même module de professionnalisation en école.

Le décalage observé sur les sorties en SAIP rejoint la question plus vaste de la désaffection pour la filière judiciaire, génératrice d'une forte rotation dans les services d'investigation de proximité. En 2019 et 2020, un sondage a été réalisé par la DCRFPN auprès des élèves commissaires, officiers, gardiens, policiers adjoints et cadets afin de mieux appréhender leur motivation, à travers les notions suivantes : protéger, enquêter, intervenir. La motivation principale des commissaires de police se rapportait à la notion « protéger », celle des officiers de police à « enquêter », tandis les gardiens, policiers adjoints et cadets de la République sont principalement désireux d'« intervenir ». Ce sondage illustre la prédominance de la voie publique dans la conception que les élèves gardiens se font des missions de la police nationale.

La formation initiale des gardiens accorde peu de place à la détection et au renforcement des compétences rares qui pourraient être utiles aux directions spécialisées (langues étrangères pour la DCPAF ou la DGSI, informatique ou économie-finances pour la DCPJ). L'existence du classement de sortie et la prédominance des postes en voie publique freinent la possibilité de les orienter vers ces directions¹⁰⁸.

Il n'existe pas non plus de dispositif permettant de susciter un intérêt pour l'investigation avant le choix des postes. La scolarité actuelle ne prévoit pas d'intervention de magistrats judiciaires devant les élèves avant le MAPE « Investigation », ce qui semble peu propice au renforcement du lien police-justice. L'intégration de la « formation OPJ » à la scolarité des gardiens ne portera ses fruits que si la police parvient dans le même temps à susciter dès le recrutement un intérêt pour l'investigation, à détecter les compétences pouvant être utiles aux directions spécialisées et à développer des parcours d'orientation vers cette filière.

À l'issue de la contradiction, la DGPN a précisé que la DCPJ présenterait sa direction et les métiers qui la composent aux élèves de la rentrée de septembre 2022, et qu'elle envisageait de recenser, auprès des directions d'emploi, les postes qui seraient proposés en sortie d'école, pour intégrer au mieux les élèves dans les MAPE adaptés.

4 - La « Formation adaptée au premier emploi » : un complément indispensable dont l'encadrement mériterait d'être renforcé

Aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 24 juin 2020, la « formation adaptée au premier emploi » (FAPE) a pour objectifs de mettre en application les connaissances et les compétences acquises par les élèves lors de la formation en structures, de poursuivre l'apprentissage de leur premier métier et de démontrer leur capacité à s'intégrer dans leur environnement professionnel. D'une durée actuelle de 16 mois, elle devrait être réduite à 12 mois dans le cadre du projet de rallongement de la formation en école à 12 mois en 2022. La DGPN la conçoit comme une « formation initiale continuée », ce qui lui permet de considérer que la formation initiale des gardiens dure deux ans au total.

Le dispositif prévoit la désignation d'un « référent de professionnalisation » par les directions d'emploi pour chaque stagiaire, parmi la ligne hiérarchique de proximité ou des pairs expérimentés, sans obligation de grade particulier. Le référent est chargé d'accompagner le stagiaire et de l'aider à monter en compétence. Ce rôle se matérialise par l'observation du stagiaire dans trois à cinq « situations professionnelles », qui donnent lieu au remplissage de

¹⁰⁸ Dans le cadre du Beauvau de la sécurité, une réflexion a été conduite pour améliorer le repérage des talents avant le recrutement en formation initiale. Actuellement un questionnaire est distribué en école pour repérer les élèves disposant de compétences linguistiques, informatiques, techniques et financières et recueillir leurs souhaits éventuels de rejoindre un service spécialisé. Il arrive que la DGPN autorise l'affectation de certains profils spécifiques dans un service spécialisé (CRS de haute montagne en particulier), mais cela reste exceptionnel.

grilles d'observation par le référent à deux reprises au cours de la FAPE et à leur chargement dans l'application EVALNAT. Les stagiaires doivent par ailleurs suivre entre trois et cinq modules d'enseignement à distance obligatoire (à raison de deux à trois heures par module) adaptés à leur métier. Ces modules ont été conçus par la DCRFPN et se terminent par un module d'évaluation, le référent étant chargé de vérifier qu'ils ont bien été suivis¹⁰⁹.

La FAPE a le mérite de formaliser un accompagnement minimal des stagiaires face à la tentation des services de les considérer comme des policiers à part entière. Elle constitue à la fois une démarche de formation et d'évaluation. Les carences repérées lors de la première série de mises en situation doivent donner lieu à des actions d'accompagnement et de formation, dont l'efficacité est mesurée par la deuxième série de mises en situation. Une atteinte insatisfaisante des résultats peut aussi alimenter un refus de titularisation à l'issue du stage¹¹⁰.

Les DZRFPN sont chargées de superviser la bonne mise en œuvre du dispositif et de détecter les retards dans la remise des grilles d'observation par rapport aux délais fixés dans chaque direction. Elles n'exercent pas, en revanche, d'autorité fonctionnelle sur les référents de professionnalisation. En outre, la FAPE ne s'accompagne pas d'un dispositif particulier de valorisation de la responsabilité de référent ni d'aménagements du temps de travail.

L'exemple de l'Espagne montre qu'une durée limitée de formation en école suivie d'une période de stage long en service opérationnel peut se concevoir. Cependant le système espagnol se caractérise par un pilotage plus étroit des tuteurs par l'École nationale de police d'Avila.

Le stage en service opérationnel des policiers espagnols

La formation des policiers de l'« Échelon basique », grade équivalent à celui de gardien, dure 21 mois et se déroule en deux phases : une formation au sein de l'École nationale de police d'Avila, d'une durée de neuf mois, suivie d'un stage en service opérationnel d'une durée de 12 mois. La formation en école est généraliste, ce qui permet aux élèves d'occuper tout type de poste à la sortie. Elle donne aux élèves qui ont validé l'ensemble des enseignements une équivalence du « *Grado Oficial Universitario* », correspondant à la licence française (240 ECTS).

Les élèves doivent réussir le cursus en école pour avoir accès au stage pratique, qui se fait sur le lieu de travail choisi en fonction des résultats obtenus. Le stagiaire se voit désigner un tuteur, qui est un officier du commissariat. Au sein de l'École nationale de Police, un coordinateur est responsable de la supervision de tous les tuteurs.

Le tuteur établit un planning, soumis à la validation du coordinateur de l'École, énumérant les unités du commissariat auxquelles le stagiaire sera affecté. Les stagiaires sont évalués tous les deux mois, conjointement par le tuteur et le chef de l'unité à laquelle ils ont été affectés pendant ces deux mois. Les notes, une fois communiquées au stagiaire, sont envoyées au coordinateur de l'École nationale de police. À la fin de la période de formation, tous les tuteurs sont convoqués à l'École pour la réunion d'évaluation de la promotion, qui permet d'arrêter les listes de réussite et d'échec. La réussite au stage permet l'intégration dans le corps national de la police.

Les stagiaires ont les mêmes droits et obligations que les policiers professionnels, à deux exceptions près : ils doivent toujours être accompagnés d'un professionnel et le régime disciplinaire applicable est celui spécifique de l'École nationale de police et non celui de la police nationale.

¹⁰⁹ La DCRFPN a conduit des réunions avec chaque direction d'emploi, qui ont abouti à la définition de 28 métiers, une cinquantaine de situations professionnelles observables et une trentaine de modules d'enseignement à distance.

¹¹⁰ Les gardiens ne sont pas titularisés immédiatement à la sortie de l'école, comme le sont les commissaires et les officiers. L'article 17 de l'arrêté du 24 juin 2020 prévoit que « *les observations portées sur les compétences professionnelles du gardien de la paix stagiaire durant la période de formation adaptée au premier emploi, de même que le suivi obligatoire du parcours d'e-formation lié au métier exercé, concourent à la titularisation du gardien de la paix* ».

La DCRFPN justifie cette exigence limitée par le fait que le dispositif antérieur de tutorat, expérimenté à la suite des Assises de la formation de 2013, n'avait pas fonctionné car il comportait des exigences trop importantes. Cet argument réaliste acte cependant l'impossibilité, en l'absence de volonté forte, au sein des directions d'emploi ou de rattachement fonctionnel, des « référents de professionnalisation » à la DCRFPN de mettre en œuvre un encadrement rapproché susceptible de justifier le raccourcissement du temps passé en école.

La mise en œuvre de la FAPE n'a débuté qu'en février 2021 et la DCRFPN prévoit de conduire une évaluation en plusieurs étapes en 2021-2022. Au mois de septembre 2021, il n'y avait pas d'alerte majeure sur l'affectation des métiers, la désignation des référents et la remontée des premières grilles pour la 257^{ème} promotion. Les entretiens conduits dans les commissariats avec des stagiaires et leurs référents ont fait ressortir un décalage entre le dispositif officiel, où le référent est supposé encadrer directement les stagiaires, et sa mise en œuvre dans les commissariats relevant de la préfecture de police de Paris, où certains référents délèguent le suivi du stagiaire et le remplissage des grilles à un « observateur », policier moins gradé mais plus proche de l'élève. L'évaluation qui sera conduite par la DCRFPN devra clarifier l'acceptabilité ou non de cette pratique et faire évoluer son dispositif de formation en conséquence¹¹¹.

L'encadrement des élèves gardiens sortant d'école sur leur premier poste par des policiers expérimentés restera un complément indispensable, y compris dans le cadre d'une scolarité rallongée à 12 mois. Dans la région Île-de-France, qui souffre d'un déficit d'encadrants et où sont affectés la majorité des stagiaires, le risque est que la FAPE soit traitée comme une obligation formelle. Seuls les résultats d'une évaluation permettront de vérifier que les carences relevées dans les grilles d'observation débouchent sur la mise en place de mesures d'accompagnement et de formation, et que les stagiaires figurent bien parmi les publics considérés comme prioritaires pour l'accès aux formations demandées.

La création d'un réseau de « conseillers de professionnalisation », chargés d'encadrer les élèves gardiens lors de leur stage d'alternance et les stagiaires pendant la FAPE, est une piste intéressante, qui a été évoquée à l'occasion du Beauvau de la sécurité. Ces conseillers pourraient alors être placés, pour ce qui relève de ces missions, auprès du chef de service et sous l'autorité fonctionnelle de la DCRFPN.

La désignation d'un « e-tuteur », dispositif qui existe dans la gendarmerie, pourrait également être étudiée, en vue d'accompagner les stagiaires dans les enseignements à distance (voir l'annexe n° 8).

¹¹¹ Les référents bénéficient d'une formation en ligne sur le e-campus. L'évaluation permettra de vérifier si le format en distanciel est approprié. Si le recours aux « observateurs » est validé, il conviendrait que ceux-ci reçoivent une formation minimale. Les entretiens ont par ailleurs fait ressortir quelques difficultés qu'un premier retour d'expérience devrait permettre d'ajuster, dont un retard dans la mise en ligne des modules, des interrogations sur l'adaptation de ces modules aux métiers et l'inadéquation partielle de certaines grilles, notamment en investigation.

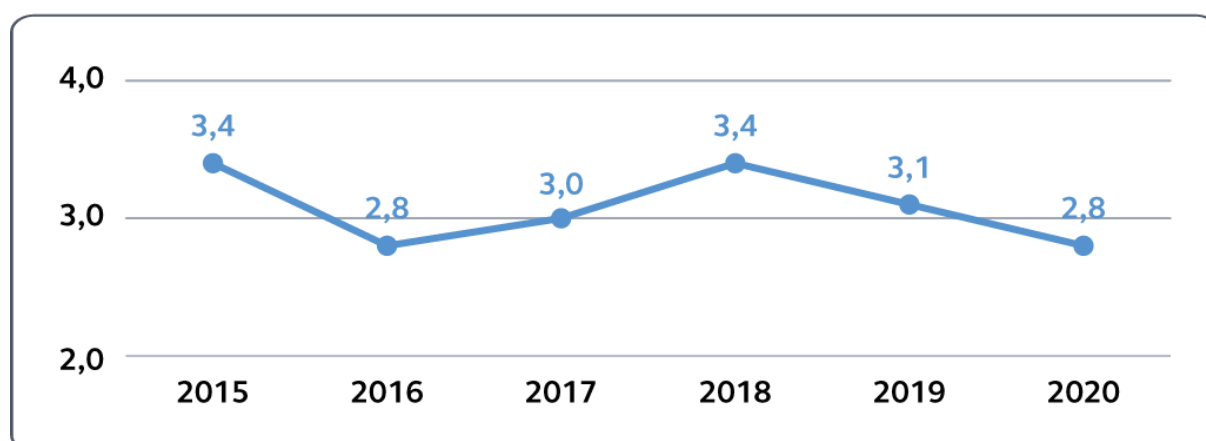
C - La formation des policiers adjoints : une conception proche de celle des gardiens

Le dispositif des adjoints de sécurité (ADS) a été mis en place par la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Les ADS, devenus « policiers adjoints » en mai 2021, sont recrutés sur contrat pour une période de trois ans renouvelable une fois.

Les fonctions qui peuvent leur être confiées sont principalement orientées vers le soutien administratif et logistique, l'accueil du public et l'assistance des fonctionnaires de police dans l'accomplissement de leurs tâches¹¹². Le « référentiel des postes-type occupés par les ADS », établi par la DRCPN en 2016, et actualisé en 2021, cartographie 26 postes-type déclinés en fiches, comportant pour chaque poste : sa définition, les activités principales, les compétences requises et les conditions particulières d'exercice.

Le recrutement et la formation initiale des policiers adjoints sont régis par un arrêté du 24 août 2000¹¹³. La sélection est faite par les SGAMI et consiste, après réception du dossier d'inscription, en deux épreuves sportives et des tests psychotechniques, suivis d'un oral et d'une visite médicale. La sélectivité des épreuves est faible et en baisse régulière depuis 2015.

Graphique n° 10 : évolution du taux de sélectivité du recrutement des adjoints de sécurité



Source : Cour des comptes, d'après données DRCPN

Les indicateurs mesurant le profil des candidats recrutés sont stables depuis 2015. Les bacheliers sont majoritaires et représentaient 62 % des admis en 2019. La part de diplômés du supérieur atteignait 11 %, celle de titulaires de CAP et BEP s'élevait à 14 % et la part de « sans diplômes » atteignait 10 %¹¹⁴. Les femmes représentaient 35 % des admis et l'âge moyen des candidats au moment du recrutement était de 22 ans.

Les lauréats des épreuves de sélection qui entrent en école de police sont déjà contractuels et affectés dans un service, majoritairement au sein de la DCSP, une minorité étant affectée à la préfecture de police de Paris. La DCRFPN, qui ne gère pas les étapes du recrutement, n'a pas de visibilité sur la durée qui s'écoule entre la date d'admission du lauréat et son incorporation¹¹⁵.

¹¹² Les policiers adjoint en activité, âgés de moins de 37 ans et comptant plus d'un an de service effectif, peuvent s'inscrire au second concours interne de gardien de la paix, qui reste la voie d'insertion professionnelle privilégiée. Ils ont également accès aux deuxièmes concours internes d'agent de police municipale et de sous-officier de la gendarmerie.

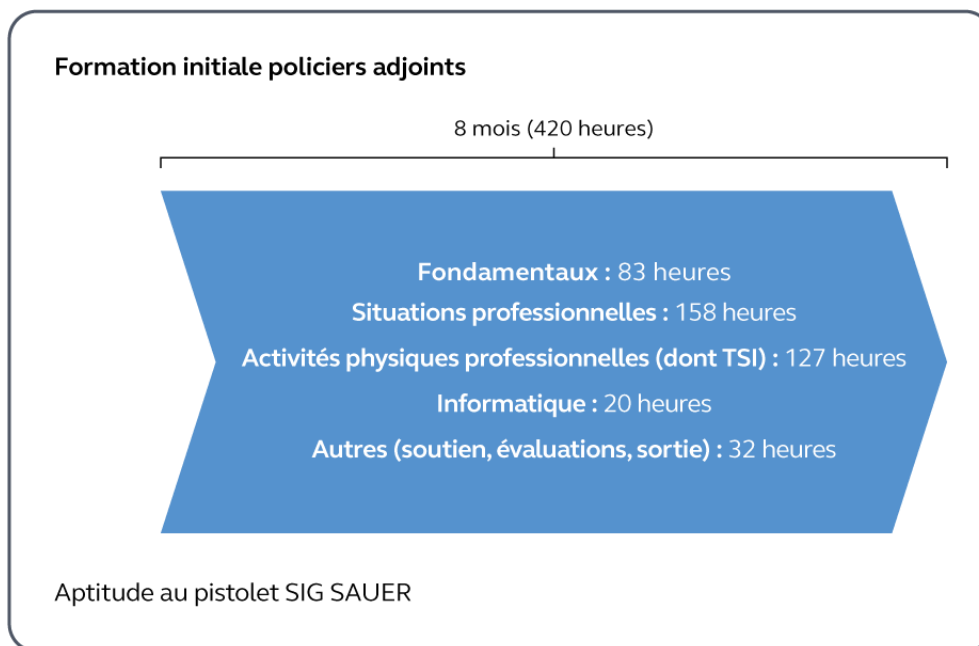
¹¹³ Arrêté du 24 août 2000 fixant les modalités de recrutement et de formation des adjoints de sécurité recrutés au titre du développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

¹¹⁴ Source : Bilan social 2019 de la police nationale.

¹¹⁵ La DRCPN ne recueille pas non plus de données sur les délais moyens d'incorporation.

La formation initiale des policiers adjoints est conçue et mise en œuvre par la DCRFPN, selon des principes proches de celle des gardiens. D'une durée de trois mois (12 semaines), elle est axée autour de fondamentaux relatifs à l'institution, au droit pénal général, aux techniques d'intervention et au secourisme, à quatre situations professionnelles, à des séances de sport et de TSI et à l'utilisation des principaux logiciels de la police.

Schéma n° 4 : déroulé de la formation initiale des policiers adjoints



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

La qualité de la formation n'a pas été évaluée depuis 2015 : deux promotions avaient été évaluées en différé à cette époque et il avait été conclu que la formation répondait aux besoins.

À l'issue de leur formation, les policiers adjoints ont la qualité d'« agents de police judiciaire adjoints » au sens de l'article 21-1° *ter* du code de procédure pénale et disposent d'une aptitude à l'emploi du pistolet automatique *Sig Sauer*. Une attestation d'aptitude générale à l'emploi leur est délivrée. En cas d'insuffisance grave lors des évaluations, il peut être mis fin au contrat à l'issue de la scolarité. Le taux d'attrition est passé de 4 % en 2015 à 8 % en 2020. Comme pour les gardiens, cette hausse tient essentiellement à l'augmentation du nombre de démissions.

La formation en école est suivie d'un stage d'adaptation de deux semaines dans le service d'affectation de l'intéressé. La circulaire du 2 janvier 2020 relative aux adjoints de sécurité de la police nationale prévoit la désignation d'un tuteur pour chaque policier adjoint, chargé de définir les étapes d'un parcours individuel de formation s'inscrivant dans le cadre du projet professionnel. Les visites réalisées dans deux commissariats d'Île-de-France ont montré que le rôle des « référent policiers adjoints » pouvait s'apparenter davantage à celui d'un référent administratif que d'un tuteur.

La durée de la scolarité des policiers adjoints passera de trois à quatre mois en 2022. Pour élaborer cette nouvelle scolarité, la DCRFPN a consulté informellement les directions d'emploi sur leurs attentes. Par ailleurs, la DCRFPN a prévu de mettre en place une évaluation de la qualité de la formation pour la première promotion qui débutera en septembre 2022. À cette fin, deux types de questionnaires seront adressés, l'un aux formateurs et l'autre aux élèves à l'issue des quatre mois de formation. Une évaluation différée sera réalisée auprès des policiers adjoints, entre six à douze mois après leur prise de poste.

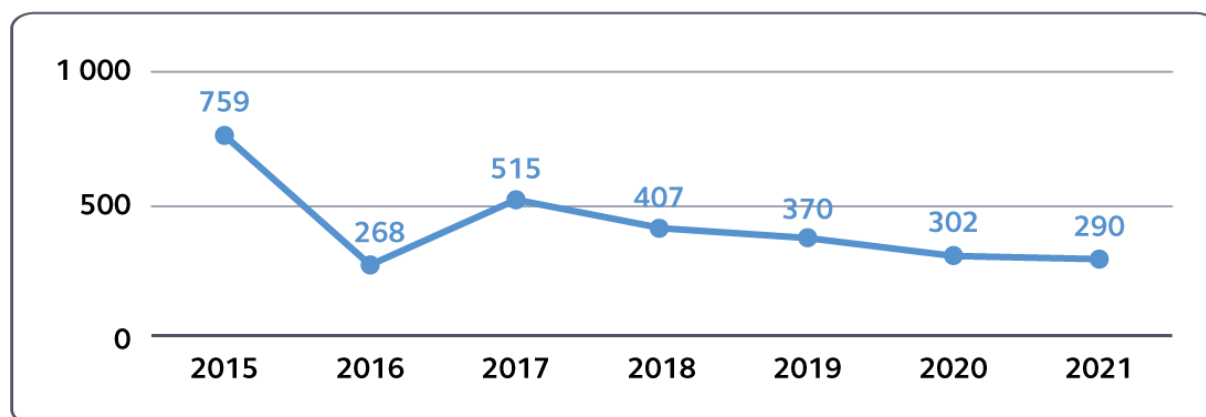
D - Une désaffection progressive pour le dispositif des « cadets de la République »

Le dispositif des cadets de la République a été institué en 2005, en partenariat avec l'éducation nationale, afin de promouvoir l'égalité des chances au sein de la police nationale. Il est ouvert aux candidats de nationalité française âgés de 18 à 30 ans, sans condition de diplôme, en fonction d'un nombre de postes ouverts par département. La sélection est faite par les centres de formation de la DCRFPN - ou par la préfecture de police en région parisienne - selon des modalités semblables à celle des policiers adjoints.

Aux termes de l'arrêté susmentionné du 24 août 2000, les cadets suivent une formation de douze mois, dispensée en alternance par une structure de formation de la police et un établissement relevant de l'éducation nationale, destinée à les préparer au concours de gardien de la paix. La formation alterne des cours en lycée¹¹⁶ et des enseignements dans un centre de la DCRFPN. La préfecture de police a toutefois conservé la compétence pour la formation des cadets d'Île-de-France. Le programme délivré dans le centre de formation de la police comprend des enseignements théoriques et pratiques identiques à ceux que reçoivent les élèves policiers adjoints. Les cadets effectuent en outre trois stages en commissariat d'une durée totale de sept semaines. À l'issue de leur formation, ils deviennent automatiquement policiers adjoints et peuvent s'inscrire au second concours interne de gardien de la paix.

Ce dispositif, qui assure une formation plus complète que celle des policiers adjoints et offre un bon taux de réussite au concours de gardien¹¹⁷, connaît cependant une désaffection continue. En 2021, 2 800 candidats s'étaient inscrits pour en bénéficier (450 postes ouverts) contre 3 900 en 2015. Les objectifs du schéma d'emploi ne sont pas atteints à l'issue des sélections, les postes étant reportés sur les policiers adjoints.

Graphique n° 11 : nombre de cadets formés annuellement



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN - PLF 2022 pour l'année 2021

¹¹⁶ Les cadets reçoivent une formation en français, anglais, mathématiques, culture générale, communication et sport, chaque centre étant lié par convention avec un ou deux lycées du département.

¹¹⁷ Le taux de réussite est d'environ 80 % pour les cadets relevant de la préfecture de police de Paris.

Cette érosion touche toute la métropole, y compris la plaque parisienne. De 2006 à 2021, en Île-de-France, les recrutements ont toujours été inférieurs aux cibles (autour de 70 % malgré une baisse des recrutements). L'outre-mer a toutefois connu un doublement des inscriptions, dont le nombre est passé de 700 à 1 400 sur la même période.

Les formateurs des deux ENP visitées par les rapporteurs expliquent ce déclin par la faiblesse de l'allocation d'études versée aux élèves cadets (552 euros nets par mois pendant les 12 mois de leur formation), comparée au salaire que perçoivent les policiers adjoints pendant la durée de leur contrat qui débute dès l'entrée en école (1 304 euros nets hors Île-de-France).

Aucune étude n'a cependant été conduite pour objectiver ce constat et décider de la pertinence du maintien de ce dispositif ou des modifications à lui apporter. L'utilité de conserver la formation des cadets d'Île-de-France au sein de la préfecture de police, en lieu et place de la DZRFPN, mériterait également d'être examinée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La qualité de la formation initiale est inégale selon le corps auquel appartiennent les élèves. Le taux de satisfaction est élevé chez les commissaires et décroît ensuite chez les officiers et de façon plus substantielle chez les gardiens.

La formation initiale des commissaires les prépare correctement à leur premier emploi et a été complétée en 2021 par un dispositif de mentorat permettant de consolider la prise de poste. Le constat est plus nuancé s'agissant de la formation initiale des officiers, qui a fait l'objet d'une réorganisation récente. L'augmentation des promotions d'élèves officiers risque en effet de creuser l'écart avec les commissaires, et d'engendrer des tensions sur la qualité des formations délivrées.

La durée de la formation des gardiens a servi de variable d'ajustement aux flux de recrutement depuis 2015. En juin 2020, la DCRFPN a mis en place une nouvelle scolarité organisée autour de huit mois en école, complétés par 16 mois de « Formation adaptée au premier emploi » (FAPE), qui s'est révélée décevante. L'évaluation conduite auprès des élèves et des formateurs a fait apparaître une insatisfaction sur la progression des enseignements, sur la trop grande densité des contenus, le manque de stages et un sentiment de déséquilibre de la scolarité avant et après les examens conditionnant le classement de sortie.

Si le développement de modules de professionnalisation après le choix des postes est pertinent au vu de la diversité des missions occupées par les gardiens en sortie d'école, l'affectation des élèves entre ces modules devrait obéir à une logique de spécialité et non à une logique de direction, notamment en ce qui concerne l'investigation.

La baisse de la sélectivité des concours d'entrée de gardiens pose enfin la question de la capacité du système à écarter les élèves démontrant des inaptitudes en cours de scolarité, alors que la part de redoublements et de licenciements en sortie d'école reste très faible. Dans ce contexte, la « formation adaptée au premier emploi » constitue un complément indispensable à la formation en école et devrait permettre de détecter d'éventuelles carences chez les stagiaires et d'y remédier à travers des formations adaptées, ou de motiver un refus de titularisation à la fin du stage en cas d'inaptitude manifeste à l'exercice du métier de policier.

La formation en école passera de nouveau à 12 mois en 2022 et il est prévu d'y intégrer la formation permettant d'accéder à la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ). Cette évolution, dont les modalités n'ont pas encore été arbitrées, soulève d'ores et déjà des interrogations. Elle ne devra pas empêcher la prise en compte des résultats de l'évaluation réalisée à l'été 2021 dans la conception de la nouvelle scolarité.

La formation des policiers adjoints a fait l'objet d'une attention assez faible depuis 2015. Sa durée de trois mois, jugée trop courte, devrait passer à quatre mois en 2022. Il serait souhaitable que cette révision s'accompagne de l'élaboration d'un vrai référentiel de compétences et d'un dispositif minimal d'évaluation de la qualité de cette formation. De même, les raisons conduisant à la perte d'attractivité du dispositif des « cadets de la République », qui offre pourtant de bonnes chances de réussite au concours de gardien de la paix, doivent être analysées en vue de décider du maintien ou non du dispositif et des améliorations à lui apporter.

Dès lors la Cour formule la recommandation suivante :

6. *Faire suivre par les élèves gardiens un « Module d'adaptation au premier emploi » correspondant au premier métier sur lequel ils seront affectés, indépendamment de leur direction d'emploi, tout particulièrement en matière d'investigation (DCRFPN, DCSP, préfecture de police).*

Chapitre III

La formation continue

I - Une stratégie de formation continue qui peine à transcender la diversité des métiers et des structures

A - La diversité des objectifs et des acteurs de la formation continue

Le règlement d'emploi de la police nationale prévoit que l'autorité hiérarchique est investie d'une mission permanente de formation professionnelle des personnels dont elle a la charge, exécutée y compris à l'occasion de l'exercice des fonctions, et qu'elle a la responsabilité du suivi de la formation professionnelle des personnels¹¹⁸.

La formation continue poursuit plusieurs objectifs. Elle regroupe des formations obligatoires, des formations dites « statutaires » et « promotionnelles », ainsi que des formations liées à la prise de poste ou l'adaptation à l'emploi.

La formation continue des commissaires de police est de la compétence quasi-exclusive de l'ENSP et des directions d'emploi, de même que la très grande majorité de celle des officiers¹¹⁹. La formation continue des gardiens, représentant plus de 90 % du nombre de jours réalisés, s'inscrit dans un système plus ouvert en termes de structures mobilisées.

Tableau n° 8 : nombre de journées de formation continue par corps en 2019

	CCD	CC	CEA	ADS	Total
<i>Effectifs</i>	1 729	7 768	106 979	9 883	126 359
<i>Journées de formation</i>	6 875	34 407	559 976	25 531	626 789
<i>Journées de formation/effectif</i>	4,0	4,4	5,2	2,6	5,0

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN et DRCPN (pour les effectifs) – JFF : jours de formation fonctionnaire

1 - Les formations obligatoires

Certaines formations continues sont qualifiées d'« obligatoires », en particulier les entraînements au tir et aux pratiques professionnelles d'intervention¹²⁰, ainsi que les formations conditionnant une habilitation à l'emploi d'une arme à feu ou d'une arme de force intermédiaire. Elles représentent environ 30 % du total des jours de formation fonctionnaire totaux (cf. 3.2.1).

¹¹⁸ Article 111-7 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

¹¹⁹ Ponctuellement, les commissaires et officiers peuvent suivre des formations organisées par des CRF, comme par exemple sur le témoignage en cour d'assise.

¹²⁰ Imposés en application de l'arrêté du 27 juillet 2015 relatif à la formation continue aux techniques et à la sécurité en intervention des personnels actifs de la police nationale et des adjoints de sécurité.

La frontière entre entraînement et formation obligatoire est ambiguë. En effet, alors que les textes utilisent le terme d'« entraînement », les stages correspondants sont répertoriés dans le SIRH de la police nationale (« Dialogue 2 ») à l'aide d'un code et entrent ainsi dans la catégorie des formations, par opposition aux entraînements *stricto sensu*, non catalogués dans le SIRH. Ces formations, assimilables à du maintien en condition opérationnelle, sont mises en œuvre par les directions d'emploi, avec un taux de suivi qui est toutefois loin d'être satisfaisant (voir développements *infra*).

Il en est de même des formations ayant vocation à renforcer les compétences spécifiques attendues sur certains emplois, comme par exemple au sein des BAC¹²¹, dans une logique de validation de la fonction ou des prérogatives liées à l'exercice de la fonction.

2 - Les formations statutaires

Les formations statutaires sont celles conditionnant l'accès à un grade supérieur, inscrites dans les décrets portant statut particulier des corps concernés : unités de valeur (UV) brigadier-chef, stage d'adaptation à l'emploi de brigadier-chef dans les secteurs ou unités d'encadrement prioritaire (SUEP), formation pour le passage au grade de commandant de police, formation dite « trajectoire » pour atteindre le grade de commissaire divisionnaire. Ces formations sont de la compétence exclusive de la DCRFPN et ses structures déconcentrées pour le CEA, et de l'ENSP pour les officiers et commissaires.

a) La formation statutaire des commissaires : le parcours « trajectoire »

Le décret n° 2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction prévoit l'obligation de suivre une « période de formation professionnelle » à l'ENSP afin de pouvoir accéder au grade de commissaire divisionnaire. Les modalités de cette formation sont décrites dans un arrêté du 4 décembre 2018¹²² : sa durée est de quinze jours minimum et elle doit comporter au moins un module de cinq jours dédié au management. Depuis 2018, il est possible aux aspirants divisionnaires de suivre des formations non dispensées par l'ENSP mais validées par l'école. En pratique, les commissaires peuvent se constituer leur propre parcours de formation à la carte à partir du catalogue annuel diffusé par l'école. Une partie de ces modules sont en ligne et peuvent être suivis à distance. Le fait que cette formation soit nécessaire pour l'inscription au tableau d'avancement garantit le respect de l'obligation : sur la période, aucun manquement n'a été relevé¹²³.

Le parcours « trajectoire » des commissaires est unanimement salué. Cette satisfaction est due tant à la qualité des stages qu'à la souplesse de ses modalités de validation. Conjugués à la forte incitation que constitue le fait d'être bloqué dans le tableau d'avancement faute de participation, les principes de la formation statutaire des commissaires pourraient servir d'inspiration dans le cadre de la future académie de police¹²⁴.

¹²¹ Instruction relative aux brigades anti-criminalité de la police nationale du 22 novembre 2017.

¹²² Arrêté NOR INTC1814820A.

¹²³ En 2020, huit commissaires promouvables n'avaient pas pris leurs dispositions pour effectuer la totalité de leur formation avant la date prévisionnelle de leur arrêté individuel de promotion. L'ENSP a donc proposé de les retirer du tableau d'avancement. Finalement, l'ENSP a pu reprogrammer des stages supplémentaires en présentiel et en ligne, permettant à l'ensemble des promouvables de solder leur parcours.

¹²⁴ C'est d'ailleurs ce modèle d'avancement assorti de formations obligatoires qui est défendu dans le projet d'académie de police porté par le préfet Barbe dans le rapport qu'il a remis au ministre de l'intérieur en juillet 2021.

b) La formation statutaire des officiers

L'obligation de formation professionnelle est l'une des trois conditions cumulatives à l'accès au grade de commandant de police, en vertu de l'article 15 du décret n° 2005-716 du 29 juin 2005 portant statut particulier du corps de commandement de la police nationale. Le contenu de cette formation a récemment été modifié par l'arrêté du 11 juin 2020 pour laisser une plus grande place à l'e-formation. Sa durée a été raccourcie de quinze à dix jours et la formation est désormais délivrée alternativement à distance et en présentiel pour les thématiques comme la déontologie, la radicalisation ou l'organisation du temps de travail.

La formation statutaire représente la majeure partie du temps que les officiers consacrent à leur formation continue à l'ENSP. Elle représente 68 % des jours consacrés à la formation continue en moyenne sur la période contrôlée.

Tableau n° 9 : évolution de la formation continue statutaire des officiers

<i>Nombre de journées de formation continue</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part dans le total des JFS officiers
<i>Formations liées au changement de poste/grade</i>	4 350	4 470	4 470	7 395	6 300	3 530	68 %
<i>Nombre de stagiaires</i>	290	298	298	493	420	353	

Source : Cour des comptes à partir de données ENSP

c) La formation statutaire des gardiens

L'examen professionnel de brigadier-chef comporte deux UV à obtenir durant un cycle de trois ans. L'UV1, relative aux techniques professionnelles (avec possibilité de reconnaissance d'équivalence), consiste en la réalisation de différents ateliers et un entretien avec un jury. Sa préparation est assurée par les DISA, au titre de leur compétence pour les entraînements obligatoires. L'UV2, « commandement et gestion », consiste en une épreuve précédée d'un stage de préparation obligatoire (assuré par les DZRFPN) d'une durée de deux semaines. Le taux de réussite à cet examen se situe légèrement au-dessus de 60 % en moyenne entre 2015 et 2021. Ces UV ont vocation à être supprimées dans le cadre de la réforme des voies d'avancement du CEA, en discussion à compter de l'année 2020, et intervenue en septembre 2021¹²⁵. Effective à partir du 1^{er} janvier 2022, la réforme poursuit un objectif d'accroissement de l'attractivité de la filière investigation, grâce à des conditions d'avancement plus favorables que dans les autres filières. Elle devrait également conduire à une évolution des formations correspondantes, pour en accentuer la dimension managériale, notamment pour la formation de brigadier-chef.

Les arrêtés définissant les modalités et contenus précis de ces formations obligatoires n'avaient toutefois pas encore publiés à la date d'achèvement de l'enquête dont est issu le présent rapport. Cela génère une difficulté de prévision de plan de charge et d'organisation pour la DCRFPN, qui devra mettre en œuvre cette formation dans un délai court et sans information en amont sur la volumétrie d'agents concernés.

¹²⁵ Décret n° 2021-1249 du 29 septembre 2021 portant modification des procédures d'avancement au sein du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

3 - Les formations promotionnelles

Pour ce qui concerne les fonctionnaires du CEA, les formations promotionnelles visent à préparer l'obtention de qualifications (qualification brigadier ou officier de police judiciaire) dans la perspective d'un avancement de grade.

Les examens professionnels peuvent être multiples pour un même avancement de grade, comme par exemple pour celui de brigadier : obtention de l'habilitation OPJ, réussite à l'examen professionnel de qualification brigadier (avec un choix de spécialité), sélection sur dossier professionnel dans les secteurs ou unités d'encadrement prioritaire (SUEP).

Entre 2015 et 2021, 3 800 gardiens se sont présentés chaque année en moyenne à l'examen de qualification brigadier, comportant plusieurs spécialités. Une formation de préparation d'une durée de six semaines est proposée, après réussite à un test d'entrée en formation, et ne peut être suivie qu'une seule fois. Le taux de réussite à l'examen est environ dix fois supérieur pour les agents ayant suivi cette préparation (525 en moyenne sur la période examinée), conférant un caractère attractif à cette dernière (voir l'annexe n° 9). La qualification OPJ, qui constitue une voie d'accès au grade de brigadier, fait l'objet d'un point dédié *infra*.

4 - Les formations à la prise de poste

Des formations d'adaptation au poste peuvent également être délivrées aux agents lors de changements de postes significatifs ou de filières.

La formation continue obligatoire non statutaire des commissaires est prévue à l'article 4 de l'arrêté du 4 décembre 2018¹²⁶. Elle s'applique aux commissaires changeant pour la première fois de filière (investigation, ordre public, renseignement, état-major), aux commissaires nommés sur un poste de directeur territorial ou de chef de circonscription de sécurité publique, à ceux accédant au grade de commissaire général et aux commissaires nommés dans un emploi de contrôleur ou d'inspecteur général des services actifs.

L'ENSP a conçu des modules distincts pour chacun des cas de figure où une obligation de formation est prévue¹²⁷. La durée de ces modules varie de deux à quatre jours, et ils se tiennent en présentiel sur le site de Saint-Cyr. Le module qui s'adresse aux nouveaux directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) est proposé en commun avec la Gendarmerie nationale. Il s'adresse à la fois aux DDSP et aux commandants de groupement de gendarmerie départementale.

L'ENSP est destinataire des listes des commissaires éligibles à l'obligation, établies par leurs directions d'emploi, qui sont chargées de suivre l'accomplissement des obligations. Comme l'indique le tableau ci-après, l'école est presque toujours parvenue à pourvoir les places demandées, et même à accueillir davantage de stagiaires. L'ENSP n'étant néanmoins pas responsable du suivi de la réalisation de l'obligation, il n'est pas possible de s'assurer que les demandes envoyées par les directions concernent bien l'ensemble des commissaires concernés par l'obligation. Comme le précise la note du DGPN du 5 mars 2020¹²⁸, le fait d'avoir suivi ces formations n'est pas, en effet, un préalable nécessaire à la nomination.

¹²⁶ Arrêté NOR INTC1814839A.

¹²⁷ Il existe ainsi un module pour les directeurs territoriaux (DT) de niveau 2, quatre pour les DT de niveau 1, quatre stages de mobilité (ordre public, renseignement territorial, investigation, état-major), un stage pour les nouveaux DDSP et commandants de groupement de gendarmerie.

¹²⁸ Note DGPN/Cab/n°20-00842D.

Tableau n° 10 : taux de couverture des demandes de places en stage obligatoire non statutaire formulées par les commissaires

	Nb de places demandées	Nb de stagiaires accueillis	Taux de couverture
2015	94	120	128 %
2016	112	162	145 %
2017	151	151	100 %
2018	125	175	140 %
2019	203	180	89 %
2020	129	148	115 %

Source : ENSP

En 2015, la Cour¹²⁹ a recommandé de fixer dans le plan national de formation des objectifs de formation au minimum lors d'un changement de métier. Elle regrette que cette recommandation n'ait pas été mise en œuvre, hormis, en partie, pour les commissaires, alors que le risque d'érosion des compétences ou savoir-faire métier est jugé comme le plus critique au sein de la police nationale (cf. 3.4.5.).

5 - Le développement des compétences

La formation continue a enfin pour objectif de garantir l'adéquation des compétences des agents aux besoins des services.

Le plan national de formation qui, jusqu'en 2019, faisait apparaître un bilan de la participation aux formations l'année précédente et fixait les priorités nationales de formation continue de l'année, a changé de format à partir de 2020, en raison de l'impossibilité d'extraire de « Dialogue 2 Formation » les données sur les places effectivement offertes. Désormais, le plan national de formation se résume à un document de cadrage recensant les priorités nationales, notamment en matière de préparation des forces de sécurité à la lutte contre la menace terroriste (2020) et aux nouvelles contestations violentes (2021), de développement des capacités d'investigation en lien avec les mutations technologiques et les évolutions de la criminalité, de renforcement du lien police-population, de management et de prévention des risques psychosociaux, et d'accompagnement à la transition numérique.

Les principales priorités de formation retenues par les directions ou services d'emploi tiennent compte des spécificités de chaque domaine. Les formations relatives aux compétences rares échoient alors le plus souvent à ces directions opérationnelles et peuvent être externalisées à des prestataires spécialisés¹³⁰.

¹²⁹ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes – Exercices 2008 à 2013*, observations définitives, février 2015.

¹³⁰ Par exemple pour les plongeurs des brigades fluviales ou les policiers intervenant dans les égouts.

De (trop ?) nombreuses priorités en matière de formation continue

Sur les 258 stages ou parcours de formation identifiés comme prioritaires dans le plan ministériel de formation 2021, 96 ont pour public cible, exclusif ou non, les personnels actifs de la police. Un tel volume a pour effet d'affaiblir leur caractère réellement prioritaire.

Parmi elles, 93 figurent dans le périmètre d'organisation de la police nationale : 44 % sont déployées par les DZRFNP, 40 % par l'ENSP et 10 % sont proposées dans le cadre d'un enseignement à distance.

Les directions d'emploi sont en revanche beaucoup plus partie prenante des 269 autres stages ou parcours de l'offre de formation du ministère de l'intérieur pour la police nationale, puisqu'elles en assurent 30 %, 26 % relevant de la compétence des DZRFNP et 11 % de la DCRFPN (essentiellement pour les langues et la pédagogie de formation), tandis que 16 % sont proposées dans le cadre d'un enseignement à distance.

B - Une offre de formation continue construite séparément par la DCRFPN et l'ENSP

1 - Un recueil des besoins structuré par la DCRFPN

Le plan national de formation de la police nationale est établi par la DCRFPN à partir des remontées des besoins individuels exprimés par les agents dans le cadre des entretiens professionnels de l'année N¹³¹, ainsi que des dialogues organisés avec les services actifs.

Ce plan traduit également, à travers les formations continues prioritaires, les orientations politiques formulées par le ministre de l'intérieur pour la police nationale, par exemple en matière de renforcement du lien police-population¹³². Les priorités nationales sont également résumées dans un document de cadrage annuel qui recense les formations continues prioritaires proposées par la DCRFPN¹³³, les principales formations continues organisées par l'ENSP et les priorités de formation des directions. Ce document a vocation, notamment, à guider l'évaluateur dans la conduite de la partie relative à la formation de l'entretien professionnel.

Après que les entretiens d'évaluation et d'identification des besoins individuels de formation ont été réalisés au premier trimestre, les DZRFNP interrogent au deuxième trimestre les services, au niveau local, sur leurs besoins collectifs, conformément aux orientations du règlement général d'emploi de la police nationale¹³⁴. Ces dialogues sont organisés avec les

¹³¹ Les dysfonctionnements du logiciel « Dialogue 2 Formation » ne permettant toutefois pas, d'après la DCRFPN, une extraction automatisée de ces besoins individuels.

¹³² À ce titre, la formation sur les violences conjugales (qui apparaît dans deux des cinq axes prioritaires de 2021) a été suivie par 42 820 agents depuis septembre 2019, principalement des agents de la DCSP pour lesquels elle a été rendue obligatoire. Source : Secrétaire général du ministère de l'intérieur, *Réponse à la note de synthèse de la Cour des comptes sur la gestion des ressources humaines de la police nationale*, octobre 2021.

¹³³ Ces formations prioritaires s'articulent autour de cinq axes : préparation des forces de sécurité aux nouvelles formes de contestations violentes, développement des capacités d'investigation en lien avec les mutations technologiques et les évolutions de la criminalité, renforcement du lien police-population, développement des compétences managériales des encadrants et de la prévention des risques psycho-sociaux, et accompagnement de la transition numérique.

¹³⁴ L'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale dispose, dans son article 113-15, que « les chefs de service s'assurent de la formation continue des personnels placés sous leur autorité et de leur entraînement physique. Pour ce faire, à partir des besoins du service et des compléments de compétences nécessaires à chaque fonctionnaire, ils planifient la formation. Ils veillent, dans le cadre du plan de formation du service, établi en concertation étroite avec la délégation régionale au recrutement et à la formation territorialement compétente, à ce que chacun puisse bénéficier de l'ensemble des possibilités offertes dans le domaine de la formation continue ».

correspondants formation (COFO) des DISA. Ces correspondants (généralement les chefs de CDSF dans les DDSP) sont les interlocuteurs privilégiés des DZRFPN, mais également ceux des chefs de service pour tous les besoins de formation.

À l'automne sont organisés des comités d'arbitrage avec chaque direction zonale opérationnelle, au cours desquels sont actés les engagements mutuels à assurer la formation (DZRFPN) et à envoyer des stagiaires (DZ opérationnelles). À l'issue des réunions de ces comités sont définis les plans zonaux de formation « nets » (par évolution des plans « bruts » qui recensaient toutes les formations demandées).

Les DZRFPN élaborent ensuite leur stratégie, qui vise à optimiser le coût de ces formations, en fonction des viviers et des demandes, et les budgétisent, sur une base moyenne de 12 à 15 stagiaires par session, hormis pour les formations informatiques (huit places par formation). Le plan zonal net budgété est alors transmis à la DCRFPN pour accord et décision d'allocation des budgets. Le compte rendu relatant l'analyse de la DZ ainsi que les échanges réalisés avec les services territoriaux lors de leur tour de zone et en comité de pilotage zonal sont transmis à la DCRFPN¹³⁵, qui élabore ensuite, au dernier trimestre, le plan national de formation, devenu depuis 2020 document de cadrage présentant les priorités nationales de formation pour l'année N+ 1, à utiliser par les évaluateurs pour la conduite de l'entretien de formation.

Le DCRFPN adresse en début d'année aux directeurs zonaux une lettre de cadrage définissant les objectifs qui leur sont assignés et rappelant les formations prioritaires devant faire l'objet d'un investissement particulier¹³⁶.

L'évaluation des besoins, y compris par les directions d'emploi, reste largement fondée sur des demandes recueillies lors des entretiens individuels, dans la mesure où les procédures d'évaluation du niveau des connaissances des agents sont peu développées, voire inexistantes¹³⁷. Si l'offre ainsi élaborée répond aux priorités ministérielles et aux demandes des agents et des DISA, elle constitue par construction davantage une réponse aux besoins immédiats et opérationnels des agents qu'un réel outil de développement des compétences.

2 - Des modules de formation développés avec les directions opérationnelles

Les formations sont référencées par un code stage dans l'application « Dialogue 2 Formation » et font l'objet d'une mallette pédagogique servant de support au formateur pour la dispenser. Après vérification qu'une démarche analogue n'a pas déjà été engagée, une direction opérationnelle peut concevoir une mallette pédagogique, avec le séquençier correspondant (objectifs pédagogiques, modalités pédagogiques, fonds documentaire pour le formateur et le stagiaire). Ces propositions sont ensuite examinées par les conseillers pédagogiques de la DCRFPN, qui se prononcent dans un délai de huit semaines pour valider cette mallette et lui attribuer un code stage. Sur les 1 900 stages ouverts, seuls 40 % sont une production propre de la DCRFPN.

¹³⁵ Au Pôle analyse, appui et conseil de la sous-direction du développement des compétences.

¹³⁶ Voir l'annexe n° 10 – exemple de lettre de cadrage de direction zonale.

¹³⁷ La DCPJ indique par exemple ne pas avoir mis en place de procédure d'évaluation des connaissances juridiques des agents selon le poste occupé.

Ce système permet de faire bénéficier l'ensemble des directions de l'expertise de chacune d'entre elles. Par exemple, un module « enquête sous pseudonyme » conçu par la DCPJ pour répondre à son propre besoin a pu ensuite être étendu, suite à la possibilité réglementaire d'élargir ce mode d'enquête, à des agents de la DCSP. Les formations relatives à la fraude documentaire, construites par la DCPAF, dont l'expertise est reconnue dans ce domaine, peuvent également intéresser d'autres directions d'emploi¹³⁸.

Les malettes pédagogiques peuvent évoluer, par exemple à la suite d'évolutions technologiques. À cet effet, des groupes de travail sont mis en place afin de concevoir et tester, hors contexte de formation, les évolutions possibles.

3 - L'offre de formation de l'ENSP est élaborée à travers une procédure récemment mutualisée

Selon l'ENSP, son offre de formation continue est élaborée à partir des priorités annuelles fixées par la DGPN dans le plan annuel de formation, qui lui-même résulte des expressions de besoins des directions d'emploi. Dans les faits, l'ENSP mène un processus de consultation parallèle à celui conduit par la DCRFPN pour définir ses propres priorités, alors que la direction est censée exercer la tutelle métier de l'opérateur et définir une stratégie unique de formation continue pour l'ensemble de la police nationale. Depuis deux ans, les réunions avec les bureaux formation des directions d'emploi sont mutualisées avec la DCRFPN, qui se prononce également sur le catalogue de stages de l'ENSP.

Le document de cadrage de la DGPN qui liste les priorités en matière de formation présente séparément l'offre DCRFPN, l'offre de l'ENSP et les formations proposées par les directions actives. Les priorités de la DCRFPN et celles de l'ENSP sont cohérentes.

Les formations produites par l'ENSP ne sont pas référencées par la DCRFPN, qui n'a même pas connaissance de leurs contenus. Outre l'appauvrissement de l'offre de formation ainsi généré, cette étanchéité peut s'avérer préjudiciable à l'articulation entre formation initiale et continue. Ainsi, alors qu'en matière d'utilisation des outils de rédaction des procédures pénales, la DCRFPN s'assure de la fluidité des contenus entre formation initiale et continue des gardiens, elle ne peut pas faire de même pour les officiers et commissaires, faute de visibilité sur les enseignements de l'ENSP.

¹³⁸ Comme l'a constaté un rapport de l'IGPN de septembre 2019, « il apparaît de manière constante dans les textes relatifs à leur organisation et leur fonctionnement un lien affirmé des fonctions de formation avec l'activité opérationnelle ainsi que la préoccupation régulièrement rappelée de développer ces fonctions en collaboration avec les deux directions supports concernées ». Selon ce rapport, « dans le domaine de la formation, la DCRFPN ne revendique aucun transfert de personnels ou de missions et reconnaît la nécessité de disposer d'interlocuteurs spécialisés au sein de ces directions actives .../... Elle souhaite en revanche développer son rôle de contrôle des formateurs (recrutement, formation et évaluation) ainsi que sa fonction de coordination et d'arbitrage des formations métiers développées par les directions actives » - IGPN, *La mutualisation des fonctions non opérationnelles des directions centrales ressources humaines et formation*, septembre 2019.

Un suivi informatique défaillant

Depuis juin 2019, la DCRFPN n'est plus en mesure de tenir à jour certains indicateurs en raison de dysfonctionnements constatés sur l'application informatique « Dialogue 2 », ce qui obère sa capacité à piloter et suivre l'activité de formation continue.

La formation continue est intégrée dans le SIRH Dialogue, une application développée à partir de 2003 et destinée initialement à la gestion des ressources humaines de la police nationale. Ce SIRH assure désormais la gestion de près de 200 000 dossiers « agent » sur l'ensemble du périmètre ministériel, et mobilise plus de 8 700 utilisateurs répartis sur le territoire national, dont 1 000 agents chargés de la formation professionnelle. En 2006, un infocentre a été adossé à l'application.

L'obsolescence de la suite progicielle HR Access (V5), sur laquelle était construite l'application, conjuguée aux prescriptions du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), ont imposé son évolution. La « bascule » progressive en 2019 des données de Dialogue 1 vers une nouvelle version Dialogue 2, a été ponctuée d'importants dysfonctionnements rencontrés tant par l'application que par l'infocentre. Outre l'insuffisante fiabilité des données de gestion administrative, qui pèse sur l'ensemble de la chaîne RH¹³⁹, les difficultés propres à la brique « Formation » semblent d'origine multifactorielle :

- Une accessibilité tardive des données de formation de l'infocentre

L'application Dialogue 2 ne restitue que des données gérées en temps réel. Les requêtes doivent être effectuées depuis l'infocentre pour produire les informations nécessaires au pilotage stratégique, avec notamment une vision historique et périodique. Or, l'infocentre de Dialogue 1 a cessé de fonctionner à la fin du mois de juin 2019, tandis que l'infocentre de Dialogue 2 dédié à la formation n'a été livré qu'en février 2020. Les données de formation contenue dans l'infocentre originel n'ont été partiellement déversées dans le nouvel infocentre qu'à la fin du premier semestre 2020, suite à des réunions de coordination entre la DCRFPN et la direction de l'application de Dialogue 2. Ainsi la DCRFPN a été privée de l'utilisation de l'infocentre pendant près d'une année.

Outre, des difficultés techniques limitant l'accessibilité à l'infocentre de Dialogue 2, les flux de données saisis à compter de juillet 2019 par les gestionnaires « formation » dans l'application n'ont pu y être déversés selon une périodicité satisfaisante. Aujourd'hui établi à J+ 1, ce déversement n'a été effectué en 2020 que trimestriellement, obérant davantage la pertinence des informations restituées sur cette période.

- Un manque de cadrage des requêtes nécessaires au pilotage

Seules les requêtes préétablies élaborées en associant les pilotes stratégiques et la direction de l'application sont de nature à garantir une restitution d'informations homogène et fiable sur l'ensemble du périmètre ministériel. Selon la direction de l'application, il n'a pas été exprimé de besoins particuliers relatifs au pilotage stratégique de la formation par la DCRFPN, la préfecture de police ou les DISA, en dehors d'un nombre limité de requêtes préétablies¹⁴⁰.

¹³⁹ Un risque pèse sur la fiabilité des données saisies dans l'application. Le ministère n'a pas retenu le traitement intégré de la gestion administrative et de la paie. La fragmentation des processus rend donc difficile l'identification des gestionnaires habilités à apporter les mesures correctives en cas d'anomalies. À titre d'exemple, les retards dans la saisie des arrêtés d'affectation obèrent les capacités d'intervention des gestionnaires RH chargés de gérer le dossier de l'agent muté.

¹⁴⁰ Sur le périmètre ministériel, 400 personnes, au terme de 4 jours de formation, sont habilitées à concevoir des requêtes. Le cahier des clauses générales de Dialogue 2 a prévu la mise à disposition de 22 requêtes portant sur la formation dont quatre seulement ont été livrées en juillet 2021. Toutefois, la direction de l'application est en mesure de confectionner des requêtes préétablies à la demande des directions. Huit requêtes ont ainsi été mises à la disposition de la DCRFPN (listes des stagiaires par sessions, des agents sans entraînement réglementaire, des demandes de référencement de stages, des demandes de formation, ainsi que le relevé d'heures de formation animateur, le bilan des sessions de tirs et GTPI, les tirs en année glissante, et la nomenclature des stages).

Il est ainsi impossible d'établir avec certitude le nombre d'agents sans formation ni tir. Les chiffres transmis par la direction de l'application font état d'une proportion relativement faible, évoluant entre 369 et 517 pour la période 2015-2019, soit 0,3 % à 0,4 % des effectifs par corps. Mais ces données sont contradictoires avec celles fournies par les DISA. À titre d'exemple, sur la même période, la DCSP indique que, sur son seul périmètre (regroupant 53 000 policiers environ, trois corps confondus), entre 1 575 et 2 285 agents n'avaient suivi aucune formation et réalisé aucune séance d'entraînement au tir.

Les différents acteurs interrogés peinent à identifier l'origine de ces dysfonctionnements et notamment la part réelle entre défaillances techniques, défaillances dans la saisie des données et divergences de requêtes.

Une tierce expertise plus approfondie semble indispensable pour identifier leurs causes précises et déterminer les solutions appropriées pour y remédier.

II - Une imparfaite adéquation entre l'offre et la demande

A - Un nombre de jours de formation continue stable et peu élevé

Si, en application de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale¹⁴¹, les chefs de service s'assurent de la formation continue des personnels placés sous leur autorité, les demandes formulées et discutées dans le cadre des entretiens professionnels émanent majoritairement des agents. Les chefs de service peuvent proposer le suivi de modules destinés à développer les compétences sur le poste occupé, mais sans réel pouvoir d'injonction de suivi¹⁴². Seule la formation continue aux techniques et à la sécurité en intervention des personnels actifs de la police nationale et des adjoints de sécurité revêt un caractère obligatoire¹⁴³.

1 - Des résultats quantitatifs stables

Le nombre de jours de formation continue, tous motifs confondus, a crû jusqu'en 2017, pour atteindre un maximum de 668 392 journées de formation fonctionnaire. Sur la période 2015-2019, il s'est établi entre 4,8 et 5,3 jours de formation continue par agent, tous corps confondus. Cette moyenne est supérieure à celle de l'ensemble des agents du ministère de l'intérieur, qui atteignait 3,4 jours en 2019, sachant que l'obligation de formation continue aux techniques de sécurité en intervention représente un volume théorique de 2 jours¹⁴⁴.

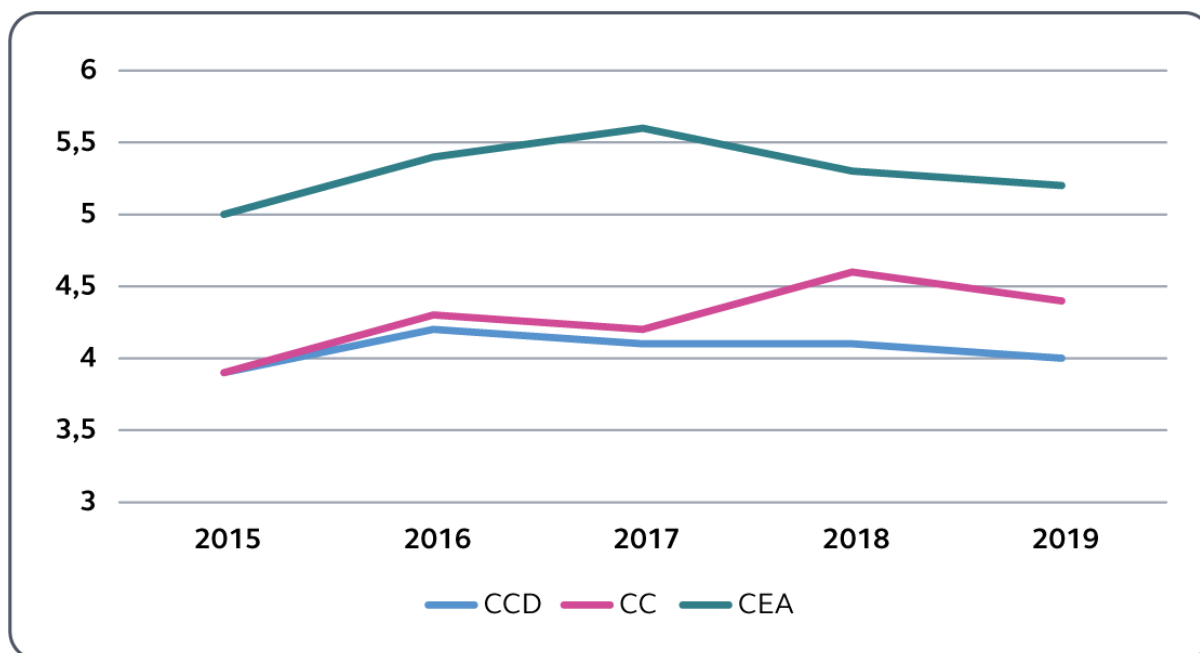
¹⁴¹ En particulier de ses articles 111-17 et 113-15.

¹⁴² Sauf à déplacer le sujet dans le champ disciplinaire (au motif d'un refus d'obéissance, toutefois jamais utilisé) ou du changement de fonction.

¹⁴³ Arrêté du 27 juillet 2015 relatif à la formation continue aux techniques et à la sécurité en intervention des personnels actifs de la police nationale et des adjoints de sécurité (article 1^{er}).

¹⁴⁴ DGAFF, *La formation statutaire et professionnelle dans la fonction publique de l'État en 2019*, avril 2021.

Graphique n° 12 : moyenne de journées de formation continue par agent de 2015 à 2019 (en JFF)



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Les formations obligatoires au tir représentent en moyenne chaque année 20 % de l'ensemble des jours de formation continue¹⁴⁵ et les entraînements réglementaires dans leur ensemble, incluant les tirs et l'acquisition des gestes techniques professionnels d'intervention, un peu moins de 30 %¹⁴⁶.

Les données nécessaires pour vérifier le respect de l'obligation, effective à compter du 1^{er} janvier 2018, que les policiers affectés dans une BAC réalisent 54 heures de formation sur trois ans, ne sont disponibles que pour les agents restés affectés dans le même service depuis trois ans. Elles mettent en évidence un taux de respect de cette obligation de 87 %¹⁴⁷, corroborant les résultats des sondages effectués par les rapporteurs auprès de deux DDSP (Hérault et Ile-et-Vilaine)¹⁴⁸. Un troisième sondage, effectué sur le commissariat du XIV^{ème} arrondissement de Paris, affiche des résultats inférieurs, avec 43 % seulement des agents ayant suivi 54 heures de formation entre 2018 et 2020, confirmant une difficulté dans la zone de compétence de la préfecture de police.

Ce résultat paraît insuffisant au regard de l'activité des personnels considérés. L'instruction du 22 novembre 2017 relative aux BAC laisse toutefois une certaine liberté d'appréciation au jury en charge de la validation des compétences professionnelles des policiers affectés en BAC, n'imposant strictement que la réalisation de la formation concernant « la gestion tactique d'une tuerie de masse par les intervenants du 2^{ème} niveau ».

¹⁴⁵ DGP, Réponse au questionnaire n°1 de la Cour des comptes – question 37, juin 2021.

¹⁴⁶ 29,6 %, d'après le Bilan social 2019 du ministère de l'intérieur.

¹⁴⁷ Selon les données fournies par la DCRFPN, 3 200 agents sur 3 652 affectés en BAC avaient suivi 54 heures de formation sur la période 2018-2020.

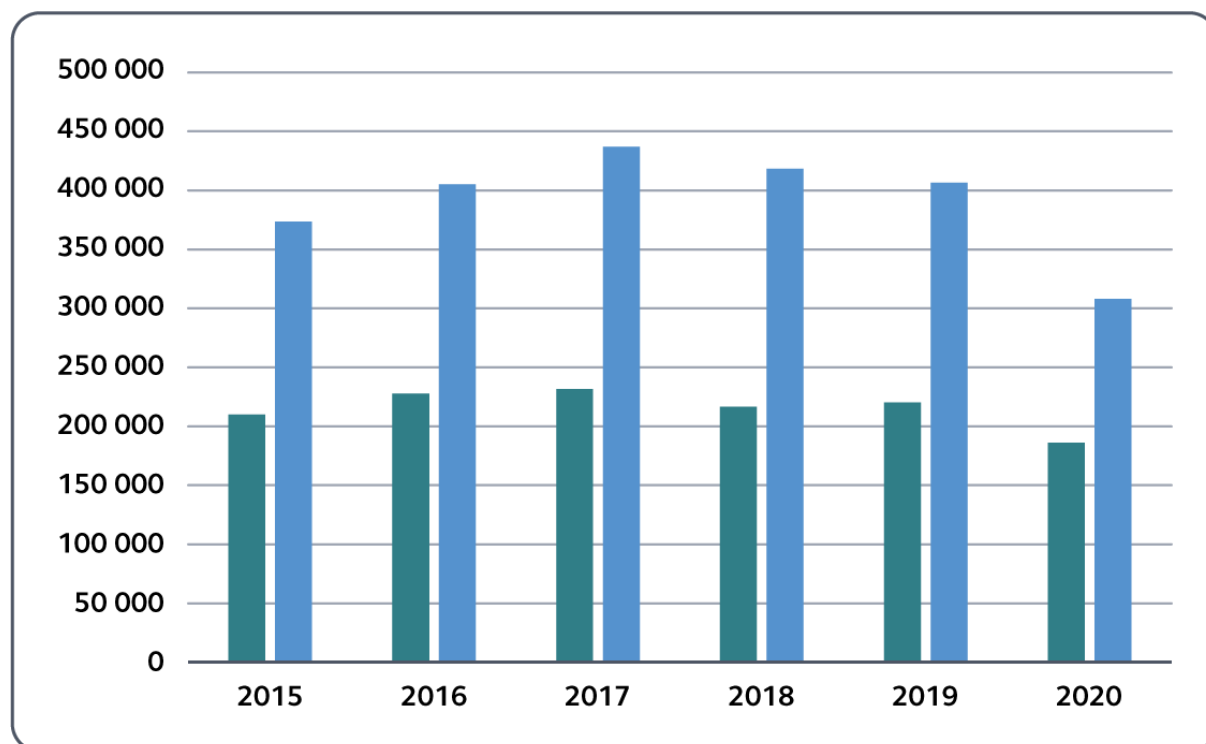
¹⁴⁸ Sur les données fournies par ces deux DDSP, 100 agents sur 117 affectés en BAC (soit 85 %) ont suivi au moins 18 heures de formation par an.

Les commissaires se forment moins que les officiers, qui eux-mêmes se forment moins que les gardiens. Pour les commissaires, l'indicateur a baissé depuis le dernier contrôle de la Cour¹⁴⁹, où le nombre moyen de jours en formation s'élevait à 4,9 en 2010. Ce résultat est sans doute dû au fait que les entraînements réglementaires au tir sont compris dans les statistiques. Or en moyenne, seuls 33 % des commissaires et 54 % des officiers effectuent leurs trois séances annuelles de tirs, contre 65 % des gardiens.

On constate également que les commissaires ont davantage tendance que les officiers à privilégier les stages de l'ENSP pour leur formation continue, quand bien même de nombreux stages sont aussi ouverts aux officiers. L'existence de formations obligatoires non-statutaires réalisées par l'école pour les commissaires, qui n'ont pas leur équivalent chez les officiers, contribue sans doute à ce résultat.

Le pourcentage du nombre de jours de formation fonctionnaire réalisés par la DCRFPN ou ses structures déconcentrées, comprenant notamment l'ensemble des formations statutaires et promotionnelles, est resté stable sur la période sous revue, variant entre 34,1 % (en 2018) et 37,6 % (2019). Environ la moitié des agents formés ont suivi au moins une formation à la DCRFPN.

Graphique n° 13 : répartition de la formation continue réalisée des policiers entre DCRFPN et directions des services actifs (+ préfecture de police) (en nombre de jours de formation fonctionnaire – JFF)



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

¹⁴⁹ L'École nationale supérieure de police, Observations définitives, décembre 2013.

La répartition en volume des formations continues entre DCRFPN et directions d'emploi varie toutefois en fonction de la nature de ces dernières. Ainsi, pour les agents actifs de la préfecture de police, qui emploie un peu plus de 20 % des effectifs totaux de policiers, le nombre de jours de formation suivi hors réseau DCRFPN représente en moyenne plus de 90 % du total, alors que la SDF assure un nombre de formations figurant dans les recensements de besoin proportionnellement bien plus faible, mais qui correspondent à des formations de masse, en particulier dans le domaine des TSI¹⁵⁰.

De manière générale, plus la spécificité du métier est forte, plus les directions centrales sont autonomes dans les formations effectuées par leurs agents (90 % des formations de la DCCRS sont réalisées en interne, contre 50 % pour celles de la DCPJ).

2 - Des formations prioritaires qui peinent à trouver leur public : l'exemple de l'éthique et de la déontologie

La formation continue des policiers comporte des modules de formation à la déontologie. Toutefois, les formations dans le domaine de la déontologie, de l'éthique ou de l'accueil du public restent peu demandées¹⁵¹. Ce constat amène la DCRFPN, qui évoque même une possible défiance des policiers vis-à-vis de ces formations, à s'interroger sur le format des stages proposés et leur adaptation aux besoins. Une équipe de la DTRFPN de Nouvelle-Calédonie a ainsi développé sa propre mallette pédagogique sur la question, en partant du constat que « *les mallettes pédagogiques actuelles traitant de la déontologie ne rencontrent pas suffisamment leur public, surtout dans le domaine de la formation continue* »¹⁵². Une piste d'évolution qui pourrait être explorée est l'inclusion de la déontologie dans des exercices pratiques plus intégrés, abordant à la fois les aspects techniques, mais également d'opportunité, de cadre juridique et de déontologie, au cours de mises en situation.

Un accès parfois limité à l'information sur la formation

- L'information sur la formation à l'ensemble des échelons des services opérationnels est une préoccupation partagée, tant par les organisations syndicales que par les CDSF ou CTSF.
- La diffusion des télégrammes relatif à la formation se fait à travers les réseaux de communication (RESCOM), gérés par les états-majors ou les cellules formation, qui jugent ensuite de l'opportunité de leur diffusion aux responsables de section ou, beaucoup plus rarement, sur les boîtes de courrier électronique individuelles des fonctionnaires.
- L'accès à l'information sur les modules de formation continue proposés est donc à géométrie variable. Il dépend de la volonté de différents acteurs, avec le risque que les contraintes et priorités opérationnelles constituent une donnée intégrée en amont par les états-majors ou les responsables de section.

¹⁵⁰ Pour la DSPAP de la préfecture de police, la SDF assure en propre 83 (soit 19 %) des 427 formations du tableau de recensement des besoins de formation 2022.

¹⁵¹ À titre d'exemple, le module concernant « la déontologie au cœur du management » est la deuxième formation la moins demandée par les encadrants de la DSAP de la préfecture de police parmi les onze formations prioritaires au management proposées en présentiel (-38 % par rapport à la moyenne des demandes) et le module intitulé « s'approprier le nouveau code déontologie » est la moins demandée des trois autres formations au management (-46 % par rapport à la moyenne des demandes).

¹⁵² DCRFPN, Prix de l'innovation – Répertoire 2019 des innovations et des bonnes pratiques du recrutement et de la formation de la police nationale.

3 - Une offre insuffisante dans plusieurs domaines

A l'inverse, de nombreuses formations ne proposent pas un nombre de places suffisant pour répondre à la demande. Il en va ainsi de celles relatives à l'exploitation des données issues de la téléphonie mobile (Mercure) et à l'optimisation du potentiel¹⁵³.

Concernant la formation Mercure, le taux de réponse favorable aux demandes de stages varie selon les années entre 55 % et 65 %, et la difficulté à satisfaire l'intégralité des demandes tient pour l'essentiel au nombre limité de formateurs susceptibles de la dispenser. Pour remédier à cette difficulté, notamment en région parisienne, la DCRFPN a délégué, sous conditions, l'animation de la mallette pédagogique Mercure (module utilisateur, correspondant à 80 % des demandes) à certains services de police.

Depuis 2018, le déploiement de la formation « technique d'optimisation du potentiel » (TOP), importée des Armées, est organisé à destination de l'ensemble des corps de la police nationale¹⁵⁴, dans le cadre de la prévention des risques psycho-sociaux. Ce module répond aux attentes des stagiaires et il est très demandé¹⁵⁵. Il figure ainsi dans les cinq formations les plus sollicitées par les agents de la DCPJ (avec un taux de satisfaction des demandes compris entre 15 % et 27 % entre 2018 et 2020). C'est également le stage le plus demandé dans le domaine du développement des compétences managériales dans le recensement des besoins de formation des agents de la DSPAP de la préfecture de police pour 2022 (84 % de demandes de plus que la moyenne des demandes sur l'ensembles de modules).

D'autres formations, dans le domaine de la cybercriminalité, ont pu également être rendues prioritaires par la DCRFPN, sans que les structures et les formateurs soient suffisamment nombreux pour les assurer.

Dans ce contexte, une attention particulière a été portée, dans l'instruction, à quatre formations transversales aux directions actives. La formation OPJ, les formations au maintien de l'ordre et les formations aux techniques et à la sécurité en intervention font l'objet de développements spécifiques ci-dessous. Les formations au management sont décrites dans l'annexe n° 11.

B - La formation des OPJ : des parcours à structurer pour accompagner la reconstitution de la filière judiciaire

1 - Un effort récent pour augmenter le nombre de places en formation OPJ mais un taux de réussite à l'examen en baisse

La qualification d'officier de police judiciaire (OPJ) est prévue par l'article 16 du code de procédure pénale. L'OPJ est chargé de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs. Il joue de ce fait un rôle essentiel dans la conduite de l'enquête pénale, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

¹⁵³ Les techniques d'optimisation du potentiel ou TOP sont une série de techniques permettant de faire face à des situations de crise ou de stress, ou bien de gérer un stress post-traumatique. Elles sont beaucoup utilisées dans les armées et se diffusent désormais à la sphère civile.

¹⁵⁴ Conformément à la note DGPN/CAB n° 19-1296 D du 18 avril 2019.

¹⁵⁵ 316 agents ont été formés en 2 ans (2019 et 2020)

La formation de la police judiciaire repose sur trois blocs : la formation initiale, au terme de laquelle les commissaires et les officiers acquièrent automatiquement la qualité d'OPJ, la formation dite du « bloc OPJ », qui permet aux gardiens de la paix d'obtenir cette qualification en cours de carrière, et un catalogue de stages complémentaires en formation continue délivrés par la DCRFPN, la DCPJ ou la préfecture de police.

La formation du « bloc OPJ » relève de la compétence exclusive de la DCRFPN et est assurée par des formateurs dédiés. Elle conditionne l'obtention de la qualification pour les gardiens comptant au moins trois ans d'ancienneté, après le passage d'un examen technique et sur avis conforme d'une commission.

La formation a été modifiée à plusieurs reprises : en 2009 avec une refonte autour de l'approche par compétences, puis en 2015 et en 2019 avec l'introduction d'enseignements à distance inspirés du modèle de la gendarmerie, afin de réduire le temps passé par les stagiaires hors de leur domicile. Elle s'étend actuellement sur 14 semaines, dont cinq semaines d'enseignement à distance et neuf en présentiel. Elle fait l'objet d'une attention particulière en raison de l'exigence de qualité qui s'y attache et du déficit d'OPJ qui concerne tout particulièrement la région parisienne.

La police nationale compte aujourd'hui 17 000 gardiens de la paix ayant la qualification d'OPJ pour un objectif fixé à 22 000, soit un manque d'environ 5 000 agents qualifiés¹⁵⁶. Dans son rapport sur la préfecture de police de Paris¹⁵⁷, la Cour avait relevé que la DSPAP ne comptait que 11,2 % d'OPJ en 2018, alors que cette part s'établit pour la sécurité publique à 20 % dans les départements de grande couronne et à 23 % au plan national¹⁵⁸. Elle a noté que le nombre d'OPJ au sein de la DSPAP avait baissé de 18 % entre 2014 et 2018, et que la préfecture de police avait enregistré une baisse de plus de 59 % du nombre de candidats inscrits à l'examen d'OPJ entre 2012 et 2018. Les conditions de formation n'y étaient pas étrangères, les candidats de l'agglomération parisienne étant pour un tiers d'entre eux affectés dans des écoles de police éloignées de Paris.

La Cour a recommandé à la préfecture de police d'identifier plus activement les candidats à la formation d'OPJ au sein des services de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP) et à la DGPN de garantir à la préfecture de police un nombre de places de formation adapté à ses besoins.

Un effort a été fait par la DCRFPN pour augmenter le nombre de places en formation OPJ à compter de 2019, ainsi que le quota de places réservé à la préfecture de police. Le nombre de formateurs OPJ s'est également accru, passant de 64 en 2015 à 85 en 2020.

Tableau n° 11 : nombre de candidats accédant à la formation OPJ

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Evol. 2015-2020
<i>Candidats formés</i>	1 096	1 033	1 050	1 092	1 132	1 262	650	15 %
<i>Dont préfecture de police</i>	28 %	29 %	29 %	28 %	27 %	37 %	46 %	51 %
<i>Dont DCSP</i>	57 %	60 %	60 %	58 %	56 %	48 %	41 %	- 3 %

(*) Données 2021 partielles, correspondant à la 1ère session

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN –

¹⁵⁶ Source : Assemblée nationale, discussion du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, compte rendu de la séance du 22 septembre 2021 – <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/3e-session-extraordinaire-de-2020-2021/deuxieme-seance-du-mercredi-22-septembre-2021>

¹⁵⁷ Cour des comptes, *La préfecture de Police de Paris*, rapport public thématique, octobre 2019.

¹⁵⁸ Le rapport soulignait également qu'au niveau national, 40 % des militaires de la gendarmerie nationale agissant au sein des unités territoriales et de recherches étaient qualifiés et habilités OPJ.

Au cours de la période examinée, le pourcentage de candidats formés par rapport au nombre d'inscrits (ou de places sollicitées à partir de 2020) est resté stable, autour de 60 %, sauf en 2019 où il a atteint 90 % en raison d'un faible nombre de candidats inscrits. Jusqu'en 2020, l'accès à la formation était conditionné à un test d'entrée. Celui-ci a été supprimé, ce qui semble avoir généré une sélectivité plus forte au moment de l'examen. Le nombre d'agents obtenant la qualification d'OPJ en 2020 est ainsi inférieur à celui de 2019 pour un effort de formation supérieur.

Tableau n° 12 : évolution du taux de réussite à l'examen OPJ

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Evol. 2015-2020
<i>Candidats présents à l'examen</i>	1 096	1 026	1 044	1 088	1 121	1 250	644	14 %
<i>Candidats reçus</i>	857	816	855	819	890	868	427	1 %
<i>Taux de réussite</i>	78 %	80 %	82 %	75 %	79 %	69 %	66 %	- 11 %

(*) Données 2021 partielles correspondant à la 1^{ère} session

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

La baisse du taux de réussite par rapport au nombre de candidats formés est à prendre en compte pour évaluer l'efficacité du dispositif, au regard du coût important de cette formation. Elle confirme par ailleurs les interrogations qui se posent dans le cadre de l'intégration de la « formation OPJ » à la formation initiale de tous les gardiens.

Interrogée par la Cour, la DGPN n'a pas précisé si elle prévoyait des mesures propres à augmenter le taux de réussite à l'examen par rapport au nombre de gardiens admis en formation OPJ et ne lui a pas communiqué les chiffres définitifs pour l'année 2021.

Au 31 décembre 2020, la DSPAP comptait 2 522 OPJ, en légère augmentation par rapport aux chiffres de 2018, mais le fait que les fonctionnaires détenteurs de la qualification d'OPJ quittent rapidement la région parisienne demeure un problème. Cette qualification permet en effet de solliciter plus facilement une mutation, les services spécialisés en région étant eux-mêmes confrontés à une pénurie d'OPJ.

La DSPAP travaille à la mise en place d'un engagement des agents envoyés en formation à rester au moins deux ans au sein de la direction, pour l'instant non contraignant. Au vu de l'investissement que représente l'envoi d'un agent en formation OPJ, l'imposition d'une durée minimale d'exercice au sein de la direction concernée serait souhaitable, mais elle se heurte pour l'instant aux textes qui encadrent les mouvements de mutations¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Cette obligation existe par exemple pour les formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI). La circulaire du 22 mai 2018 leur impose une obligation d'exercer leur qualification pendant au moins quatre ans, à temps complet ou ponctuellement, dont deux ans dans leur première affectation.

2 - Une absence de mutualisation avec la gendarmerie nationale

Depuis 2016, l'attribution de la qualification d'OPJ relève d'une commission commune entre la police et la gendarmerie. Dans son précédent rapport de 2015¹⁶⁰, la Cour avait recommandé que soit institué un examen commun aux deux forces dans la logique de la constitution de cette commission unique, considérant qu'il était peu justifié, alors que les missions de police judiciaire constituent l'un des métiers fondamentaux des policiers et des gendarmes et requièrent *a priori* des compétences identiques, que l'accès à la qualification d'OPJ repose sur des dispositifs distincts de préparation et surtout de sélection. Cette recommandation n'a pas été suivie, hormis à la marge en matière de préparation¹⁶¹.

À l'issue du même contrôle, la Cour avait également recommandé que soit mise en place, dans la police et la gendarmerie, une grille commune de suivi du coût complet des actions de formation continue, particulièrement de la préparation et de l'accès à la qualification d'OPJ¹⁶². Du fait de sa durée, la formation OPJ figure en effet parmi les formations continues les plus coûteuses pour la DCRFPN. Cette recommandation n'a pas non plus été mise en œuvre¹⁶³.

3 - Des parcours de formation à structurer et à décloisonner

Pour améliorer l'attractivité de la filière judiciaire, la DGPN a lancé depuis 2020 plusieurs chantiers sur les voies d'avancement et la politique indemnitaire. Ces chantiers sont présentés en annexe n° 12, ainsi que les travaux entrepris par la DCRFPN pour restructurer son catalogue de formations continues et mettre en place un « parcours investigation », en coopération avec la préfecture de police, destiné aux gardiens affectés en service de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP).

C - La formation au maintien de l'ordre : solide dans les unités spécialisées, récente dans les unités généralistes

1 - Une formation continue internalisée et sanctuarisée chez les CRS, moins organisée à la préfecture de police

L'appareil de formation de la DCCRS et le fonctionnement en unités constituées de ses compagnies permettent de leur réserver un temps de formation dédié, sanctuarisé dans leur programmation annuelle. La DCCRS soumet ainsi ses agents à un haut niveau de formation continue, en dépit de la forte mobilisation opérationnelle de ses unités.

¹⁶⁰ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes* (Exercices 2008 à 2013), février 2015 – Recommandation n° 10.

¹⁶¹ Comme par exemple avec l'intégration par la gendarmerie nationale du module dédié aux libertés publiques de la police nationale.

¹⁶² Voir les développements sur le coût de la formation figurant dans le chapitre I.

¹⁶³ La DCRFPN ne calcule qu'un coût incomplet, intégrant les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement. Le budget prévisionnel 2020 était d'1,17 M€, ce qui, rapporté au nombre de stagiaires à former, représente environ 930 euros par élève. Ce calcul ne prend pas en compte les rémunérations versées aux stagiaires et aux formateurs OPJ, ni la quote-part des coûts relatifs au fonctionnement et à l'immobilier des structures qui les accueillent. Il ne prend pas non plus en compte l'hébergement lorsqu'il est assuré au sein des structures. Le précédent rapport de la Cour, se référant à une étude conduite en 2010, indiquait que le coût moyen par agent formé s'élevait à environ 17 300 € en intégrant les rémunérations des stagiaires et des formateurs.

La DCCRS fixe un objectif annuel de 25 jours de formation par fonctionnaire actif, dans le cadre du recentrage opérationnel¹⁶⁴, de deux périodes de recyclage en unité (PRU)¹⁶⁵ de sa compagnie et de journées de formation, dont une spécifiquement dédiée aux officiers, gradés et chefs de service. Ces périodes d'entraînement doivent permettre la réalisation des objectifs de formation collectifs (entraînement de l'unité au maintien de l'ordre et à l'intervention en général) et individuels (habilitations et validations à l'emploi de l'armement, entretien physique, techniques de sécurité en intervention, secourisme opérationnel). Un effort substantiel est porté sur la formation des cadres intermédiaires. En effet, tous les gradés chefs de section et adjoints suivent obligatoirement un stage de renforcement tactique de 5 jours, consacré au cadre juridique, à la tactique et à la conduite d'opération. Pendant la période sous contrôle, l'objectif de 25 jours de formation par CRS a été dépassé : il s'est établi à 27,1 jours en moyenne (21,1 jours en 2015 et 32,2 jours en 2017).

Quatre centres de formation de la DCCRS, dédiés à la « formation métier » des CRS, dispensent des enseignements allant du maintien et du rétablissement de l'ordre public jusqu'à la haute intensité et organisent des sessions dédiées à des domaines relevant d'une approche transverse du maintien de l'ordre : la conduite rapide des opérations, la maîtrise des moyens et le cadre juridique, notamment.

La force de ce dispositif, reconnu comme performant par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, repose notamment sur le fait que ces obligations de formation sont inscrites dans le planning d'emploi des agents et servent un objectif opérationnel collectif. Elles sont en outre assurées majoritairement par des formateurs intégrés aux unités et participant aux missions opérationnelles le reste du temps¹⁶⁶.

Les formateurs de la DCCRS

En complément des FTSI, la DCCRS dispose de ses propres formateurs : les « moniteurs des techniques de protection d'intervention et d'interpellation » (MTPII) et les « moniteurs des techniques de protection d'intervention sur autoroute » (MPTIA)¹⁶⁷. Leur formation, assurée par la DCCRS, est de trois semaines pour les MPTIA et cinq semaines pour les MTPII.

Les MPTII/MPTIA sont dans leur grande majorité des intervenants occasionnels en formation, assurant en moyenne 25 jours de formation par an (contre 215 pour les 12 MPTII affectés en centre de formation). La plupart des moniteurs sont intégrés au sein des compagnies : ils peuvent ainsi bénéficier des indemnités liées aux déplacements des CRS, ce qui constitue un facteur d'attractivité.

¹⁶⁴ Les 60 unités de service général bénéficient obligatoirement, chaque année, d'un recentrage opérationnel des compagnies (ROC) de cinq jours bloqués (quatre jours d'entraînement suivis d'un jour d'évaluation). L'unité est alors recyclée sur l'ensemble du spectre missionnel : violences urbaines, maintien et rétablissement de l'ordre public. La période de ROC est considérée comme un emploi opérationnel au cours de laquelle l'unité est indisponible.

¹⁶⁵ Ces périodes, de cinq jours à chaque fois, doivent permettre la réalisation des objectifs de formation collectifs et individuels (habilitations et validations à l'emploi de l'armement, secourisme opérationnel...).

¹⁶⁶ Il en est de même au sein de la police de Berlin, au sein de laquelle la formation continue interne des services spéciaux (comme par exemple le groupe d'intervention mobile ou le service d'enquête sur la circulation routière, etc.) s'effectue sous leur propre responsabilité en termes de personnel et de contenu.

¹⁶⁷ Le nombre de MPTII est passé de 348 en 2015 à 241 en 2021. Cette diminution tient à la limitation des compétences des MPTII au profit des FTSI, notamment pour les formations au bâton de défense, intervenue sur instruction de la DCRFPN. La DCCRS compte également 30 MPTIA. Les valeurs cibles sont de huit MPTII dans les unités de service général et deux MPTIA dans les unités autoroutières.

La direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police dispose d'unités de maintien de l'ordre qui agissent dans le cadre du même schéma d'emploi que les CRS ou les gendarmes mobiles. Cependant, ces compagnies d'intervention sont totalement réversibles car elles peuvent passer de missions de sécurisation à des missions d'ordre public, au sens large. En effet, à la différence des CRS, elles interviennent la plupart du temps sur les manifestations en brigade de répression de l'action violente (BRAV), légères (BRAV-L) ou motocyclistes (BRAV-M). Compte tenu des missions plus étendues des compagnies d'intervention, plusieurs différences avec les CRS sont observées :

- Les FTSI qui interviennent dans les compagnies d'intervention sont rattachés à la sous-direction de la formation de la préfecture de police. Cette situation réduit les possibilités de formations organisées par des pairs au sein des unités ;

- La planification de la formation ne fait pas l'objet de vacations dédiées.

La préfecture de police indique avoir fait le choix, pour les services du 1^{er} et du 2^{ème} niveau de la force d'intervention de la police nationale (FIPN), d'une présence de FTSI en nombre supérieur au ratio, défini par elle, d'un formateur pour 120 personnels à former. Alors même que la ressource en FTSI est de plus en plus rare, elle précise que ce choix permet à ces services de maintenir un haut niveau d'entraînement des personnels.

La DOPC pourrait s'inspirer de l'organisation de la formation continue mise en place à la DCCRS pour offrir aux policiers des compagnies d'intervention des formations annuelles et sanctuarisées. Les inconvénients liés au rattachement de la grande majorité des FTSI de la préfecture de police de Paris à la SDF font l'objet de développements *infra*.

2 - Une offre récente de formation au profit d'unités de police non spécialisées

L'évolution des mouvements revendicatifs a conduit la DGPN à mener une réflexion sur les adaptations matérielles, tactiques et de formation à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des troubles à l'ordre public. Par ailleurs, la diffusion du schéma national du maintien de l'ordre, en septembre 2020, s'est accompagnée de dispositifs de formation des personnels d'unités spécialisées¹⁶⁸ – mais non forces mobiles – et non spécialisées¹⁶⁹, engagés dans ce contexte particulier. Hormis des fiches d'intervention¹⁷⁰, il n'existait pas de formation normée au maintien de l'ordre pour les unités non spécialisées de la DCSP et de la préfecture de police. À l'issue de travaux sur la professionnalisation de la formation de ces policiers, associant la DCRFPN, la DCCRS, la DCSP et la préfecture de police, trois dispositifs ont été créés au début 2021.

Tout d'abord, un module de formation à distance a été développé afin de présenter les notions élémentaires du maintien de l'ordre à travers l'environnement juridique, l'emploi d'équipements de protection et d'armements propres ou la définition des manœuvres élémentaires. Ce module est suivi d'une formation pratique de six heures, au profit essentiellement des policiers non spécialisés de la sécurité publique. À la mi 2021, presque 10 000 policiers actifs de tous grades avaient suivi cette formation.

¹⁶⁸ Compagnies départementales d'intervention (CDI), brigades anti-criminalité (BAC), compagnies d'intervention (CI).

¹⁶⁹ Brigade police-secours, brigades territoriales de contact.

¹⁷⁰ Supports pédagogiques simples sur différents modes opératoires du maintien de l'ordre.

Ensuite, une formation de « référent au maintien de l'ordre », de trois jours en e-learning¹⁷¹ et de cinq jours¹⁷² en présentiel, a été conçue au profit des personnels de la DCSP et de la préfecture de police, par des formateurs de la DCCRS. Le référent est désigné parmi les personnels ayant une expérience avérée dans le maintien de l'ordre et affectés dans un service d'intervention spécialisé. Il est chargé principalement de la formation initiale des policiers affectés en unités généralistes de sa zone géographique de compétence, des personnels nouvellement affectés dans son unité ainsi que de la mise en œuvre d'entraînements au bénéfice de ces deux types de public. Cette formation conduit à harmoniser les pratiques professionnelles grâce à des principes d'interventions communs et des entraînements conjoints. La durée du stage paraît toutefois trop courte pour répondre aux objectifs visés. Ainsi, après des démonstrations réalisées par les formateurs CRS, chaque stagiaire aurait dû animer une partie de la séance au bénéfice de ses collègues stagiaires, animation faisant par ailleurs l'objet d'une évaluation. Or, cet objectif n'a pas pu être réalisé pour tous les stagiaires et dans un laps de temps suffisant. Selon la DCRFPN, les prochaines sessions devraient durer deux semaines.

Enfin, les policiers composant les équipes de liaison et d'information (ELI)¹⁷³ bénéficient d'un module de formation de deux jours pour des groupes de 30 à 40 policiers de sécurité publique en provenance de toute la France et des policiers de la brigade d'intervention de voie publique de la préfecture de police. La formation, essentiellement théorique, porte sur les connaissances en matière de gestion d'une foule et de communication.

Ces formations répondent en très grande partie aux besoins des policiers non CRS d'acquérir le minimum de connaissances théoriques et pratiques du maintien de l'ordre. Un recyclage périodique des stagiaires, et surtout des référents, sera nécessaire afin de maintenir et actualiser les connaissances acquises. L'appropriation par les agents des contenus du module « notions élémentaires du maintien de l'ordre » devra par ailleurs faire l'objet d'une évaluation rapide, la visite au CDSF de Rennes ayant fait apparaître certaines difficultés des agents pour assimiler cette formation entièrement à distance.

Le développement des brigades de répression de l'action violente motocycliste BRAV-M à la préfecture de police, que la DCSP entend dupliquer auprès de ses directions départementales de la sécurité publique, crée enfin une pression supplémentaire sur le dispositif de formation des motocyclistes de la DCRFPN, déjà en tension depuis plusieurs années¹⁷⁴.

¹⁷¹ Ces trois jours de formation permettent aux futurs référents de consolider leurs connaissances théoriques et d'appréhender certains principes de la pédagogie pour adultes.

¹⁷² En plus d'un approfondissement sur les missions des référents ainsi que sur le cadre juridique, cette semaine de formation est consacrée à la mise en œuvre d'exercices pratiques portant sur les manœuvres élémentaires : les barrages, les vagues de refoulement, la charge, le bond offensif et le repli.

¹⁷³ Ce dispositif a pour objectif d'assurer une interface entre les participants et les autorités en charge de la gestion de l'ordre public en vue du bon déroulement d'une manifestation de voie publique et en particulier apaiser les éventuelles tensions par le dialogue.

¹⁷⁴ La préfecture de police est confrontée à une baisse du nombre de motards, les recrutements ne permettant pas de couvrir les départs. Leur formation initiale est assurée par le centre national de formation des motocyclistes de la police nationale, rattaché à la DCRFPN et implanté sur le site de l'ENP de Sens. Il s'agit d'une formation exigeante, d'une durée de 15 semaines et dont l'accès est soumis à des tests de présélection. La préfecture estime qu'à la difficulté des tests d'accès à la formation s'ajoute sans doute une crise des vocations.

3 - Une mutualisation à développer entre forces mobiles de la police et de la gendarmerie

Alors qu'un schéma national du maintien de l'ordre a été élaboré et publié en 2020 et que les unités mobiles des deux forces interviennent souvent conjointement, leurs dispositifs de formation continue restent séparés. Parmi les cinq stages communs¹⁷⁵ aux commissaires de police et aux officiers de la gendarmerie, il en existe un sur « les enjeux de la régulation de l'ordre public ». D'une durée de deux journées, il porte sur les dimensions sociales et juridiques et non sur la doctrine du maintien de l'ordre.

Dans le contexte de la mise en œuvre du schéma national de maintien de l'ordre, le rapprochement des deux forces en matière de formation dans ce domaine est souhaitable. En 2021, les forces de police et de gendarmerie se sont formées ensemble lors de dix sessions et la DCCRS prévoit en 2022 de mettre en place une vingtaine d'entraînements communs.

La création annoncée d'un centre de formation au maintien de l'ordre, commun aux deux forces, en région parisienne, doit être l'occasion de développer une offre commune

La Cour renouvelle ainsi la recommandation qu'elle avait formulée dans sa communication de juin 2021 à la commission des finances du Sénat sur le bilan du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, qui vise à développer des formations communes aux gendarmes et aux policiers en matière de maintien de l'ordre.

D - Les techniques et la sécurité en intervention : un déficit d'entraînement et des besoins croissants de formations à l'emploi des armes qui appellent des réponses urgentes

La maîtrise de l'emploi de la force est un élément essentiel de la légitimité d'une police démocratique. Les techniques et la sécurité en intervention (TSI) recouvrent l'emploi des armes, ainsi que les pratiques professionnelles en intervention (PPI) : techniques de défense et d'interpellation à mains nues ou avec des bâtons de police, techniques d'intervention et premiers secours en intervention. La formation aux TSI doit permettre au policier d'entretenir ses compétences, tant sur le plan technique que juridique, et à sa hiérarchie de s'assurer régulièrement de l'aptitude du policier à exercer correctement ses prérogatives¹⁷⁶. Les TSI représentent le premier domaine de formation en volume et connaissent une demande croissante : elles ont concerné 480 772 stagiaires en 2019, contre 334 497 en 2015, soit une augmentation de 44 %¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Nouveaux directeurs départementaux de la sécurité publique et commandants de groupement de gendarmerie départementale / Le langage corporel avant agression / Les nouveaux enjeux de la régulation de l'ordre public / La communauté française du renseignement / Les fondamentaux de l'islam et la France d'aujourd'hui.

¹⁷⁶ Les personnels actifs reçoivent en dotation une arme individuelle, dont le port, la conservation et l'emploi font l'objet de règles strictes. La possibilité de porter l'arme hors service a été ouverte, d'abord de façon temporaire à la suite des attentats du 13 novembre 2015, avant d'être pérennisée en 2016 dans le règlement général d'emploi de la police nationale.

¹⁷⁷ Source : bilans sociaux de la police nationale pour les années 2015 à 2019.

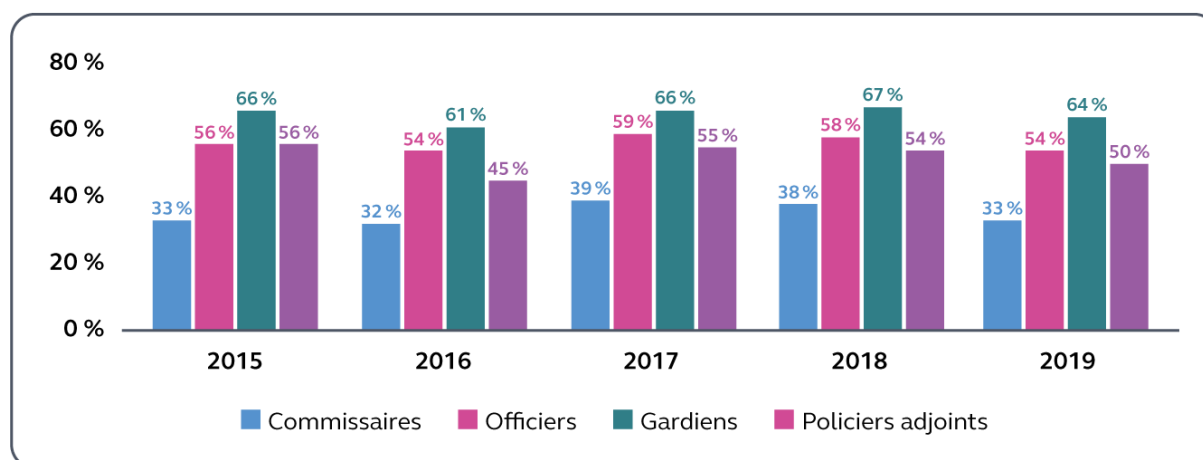
1 - Un suivi insuffisant des entraînements obligatoires, porteur d'un risque majeur d'érosion des compétences

L'arrêté du 27 juillet 2015 prévoit un volume horaire minimal d'entraînement aux TSI de 12 heures par an, qui doit être fractionné en plusieurs séances régulièrement réparties au cours de l'année. Une séance type de formation dure normalement quatre heures et comprend divers exercices de simulation permettant le développement de stratégies individuelles ou collectives, le rappel des cadres légaux, réglementaires et déontologiques régissant l'emploi de la force ainsi qu'une séance de tir à balles réelles avec l'arme de service.

L'arrêté permet des aménagements pour tenir compte des contraintes opérationnelles des unités. La formation peut ainsi être scindée en trois séances de tir d'une durée minimale d'une heure, réparties régulièrement au cours de l'année et permettant le tir minimum annuel de 90 cartouches. Elle est alors complétée par des séances de pratiques professionnelles en intervention d'au moins neuf heures¹⁷⁸. Il appartient au chef de service de contrôler la réalité du suivi des séances d'entraînement réglementaire par les agents placés sous son autorité.

Le taux de réalisation des tirs obligatoires, mesuré par le pourcentage de personnels actifs ayant réalisé au moins trois séances de tir dans l'année, ne s'est élevé qu'à 62 % en 2019.

Graphique n° 14 : taux de réalisation des trois tirs annuels par type de personnel



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Au cours de la période sous revue, ce taux s'est inscrit dans une échelle de 59 % à 65 %, avec d'importantes disparités entre les corps : il est plus élevé pour les gardiens et faible s'agissant des commissaires. La préfecture de police affiche des taux proche de la moyenne (60 % en 2019).

¹⁷⁸ Selon l'instruction NOR INTC 1707795J du 9 mars 2017, le port de l'arme hors service est également conditionné à la réalisation d'au moins une séance de tir dans les quatre derniers mois, l'objectif étant d'éviter que la réalisation des trois séances annuelles de tir réglementaires ne soit groupée pour être accomplies plus vite.

Le principal argument invoqué pour expliquer la non-réalisation des trois séances annuelles de tir est le faible contrôle de cette obligation pour les services ou les agents éloignés des missions de voie publique. En ce qui concerne la préfecture de police, s'y ajoutent les effets du manque de FTSI, dans une proportion que la SDF n'est pas en capacité de quantifier. La préfecture de police indique cependant¹⁷⁹ offrir annuellement suffisamment de créneaux pour permettre à chaque fonctionnaire actif de réaliser ses trois séances de tir¹⁸⁰.

L'arrêté du 27 juillet 2015 prévoit qu'en cas de carence avérée dans la maîtrise de l'arme par un agent, le formateur renseigne une fiche d'observations individuelle normalisée et en avise le chef de service en vue d'organiser des formations complémentaires. En pratique, il semble que les formateurs ne suivent pas toujours cette procédure et privilégient plutôt la mise en place de séances de soutien, solution qui ne garantit pas la traçabilité des cas de maîtrise incorrecte de l'arme individuelle¹⁸¹.

Le risque le plus important réside dans le manque d'attention porté à la réalisation des entraînements aux pratiques professionnelles en intervention, qui recouvrent des gestes indispensables et aux conséquences physiques potentiellement lourdes, comme la maîtrise d'un individu récalcitrant. Le taux de réalisation complet de 12 heures d'entraînement annuel n'était que de 24 % en 2019 pour l'ensemble de la DGPN, tous types de personnels confondus. Pour les services relevant de la préfecture de police, ce taux était de 14 %, chiffre d'autant plus inquiétant que les policiers en région parisienne sont plus jeunes que la moyenne et interviennent dans des zones sensibles.

Cette situation vient de la primauté accordée à l'opérationnel, jointe à un faible contrôle de la hiérarchie et à la mobilisation intensive des formateurs sur les entraînements obligatoires au tir. Les sanctions disciplinaires prévues par l'arrêté en cas de non suivi injustifié de l'entraînement obligatoire ne sont pas appliquées¹⁸².

Un exemple emblématique de technique professionnelle : la « clé d'étranglement »

La « clé d'étranglement » est une technique d'interpellation utilisée par les policiers et gendarmes¹⁸³, consistant à exercer une pression sur la trachée pour réduire l'afflux d'oxygène. Jugée dangereuse, son abandon a été annoncé par le ministre de l'intérieur en juin 2020. La clé d'étranglement doit être remplacée par quatre nouvelles techniques. Les malettes pédagogiques validées par la DCRFPN sont en cours d'appropriation par les formateurs des directions actives. Le faible taux de réalisation des entraînements obligatoires aux pratiques professionnelles en intervention (PPI) conduit néanmoins à s'interroger sur la capacité de l'appareil de formation à assurer une diffusion suffisante de ces nouvelles techniques, si des mesures ne sont pas prises pour renforcer l'offre de stages de PPI et rendre effective l'obligation de suivre de ces stages.

¹⁷⁹ Préfecture de police de Paris, *Réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes*, 19 janvier 2022.

¹⁸⁰ Afin d'optimiser l'utilisation de ces créneaux, elle a prévu de déployer un outil de réservation de créneaux de tir en ligne, de type *Doctolib*.

¹⁸¹ S'il estime que le fonctionnaire présente un état de dangerosité pour lui-même ou autrui, le chef de service peut décider de lui retirer son arme de service, sous certaines conditions. La préfecture de police a recensé 14 fiches en 2019, 7 en 2020 et 19 en 2021 pour Paris et le CT-F 93 - aucune fiche n'ayant été recensée pour les CTSF 92 et 94 - ce qui représente un faible volume rapporté aux 25 650 agents ayant suivi au moins un entraînement au tir en 2019. L'une des DDSP visitées a été interrogée sur ce sujet et a répondu qu'aucune fiche n'était établie, le tireur étant repris en tir de soutien lorsqu'une carence était constatée.

¹⁸² L'article 9 de l'arrêté du 27 juillet 2015 prévoit que « [L]e fait de se soustraire régulièrement et sans motif légitime aux séances d'entraînement réglementaire expose les agents à des sanctions disciplinaires ».

¹⁸³ Dans sa réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes, la DGGN a précisé que « depuis l'arrêt Saoud de la CEDH en 2007, le contrôle d'un individu au sol ne comporte plus de contrôle cervical. La saisie sur cou n'est pas enseignée en gendarmerie car cette partie du corps (avec la tête) fait partie de la zone rouge où les coups d'arrêts et saisie sont interdits (sauf nécessité vitale). De plus, la formation aux techniques d'intervention professionnelle (IP) en gendarmerie fait partie du socle de compétences du militaire ».

L'arrêté du 27 juillet 2015 impose enfin le maintien de la condition physique opérationnelle, sous la responsabilité individuelle des agents et de leur hiérarchie, et fixe un minimum de deux heures hebdomadaires de pratiques sportives, accordées sur le temps de travail par les chefs de service en fonction des nécessités opérationnelles.

Sans constituer une obligation semblable aux 12 heures de tir et de gestes professionnels, la pratique du sport n'est pas accessoire, alors que la baisse de la condition physique moyenne des élèves gardiens entrant en école, conséquence de l'augmentation des recrutements, est fréquemment soulignée dans les bilans de scolarités. Une note du DGPN du 2 novembre 2015 adressée aux services prévoyait la réalisation d'un état des lieux annuel permettant d'apprécier le volume horaire consacré au développement du maintien de la condition physique opérationnelle¹⁸⁴. Ni la DGPN, ni la préfecture de police ne disposent de données consolidées à ce sujet.

Face à la pression de l'opérationnel, le respect des formations obligatoires ne peut être assuré qu'à travers une sanctuarisation du temps consacré à ces formations et une réelle incitation des chefs de service à rendre compte de leur suivi par les agents placés sous leur autorité. Par ailleurs, en l'absence de lignes directrices sur les stages entrant dans le champ des neuf heures de PPI, la DGPN et la préfecture de police sont susceptibles de travailler sur un périmètre différent pour produire le bilan annuel prévu par l'arrêté du 27 juillet 2015. Dans ce contexte, il apparaît indispensable de mieux définir les aptitudes attendues des personnels actifs selon leur métier et de déterminer, à l'issue de ce travail, la liste des stages TSI constituant des entraînements annuels obligatoires.

Les entretiens menés dans le cadre du contrôle suggèrent enfin que l'organisation actuelle des séances conduit à une focalisation excessive sur le tir individuel, pratiqué « à la chaîne » et générant une perte de sens pour les stagiaires et les formateurs. L'utilité de revenir à des mises en situation complètes, faisant appel à la maîtrise des armes, aux techniques d'intervention et à l'enseignement du cadre juridique et déontologique associé, a ainsi été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens.

2 - La formation à l'emploi des armes : une situation critique en Île de France

Les armes en dotation collective dans la police nationale peuvent être scindées en deux groupes, constitués par les armes dites « de force intermédiaire » et les armes à feu.

Les armes de force intermédiaire correspondent aux « équipements spécifiquement conçus et mis au point pour mettre hors de combat ou repousser les personnes, et qui dans les conditions normales prévues pour leur emploi, présentent une faible probabilité de provoquer une issue fatale, des blessures graves ou des lésions permanentes »¹⁸⁵. Aux armes qui équipaient la police nationale (bâtons de défense et gaz lacrymogènes) se sont ajoutés, à partir de 2005, les grenades à main de désencerclement (GMD), le pistolet à impulsions électriques (PIE) de type Taser X26 et le lanceur de balles de défense (LBD 40x46)¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Note du DGPN du 2 novembre 2015.

¹⁸⁵ Défenseur des droits, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, mai 2013, (p. 3).

¹⁸⁶ Selon le rapport annuel 2020 de l'IGPN, l'usage de ces armes a augmenté, notamment en ce qui concerne le PIE, pour lequel le nombre d'utilisations est passé de 522 en 2014 à 2 297 en 2020 du fait du déploiement de PIE supplémentaires. En ce qui concerne le LBD, après un pic à 4 005 utilisations constaté en 2018, le nombre de d'utilisations est retombé à 2 956 en 2020. L'utilisations des GMD suit une tendance similaire, avec un pic à 1 885 utilisations en 2019. Ce pic est lié aux manifestations qui ont marqué les années 2018-2019.

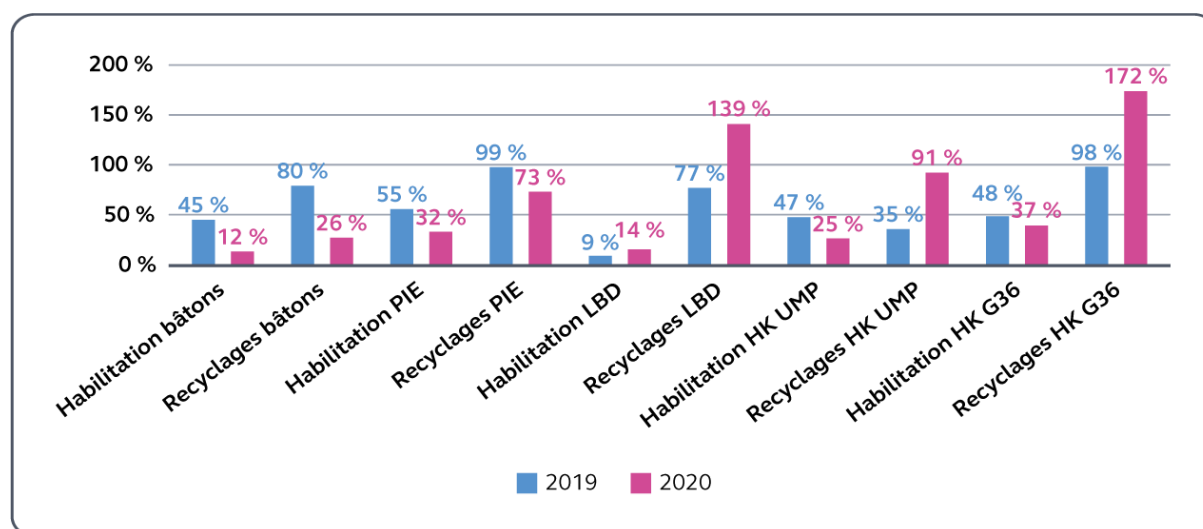
Mal employées, les armes de force intermédiaire peuvent causer de graves blessures et leur usage, assimilé à l'usage de la force, est strictement encadré. Les agents désignés par leur hiérarchie pour en être équipés doivent suivre une formation initiale obligatoire permettant leur habilitation¹⁸⁷. Le maintien de l'habilitation est ensuite conditionné au suivi de formations tous les trois ans (appelées « recyclages »), d'une durée comprise entre une et six heures.

En ce qui concerne les armes à feu, les plans de sécurité adoptés à partir de 2015 ont conduit à doter toutes les unités appartenant au deuxième niveau d'intervention du fusil d'assaut HK G36. Le pistolet mitrailleur Beretta, en usage dans de nombreux services, a par ailleurs été remplacé par le pistolet mitrailleur HK UMP 9mm. Pour ces deux armes, la formation initiale permettant l'habilitation est suivie d'une obligation de recyclage annuel.

La diffusion de ces équipements au sein des services de police, jointe au déploiement de formations à la « gestion d'une tuerie de masse » à partir de 2016, a généré une demande massive de stages pour permettre l'acquisition et le maintien des habilitations.

La pression est particulièrement forte au sein de la préfecture de police qui, avec 27 000 personnels actifs, représente un peu plus de 20 % des effectifs nationaux de policiers. Si les contenus et la durée des stages sont jugés satisfaisants par les directions opérationnelles, le taux de couverture de la demande par l'offre n'est en moyenne que de 65 % pour les principales armes en dotation collective, la SDF priorisant les recyclages afin de maintenir les habilitations existantes.

**Graphique n° 15 : taux de couverture de la demande par l'offre en 2019-2020
(formations les plus demandées)**



Source : Cour des comptes, d'après données préfecture de police

¹⁸⁷ La durée de la formation permettant l'habilitation est d'une heure pour la GMD, six heures pour le LBD, 12 heures pour le PIE et 24 heures pour les bâtons. Le présent rapport ne porte pas de jugement sur la pertinence des règles applicables aux policiers en matière de fréquence et de durée des recyclages.

Les raisons invoquées par la SDF tiennent en premier lieu au manque de FTSI. La préfecture de police souffre en effet d'un manque d'attractivité qui se traduit par une baisse continue du nombre de FTSI (ce problème général fait l'objet de développements dans la partie consacrée aux formateurs). L'autre raison tient au sous-dimensionnement des structures en Île-de-France, notamment le manque de site de manœuvres et l'absence de stand pouvant accueillir les munitions d'un calibre de 5,56 mm utilisées pour le fusil HKG36 (voir le chapitre I)¹⁸⁸.

Certains dysfonctionnements contribuent par ailleurs à aggraver la situation. Alors que l'ensemble des demandes ne peuvent être remplies, on constate ainsi que le taux de participation aux stages ouverts par la SDF est loin d'être de 100 %. Le pourcentage de « places perdues » est important, et même supérieur à celui des places perdues en formations généralistes.

Tableau n° 13 : les « places perdues » en formations TSI au sein de la préfecture de police

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de sessions	18 871	18 546	17 387	17 956	16 685	17 274
Nombre de places proposées	188 710	185 460	173 870	179 560	166 850	172 740
Nombre de participations	100 582	105 309	108 449	108 034	108 320	93 069
Places perdues	88 128	80 151	65 421	71 526	58 530	79 671
% participation/places proposées	53 %	57 %	62 %	60 %	65 %	54 %

Source : préfecture de police

Le nombre de places perdues tient parfois au calendrier des stages. C'est par exemple le cas des stages de recyclage à l'emploi des bâtons de police, organisés par la SDF en juillet 2021, au moment des congés d'été¹⁸⁹. Les contraintes locales peuvent aussi conduire l'agent ou sa hiérarchie à privilégier les missions au détriment de l'inscription à un stage. Le problème rejoint ici celui du non-respect des entraînements réglementaires.

Le manque de priorisation des demandes de formation aux armes de force intermédiaire a été relevé au sein de la DSPAP, qui rassemble près de 19 000 personnels actifs, pour les besoins en habilitations au PIE. La direction ne fixe pas de cible pour ses circonscriptions de sécurité de proximité (CSP) concernant le nombre minimal de PIE nécessaires et d'agents habilités pour accomplir correctement les missions des services, ce qui ne permet pas d'évaluer le besoin réel ni de prioriser les attributions de places en stage entre CSP. Les services spécialisés de la DSPAP, pour lesquels il existe des cibles, affichent des taux d'habilitations variables¹⁹⁰. La DOPC a établi des cibles plus précises par type d'arme, qui permettent de mesurer le décalage entre l'offre et les besoins¹⁹¹.

¹⁸⁸ Le stand de tir du Bastion, situé sous les nouveaux locaux de la DRPJ, devait permettre les tirs au HK G36. Si le piège à balles du stand de tir peut en effet accueillir des munitions de 5,56 mm, l'acoustique n'a pas été prévue en conséquence et le bruit généré ne permet pas son utilisation pour les tirs à l'arme longue. La préfecture de police utilise donc deux stands privés pour les tirs au HK G36. Elle ne dispose d'aucun site permettant des formations de nuit pour le HK G36, le fusil à pompe et les grenades. La DSPAP a conclu une convention avec l'ENP de Oissel, qui lui permet d'organiser des tirs au HK G36 pour ses unités de nuit.

¹⁸⁹ La totalité des formations a été annulée pendant deux mois et la reprise a été progressive avec respect de protocoles sanitaires stricts imposant une jauge de stagiaires à 50 %. La DGPN a prolongé la durée des habilitations aux armes de force intermédiaire jusqu'au 31 octobre 2021. L'approche de l'échéance a conduit la SDF à mettre en place cette offre de stages pendant l'été, qui a rencontré peu de succès.

¹⁹⁰ Pour les services spécialisés de la DSPAP (BAC et compagnies de sécurisation et d'intervention), les cibles sont de 100 % d'agents habilités au HK G36 et au HK UMP9 et de 80 % d'habilitations pour le LBD et le PIE. Selon la DSPAP, les taux actuels sont compris entre 25 % et 95 % selon les unités pour le HK G36 et le HK UMP9, entre 27 % et 91 % pour le LBD et le PIE.

¹⁹¹ La cible en termes d'habilitations au PIE est de 25 % de personnels formés pour les compagnies d'intervention de la DOPC. Cette cible était loin d'être atteinte au 1^{er} janvier 2021 (6 %).

Les constats formulés par la Cour en décembre 2019, dans son rapport sur la préfecture de police de Paris, apparaissent donc toujours d'actualité. L'incapacité de la SDF à couvrir les besoins en formations TSI, aggravée par la crise sanitaire, met en péril la validité des habilitations. La formation doit faire l'objet d'un plan de redressement urgent pour remédier aux dysfonctionnements constatés, définir les besoins et assurer des moyens adéquats.

L'instruction n'a pas fait ressortir le même risque pour les directions actives de la DGP. Les besoins vont néanmoins être intensifiés à brève échéance par l'arrivée de nouveaux matériels¹⁹². Il est important que les directions définissent à l'avance le nombre d'habilitations nécessaires au bon fonctionnement de chaque service, en veillant à l'homogénéité des demandes entre unités exerçant des missions similaires¹⁹³.

III - Le problème de la gestion des formateurs

A - Une absence de vision consolidée des effectifs, des modalités de recrutement, de formation et d'évaluation variables

La police nationale a fait le choix d'une formation dispensée quasi-exclusivement par des policiers, sélectionnés et formés pour être en charge de fonctions pédagogiques durant plusieurs années. Ces formateurs sont recrutés dans le cadre de mouvements de mutation et affectés au sein de la DCRFPN et de ses structures déconcentrées ou des directions actives. Ils sont répartis en quatre spécialités principales : TSI, OPJ, informatique et formateurs généralistes¹⁹⁴.

Un tableau récapitulant les effectifs de formateurs figure en annexe n° 13. Il a été établi en consolidant les données transmises séparément par la DCRFPN, l'ENSP, les directions actives et la préfecture de police dans le cadre du contrôle et en s'appuyant sur un travail de recensement des FTSI fait par l'IGPN en 2019¹⁹⁵. En effet, ni la DCRFPN, ni la DRCPN ne disposent d'une cartographie consolidée des formateurs au niveau national.

Sur un effectif d'environ 2 811 formateurs recensés en 2020, 1 071 (soit 38 %) sont rattachés à la DCRFPN, 1 434 aux directions actives (51 %) et 242 à la préfecture de police (9 %). Parmi eux, 991 (soit 35 %) sont des formateurs généralistes/OPJ/informatique et 1 797 (soit 64 %) sont des FTSI ou des moniteurs de la DCCRS¹⁹⁶. Les directions actives emploient principalement des FTSI, mais la préfecture de police et la DCSP comptent un nombre non négligeable de formateurs généralistes.

L'arrêté du 27 janvier 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la DCRFPN prévoit que la direction s'assure de la professionnalisation de l'ensemble du réseau des formateurs de la police nationale. Si le recrutement et la formation des FTSI relèvent d'un statut spécifique, commun à l'ensemble de la police nationale, les modalités de recrutement, de formation et d'évaluation des formateurs généralistes diffèrent selon leur spécialité et leur direction de rattachement (voir l'annexe n° 13).

¹⁹² À compter de 2021, la police sera progressivement équipée de nouveaux modèles de PIE.

¹⁹³ La DCSP a indiqué qu'un objectif de 100 % d'habilitations au HK G36 avait été fixé pour les BAC et les compagnies départementales d'intervention. Aucune cible prédéfinie n'existe pour le HK UMP9 ni pour les armes de force intermédiaire, la DCSP considérant qu'il appartient aux services de s'assurer d'un nombre suffisant de porteurs permettant de maintenir le potentiel opérationnel des unités.

¹⁹⁴ Dans son rapport de préfiguration sur l'Académie de police, le préfet Emmanuel Barbe a ainsi relevé que le département de langues étrangères de la DCRFPN était composé d'une dizaine de formateurs en majorité policiers, ce qui n'a pas beaucoup de sens pour ce type d'enseignement. La DCRFPN envisage un remplacement progressif de ses enseignants policiers par des non-policiers.

¹⁹⁵ IGPN, *Mission d'évaluation de la ressource en formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention*, juin 2019.

¹⁹⁶ La préfecture de police emploie également 23 moniteurs de conduite.

Ce degré variable d'exigence dans le recrutement, la formation et l'évaluation des formateurs généralistes peut apparaître préjudiciable à la construction d'une doctrine unique en matière de formation continue. Par ailleurs, l'absence de cartographie consolidée des formateurs (FTSI et généralistes) empêche la définition d'effectifs de référence par direction et par territoire et empêche aussi la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources et des compétences afin d'anticiper les besoins en formateurs, par exemple dans le domaine informatique. Enfin, il n'existe pas de cadre particulier régissant le temps de travail des formateurs au sein de la police nationale. Ceux-ci sont théoriquement soumis aux règles de temps de travail applicables aux personnels actifs, avec des aménagements selon les structures d'emploi et les spécialités. La seule règle qui semble communément appliquée est la limitation de la durée de face à face pédagogique à six heures par jour. Il en résulte des emplois du temps et des conditions d'enseignement variables pour une même spécialité.

B - Des difficultés persistantes à valoriser la mission de formateur

La fonction de formateur est peu valorisée au sein de la police nationale. De manière contre-intuitive, le retour des formateurs dans les directions d'emploi n'est pas aisé, malgré les dispositions mises en place pour le faciliter. La Cour avait déjà relevé cette difficulté, qui concerne aussi la gendarmerie, dans son précédent rapport de 2015, en recommandant de continuer à améliorer les conditions de retour des formateurs dans les services et unités opérationnels¹⁹⁷. Dans le cadre d'un audit conduit en 2020 sur la formation initiale des policiers et des gendarmes, l'IGA a réitéré cette recommandation en demandant à la DGPN de se doter d'indicateurs d'attractivité du métier de formateur et de valoriser cette fonction au sein du parcours de carrière¹⁹⁸.

La circulaire du 22 décembre 2014 prévoit pourtant que « *dans les limites de l'intérêt du service, les formateurs devront se voir proposer des postes correspondant à leurs profils et dans la zone géographique de leur choix* ». Les formateurs de la DCRFPN bénéficient d'un mouvement profilé et d'une gestion par une CAP locale spécifique (pour les formateurs du CEA) leur permettant d'obtenir plus facilement des mobilités correspondant à leurs souhaits géographiques. Outre le bonus de 100 points par année prévu dans le cadre du mouvement de mutation polyvalent du CEA¹⁹⁹, ils bénéficient d'un dispositif de retour en service actif (RSA) dans le cadre duquel ils sont autorisés à formuler des vœux d'affectation sur l'ensemble du territoire national²⁰⁰.

Le « contrat formateur » de la DCRFPN prévoit d'autres mesures destinées à faciliter leur retour en service, dont la réalisation d'entretiens de carrière formalisés à l'issue de la 3^{ème} et de la 6^{ème} année d'exercice, ainsi que l'obligation de suivre un stage de ressourcement en service opérationnel d'une semaine pendant les deux premières années, puis d'un mois à compter de la troisième année d'affectation en formation. Les policiers disposent enfin d'un droit automatique de retour dans leur service d'origine pendant la première année de leur affectation à la DCRFPN, s'il s'avère que la fonction de formateur ne leur convient pas.

¹⁹⁷ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes* (Exercices 2008 à 2013) février 2015 – Recommandation n° 9.

¹⁹⁸ IGA, *Audit relatif à l'adéquation des formations initiales en école aux besoins des forces de police et de gendarmeries nationales*, septembre 2020, recommandations n° 8 et 9.

¹⁹⁹ En application de la circulaire du 3 avril 2018 relative aux mouvements de mutation des agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale et jusqu'à concurrence de 400 points.

²⁰⁰ Le taux de satisfaction des demandes de RSA était de 78 % en 2020 et de 71 % en 2021.

En matière indemnitaire, seuls les formateurs OPJ bénéficient d'une valorisation de leur fonction, grâce à l'octroi de la prime OPJ, d'un montant de 1 296 € par an.

Malgré ces mesures incitatives, le volume global des candidatures aux fonctions de formateur à la DCRFPN est en baisse. Il est passé de 618 candidats pour 156 postes ouverts en 2017 (soit cinq candidats par poste) à 297 candidats pour 97 postes ouverts en 2021 (trois candidats par poste). Les stages de ressourcement annuel en service opérationnel sont peu suivis²⁰¹. Enfin, la durée maximale du « contrat formateur » n'est pas respectée, dans des proportions qui conduisent à s'interroger sur sa pertinence : au 31 décembre 2020, la DCRFPN comptait 281 formateurs en poste depuis plus de huit ans (soit 28 % de l'effectif total) et une centaine de formateurs ayant plus de 16 années d'ancienneté (représentant 10 % de l'effectif total)²⁰².

Par comparaison, les chargés de formation de l'ENSP, qui ne sont pas soumis à une durée maximale d'exercice, restent en moyenne six ans et dix mois sur leur poste. Entre 2015 et 2021, 91 % des enseignants de Saint-Cyr et 78 % de ceux de Cannes-Écluse ont été renouvelés. Certains formateurs, notamment à Cannes-Écluse, sont toutefois en poste depuis près de dix ans et l'attractivité des fonctions de formateur reste un enjeu important pour l'ENSP. Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance 2019-2021, l'école s'est dotée d'un indicateur de satisfaction des demandes de mutation des chargés de formation. Le pourcentage de demandes satisfaites n'était que de 18 % en 2018 et 35 % en 2019.

Le régime des formateurs de la préfecture de police et de la DCSP ne comporte pas de durée minimale ou maximale d'emploi. En outre les formateurs ne bénéficient pas de la possibilité de réintégrer leur service d'origine pendant la première année, ni du dispositif de retour en service actif prévu pour la DCRFPN. La SDF de la préfecture de police rencontre quelques difficultés à pourvoir tous ses postes de généralistes et un problème majeur dans le recrutement des FTSI (voir *infra*). L'ancienneté des formateurs est importante : au 31 décembre 2020, 27 % avaient plus de huit ans d'ancienneté et 26 % étaient en poste depuis plus de 16 ans. La DCSP n'a pas été en mesure de communiquer d'éléments relatifs à l'ancienneté de ses formateurs.

Outre la différence du niveau d'exigence entre la DCRFPN et la préfecture de police sur le recrutement et la formation pédagogique des formateurs, le « contrat formateur » n'a pas produit les effets escomptés en termes d'attractivité. La DCRFPN a indiqué travailler à son réexamen, en lien avec la DRCPN. Il conviendrait que ce travail s'accompagne d'une politique et de lignes directrices visant à mieux insérer les fonctions de formateur dans les parcours de carrière des agents de la police nationale et à renforcer les exigences relatives à la formation et à l'évaluation des formateurs de l'ENSP, des directions actives et de la préfecture de police.

Dans le cadre de la contradiction, le ministère de l'intérieur a précisé, s'agissant des formateurs et de leur suivi, que « *pour ancrer encore plus fortement la gouvernance de la formation, la création d'un véritable réseau de formateurs, ainsi que la création d'un centre de formation pour ces derniers [étaient] envisagées* ».

²⁰¹ Les lettres de mission adressées aux DZRFNP pour 2021 font état d'un taux d'organisation des stages en métropole compris entre 4 % et 23 % en 2020 selon les zones.

²⁰² L'arrêté du 10 juillet 2014 prévoyait une période transitoire de quatre ans, les formateurs en poste depuis quatre ans ou plus disposant donc de quatre années supplémentaires pour organiser leur reclassement.

C - La baisse d'attractivité du métier de formateur aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI)

Le statut des FTSI relève de dispositions particulières, fixées par une circulaire du 22 mai 2018, qui a rénové le système de recrutement, de formation initiale et d'emploi de ces formateurs intervenant dans un domaine très technique (voir l'annexe n° 13). La qualification de FTSI s'est substituée à celle d'« animateur en activités physiques et professionnelles », qui regroupait depuis les années 2000 les anciennes fonctions de « moniteur de tir » et d'« animateur sportif »²⁰³.

La mise en œuvre des enseignements à l'usage des armes, aux pratiques professionnelles en intervention (PPI), au développement de la condition physique opérationnelle (DCPO) et aux stratégies d'interventions, relève de la compétence exclusive des FTSI, qui assurent de ce fait un nombre de plus en plus large de formations²⁰⁴. L'augmentation de la taille des promotions d'élèves, le renforcement de l'équipement des policiers en armes et la lutte contre la menace terroriste génèrent un besoin accru de FTSI dans toutes les directions. En parallèle, cette spécialité connaît un déficit d'attractivité qui varie selon les services d'affectation proposés. Une proportion importante de postes ouverts reste vacants chaque année.

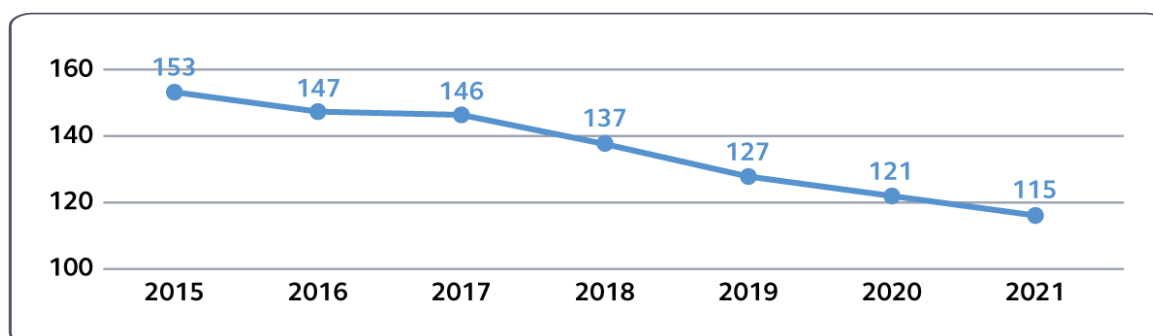
Tableau n° 14 : part de postes de FTSI ouverts sans candidats en 2020 (DGNP)

	DCRFPN	DCCRS	DCSP	DCPAF	DCPJ	ENSP
Nombre de lignes ouvertes	12	43	32	11	9	1
Nombre de lignes sans candidat	5	30	12	5	1	0
% des postes restés vacants	41,7 %	69,8 %	37,5 %	45,5 %	11,1 %	0 %

Source : DCRFPN

Le recrutement s'effectuant à partir d'un vivier limité, les directions sont susceptibles de se faire concurrence entre elles. Certaines, comme la DCSP, sont réputées offrir de meilleures conditions de travail. La sous-direction de la formation (SDF) de la préfecture de police souffre ainsi d'un fort déficit d'attractivité, comme en atteste la baisse de ses effectifs depuis 2015.

Graphique n° 16 : évolution du nombre de FTSI au sein de la SDF de la préfecture de police



Source : Cour des comptes, d'après données préfecture de police –*Mai 2021

²⁰³ Circulaire du 22 mai 2018 relative à la sélection, la formation et l'emploi des formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI), qui a remplacé la circulaire du 28 août 2000.

²⁰⁴ Elles s'étendent au secourisme, aux formations au « maintien de l'ordre » des unités non spécialisées et à l'encadrement des épreuves sportives de recrutement des élèves gardiens de la paix.

Avec un ratio d'un FTSI pour 235 personnels à former en 2021 et une cible d'un pour 120, elle accuse un déficit de 130 FTSI. La campagne de communication interne lancée en 2019 et l'organisation de stages de préparation aux tests de présélection n'ont pas permis d'inverser cette tendance. La DCSP, qui est dans une situation moins tendue, retient un ratio cible d'un FTSI à temps complet pour 100 agents à former et affiche un déficit de 36 FTSI. La majorité des FTSI affectés au sein de la DCSP exercent leurs missions à temps plein, au sein des centres départementaux des stages et de la formation (CDSF), mais ils peuvent être sollicités pour participer à des missions opérationnelles sensibles. La DCCRS et la DCPJ ne semblent pas connaître les mêmes problèmes d'attractivité. Leur modèle repose plutôt sur l'immersion au sein des services opérationnels et sur l'exercice de la mission de formateur à temps partiel.

La situation problématique dans laquelle se trouve la préfecture de police conduit à s'interroger sur le choix qui a été fait de mutualiser la plupart des FTSI au sein de la SDF. La mutualisation des formateurs et des infrastructures devait logiquement assurer une gestion plus efficiente et équitable de l'offre de formation. Pour les formateurs généralistes, cette organisation a permis d'éviter les doublons et d'avoir un interlocuteur unique. Il apparaît également indispensable d'assurer une gestion mutualisée des infrastructures d'entraînement, peu nombreuses et très sollicitées en région parisienne. Mais pour les FTSI, l'objectif d'efficience semble mis à mal par la faible attractivité des conditions de travail des formateurs, déconnectés des services opérationnels et dont l'activité est monopolisée par les tirs réglementaires et les recyclages, vécus comme du travail répétitif et peu valorisant.

Les demandes des directions actives de la préfecture de police vont vers la réactivation des formations sur site, permettant une meilleure adéquation aux besoins spécifiques des services et une souplesse obérant moins leur capacité opérationnelle. Les unités spécialisées qui ont conservé leurs propres FTSI (voir l'annexe n° 13) sont satisfaites de cette situation. Les FTSI participent aux missions de l'unité et le maintien du lien avec l'opérationnel semble être un facteur de crédibilité et d'attractivité²⁰⁵. Le risque de cette immersion, s'il n'y a pas une coordination étroite avec le service chargé de la formation, est que les missions opérationnelles assurées par les FTSI prennent le pas sur leur temps d'enseignement.

La formation initiale est le second secteur le plus déficitaire en FTSI. La DCRFPN peine à en recruter dans ses écoles, notamment dans les zones Ouest (ENP de Oissel) et Sud (ENP de Nîmes). La direction affichait ainsi 71 postes de FTSI vacants au 31 décembre 2020. L'augmentation du nombre d'élèves accroît la charge de travail pesant sur les formateurs et crée un cercle vicieux, incitant les FTSI à postuler plutôt dans des structures de formation continue, dont les conditions de travail sont réputées meilleures, sauf en région parisienne.

La DGPN a pris tardivement la mesure du risque que représente la pénurie de FTSI. Face à la saturation des structures de formation initiale, plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans l'urgence en 2021²⁰⁶. Des propositions sont à l'étude visant, d'une part, à augmenter le

²⁰⁵ La DSPAP, qui réclame une plus grande autonomie dans la réalisation de ses entraînements, a obtenu en juillet 2020 que les FTSI affectés dans ses unités de nuit puissent assurer seuls la formation de leurs collègues.

²⁰⁶ La circulaire du 7 mai 2021 relative aux mouvements de mutation des gardiens de la paix prévoit la diffusion annuelle d'un appel ponctuel à candidatures spécifique aux FTSI pour l'ensemble des directions, en plus des deux mouvements profilés annuels. Le 15 juillet 2021, un appel ponctuel à candidatures exclusivement dédié à la DCRFPN a été ouvert. Lancé trop tôt et en plein été, il s'est soldé par un échec : sur 77 postes proposés, seules 23 candidatures ont été reçues et 14 ont été retenues. Un appel à candidatures national a été diffusé en septembre, pour lequel 359 postes ont été ouverts, toutes directions confondues, pour une prise de poste en janvier 2022.

volume de candidats aux fonctions de FTSI et, d'autre part, à encourager le maintien des FTSI dans leurs fonctions de formateur. Parmi elles figure l'augmentation des points attribués aux FTSI pour la prise en compte des demandes de mutation. Si cette solution mérite d'être explorée, en revanche la valorisation de la mission de formateur à travers l'augmentation de la prime de résultats exceptionnels, inscrite dans le PLF 2022, ne peut pas être un levier pérenne pour les FTSI, dans la mesure où cette prime vise à récompenser des résultats et non à reconnaître l'exercice continu d'une spécialité²⁰⁷.

Pour la formation initiale, une autre solution a consisté à créer en 2021 une fonction de « moniteurs de tir » qui, sans avoir l'éventail de compétences des FTSI, pourront assurer les cours de tir à l'arme de poing dans les écoles. Les écoles de police commencent également à former des formateurs généralistes à l'enseignement du secourisme pour décharger les FTSI de cette tâche. On voit ainsi se dessiner un mouvement inverse de celui qui avait conduit à rassembler les spécialités de moniteur de tir et d'animateur sportif sous un statut unique.

Outre la poursuite d'un plan de recrutement de formateurs supplémentaires, le réexamen des missions confiées aux FTSI et de l'organisation des entraînements en formation continue semble d'autant plus nécessaire que, parmi les annonces faites lors de la clôture du « Beauvau de la sécurité », figure l'augmentation du temps de formation continue des policiers de 50 %, impliquant une capacité à assurer un plan de formation continue renforcé tout en rallongeant la scolarité des élèves.

La Cour recommande que ce travail intègre les points suivants :

- La finalisation de la cartographie des postes de FTSI, lancée en 2019 mais qui n'a pas abouti. L'établissement de cette cartographie devrait revenir à la DCRFPN²⁰⁸ et être étendue à tous les formateurs de la police. L'emploi de ratios d'encadrement distincts pour évaluer les besoins de la préfecture de police et de la DCSP ne semble pas fondé, même s'il est normal que plusieurs ratios puissent être établis dans chaque direction pour prendre en compte les besoins des unités spécialisées ;

- L'examen de toutes les possibilités permettant d'augmenter le nombre de formateurs, y compris le recours à des formateurs extérieurs pour certains enseignements (sport, secourisme...) ;

- Un meilleur équilibre entre le besoin de disposer de centres mutualisés et l'augmentation des possibilités d'entraînement sur site au plus près des services. Certaines unités visitées lors du contrôle ont ainsi suggéré que les FTSI se déplacent davantage pour organiser des stages sur place, ce qui suppose un nombre de formateurs suffisant. Une autre piste serait d'instituer des référents habilités à assurer certains entraînements auprès de leurs collègues tout en conservant des fonctions opérationnelles, sur le modèle de la DCCRS. Ces référents pourraient constituer un réseau coordonné et formé par les DZRFNP, de façon à assurer le respect des doctrines élaborées au niveau national ;

²⁰⁷ Une enveloppe de 2 M€ supplémentaires de PRE est inscrite au PLF 2022 pour la « valorisation des missions exposées et des formateurs ». L'attribution de la PRE est encadrée par le décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 modifié, qui prévoit dans son article 2 que la PRE peut être attribuée aux personnels actifs à titre collectif « *en fonction des résultats mesurés à partir d'indicateurs définis par le ministre de l'intérieur* » ou à titre individuel à raison de la qualité des services rendus ou de la participation à un événement exceptionnel au plan national.

²⁰⁸ En cohérence avec une recommandation formulée par l'IGPN dans son rapport sur la *Mission d'évaluation de la ressource en formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention* (juin 2019).

- Le maintien des formateurs au plus près des services n'exclut pas un rôle de coordination renforcé de la DCRFPN dans le cadre des futures directions départementales de la police nationale (DDPN), afin de veiller au respect du volume minimal de 90 heures d'enseignement annuel prévu par la circulaire du 22 mai 2018 pour les FTSI et d'organiser certaines mutualisations lorsque cela est pertinent²⁰⁹.

Dans le cadre de la contradiction, le ministère de l'intérieur a signalé qu'un travail de cartographie des postes FTSI avait été entrepris par la préfecture de police. Son retour d'expériences pourrait être utile pour déployer une cartographie rapidement, cette mission « *devant néanmoins revenir à la DCRFPN, qui ne dispose pas, pour l'heure, d'un outil RH lui permettant de réaliser cette action* ».

En outre, au regard des difficultés de recrutement des FTSI et de la nécessité d'augmenter le volume de la formation continue, la DGPN fait valoir un certain nombre de pistes. Elle envisage ainsi cinq dispositifs pour atténuer la pression qui s'exerce sur les FTSI afin de leur permettre de se concentrer sur leur cœur de métier : la formation initiale au tir, la condition physique en formation initiale, le secourisme, la détection des talents et des compétences particulières (informatique, langues, STAPS), l'organisation des épreuves sportives de recrutement des gardiens de la paix. Elle précise que certaines de ces formations, hors « cœur de métier », pourraient être réalisées par des formateurs extérieurs à la police nationale.

IV - Une formation continue qui présente de nombreuses fragilités

A - Une montée en puissance de l'e-formation qui doit être mieux coordonnée

La formation à distance repose sur la mise à disposition de ressources pédagogiques (textes, vidéos ou modules auto-formatifs), que l'apprenant doit consulter à distance. Elles peuvent s'accompagner d'activités permettant au stagiaire de vérifier sa bonne compréhension de ces ressources, de s'évaluer et de permettre à l'organisateur de la session de vérifier l'acquisition des compétences.

La DCRFPN a mis en place une politique ambitieuse de formation à distance, accélérée par la nécessité d'assurer la continuité des formations dans le contexte de la crise sanitaire. Toutes les formations mixtes (avec ou sans face à face pédagogique) et à distance (sans face à face pédagogique) sont référencées dans « Dialogue 2 Formation » et hébergées sur le « e-campus » de la police nationale. Un tableau de bord individuel permet à chaque agent d'avoir accès à la progression des formations auxquelles il est inscrit. Le volet digital est désormais intégré dans la formation des formateurs dispensée par la sous-direction des méthodes et de l'appui de la DCRFPN.

²⁰⁹ Dans le cadre de l'audit conduit par l'IGPN en 2019, la DCCRS avait suggéré que certaines habilitations nécessitant plusieurs jours de formation, comme l'habilitation aux bâtons de police, soit mutualisée.

Au 31 décembre 2019, la plateforme e-campus comptait 78 926 inscrits et proposait 410 formations, soit une progression de 19,5 % par rapport à l'année précédente²¹⁰. Le nombre d'inscrits serait aujourd'hui de 125 000. En 2020, le e-campus a généré 75 000 JFF, soit 12 % du total des journées de formation continue. Les formations en ligne les plus suivies sont la procédure pénale numérique, agir pour prévenir le suicide et ses conséquences, diversité et égalité, maintien de l'ordre, base téléphonie mobile, formation OPJ, remise à niveau investigateur en cybercriminalité et usages des armes. Selon la DGPN²¹¹, la mise à disposition, au sein des services, de salles informatiques dédiées à la e-formation, permettrait d'encourager le recours aux formations digitales pendant les vacances des agents tout en permettant une responsabilité effective du chef de service en la matière.

Malgré ses avantages, en particulier budgétaires, la bascule vers un enseignement entièrement à distance semble exclue au regard de la nature de la matière « police ». Les interactions humaines restent fondamentales à la fois pour la qualité de l'enseignement proprement dite mais également pour le maintien de l'esprit de groupe. L'évolution se fait donc vers un enseignement mixte (présentiel et distanciel) permettant d'optimiser le temps de présence, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le cadre du module OPJ.

Selon la DCRFPN²¹², les effets du développement de la e-formation et ses résultats nécessitent d'être mieux appréciés et il existe encore des réticences à son utilisation, notamment parmi les stagiaires issus du CEA. L'« illectronisme » d'un certain nombre de gardiens et le manque d'ordinateurs portables individuels, révélés en formation initiale lors de la bascule forcée vers l'enseignement à distance liée à la crise sanitaire en 2020, ne doit pas être sous-estimé²¹³.

Il convient également de noter que l'ENSP a fait le choix de créer son propre campus électronique, distinct du e-campus de la DCRFPN. L'application utilisée par l'ENSP pour la conception de ses formations initiales et continues, intitulée Moodle, est une plate-forme open source d'apprentissage. La gendarmerie s'appuie quant à elle sur une troisième plateforme d'enseignement numérique qui lui est propre, appelée GendForm 3.0.

Les élèves commissaires et officiers ont un accès ouvert sur les deux portails. Certains modules développés par l'ENSP ont par ailleurs été diffusés à l'attention des gardiens de la paix sur le portail e-campus, comme ceux portant sur la prévention du suicide ou la laïcité. L'absence d'outils et de stratégie communs est toutefois dommageable et ne peut que freiner le partage potentiellement intéressant de contenus, de ressources et de méthodes.

²¹⁰ Ministère de l'intérieur, Bilan social 2019, Septembre 2021.

²¹¹ DGPN, Réponse au rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes, 26 janvier 2022.

²¹² Entretien avec Philippe Lutz, DCRFPN, 14 octobre 2021.

²¹³ Cf. chapitre sur la formation initiale.

B - Une formation continue que police et gendarmerie ne souhaitent pas mutualiser

Le précédent rapport de la Cour²¹⁴ constatait les résultats modestes des efforts de mutualisation de la formation continue entre les deux forces de sécurité intérieure et le peu d'appétence de part et d'autre pour cette démarche. Ce constat reste valable, au-delà des insuffisances en la matière dans les domaines du maintien de l'ordre et de la formation OPJ évoquées précédemment et malgré un plan désormais ministériel des formations, censé développer les mutualisations. Le dernier bilan social en date du ministère de l'intérieur affiche un optimisme certain et liste, mais sans précisions de volume, les domaines faisant l'objet de mutualisation ou de participation commune²¹⁵.

Dans les faits, ces coopérations demeurent marginales. La plus aboutie est la formation commune de référent-sûreté, impliquant un encadrement et des formateurs issus des deux forces de sécurité. Elle a été créée en 2007 au Centre national d'études et de formation de la police nationale à Oissel. Des cadres détachés de la gendarmerie nationale participent aux sessions et, depuis 2016, cette formation est conduite, sur le site de Cannes-Écluse de l'ENSP, par une équipe pédagogique mixte de policiers et de gendarmes. Elle concerne toutefois un faible volume d'agents²¹⁶. La formation des personnels des deux forces en charge de la sensibilisation anti-drogue est également assurée chaque année à Clermont-Ferrand par la DCRFPN. S'agissant de la certification des titres professionnels, la coopération entre les deux forces est systématiquement recherchée et s'incarne dans 14 titres mutualisés, sur les 23 enregistrés par la gendarmerie.

Les formations mutualisées ne semblent toutefois pas avoir vocation à se développer substantiellement, malgré quelques projets émergents²¹⁷, l'intention affichée dans les documents du ministère de l'intérieur et l'intérêt opérationnel qu'il pourrait y avoir à le faire (cf. 3.2.4.).

La DCRFPN, identifiée comme chef de file pour la e-formation et l'enseignement des langues, dit par exemple ignorer les domaines que la gendarmerie pilote. Les perspectives d'une supervision des formations cyber par la gendarmerie ou de celles relatives à la police technique et scientifique par la police nationale (du fait de sa responsabilité du service central de la PTS mis en place au 1^{er} janvier 2021) ne sont pas évoquées.

Les interlocuteurs de la police nationale rencontrés dans le cadre du contrôle, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, sont unanimes sur leur méconnaissance de l'offre de formation continue de la gendarmerie et reconnaissent ne jamais avoir cherché à avoir de contacts avec leurs homologues. La DCRFPN indique enfin ne pas avoir accès aux informations relatives aux formations délivrées par la gendarmerie et ne pas effectuer de comparaisons²¹⁸.

Au niveau local, les CRF peuvent organiser des formations effectivement ouvertes aux gendarmes, mais elles restent extrêmement marginales en volume et se concentrent sur des thématiques majoritairement relatives aux contrôles : contrôle routier, des débits de boisson, des VTC, etc. La DCRFPN a pourtant demandé à ses DZ, à travers les lettres de cadrage annuelles, de développer les formations partagées et les partenariats innovants avec d'autres administrations.

²¹⁴ Cour des comptes, *Le recrutement et la formation des policiers et des gendarmes*, Exercices 2008 à 2013, observations définitives, février 2015.

²¹⁵ Ministère de l'intérieur, Bilan social 2019, Septembre 2021.

²¹⁶ 30 gendarmes formés en 2021.

²¹⁷ Comme, en 2020, un projet de formation commune sur la saisie des avoirs criminels suite à la mise en place de l'office anti-stupéfiant (OFAST).

²¹⁸ DGPN, Réponse au questionnaire n° 1 de la Cour des comptes, juin 2021.

C - Des évaluations à renforcer

L'évaluation de la formation continue est très majoritairement réalisée à chaud, c'est-à-dire à l'issue de la formation. Les résultats de ces évaluations de satisfaction sont ensuite partagés, avec les structures de formation de la DCRFPN, sur une plateforme collaborative.

Les structures déconcentrées de la DZRFPN n'effectuent pas d'évaluation à froid auprès des supérieurs hiérarchiques des agents formés, estimant en creux que l'absence de critique sur la formation considérée est une validation des acquis des stagiaires. Ces évaluations différées auraient donc plutôt vocation à être réalisées par les DISA. Or il apparaît que dans ces dernières, l'évaluation à chaud n'est pas toujours réalisée, certaines directions rencontrées ayant indiqué aux rapporteurs préférer s'appuyer sur un critère « pragmatique », à savoir le succès (en termes de remplissage des places proposées) de la formation suivante sur le même thème.

Une obligation systématique d'évaluation différée pèse sur les chefs de service²¹⁹, dans le cadre de l'entretien annuel. Toutefois, la remontée et le traitement de ces évaluations n'a jamais été évoquée par la DCRFPN, qui réalise néanmoins des évaluations à froid, auprès des stagiaires et non de leurs chefs de service, sur les connaissances et la mise en pratique de acquis de certaines formations²²⁰, sans que cette démarche ne soit généralisée à ce stade.

D - Diminuer la priorité de l'opérationnel et rapprocher la formation des agents

1 - La priorité de l'opérationnel sur la formation continue

Le principal frein à la formation continue, identifié unanimement par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, est le primat de l'opérationnel, y compris sur les modules obligatoires comme l'entraînement au tir. Les DISA sont soumises à une pression qui n'est pas celle de la formation de leurs agents.

La priorisation des activités opérationnelles s'exerce aussi bien, consciemment ou non, en amont de la demande de formation, notamment par le biais de l'absence de diffusion de l'information sur les stages ouverts, qu'en aval, lorsque les nécessités de service sont invoquées pour s'opposer à un départ en formation.

Toutefois, là-encore, la quantification de cette priorisation en nombre de jours de formation continue non réalisés n'est pas aisée, les places dites « perdues » en formation à l'ouverture d'une session n'étant pas systématiquement comptabilisées ou remontées, ou même liées à des contraintes opérationnelles. De même, les sessions de tir ou de formation aux TSI organisées par les échelons départementaux des DISA et annulées ne sont pas tracées.

Ainsi, et malgré les taux importants de non réalisation des formations/entraînements obligatoires, seule la voie de la « formation continuée », c'est-à-dire continue et obligatoire, semble pouvoir remettre la formation au cœur des priorités, si possible en instaurant des périodes d'immobilisation dédiées à cette activité, à l'instar de qui est pratiqué au sein de la DCCRS.

²¹⁹ L'article 113-15 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale prévoit en effet que les chefs de service « dressent un bilan qui met en évidence les aspects quantitatifs, mais surtout les effets qualitatifs de la formation, l'évaluation différée étant systématiquement pratiquée ».

²²⁰ Pour la formation « primo-intervenant en cybercriminalité » sur une période de quatre ans par exemple.

En Italie, une formation continue rendue obligatoire

En Italie, le directeur général de la sécurité publique et chef de la police édicte une circulaire définissant un nombre de jours annuels d'entraînement ou formation continue par policier. L'édition 2021 fixe par exemple ce nombre de jours à douze :

- Trois jours, si possible consécutifs, à destination de l'ensemble du personnel, consacrés à l'approfondissement de trois thèmes d'intérêt général ;
- Trois jours pour traiter de thèmes d'intérêt local et suivre les évolutions juridiques intéressant le métier ;
- Trois jours d'exercices au tir, comprenant des scénarios opérationnels réalistes ;
- Trois jours d'instruction sur les techniques opérationnelles, dont l'un peut s'effectuer à distance.

Afin de s'assurer du bon suivi de ce programme d'instruction, les questeurs (équivalents des DDPN) envoient régulièrement des comptes rendus formalisés à l'échelon central, où ils dressent un bilan statistique, signalent les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la circulaire annuelle et formulent des propositions d'amélioration pour le cycle d'instruction suivant.

2 - Une formation à rapprocher des agents

Les organisations syndicales rencontrées dans le cadre de l'enquête ont également pointé comme facteur désincitant les questions d'hébergement et de remboursement de frais (montants et délais), ce qui invite à poursuivre la démarche de réalisation de formations adaptées aux besoins spécifiques au plus près des agents.

Les initiatives en ce sens sont ainsi promues par la DCRFPN, qui a assuré la valorisation de certaines d'entre elles, comme la personnalisation des formations des unités d'intervention en police secours par le CDSF du Val d'Oise, dans sa démarche de prix de l'innovation²²¹. Fondée sur l'observation d'une brigade par un FTSI, celle-ci consiste en une formation de trois heures réalisée pour cette brigade sur site. En 2019, dix sessions ont été réalisées sur ce modèle puis deux en 2020 et deux en 2021. Toutefois, selon la DCSP, si ce dispositif est très intéressant « *il reste difficile à mettre en œuvre au regard du manque de disponibilité des FTSI (majoritairement occupés par les formations obligatoires) et des effectifs* ».

Une attention est portée à ce sujet par les CRF, qui délocalisent certaines formations en fonction du lieu d'affectation des stagiaires, pour des raisons budgétaires mais également afin de lever l'obstacle que constitue la nécessité de se déplacer. Cette formation au plus près des agents présente également comme bénéfice de pouvoir travailler avec des équipes constituées, et donc notamment sur la cohérence d'une intervention impliquant un collectif. Toutefois, ce système, qui nécessite la mise à disposition de locaux dédiés à la formation continue dans les services, fait alors peser une contrainte de mobilité sur les formateurs, qui l'accepteront d'autant mieux que leur fonction est réellement reconnue.

3 - Une implication nécessaire de la hiérarchie

La formation continue reste peu valorisée dans le déroulement de carrière, hormis à travers le système des formations statutaires obligatoires. Le fait même que l'absence d'entraînement au tir ou de formation annuelle aux TSI, pourtant obligatoires, soit aussi important et sans conséquence, ne peut que contribuer à cette absence de reconnaissance.

²²¹ DCRFPN, Prix de l'innovation – Répertoire 2019 des innovations et des bonnes pratiques du recrutement et de la formation de la police nationale.

Les formations proposées aux policiers sont, à de très rares exceptions près²²², non qualifiantes ou diplômantes, alors que les gendarmes ont, pour ce qui les concerne, accès à des formations reconnues par des diplômes d'État ou des brevets supérieurs²²³.

Les cadres eux-mêmes sont peu incités à favoriser la démarche de formation pour les agents placés sous leur responsabilité fonctionnelle. Lors de son audition devant la Cour, le directeur général de la police nationale a ainsi souligné la nécessité de réformer les modalités d'évaluation des chefs de service, commissaires et officiers, pour mieux y intégrer le domaine de la formation.

Si certains interlocuteurs ont évoqué le possible lien entre une partie de l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP) des commissaires et la réalisation des trois séances annuelles de tir des agents affectés dans leur service, les textes laissent à l'évaluateur le champ libre pour ce qui concerne les critères pris en compte dans le cadre de la détermination de la part prenant en compte les résultats de la procédure d'évaluation individuelle²²⁴. L'obligation réglementaire de lier une partie de cette part *a minima* au taux de réalisation des formations obligatoires pourrait être utilement étudié.

Ainsi, le respect des objectifs de formation continue doit être mieux intégré dans l'évaluation des subordonnés par les encadrants. Par ailleurs, l'atteinte ou non de ces objectifs pourrait être, pour les cadres, un critère pris en compte dans le calcul de la part variable de leur rémunération.

E - Une faible anticipation des compétences attendues

Dans le cadre de la démarche d'analyse des risques Amaris, qui s'appuie sur les remontées des directions opérationnelles (voir l'annexe n° 14), les DISA et la préfecture de police identifient en particulier l'érosion des compétences ou savoir-faire métier comme étant le risque le plus critique, toutes catégories confondues. L'insuffisance ou l'inadéquation de la formation continue, en 9^{ème} position sur 63, est également un risque à forte criticité.

Par surcroît, cette anticipation n'est pas systématiquement structurée dans les DISA²²⁵. Par exemple, la SDF de la préfecture de police estime ne pas être en capacité d'anticiper des nouvelles compétences nécessaires à la police de demain, du fait de l'obligation de gestion de l'urgence, dans une logique d'action-réaction.

Le mode d'élaboration du plan national de formation ne facilite pas ce travail sur l'identification des compétences futures. À l'issue de la période des entretiens de formation, les correspondants formation des DISA procèdent au recensement des besoins et analysent cette remontée, en tenant compte, comme le rappelle la fiche technique de la DCRFPN à ce sujet, du « principe de réalité », à savoir que les chefs de service doivent pouvoir envoyer en stage le nombre d'agents à former qu'ils indiquent dans le recensement. Cette « injonction », pour justifiée qu'elle soit, conduit mécaniquement les chefs de service à se concentrer sur leurs besoins immédiats.

²²² Préparation au certificat d'aptitude théorique de télépilote de drone ou formateur de la police nationale.

²²³ MBA spécialisé en management de la sécurité, diplômes d'état de moniteur de ski alpin ou de spéléologie, diplôme de technicien des systèmes d'information et de communication, brevet supérieur de spécialiste en intelligence artificielle (pour les militaires des corps de soutien)

²²⁴ Décret n°2010-1102 du 21 septembre 2010 portant création d'une indemnité de responsabilité et de performance allouée aux fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale à certains emplois des services actifs de la police nationale et de la préfecture de police.

²²⁵ La DGPN a par exemple estimé, dans sa réponse en date du 26 janvier 2022 aux observations provisoires de la Cour des comptes, qu'il serait souhaitable que les chefs de service dressent un bilan de compétences global de leur service et établissent un dialogue de gestion spécifique avec leur directeur, dans le cadre d'une démarche qui pourrait être formalisée par un contrat d'objectif spécifique engageant les deux parties.

Toutefois, dans certains domaines particuliers, il existe une logique de déploiement des formations en lien avec les compétences attendues des agents et comprenant diverses trajectoires et niveaux de compétences. On peut citer le domaine de la cybercriminalité, qui a fait l'objet de réflexions nourries autour de la nécessaire professionnalisation des effectifs dédiés à ce type d'investigation²²⁶.

Le peu de partage de réflexions et d'anticipation de l'ENSP avec la DCRFPN ne facilitent pas le développement de capacités d'anticipation des nouvelles compétences et, partant, des nouveaux besoins en matière de formation continue.

Cette situation est renforcée par deux facteurs : l'habitude structurelle d'agir en réaction et le caractère « endogamique » de l'ensemble de la chaîne de la formation, conçue et mise en œuvre par des policiers²²⁷, avec une faible ouverture sur l'extérieur²²⁸. Dans ce dernier domaine, un choix différent a été fait par d'autres pays, comme le Royaume-Uni où la majorité des personnes impliquées dans leur formation sont extérieures aux forces de police.

Le département de recherche de l'ENSP

L'existence à l'ENSP d'un centre de recherche est un atout en faveur de la qualité de la formation qu'elle dispense. Il place l'école au même rang que la plupart des écoles du service public qui disposent de leurs propres partenariats universitaires. C'est aussi un avantage pour la police nationale, dont les directions actives sont les principales bénéficiaires des projets de recherche.

Certaines limites sont toutefois à relever. D'une part, la recherche à l'ENSP se veut « d'intérêt opérationnel », c'est-à-dire avec une transposabilité immédiate de ses résultats dans les pratiques professionnelles des policiers. Il n'existe pourtant à ce jour aucun indicateur de réutilisation de ces résultats, de sorte que l'ENSP ne mesure pas l'utilité de la recherche qu'elle conduit, dont la visibilité est faible et qui apparait *in fine* peu sollicitée par les DISA, à l'exception notable de la DCSP. D'autre part, des synergies semblent pouvoir être exploitées avec des entités proches qui effectuent un travail similaire, comme le centre de recherche de l'école des officiers de gendarmerie (CREOGN)²²⁹ ou l'Institut des hautes-études du ministère de l'intérieur (IHEMI).

Enfin, le caractère opérationnel de la recherche à l'ENSP, qui est pleinement assumé et se traduit par la prédominance des directions actives parmi les partenaires et les commanditaires de projets²³⁰, empêche le déploiement d'une recherche critique de la police. Le centre de recherche de l'ENSP n'est pas un lieu où les pratiques policières sont questionnées et où l'institution se remet en question, à l'inverse de la pratique dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni (et son *College of policing*) ou les Pays-Bas (doté d'une Académie de police), où existe un organisme intermédiaire entre ministère et opérateur de formation.

²²⁶ Trois trajectoires ont été définies : les investigations Internet, les investigations techniques et les investigations en téléphonie. Chacune d'elles comprend un niveau de base, un niveau intermédiaire et un niveau avancé/spécialisé. Dans la trajectoire investigations Internet, on pourra notamment retrouver, dans le niveau intermédiaire, la formation « Anonymat, Darknets et monnaies virtuelles » ou, dans le niveau avancé, l'élaboration en cours d'une formation sur la cryptomonnaie qui s'adresse à un public d'enquêteurs déjà très aguerri.

²²⁷ Alors que de nombreux enseignements (par exemple en langues, sports ou même techniques d'intervention) pourraient être dispensés par des intervenants non policiers.

²²⁸ La police fait très rarement appel à des acteurs extérieurs lorsqu'il s'agit d'interroger ses pratiques. Dans le cadre du Beauvau de la sécurité, seuls des élus ont été associés au groupe de travail sur le lien entre les forces de sécurité et la population.

²²⁹ Dans sa réponse en date du 16 janvier 2022, la DGGN a précisé qu'« une nouvelle stratégie vis-à-vis du monde de la recherche [était] en cours de finalisation. Elle vise à créer des synergies au sein du ministère de l'intérieur pour coordonner les efforts et développer concrètement les liens tissés avec les universités et les écoles partenaires, en particulier avec HEC, Paris II Assas, EISTI, le CNAM, Paris V, Gustave Eiffel, etc. »

²³⁰ L'ENSP estime ainsi que près de 70 % des commandes proviennent des directions actives.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La formation continue regroupe des formations de différentes natures (obligatoire, promotionnelle, statutaire, etc.) et poursuit plusieurs objectifs, conduisant à la définition de trop nombreuses priorités. Elle apparaît à l'image de la police nationale : soumise aux injonctions opérationnelles et à la gestion de l'urgence, et segmentée à la fois entre directions d'emploi et corps.

L'élaboration d'un plan annuel de formation piloté par la DCRFPN et ses directions zonales, en coordination avec les directions d'emploi, a permis d'améliorer le recueil des besoins. L'équilibre reste cependant délicat entre l'organisation des formations prioritaires, l'anticipation et le développement de nouvelles compétences, la réponse aux demandes individuelles et la prise en compte des besoins immédiats des services. L'offre de formation qui en résulte est abondante mais il existe un décalage entre, d'une part, des formations prioritaires, comme les formations à la déontologie, qui ne suscitent pas toujours assez d'inscriptions et, d'autre part, des secteurs en tension où la formation est insuffisante.

Les techniques et la sécurité en intervention, socle de compétence du policier, nécessitent un recyclage annuel obligatoire, qui est loin d'être effectif pour l'ensemble des agents. Les raisons en sont multiples et proviennent à la fois d'un manque de formateurs et d'infrastructures (en particulier en région parisienne), d'une difficulté de certains services à quantifier et prioriser les besoins concernant les habilitations aux armes et de la primauté générale de l'opérationnel sur le temps de formation. Cette situation, porteuse d'un risque majeur d'érosion des compétences, appelle la mise en œuvre d'un plan d'action dans les plus brefs délais.

Des efforts ont en revanche été faits très récemment sur la formation des OPJ et sur la diffusion plus large des formations au maintien de l'ordre pour répondre à l'évolution de l'activité des unités de police non spécialisées. La formation au management est essentiellement réalisée dans le cadre des stages relevant des obligations statutaires imposées dans les différents corps et ne constitue pas une priorité dans les demandes exprimées par les agents concernés, malgré la mise en place d'une formation expérimentale ouverte aux trois corps.

La fonction de formateur manque d'attractivité avec pour conséquences un recrutement qui ne répond pas au besoin et, de fait, une mise en tension de l'ensemble des capacités humaines de formation, qu'elles soient généralistes ou TSI. Elle mérite d'être mieux insérée dans le parcours de carrière des agents de la police nationale, de même que les exigences de recrutement, de formation et d'évaluation gagneraient être harmonisées et renforcées. Le positionnement des formateurs demeure également un sujet, les directions opérationnelles revendiquant de la latitude et des moyens propres leur permettant, à l'instar de la DCCRS, de prendre en compte leurs spécificités. Quelles que soient les options retenues en la matière pour les futures DDPN, la pénurie avérée de FTSI nécessite de finaliser la cartographie des besoins en formateurs, de mettre en place des solutions visant à rendre le métier plus attractif et d'organiser les entraînements obligatoires au plus près des agents, y compris en recourant à des formateurs extérieurs.

La formation continue présente enfin des fragilités, appelant à un développement mieux coordonné de l'e-formation et à la mise en œuvre de solutions pour sanctuariser le temps de formation dans le temps de travail des agents, impliquer les supérieurs hiérarchiques, et rendre la formation plus attractive.

Son pilotage et sa mise en œuvre assurés quasi-exclusivement par des policiers est un frein à l'innovation, d'autant plus inexplicable que la diversité reconnue des approches et des compétences des deux forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) est un facteur potentiel d'ouverture, encouragé au niveau du secrétariat général du ministère de l'intérieur mais peu effectif en pratique.

Dès lors la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. Développer des formations communes aux gendarmes et aux policiers en matière de maintien de l'ordre (DGPN, DGGN, préfecture de police).*
- 8. Mettre en œuvre un plan d'action en urgence pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'organisation de la formation continue aux TSI à la préfecture de police, définir les besoins réels en habilitations par direction et assurer des moyens en adéquation avec les besoins (préfecture de police).*
- 9. Renforcer les exigences relatives à la formation et à l'évaluation des formateurs de l'ENSP, des directions actives et de la préfecture de police et mieux insérer les fonctions de formateur dans les parcours de carrière de la police nationale (DCRFPN, DRCPN, préfecture de police).*
- 10. Confier à la direction centrale chargée du pilotage de la formation la réalisation d'une cartographie des formateurs généralistes, informatiques et TSI et harmoniser les cibles d'encadrement entre services opérationnels exerçant des missions similaires (DRCPN, DCRFPN).*
- 11. Augmenter le nombre de formateurs pouvant assurer des entraînements de premier niveau au tir ou aux gestes professionnels au plus près des services, y compris en recourant à des formateurs extérieurs pour les formations hors cœur de métier TSI (DRCPN, DCRFPN, préfecture de police).*
- 12. Fixer, par arrêté, un nombre de jours minimum de formation continue, incluant les entraînements obligatoires, à intégrer dans la planification du service de chacun des agents (DGPN)*
- 13. Faire de la réalisation des objectifs de formation par leurs subordonnés un critère d'évaluation des cadres à tous les niveaux hiérarchiques et, le cas échéant, un critère d'allocation de la part variable de leur régime indemnitaire (DGPN).*

Liste des abréviations

ADS	Adjoint de sécurité
APC	Appel ponctuel à candidature
APJA	Agent de police judiciaire adjoint
BADS	Bureau des adjoints de sécurité
BOP	Budget opérationnel de programme
BRAV-M....	Brigade de répression des actions violentes motorisée (BRAV-M)
BSPP.....	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CAG	Certificat d'aptitude gendarmerie
CC.....	Corps de commandement
CCD.....	Corps de conception et direction
CDSF	Centre départemental des stages et de la formation
CEA.....	Corps d'encadrement et d'application
CEGN	Commandement des écoles de la gendarmerie nationale
CET	Compte épargne temps
CFP.....	Centre de formation de la police
CRF	Centre régional de formation
DCCRS.....	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCRFPN ...	Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale
DCPAF	Direction centrale de la police de l'air et des frontières
DCPJ.....	Direction centrale de la police judiciaire
DCPO	Développement de la condition physique opérationnelle
DCSP.....	Direction centrale de la sécurité publique
DDPN	Direction départementale de la police nationale
DDSP.....	Direction départementale de la sécurité publique (PN)
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières'
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale

DISA..... Direction des services actifs
DOM..... Document d'orientation de moyen terme
DOPC Direction de l'ordre public et de la circulation
DPGECP..... Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels
DRCPN..... Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRPJ..... Direction régionale de la police judiciaire
DSPAP Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DZRFPN..... Direction zonale au recrutement et à la formation de la police nationale
ENP École nationale de police
ENSP École nationale supérieure de police
ETP..... Équivalent temps plein
ETPT Équivalent temps plein travaillé
FAPE Formation adaptée au premier emploi
FG..... Formateur généraliste
FTSI..... Formateur en technique de sécurité et d'intervention
GAV Gendarme adjoint volontaire
GVT..... Glissement vieillissement technicité
GBCP Gestion budgétaire et comptable publique
GM Gendarmerie mobile
GN Gendarmerie nationale
GRH Gestion des ressources humaines
IGA..... Inspection générale de l'administration
IGF Inspection générale des finances
IGGN..... Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN..... Inspection générale de la police nationale
JAP Jury d'aptitude professionnelle
LFI..... Loi de finance initiale
LOPSI..... Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure
MAPE..... Module d'adaptation au premier emploi
PAP..... Projet annuel de performance
PLF Projet de loi de finance
PMF Plan ministériel de formation

PN.....	Police nationale
PNFPN	Plan national de formation de la police nationale
PP	Préfecture de police
PPI.....	Pratiques professionnelles en intervention
PZMI	Plan zonal de maintenance immobilière
QCM.....	Questionnaires à choix multiples
RAP	Rapport annuel de performance
RESP	Réseau des écoles du service public
RGPP.....	Révision générale des politiques publiques
RPROG.....	Responsable de programme
SAILMI	Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur
S'IP.....	Service de l'accueil et de l'investigation de proximité
SCBCM	Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel
SCRT	Service central du renseignement territorial
SDARH	Sous-direction de l'administration des ressources humaines
SDFDC	Sous-direction de la formation et des compétences
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SIRH.....	Système d'information des ressources humaines
TOP	Technique d'optimisation du potentiel
TSI.....	Techniques de sécurité en intervention
UO	Unité opérationnelle

Annexes

Annexe n° 1 : Échange de courrier.....	124
Annexe n° 2 : Schéma d'emploi prévisionnel et exécuté (2015-2022).....	127
Annexe n° 3 : Organisation de la DCRFPN et carte des implantations des structures territoriales de formation.....	130
Annexe n° 4 : tableaux sur les moyens de la formation	134
Annexe n° 5 : Le « Beauvau de la sécurité » (1 ^{er} février-14 septembre 2021)	139
Annexe n° 6 : La formation initiale des policiers : modèles européens	141
Annexe n° 7 : Éléments complémentaires sur la formation initiale des commissaires, officiers, gardiens de la paix et policiers adjoints	147
Annexe n° 8 : Le tutorat des sous-officiers de gendarmerie	151
Annexe n° 9 : Taux de réussite à l'examen professionnel en vue de l'obtention de la qualification de brigadier.....	152
Annexe n° 10 : Exemple de lettre de cadrage de direction zonale de la formation professionnelle (DZRFPN).....	153
Annexe n° 11 : Les formations au management.....	156
Annexe n° 12 : La réforme des voies d'avancement et de la politique indemnitaire de la filière judiciaire.....	158
Annexe n° 13 : Les formateurs de la police nationale.....	160
Annexe n° 14 : La démarche d'analyse des risques AMARIS.....	164

Annexe n° 1 : Échange de courrier

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 669

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 7 juin 2021

 Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les dispositifs en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires de politique de la ville ;
- la gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor ;
- le chèque énergie ;
- la formation des policiers ;
- l'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport.

Il pourrait être précieux que certaines de ces demandes puissent donner lieu à la remise d'un rapport avant la fin de la présente législature.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien cordialement


Éric WOERTH

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D2101371 KZZ
07/09/2021

Le Premier président

Le 07 SEP. 2021

 Monsieur le Président,

Sur le fondement du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative à la formation des policiers.

La Cour a répondu favorablement à cette demande, qui sera conduite par la quatrième chambre et dont la réalisation est inscrite au programme 2021 de la juridiction.

Il a été convenu que l'enquête, qui portera sur les personnels actifs de la police nationale (commissaires, officiers, gardiens, policiers adjoints et cadets de la République) viserait notamment à examiner depuis 2015 :

- la capacité de l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et des écoles relevant de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN) à faire face à l'augmentation des recrutements et à délivrer une formation initiale correspondant aux besoins des directions de premier emploi ;
- la structuration de l'offre de formation continue, qui fait intervenir une pluralité d'acteurs et qui répond à des objectifs multiples : consolider et entretenir les acquis de la formation initiale, permettre aux policiers d'améliorer et de développer leurs compétences tout au long de leur carrière, préparer les passages au grade supérieur et permettre à l'institution d'anticiper et de faire face à l'évolution de ses missions.

Monsieur Éric Woerth
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

13 rue Cambon - 75100 PARIS CEDEX 01 - T +33 1 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

L'enquête s'attachera tout particulièrement à approfondir les axes suivants :

- l'organisation et le pilotage de la formation initiale et continue, en vue de faire un bilan de l'action de la DCRFPN créée en janvier 2017 pour remédier au morcellement des acteurs de la formation au sein de la police nationale, ainsi que de la fusion entre l'ENSOP et l'ENSP pour la formation des commissaires et officiers ;
- les coûts de la formation initiale et continue afin de retracer, selon les données disponibles, la composition des coûts de la formation et les moyens consacrés à la formation en termes d'infrastructures et d'équipements ;
- en matière de formation initiale, l'impact de l'augmentation des recrutements sur le profil des élèves entrant en école et l'organisation des scolarités dont la durée a varié depuis 2015 ainsi que, pour les gardiens, le tutorat mis en place lors du premier emploi, qui correspond à un complément indispensable de la formation initiale ;
- pour la formation continue, la capacité du dispositif à assurer un temps de formation effectif et suffisant des policiers tout au long de leur carrière, selon les différents types de formation : entraînements obligatoires nécessaires au maintien et à l'actualisation des compétences ; formations statutaires accompagnant le passage au grade supérieur ; formations permettant l'adaptation à l'emploi occupé ou l'acquisition de compétences nouvelles¹ ; lien entre formation et parcours de carrière ;
- la gestion des formateurs, leur parcours et les mesures mises en place pour améliorer l'attractivité de certains postes, en particulier dans le domaine des formations aux techniques et à la sécurité en intervention (TSI) ;
- le lien police-justice et les formations liées à la filière investigation, notamment les formations OPJ et les dispositifs d'évaluation des compétences des policiers dans ce domaine.

Des entretiens seront organisés auprès des différents acteurs de la formation initiale et continue (DCRFPN, ENSP, directions actives de la DGPN et de la Préfecture de police de Paris) au niveau central, ainsi qu'au niveau zonal et départemental à travers des déplacements organisés dans les zones de défense et de sécurité Île-de-France, Sud et Ouest.

L'enquête s'appuiera en tant que de besoin sur des comparaisons internationales, notamment européennes.

Le rapport de la Cour vous sera transmis dans la seconde quinzaine du mois de mars 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Président

Pierre Moscovici

Pierre Moscovici

¹ Y compris les formations à l'utilisation du dispositif Néopol.

Annexe n° 2 : Schéma d'emploi prévisionnel et exécuté (2015-2022)

		Prévisionnel en ETP (PLF)	Exécuté en ETP	Différentiel
2015	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-238	-284	-46
	Corps d'encadrement et d'application	157	719	562
	Adjointes de sécurité	121	-310	-431
	TOTAL	40	125	85
2016	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-437	-345	92
	Corps d'encadrement et d'application	530	2 172	1 642
	Adjointes de sécurité	0	-275	-275
	TOTAL	93	1 552	1 459
2017	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-371	-358	13
	Corps d'encadrement et d'application	1 997	1 946	-51
	Adjointes de sécurité	-238	-391	-153
	TOTAL	1 388	1 197	-191
2018	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-399	-344	55
	Corps d'encadrement et d'application	950	915	-35
	Adjointes de sécurité	0	82	82
	TOTAL	551	653	102
2019	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-399	-272	127
	Corps d'encadrement et d'application	1 479	1 791	312
	Adjointes de sécurité	-54	-560	-506
	TOTAL	1 026	959	-67
2020	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-239	-236	3
	Corps d'encadrement et d'application	1 903	1 369	-534
	Adjointes de sécurité	-936	-564	372
	TOTAL	728	569	-159
2021	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-221	-	-
	Corps d'encadrement et d'application	1 657	-	-
	Adjointes de sécurité	-800	-	-
	TOTAL	636	-	-
2022	Corps de conception, de direction et de commandement (CCD et CC)	-216	-	-
	Corps d'encadrement et d'application	1 562	-	-
	Policiers adjoints (ex adjoints de sécurité)	-788	-	-
	TOTAL	558	-	-

Source : Cour des comptes, d'après données DRCPN

1 - L'élaboration du schéma de recrutement

L'élaboration du schéma de recrutement de la police nationale relève de la DRCPN. Pour réaliser le schéma de recrutement, la DRCPN se fonde sur le schéma d'emploi et sur le volume prévisionnel des départs, en particulier des départs à la retraite. Elle en déduit le volume d'entrées nécessaires pour réaliser le schéma d'emploi en tenant compte des créations prévues chaque année. Les volumes d'entrées de primo-recrutements pour les personnels actifs résultent d'un échange avec la DCRFPN, en fonction de la capacité d'accueil des écoles.

La variation des objectifs de recrutements selon les périodes s'est traduite par des à-coups sur la pyramide des âges qui augmentent les difficultés de prévision. Depuis 2020, la DRCPN se fonde sur une prévision statistique établie sur la base d'une étude démographique ainsi que sur les enseignements d'une enquête portant sur les intentions de départ à la retraite auprès des agents ayant la possibilité de partir pour ce motif, réalisée en 2019 et 2021.

Après une tendance à surestimer les départs en retraite du CEA entre 2015 et 2019, la DRCPN a eu tendance à les sous-estimer en 2020. Les autres sorties (fins de contrat et démissions pour les ADS, détachements, licenciements, révocations, radiations, décès) représentent, en moyenne, environ un tiers du total. Ces prévisions de départ inopiné sont encore plus délicates à anticiper.

La réalisation du schéma de recrutement reste indexée sur la capacité de formation des écoles, sachant qu'elles accueillent à la fois des gardiens, des policiers adjoints et des cadets. La DCRFPN établit son schéma prévisionnel en septembre de l'année n-1. Ce schéma prévoit généralement l'incorporation successive de quatre à cinq promotions d'élèves gardiens. Si ce plan de charge ne donne quasiment pas de marge de manœuvre en cours d'année pour les recrutements de gardiens, le recrutement des policiers adjoints, dont la durée de formation est courte, offre un peu plus de flexibilité et les entrées d'adjoints ont pu être utilisées pour contribuer à piloter l'atterrissage du schéma d'emploi en fin d'année.

2 - Les prévisions à moyen terme

Des projections de volumes d'incorporations ont été préparées par la DRCPN sur la période 2022/2030, pour évaluer la capacité des écoles à accueillir les élèves et mettre en œuvre, si besoin, les mesures correctives en gestion pour réaliser ces schémas d'emplois. Deux hypothèses ont été anticipées pour l'après 2022.

Une première hypothèse repose sur le maintien des créations d'emplois sur la période 2023/2030 avec + 1 000 créations par an entre 2023 et 2027 et des schémas d'emplois à zéro sur la période 2028/2030. Cette hypothèse repose sur la poursuite des créations d'emplois dans le corps des gardiens et des PATS²³¹, d'une stabilité des effectifs des officiers et commissaires et d'une poursuite de la diminution des effectifs de policiers adjoints jusqu'en 2024.

Cette hypothèse aboutit aux prévisions d'entrées suivantes en école pour les gardiens et les policiers adjoints :

²³¹ Schéma d'emplois à + 300 ETP entre 2023/2028 et de + 59 ETP ensuite pour les personnels administratifs et techniques (PAT) et création d'emplois sur les personnels scientifiques de + 67 ETP par an sur la période 2023/2030.

Tableau n° 15 : prévisions d'entrées de gardiens et policiers adjoints – 1^{ère} hypothèse

	Gardiens	Policiers adjoints	Total
2022*	3 870	2 624	6 494
2023	3 922	2 958	6 880
2024	3 662	3 157	6 819
2025	3 761	3 306	7 067
2026	4 042	3 477	7 519
2027	4 386	3 671	8 057
2028	4 031	3 452	7 483
2029	4 417	3 668	8 08
2030	4 738	3 839	8 577

Source : DRCPN - *Déjà arbitré pour 2022.

Une seconde hypothèse anticipe une stabilité des effectifs de la police nationale sur la période 2023/2030, fondée sur la poursuite des créations d'emplois dans le corps des gardiens, une stabilité globale des PATS²³², une stabilité des effectifs des officiers et commissaires et la poursuite de la diminution des effectifs de policiers adjoints jusqu'en 2027. Cette hypothèse aboutit aux prévisions d'entrées suivantes :

Tableau n° 16 : prévisions d'entrées de gardiens et policiers adjoints – 2^{nde} hypothèse

	Gardiens	Policiers adjoints	Total
2022*	3 870	2 624	6 494
2023	3 288	2 475	5 763
2024	3 002	2 698	5 700
2025	3 101	2 847	5 948
2026	3 382	3 018	6 400
2027	3 726	3 212	6 938
2028	4 031	3 452	7 483
2029	4 417	3 668	8 05
2030	4 738	3 839	8 577

Source : DRCPN - *Déjà arbitré pour 2022

Les deux prévisions se rejoignent à compter de 2028, autour d'une nette augmentation du nombre total d'élèves gardiens et policiers adjoints à accueillir dans les écoles, culminant à 4 738 gardiens et 3 839 policiers adjoints en 2030.

²³² Schéma d'emplois global à zéro avec des créations d'emplois sur les personnels scientifiques et des destructions d'emplois sur les ouvriers de l'État.

Annexe n° 3 : Organisation de la DCRFPN et carte des implantations des structures territoriales de formation

La direction centrale du recrutement et de la formation est organisée en un état-major et quatre sous-directions²³³ :

- **la sous-direction du développement des compétences:**

- elle élabore la stratégie de la formation continue au bénéfice de l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale ;
- elle analyse les besoins de formation de la direction générale de la police nationale et des directions opérationnelles et assure la validation des contenus pédagogiques ;
- dans ses domaines de compétences, elle est l'interlocutrice des structures territoriales de la direction et des référents formations des directions d'emploi ;
- elle pilote, coordonne et évalue les formations métiers, les formations des techniques et de la sécurité en intervention et les formations continues des personnels actifs, administratifs, techniques et scientifiques affectés dans le périmètre police nationale ;
- elle conçoit le tronc commun de la scolarité des personnels scientifiques de la police nationale ;
- elle dirige l'activité des centres nationaux de formation spécialisés suivants : le centre national de formation des unités cynotechniques, le centre national des techniques et de la sécurité en intervention, le centre national de tir de la police nationale, le centre national de formation motocycliste de la police nationale, le centre national de formation aux techniques de transmission ;
- elle favorise, en lien avec les partenaires nationaux, internationaux et le monde universitaire, le développement d'une recherche opérationnelle appliquée aux pratiques de formation et de recrutement ;
- elle assure la promotion de l'innovation et des bonnes pratiques du réseau formation.

- **la sous-direction des méthodes et de l'appui:**

- elle conçoit et pilote les méthodes pédagogiques ;
- elle assure la formation pédagogique initiale et permanente des formateurs, cadres pédagogiques et chefs des structures de formation de la police nationale ;
- elle propose, met en œuvre, développe et évalue les méthodes et la stratégie pour la formation digitale ;
- elle conçoit les formations initiales des adjoints de sécurité, des cadets de la République, des gardiens de la paix, les formations qualifiantes des brigadiers de police et la formation des officiers de police judiciaire ;
- elle est chargée de la formation continue des policiers aux langues étrangères et elle organise des stages internationaux de français langue étrangère au profit de policiers étrangers ;
- elle organise la préparation aux concours internes et examens professionnels de la police nationale ;
- elle réalise et assure la mise à jour de la documentation professionnelle et l'assistance juridique opérationnelle.

²³³ Arrêté du 27 janvier 2017 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du recrutement et de la formation ; modifié par arrêté du 26 février 2020.

- **la sous-direction du recrutement et des dispositifs promotionnels :**

- elle assure, à l'exception des personnels contractuels, l'organisation des concours et le suivi de la scolarité et des élèves ;
- elle coordonne les dispositifs promotionnels permettant un avancement de grade dans le corps d'encadrement et d'application de la police nationale ;
- elle est chargée également de la promotion des métiers accomplis au sein de la police nationale et de l'égalité des chances.

- **la sous-direction des ressources et des moyens :**

- elle assure la centralisation des fonctions supports pour l'ensemble de la direction centrale et de ses structures territoriales à travers la gestion et l'accompagnement des personnels, notamment dans le cadre des retours en service actif des formateurs, la répartition des budgets et des moyens informatiques ;
- elle met en place, en lien avec la direction des ressources et des compétences de la police nationale, une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de la direction et conçoit des outils pertinents pour objectiver les besoins des services ;
- elle définit et pilote la stratégie budgétaire et financière de la direction centrale, et concourt à la définition des programmes immobiliers et d'équipement des services ;
- elle assure l'administration des infrastructures des systèmes d'information en lien avec la direction du numérique ;
- elle assure également le suivi et le déploiement des projets, applications, équipements informatiques, numériques et des télécommunications de la direction centrale.

- **un état-major:**

- il centralise des informations relatives au fonctionnement des structures, ainsi qu'à la gestion des demandes émanant du cabinet du ministre et du directeur général de la police nationale ;
- il s'assure de l'efficacité de la direction à travers le contrôle de gestion ;
- il élabore et analyse les statistiques de la police nationale relatives à la formation initiale et la formation continue ;
- par la réalisation d'audits, il veille à la performance des services ;
- il établit le plan de formation des personnels de la direction ;
- il impulse et anime la stratégie numérique de la direction, conseille le directeur central sur la sécurité de ses systèmes d'information et la protection des données ;
- il assure la communication de la direction.

La DCRFPN a un effectif de 475 personnes, réparties sur plusieurs sites :

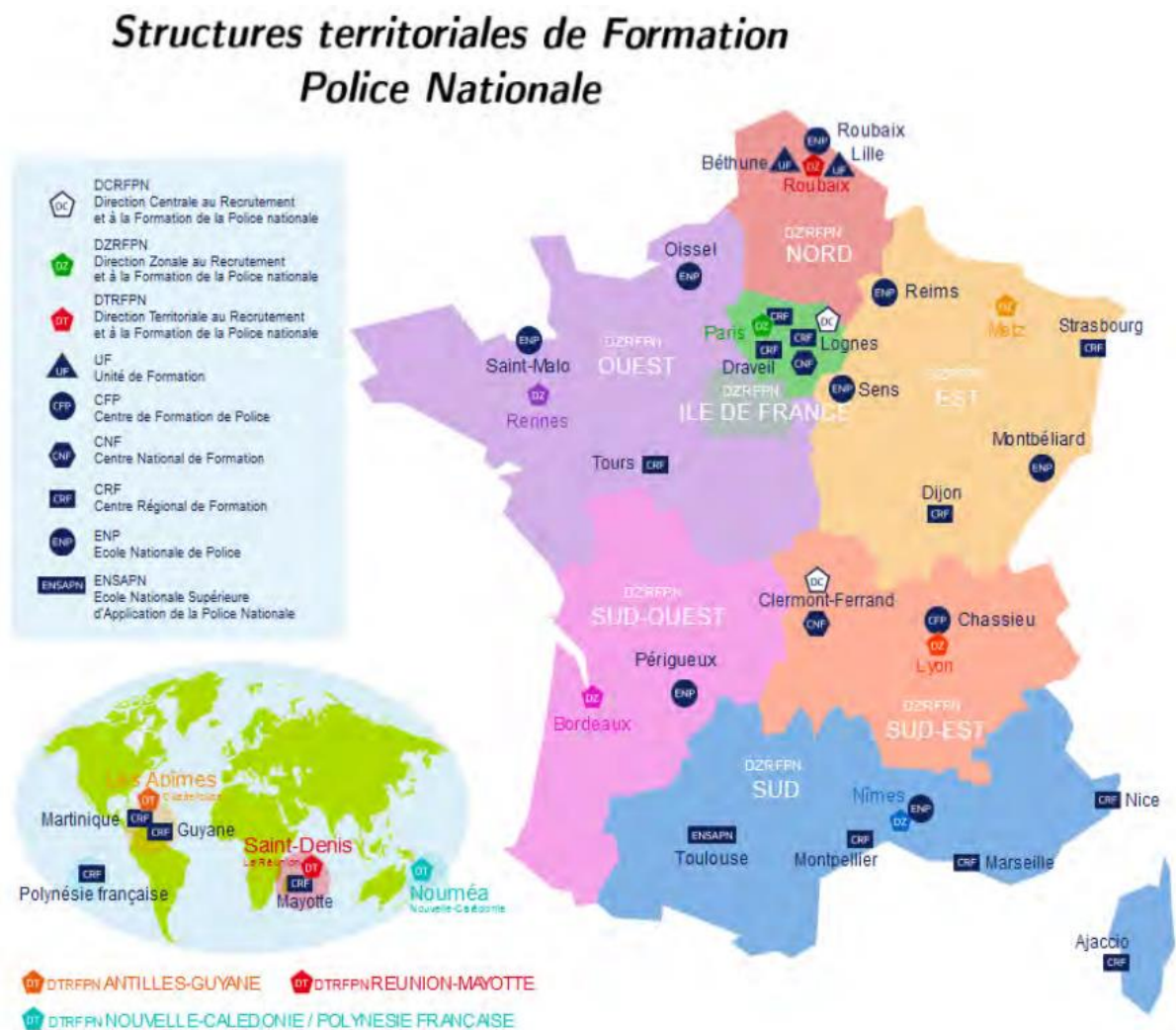
- le siège, le directeur central et l'état-major sont sur le site de Lognes, colocalisés avec la sous-direction du recrutement et de la formation (SDRF) de la DRH du secrétariat général (SG) ;
- deux des quatre sous-directions de la DCRFPN, soit 242 sur 475 des effectifs d'administration centrale, sont en tout ou partie installées à Clermont-Ferrand, siège de l'ancien Institut national de la formation de la police nationale (INFPN).

Elle a autorité sur :

- cinq centres nationaux de formation: le centre national de formation des unités cynotechniques (Cannes-Écluse, en Seine-et-Marne), le centre national des techniques et de la sécurité en intervention (Cannes-Écluse), le centre national de tir de la police nationale (Paris 19^{ème}, Montlignon, avec une Antenne à Antibes), le centre national de formation motocycliste de la police nationale (Sens - 89) et le centre national de formation aux techniques de transmission (Cannes-Écluse).
- l'école nationale supérieure d'application de la police nationale (ENSAPN) située à Toulouse, en charge de la formation initiale des gardiens de la paix, des adjoints de sécurité et des cadets de la République en alternance avec un lycée professionnel; formation continue allant du stage probatoire de la voie d'accès professionnelle au corps de commandement et de la formation au management destinée à l'adaptation au premier emploi de major responsable d'unité locale de police (RULP), aux formations généralistes (management, réglementations diverses), à vocation judiciaire (OPJ, ...) ou techniques (techniques de sécurité en intervention, informatique et bureautique, etc.).
- huit écoles nationales de police (ENP) : Montbéliard, Sens, Reims, Roubaix, Oissel, Saint-Malo, Nîmes, Périgueux et CFP de Chassieu.
- un centre de formation de la police (CFP) en charge de la formation initiale du corps d'encadrement et d'application (CEA).

La DCRFPN anime un réseau territorial composé de sept directions zonales du recrutement et de la formation de la police nationale (DZRFPN) : Paris Île-de-France, Est, Nord, Ouest, Sud, Sud-Est, Sud-Ouest.

Carte n° 1 : structures territoriales de formation



Annexe n° 4 : tableaux sur les moyens de la formation

Tableau n° 17 : crédits pédagogiques alloués aux DISA sur l'UO formation

<i>En milliers d'euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>DCCRS</i>							
<i>Besoins</i>	231,8	268,3	350,3	284,9	318,1	266,2	235,0
<i>Crédits notifiés</i>	210,0	197,4	280,0	233,3	320,0	239,6	225,0
<i>crédits consommés</i>	241,2	276,7	362,8	299,9	247,3	274,9	s.o
<i>DCSP</i>							
<i>Besoins</i>	185,2	249,9	307,3	396,9 ²³⁴	460,0	452,3	353,8
<i>Crédits notifiés</i>	140,8	132,2	264,8	298,9	400,0	358,2	312,6
<i>crédits consommés</i>	153,7	221,8	308,7	291,4	303,5	321,6	s.o
<i>DCPJ</i>							
<i>Besoins</i>	545,6	768,5	783,6	704,4	506,2 ²³⁵	495,1	575,1
<i>Crédits notifiés</i>	423,2	451,5	583,8	375,8	460,0	411,9	328,9
<i>crédits consommés</i>	386,4	516,6	505,3	395,3	398,9	259,1	s.o
<i>DCPAF</i>							
<i>Besoins</i>	262,4	286,5	413,2	475,8	575,8	506,1	573,5
<i>Crédits notifiés</i>	261,6	282,3	371,5	373,6	420,0	376,6	292,2
<i>crédits consommés</i>	261,9	287,2	371,6	371,3	467,1	117,1	s.o
<i>Préfecture de police</i>							
<i>Besoins</i>	n.d	n.d	n.d	219,5	484,7	599,0	656,7
<i>Crédits notifiés</i>	n.d	n.d	n.d	210,0	350,0	368,5	412,6
<i>crédits consommés</i>	.d	n.d	n.d	243,2	443,9	370,2	s.o

Source : DCRFPN

²³⁴ L'augmentation importante des crédits de la DCSP est liée à la montée en puissance du renseignement territorial, qui représente la très large majorité des besoins en formation (environ 80 %) de la direction.

²³⁵ Jusqu'en 2018, la dotation budgétaire de la DCPJ comprenait la police technique et scientifique, jusqu'à la création d'un service central puis d'un service national dédié. Ces crédits ont ainsi baissé à partir de 2019.

Tableau n° 18 : enveloppes budgétaires consommées en 2020 en ZDS Ouest et effectifs dédiés

	Budget consommé en 2020 (K€ en CP)	Effectifs au département des ressources 31.12.2020	dont en poste à l'unité budgétaire
<i>DZ Ouest + CRF Tours</i>	692,5	13	3 (DZ) + 2 (CRF)
<i>ENP Oissel</i>	1 738 7	45	4
<i>ENP St Malo</i>	3 271,1	26	3

Source : DCRFPN et DZRFPN Ouest

Tableau n° 19 : effectifs réalisés et effectifs de référence par zones en 2021

ZDS	Paris	Ouest	Sud-ouest	Sud	Sud-est	Est	Nord
<i>Effectif réalisé au 31.12.2020</i>	237	348	166	505	97	378	147
<i>Effectif de référence</i>	238	371	165	520	100	369	168
<i>Sur ou sous-effectif</i>	-1	- 23	+ 1	-20	-3	+ 9	-21

Source : DCRFPN

Tableau n° 20 : capacités d'hébergement des écoles et centres de formation (hors ENSP)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de lits disponibles</i>	5 688	6 085	6 134	5 966	5 840	5 860
<i>% par rapport au nombre de lits théoriques</i>	92	95	95	94	93	92

Source : DCRFPN

Tableau n° 21 : plan de charge des écoles

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<i>Gardiens de la paix</i>	2 917	4 731	4 505	3 376	3 452	3 580	3 810	3 870
<i>Policiers adjoints</i>	2 273	4 310	2 797	3 139	2 740	2 174	2 119	2 624
<i>Cadet</i>	759	268	515	407	370	302	290	420

Source : DCRFPN - *En prévisionnel selon le schéma d'emploi arbitré pour 2022.

Tableau n° 22 : incorporations des élèves gardiens par écoles

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
ENP Roubaix	209	383	330	180	330	245	270	210
ENP Oissel	460	745	935	585	552	445	690	420
ENP Saint-Malo	270	490	270	300	330	330	390	420
ENP Périgueux	240	450	370	393	350	425	420	540
ENSAPN Toulouse	90	0	180	90	60	120	150	150
ENP Nîmes	1 065	1 992	1 600	1 264	1 169	1 175	1 230	1 590
CFP Chassieu	60	60	150	60	90	120	150	0
ENP Montbéliard	145	300	270	264	271	330	180	210
ENP Reims	90	100	150	30	90	180	112	180
ENP Sens	288	211	250	210	210	210	218	120
CRF Vincennes								30
Total	2 917	4 731	4 505	3 376	3 452	3 580	3 810	3 870

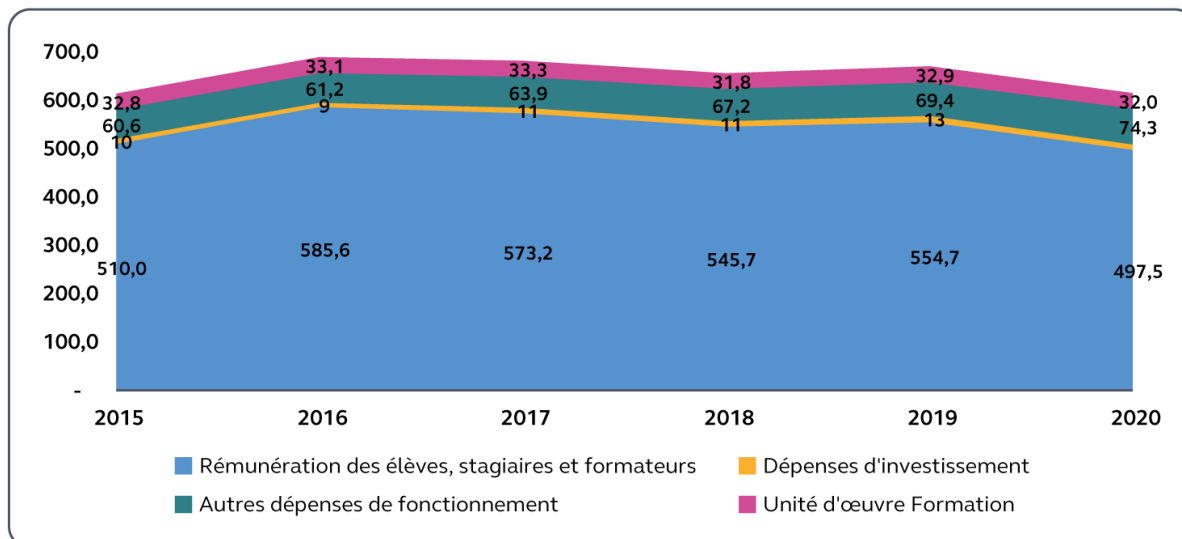
Source : DCRFPN – plan de charges - *En prévisionnel selon le schéma d'emploi arbitré pour 2022.

Tableau n° 23 : expressions des besoins en équipements et financements alloués

<i>AE en M€</i>	2018	2019	2020	2021
<i>Armement et munitions</i>				
<i>Expression de besoins</i>	2,07	2,54	1,65	1,62
<i>Enveloppe</i>	1,56	1,95	1,22	1,61
<i>Véhicules</i>				
<i>Expression de besoins</i>	3,51	1,46	0,86	2,33
<i>Enveloppe</i>	3,39	1,75	0,86	4,42
<i>Moyens généraux</i>				
<i>Expression de besoins</i>	0,70	0,39	0,48	0,6
<i>Enveloppe</i>	0,17	0,40	0,22	0,60

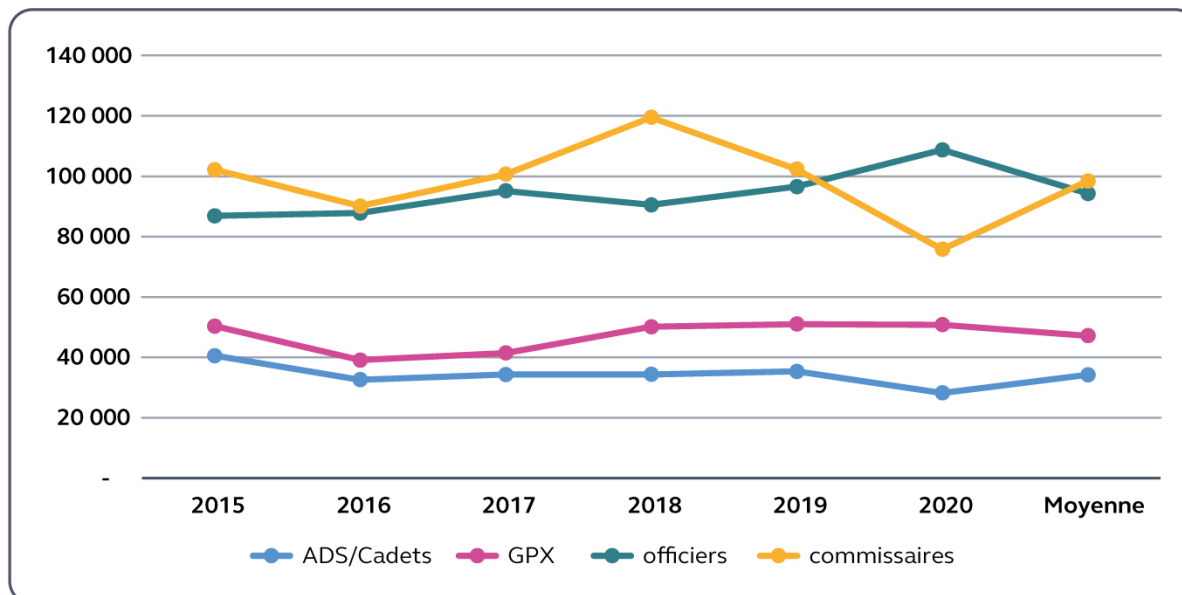
Source : DCRFPN

**Graphique n° 17 : évaluation du coût de la formation des policiers
(exercices 2015-2020, en M€)**

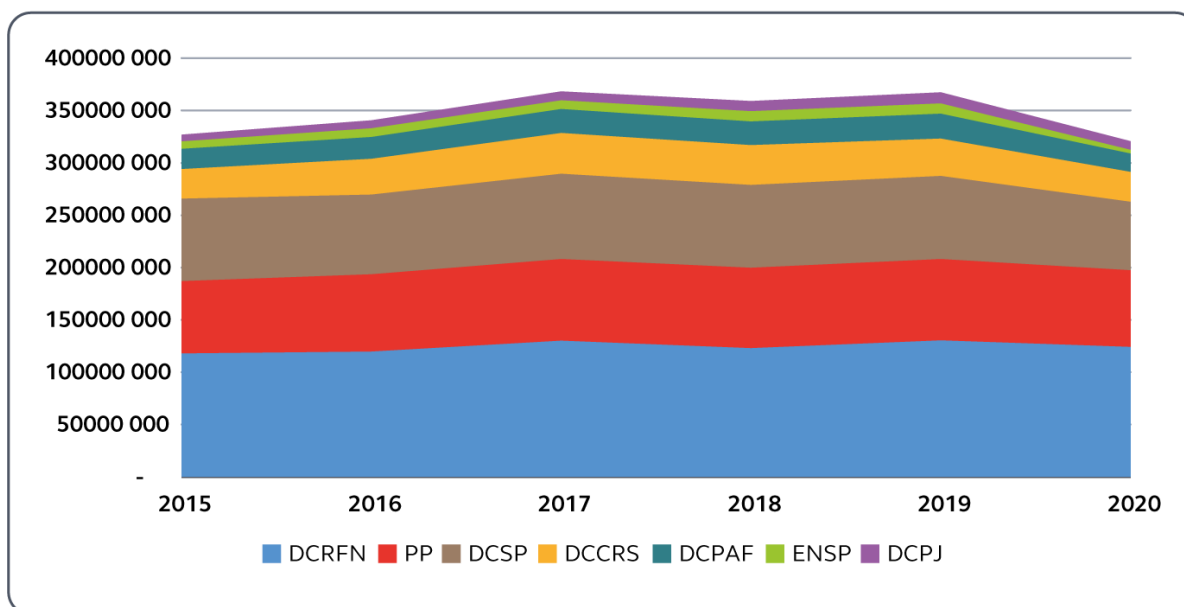


Source : Cour des comptes, à partir de données DCRFPN, DRCPN et directions actives

Graphique n° 18 : estimation du coût de la formation initiale par corps



Source : Cour des comptes

Graphique n° 19 : répartition de la formation continue par direction

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : Le « Beauvau de la sécurité » (1^{er} février-14 septembre 2021)

Le Livre de blanc de la sécurité intérieure (LBSI), paru en novembre 2020, fait des ressources humaines une de ses priorités, à travers la promotion d'une nouvelle politique qui intègre notamment une rénovation des modalités de recrutement et de formation, ainsi qu'une construction des carrières par les compétences et une adaptation de l'organisation des ressources humaines à cette politique.

Dans la continuité de ce Livre blanc, un « Beauvau de la Sécurité » a été lancé par le Premier ministre le 1^{er} février 2021. Il a été présenté comme *« l'occasion de moderniser la politique publique de sécurité au bénéfice des policiers, des gendarmes et de l'ensemble des Français »*, avec l'ambition *« d'apporter des réponses concrètes immédiates, mais aussi de poser les fondements d'une ambitieuse loi de programmation et d'orientation de la sécurité intérieure à l'horizon 2022 »*. Les travaux ont concerné l'ensemble du personnel des deux forces de sécurité et se sont articulés autour de huit thématiques : lien entre les forces de sécurité et la population ; encadrement au sein de la police et de la gendarmerie nationales ; recrutement et formation ; risques psychosociaux ; maintien de l'ordre ; contrôle interne ; conditions matérielles, captation vidéo et soutien.

Objet de la troisième table ronde, le 8 mars 2021, les réflexions sur le recrutement et la formation se sont appuyées sur les enjeux de ressources humaines identifiés pour la police nationale :

- faire face à des départs massifs à la retraite dans les prochaines années et, par conséquent à des recrutements plus importants quels que soient les corps ;
- en matière de recrutement, retrouver une attractivité des métiers de police ;
- en matière de formation, poursuivre l'effort de décloisonnement des corps de la police nationale (formations partagées intercorps) ; prendre en compte les besoins capacitaires de la formation (formateurs et sites de formation) ; construire des parcours de formation, notamment des formations de cursus, en cohérence avec le déroulement de carrière ; créer un véritable *continuum* à la fois entre la formation initiale et le terrain, et entre la formation initiale et continue ;
- développer encore la digitalisation (outils de formation) et la professionnalisation des acteurs du numérique.

Dans son discours de clôture du « Beauvau de la sécurité », le 14 septembre 2021 à l'école nationale de police de Roubaix, le Président de la République a annoncé une série de mesures dans le domaine de la formation :

- limiter à six mois maximum les délais entre l'obtention du concours et l'entrée dans une école nationale de police ;
- créer une Académie de police²³⁶ dans laquelle passeront l'ensemble de nos forces de police en France, mais également des centres régionaux et centres spécialisés pour les policiers et les gendarmes afin de compléter l'offre déjà existante et répondre à la formation initiale dans le temps nécessaires et à la formation continue ;

236 Annonce faite par le Président de la République à Montpellier le 19 avril 2021.

- augmenter de quatre mois le temps de formation initiale des gardiens de la paix (passage de 8 à 12 mois) et hausser de 50 % la durée de la formation continue pour les gendarmes et les policiers ;
- intégrer la formation d'officier de police judiciaire (OPJ) à la formation initiale de tout policier et tout gendarme ;
- créer en région parisienne un centre de formation au maintien de l'ordre et aux violence urbaines dédié aux policiers comme aux gendarmes.

Les autres annonces du « Beauvau de la sécurité »

- Un budget en augmentation, avec en 2022 + 1,5 milliard d'euros pour le ministère de l'intérieur ;
- Une future loi de programmation pour la sécurité intérieure, pour bâtir les forces de sécurité de 2030 ;
- Une modernisation numérique du ministère de l'intérieur, avec le développement de la procédure pénale numérique, une plus grande « mobilité et aide numérique » du policier dans ses activités, et la mise en place de la plainte en ligne ;
- La création d'une réserve opérationnelle de la police de 30 000 réservistes (citoyens et policiers retraités) ;
- Des équipements supplémentaires pour améliorer les conditions de travail : dont 1 000 motos ; 645 véhicules hybrides ; 352 véhicules parc lourd : 3 506 véhicules légers ; 15 000 tenues anti-feu ; 15 000 gilets pare-balle ; 17 000 caméras piétons ; 114 350 terminaux NEO (téléphones et tablettes) ;
- Une nouvelle tenue en dotation.

Annexe n° 6 : La formation initiale des policiers : modèles européens

Les comparaisons qui suivent proviennent des éléments transmis par la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) et des informations figurant sur le site du *College of policing* britannique. Elles reprennent aussi certains constats formulés dans le rapport du préfigurateur de l'académie de police²³⁷, qui s'est notamment penché sur le fonctionnement des systèmes espagnol et néerlandais. Une attention particulière a été portée à l'organisation du tutorat qui suit la période de formation initiale en école.

La formation des policiers espagnols et belges semble assez proche du système français et repose majoritairement sur des formateurs policiers avec une visée professionnalisante. L'école de police espagnole d'Avila cherche néanmoins à lier ses formations au cadre européen de l'enseignement supérieur pour permettre des équivalences de diplômes, ce qui n'est pas le cas des écoles de gardiens en France. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne ont fait le choix d'une plus grande ouverture vers l'université.

Selon les pays, la formation peut être centralisée dans une seule école (Espagne, Pays-Bas), décentralisée au niveau territorial mais respectant un programme commun (Belgique, Royaume-Uni) ou entièrement décentralisée (Allemagne).

La formation initiale des policiers en Espagne et en Belgique : un système à visée professionnalisante proche du système français

La formation des policiers nationaux espagnols

L'accès par concours à la police nationale espagnole se fait à deux niveaux : celui des « policiers » de l'« échelon basique » - assimilable aux gardiens de la paix français – et celui des « inspecteurs » appartenant à l'« échelon d'exécution », assimilables aux officiers. La progression de carrière des « policiers » comporte trois grades : policier, « *oficial de policia* » et sous-inspecteur. La carrière d'officier comprend les grades d'inspecteur, inspecteur-chef, commissaire et commissaire principal.

L'école nationale de police d'Avila, créée en 1986, assure la formation initiale de plus de 3 000 policiers et inspecteurs par an. En 2019, l'école a ainsi accueilli 2 900 policiers et 490 inspecteurs. Les promotions d'inspecteurs, issus du concours externe ou d'une promotion interne, comprennent aussi des élèves étrangers²³⁸. L'école est rattachée à l'équivalent de la DGPN et dépend d'une division de la DRH. Le préfigurateur de l'académie de police, qui a visité l'école d'Avila en 2021, a relevé dans son rapport le bon état des bâtiments et des infrastructures, situés sur un vaste campus.

Les élèves sont logés en internat et répartis par sections de 42 (contre 30 en France). Les « policiers » sont formés neuf mois en école puis font un stage de 12 mois en service opérationnel, préalable à leur titularisation, pendant lequel ils sont suivis par un tuteur. L'organisation de ce tutorat, qui est étroitement encadré par l'école, fait l'objet d'une présentation détaillée dans le chapitre II du présent rapport.

²³⁷ Emmanuel Barbe, *Propositions de préfiguration d'une académie de police*, juin 2021.

²³⁸ Source : <https://www.20minutos.es/noticia/3756881/0/llegan-escuela-policia-2-900-alumnos-escala-basica-con-asignatura-ahorrar-agua/>

Les « inspecteurs » reçoivent une formation composée de deux périodes de neuf mois en école (la première étant réalisée à distance par les élèves du concours interne) entrecoupées par un stage long dans plusieurs services de police. Si les élèves sont formés sur le même site, il n'y a pas de formations partagées entre les deux corps.

L'école emploie 138 professeurs et instructeurs qui sont tous des policiers. Les professeurs sont astreints, chaque année, à une période de quatre semaines en immersion dans un commissariat pour garder le contact avec l'opérationnel²³⁹. Une centaine de professionnels de différentes unités de police participent à des séminaires et conférences. Quelques professeurs des universités, comme celle de Salamanque, collaborent également à la formation des inspecteurs.

La formation est généraliste et composée de cours identiques pour tous les élèves d'un même corps, ce qui permet d'occuper tout type de poste en sécurité publique ou en investigation à la sortie de l'école. Les cours sont conçus dans le respect du cadre européen de l'enseignement supérieur, ce qui permet au ministère de l'éducation d'octroyer les équivalences correspondant au diplôme universitaire officiel (après avoir validé les cours préalables à l'accès à l'échelon de sous-inspection) et au Master pour la formation qui permet l'accès à la catégorie « inspecteur ».

La formation des policiers du cadre de base en Belgique

Le programme de formation des policiers en Belgique est également assez proche du modèle français. La police belge est structurée à deux niveaux, local et fédéral, chaque niveau disposant de ses propres missions et relevant d'autorités distinctes. Les fonctionnaires de police du niveau fédéral et local ont cependant le même statut et des procédures unifiées de recrutement et de formation ont été développées.

La police est composée de fonctionnaires répartis en trois cadres : le cadre de base (les inspecteurs de police, équivalents des gardiens de la paix), le cadre moyen (les inspecteurs principaux et inspecteurs principaux spécialisés) et le cadre des officiers (les commissaires et commissaires divisionnaires).

La formation des inspecteurs se fait dans des écoles ou des « académies » qui dépendent des 10 provinces du pays. Elle dure un an, est divisée en deux blocs théoriques et ponctuée d'un stage en alternance. Les deux blocs totalisent 1 314 heures de cours, soit un volume assez proche de l'ancienne formation des gardiens de la paix sur 12 mois, qui était d'environ 1 400 heures. Les enseignements du premier bloc portent sur les relations entre la police, l'administration et le judiciaire, la loi sur la fonction de police, la déontologie, l'introduction au droit et le code de la route. Les enseignements d'approfondissement du second bloc, qui est plus long, portent sur des domaines spécifiques du droit, le management des informations, l'accueil et l'assistance policiers, les interventions policières, l'enquête et la circulation. Des cours de « contexte sociétal », communication, sport et « gestion de la violence » (équivalent des TSI en France) sont également prévus dans les deux blocs.

Les formateurs en école enseignent à temps plein. Il est également fait appel à des chargés de cours interne à la police et à des experts issus d'autres administrations ou du corps des magistrats de l'ordre judiciaire.

²³⁹ Système qui ressemble au « stage de ressourcement en service actif » mis en place par la DCRFPN pour ses formateurs.

À leur sortie d'école, les inspecteurs restent stagiaires pendant six mois au sein de leur unité d'affectation. Le stage se déroule sous la direction d'un « maître de stage », officier, inspecteur principal ou membre du cadre administratif et logistique désigné par le chef de corps. Chaque stagiaire est accompagné par un ou plusieurs fonctionnaires de son corps, dénommés « mentors ».

Le déroulé du stage, qui n'est pas aussi encadré par les écoles qu'en Espagne, fait cependant appel à une procédure précise associant une dimension de formation et d'évaluation. Le stage comprend des formations obligatoires et, le cas échéant, des formations facultatives, sans que ces activités puissent dépasser un quart de la durée du stage. Il comprend également une procédure d'évaluation reposant sur trois éléments :

- Au début du stage, le directeur de l'école de police transmet au maître de stage un rapport d'évaluation portant sur l'ensemble de la formation du stagiaire et qui signale, le cas échéant, différents points d'amélioration. Le mentor évoque ce rapport avec le stagiaire pour fixer les objectifs du stage ;

- Au plus tard à la fin du troisième mois du stage, le mentor rédige, après avoir entendu le stagiaire, un rapport de fonctionnement qui vise à faire le bilan provisoire du stage. Ce rapport est porté à la connaissance du stagiaire qui, dans les sept jours, vise le rapport et y ajoute ses remarques. Ce rapport est ensuite transmis au maître de stage ;

- Dans les 30 jours après la fin du stage, le mentor et le maître de stage rédigent un rapport de stage récapitulatif et formulent une proposition motivée de réussite, d'échec ou de prolongation du stage. Le stagiaire le vise dans les sept jours et y ajoute ses remarques. Le maître de stage envoie ensuite l'ensemble des rapports au chef de corps, au commissaire général ou au directeur général, qui peut décider du succès ou de la prolongation du stage. Celui-ci peut proposer de démettre le stagiaire ou de le réaffecter dans son cadre d'origine pour inaptitude professionnelle, selon une procédure particulière qui prévoit la saisine d'une commission paritaire.

La formation initiale des policiers britanniques, néerlandais et allemands : une organisation davantage tournée vers l'université

La formation des policiers au Royaume-Uni

Le Royaume uni compte 43 polices indépendantes au niveau territorial (les « Forces »), qui recrutent chacune selon leurs propres besoins et critères d'entrée.

Jusqu'en 2016, la formation initiale des « agents de police » (policiers du premier grade ou *police constable*) consistait, après avoir été recruté par une Force, à suivre une formation de deux ans appelée *Initial Police Learning and Development Programme* (IPLDP), délivrée en alternance dans des centres de formation de la police.

Le souci de professionnaliser davantage l'exercice des missions de police et d'augmenter le niveau de formation théorique des policiers, face à des problématiques devenues plus complexes (cybercriminalité, terrorisme, crime organisé...) a conduit à une profonde rénovation de la formation initiale sous l'impulsion du *College of policing* (cet organisme indépendant fait l'objet d'une présentation *infra*).

À partir de 2016, à l'issue d'un long processus de consultation, un nouveau programme de formation, appelé *Policing education qualifications framework* (PEQF), a été mis en place,

qui ne se fait plus en école de police mais à l'université, avec un accent important mis sur les enseignements théoriques. Ce programme, qui a été progressivement adopté par chaque Force, comporte trois parcours d'entrée visant à ce que tous les agents de police disposent à terme d'un diplôme universitaire :

- Le *Police Constable Degree Apprenticeship* (PCDA) : destiné aux candidats ne disposant pas d'un diplôme universitaire, ce programme de formation en alternance dure trois ans, pendant lequel le candidat exerce déjà comme agent de police au sein d'une Force tout en bénéficiant d'un enseignement théorique en université. Ce programme donne lieu à la délivrance d'un diplôme en « *Professional Policing* ».
- Le *Degree Holder Entry Programme* (DHEP) : destiné aux candidats déjà titulaires d'un diplôme universitaire, quel qu'il soit. Ce programme de formation en alternance dure deux ans, pendant lesquels le candidat exerce comme agent de police tout en suivant une formation à l'université pour obtenir un diplôme en « *Professional Policing* ».
- Le *Undergraduate Degree in Professional Policing (Pre-join degree)* : programme de formation de trois ans, dans une université agréée par le *College of Policing*, permettant la délivrance d'un diplôme en « *Professional Policing* » préalablement au recrutement. L'obtention du diplôme, qui ouvre d'autres voies que celle d'agent de police, ne garantit pas le recrutement, l'étudiant doit ensuite passer les tests d'entrée dans la Force qu'il souhaite rejoindre.

Chaque Force peut nouer des partenariats avec des universités locales pour la mise en œuvre de ces programmes. Les étudiants font généralement un passage une fois par semaine en école de police pour des cours de self-défense.

Les policiers sortent de leur formation initiale avec un enseignement généraliste. Au Royaume-Uni, il est impossible d'avoir un premier poste en ordre public ou en investigation : ces deux spécialités ne sont ouvertes qu'après une période en sécurité publique. La période probatoire qui suit l'entrée dans la police est de deux ans. Pendant cette période, le stagiaire est régulièrement évalué sur différentes compétences par son tuteur, les évaluations étant retranscrites dans un carnet de suivi. À la fin des deux ans, le tuteur donne un avis sur la capacité de la recrue à être titularisée.

La majorité des intervenants impliqués dans la formation des policiers sont extérieurs aux Forces de police. Ils sont soit employés par des universités ou des sociétés privées, soit en direct par les Forces. Ils peuvent être anciens policiers ou pas, les universités employant aussi de « jeunes » policiers retraités.

Ce nouveau programme a rencontré des oppositions au sein de la police, certains lui reprochant d'alourdir la charge pesant sur les Forces sans preuves suffisantes de la valeur ajoutée apportée par le diplôme²⁴⁰. Les universités partenaires se trouvent également confrontées au défi de recruter assez de formateurs ayant une expérience pratique et théorique des missions de police pour répondre aux objectifs de recrutement fixés par le gouvernement²⁴¹.

²⁴⁰ Source: Police Education in the United Kingdom: Challenges and Future Directions (August 2020) - <https://www.intechopen.com/chapters/72435>.

²⁴¹ En 2019, le gouvernement s'est engagé à recruter 20 000 policiers supplémentaires d'ici à 2023.

La mise en œuvre du programme est encore récente et les recherches effectuées dans le cadre du présent contrôle n'ont pas permis d'aller plus loin dans l'évaluation de ce dispositif.

Le College of policing

Le *College of policing* britannique est un organisme, rattaché au ministère de l'intérieur mais indépendant, créé en 2012. Doté d'environ 600 agents, il a pour fonctions principales l'élaboration et la diffusion de normes professionnelles (*standards*) portant sur les activités de la police. Ces normes sont élaborées en concertation avec les différents acteurs qui interviennent dans les missions de sécurité intérieure et s'imposent ensuite aux polices du pays. Pour élaborer ces normes, le *College of policing* a recours à des policiers, mais aussi à des juristes, des chercheurs, des consultants privés, etc.

Le *College of policing* est également responsable du code d'éthique de la police. Il héberge enfin la « bibliothèque de la police nationale » (*National Police Library*)²⁴², qui met à la disposition des policiers en exercice de nombreux livres, revues et articles, en format papier ou en format dématérialisé *via* un catalogue en ligne)...

L'Académie de police des Pays-Bas

L'« académie de police », créée en 1980, assure le recrutement ainsi que la formation initiale et continue de tous les policiers néerlandais. Elle est autorisée à délivrer des diplômes et mène également des activités de recherche. Elle compte cinq écoles de police et trois centres spécialisés, répartis sur tout le territoire.

Les policiers néerlandais sont recrutés et formés à différents niveaux : gardien de la paix, enquêteur criminel, surintendant ou commissaire²⁴³. Les scolarités, d'une durée de deux à quatre ans selon le niveau de recrutement, se font en alternance, en suivant des programmes diplômants allant jusqu'au master. À l'issue de leur scolarité, les élèves sont titularisés et peuvent être affectés en sécurité publique ou dans des services spécialisés en ordre public ou en investigation.

L'académie de police emploie 650 agents comprenant des enseignants et des personnels de soutien. Les enseignants de l'académie de police sont des policiers et des personnes extérieures à la police, notamment des avocats, des psychologues ou encore des moniteurs de sport. Les formateurs exercent ces fonctions à temps plein ou à temps partiel²⁴⁴.

Le préfigurateur de l'académie de police a noté dans son rapport que l'académie était actuellement dirigée par un policier, qui a pour adjointe une universitaire et que son volet recherche est étoffé, avec 12 professeurs salariés à temps partiel et 18 doctorants. L'académie a noué en outre des partenariats avec des universités pour des matières à haute technicité, comme dans le domaine de la finance, l'idée étant d'enseigner à l'académie les seules matières ne l'étant pas à l'université.

²⁴² Cette bibliothèque, dont la création remonte à 1948, a été rattachée au *College of Policing* en 2013. Il s'agit de la bibliothèque la plus grande d'Europe dans le domaine policier.

²⁴³ Le rapport du préfigurateur note que le recrutement est très sélectif, mais qu'en dépit de cela, 15 % des élèves sont éliminés à l'issue de la scolarité.

²⁴⁴ Pas d'informations transmises sur la part des formateurs/personnels administratifs, policiers/non policiers, temps plein/ temps partiel.

Le rapport du préfigurateur relève aussi l'existence d'un « conseil de la formation de la police » indépendant, présidé par un professeur d'université et composé de représentants des maires, de la police, des organisations syndicales de policiers, de l'enseignement supérieur, de l'enseignement professionnel, de l'académie de police et du pouvoir judiciaire. Sa mission première est de veiller sur le système de qualification professionnelle de la police et sur sa compatibilité avec le système d'enseignement général du pays.

La formation des policiers en Allemagne

L'Allemagne compte trois polices fédérales et 16 polices des *Länder*. Bien qu'ayant une structure similaire, ces 19 polices ont un recrutement et une formation initiale qui leur sont propres, de sorte que les passerelles entre les polices des *Länder* sont rares.

Les policiers se répartissent en trois grades : le « corps d'application », équivalent des gardiens de la paix, le « corps de commandement », équivalent des officiers, et le « corps de conception et de direction », équivalent des commissaires.

La plupart des *Länder* ont toutefois supprimé le « corps d'application », de sorte que la carrière commence au niveau du « corps de commandement », assimilable à celui des officiers. Le recrutement se fait au niveau du baccalauréat, suivi d'une formation en alternance de deux ans et demi à trois ans en université appliquée, permettant l'obtention d'une Licence. La durée et l'organisation des programmes varient selon les *Länder*. La formation des policiers du « corps de conception et de direction » dure deux ans, en université d'État puis à l'école fédérale de police de Münster, et donne lieu à la délivrance d'un Master.

Annexe n° 7 : Éléments complémentaires sur la formation initiale des commissaires, officiers, gardiens de la paix et policiers adjoints

Les élèves commissaires et officiers

Le taux de sélectivité des concours d'officiers et de commissaires est élevé, particulièrement en ce qui concerne les concours d'accès au corps des officiers.

Tableau n° 24 : taux de sélectivité des concours de commissaire

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Concours externe - présents à l'examen	518	523	488	465	469	470
Concours externe - admis	26	21	36	28	33	32
Taux de sélectivité concours externe	5%	4%	7%	6%	7%	7%
Concours interne - présents à l'examen	150	144	129	114	101	122
Concours internes - admis	10	7	14	11	13	13
Taux de sélectivité concours interne	7%	5%	11%	10%	13%	11%

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Tableau n° 25 : taux de sélectivité des concours d'officier

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Concours externe - présents à l'examen	1497	1594	1390	1320	1456	1373
Concours externe - admis	33	33	33	33	95	48
Taux de sélectivité concours externe	2%	2%	2%	3%	7%	3%
Concours interne - présents à l'examen	514	467	454	432	595	654
Concours internes - admis	14	14	14	14	40	20
Taux de sélectivité concours interne	3%	3%	3%	3%	7%	3%

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Les femmes représentent environ un tiers des admis chez les officiers et 38 % chez les commissaires.

Le niveau d'études des lauréats des concours d'officiers est élevé : en 2019, la moitié d'entre eux dispose d'un diplôme équivalent à Bac+5, un quart dispose d'un diplôme supérieur au Baccalauréat et 20 % sont titulaires du seul Baccalauréat. La part d'élèves sans Baccalauréat reste marginale (autour de 5 %).

S'agissant des élèves commissaires, la part des lauréats disposant d'un Master 1 ou d'un Master 2 dépasse 75 %, tous concours confondus.

Les élèves gardiens de la paix

Tableau n° 26 : évolution de la durée de la formation des gardiens

Promotion	Année d'incorporation	Durée de la formation en école
230, 231, 232	2014	12 mois
233, 234	2015	10 mois
235	2015	12 mois
236, 237, 238, 239, 241, 244, 245	2015-2016-2017	9,5 mois
240, 242, 243 (second concours uniquement)	2016	6 mois
246, 247, 248, 249, 250, 252, 253	2017-2019	12 mois
251, 254, 255, 256	2018-2020	Sortie anticipée en fin d'année / renfort aux services
257 et suiv. (Nouvelle scolarité)	2020-2021	8 mois

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN et syndicats de police

Méthode retenue pour calculer la répartition des gardiens par métiers en sortie d'école :

L'analyse a été conduite à partir des « métiers » attribués aux 1 589 stagiaires issus des 257^{ème} et 258^{ème} promotions dans le cadre de la FAPE. La répartition suivante a été retenue à partir des données extraites par la DCRFPN de l'application EVALNAT :

- Investigation de proximité : Investigation DSPAP ; Investigation DCSP ; Plaintier DSPAP ; Plaintier DCSP.
- Protection : DSPAP Garde ; DCSP Garde SP ; SDLP Garde Sûreté ; DOPC SGSTP Garde Tribunal judiciaire ; DOPC SGSTP Garde ZA TJ ; DOPC SPS Unité mobile d'intervention et de protection ; DOPC SPS Unité générale de protection ; DOPC Sécurisation de la Cité ; DOPC Garde Élysée.
- Maintien de l'ordre : CRS Unité de service général ; DOPC Compagnie d'intervention.
- Police aux frontières : DCPAF Garde-Frontière ; DCPAF Garde CRA.
- Sécurité générale : Tous les autres métiers.

Le taux de sélectivité des concours :

Les tableaux ci-dessous présentent des données complémentaires sur le taux de sélectivité des concours de gardien de la paix.

À la suite des attentats de 2015, le nombre d'inscrits aux concours de gardien a atteint le chiffre record de 58 447 en 2016. Un second pic, moins important, a été enregistré en 2018. Depuis 2019, un fléchissement du nombre des inscriptions est constaté, à moins de 20 000 candidats.

Tableau n° 27 : évolution du nombre de candidats inscrits, présents à l'examen et admis aux concours de gardiens

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Concours externe - Nombre d'inscrits	18 864	45 859	19 292	36 502	14 473	14 805
Concours externes - Nombre présents à l'examen	11 104	29 975	10 753	21 459	9 354	9 316
Concours externes - Nombre d'admis	1 467	3 270	1 859	3 452	2 089	2 185
Concours internes - Nombre d'inscrits	6 083	12 588	4 782	10 688	4 033	4 743
Concours internes - Nombre présents à l'examen	5 187	9 818	4 093	6 913	3 570	3 689
Concours internes - Nombre d'admis	1 462	2 596	1 514	2 216	1 342	1 407

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Tableau n° 28 : taux de sélectivité des concours externe et interne

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Concours externe - admis/inscrits	7,8%	7,1%	9,6%	9,5%	14,4%	14,8%
Concours externe - admis/présents	13,2%	10,9%	17,3%	16,1%	22,3%	23,5%
Concours interne ADS GAV* - admis/inscrits	24,0%	20,6%	31,7%	20,7%	33,3%	31,6%
Concours interne ADS GAV* - admis/présents	28,2%	26,4%	37,0%	32,1%	37,6%	38,1%
Tous concours - admis/inscrits	11,7%	10,0%	14,0%	12,0%	18,5%	18,4%
Tous concours - admis/présents	18,0%	14,7%	22,7%	20,0%	26,5%	27,6%

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

*concours interne réservé aux adjoints de sécurité (ADS) et gendarmes adjoints volontaires (GAV).

Les élèves policiers adjoints

Le tableau ci-dessous présente des données complémentaires sur le taux de sélectivité des épreuves de sélection des policiers adjoints. Les variations observées à la hausse en 2016-2017 s'expliquent par la décision d'augmenter les effectifs suite aux attentats de 2015.

Tableau n° 29 : taux de sélectivité des épreuves

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de présents	7 684	11 447	13 343	8 942	11 328	6 040
Nombre d'admis	2 266	4 066	4 432	2 635	3 605	2 196
% de sélectivité	29,5%	35,5%	33,2%	29,5%	31,8%	36,4%

Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Avant d'intégrer le dispositif, les candidats étaient essentiellement salariés (39 %), demandeurs d'emploi (36 %) ou étudiants (18 %).

Annexe n° 8 : Le tutorat des sous-officiers de gendarmerie

La durée de la formation initiale des sous-officiers de gendarmerie a été modifiée à cinq reprises entre 2012 et 2020, dans une logique d'adaptation à la gestion des flux. Elle est désormais de huit mois, comme celle des gardiens de la paix depuis juin 2020, et suivie d'un stage d'application de quatre mois sur le terrain. La formation en école est construite sur un tronc commun de compétences métiers, complété par une période de formation spécifique à la subdivision d'arme (gendarmerie mobile/garde républicaine ; gendarmerie départementale). Elle ne comporte plus de stage intermédiaire en service opérationnel.

La troisième phase de la formation initiale, accomplie en unité opérationnelle, comprend une formation complémentaire en ligne (cinq modules pour une durée totale de 21 heure) encadrée par des formateurs des écoles (e-tuteurs) et préalable à l'attribution du certificat d'aptitude à la gendarmerie (CAG) attribué au terme des 12 mois de formation. Le Commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN) structure le réseau des e-tuteurs, qui sont chargés de suivre le parcours de formation en ligne et de répondre aux questions du jeune gendarme, d'informer le tuteur opérationnel et le commandant d'unité de tout manquement caractérisé ou de la faiblesse des résultats obtenus aux contrôles de connaissances et de leur communiquer la moyenne obtenue sur le parcours de formation. Cette note est un élément d'appréciation pour l'attribution du CAG.

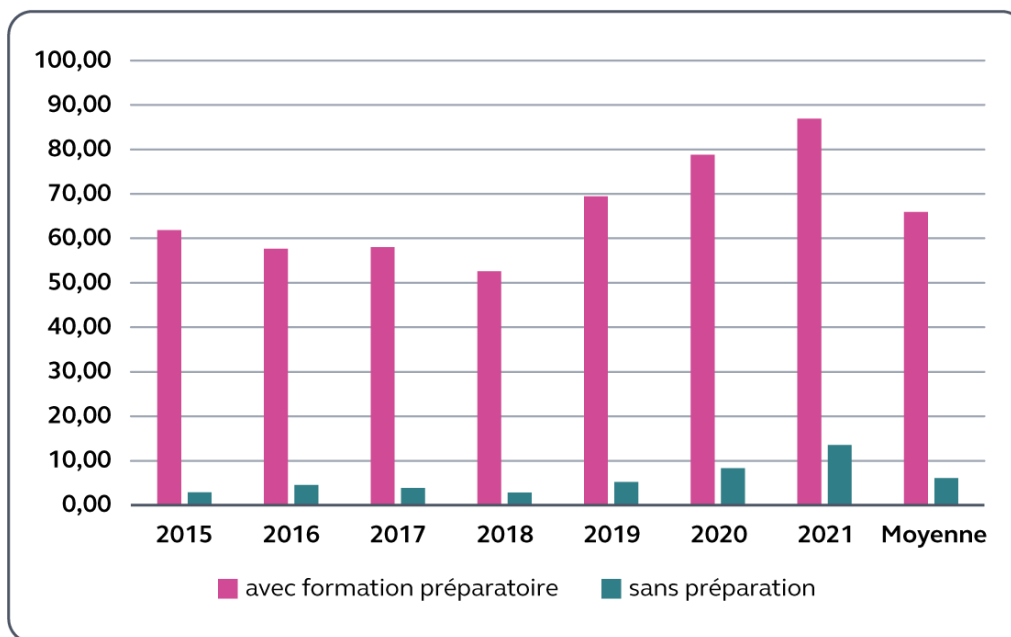
En parallèle, un tutorat « opérationnel » vise à accompagner le jeune gendarme dans ses premiers mois d'affectation. Parmi les missions du tuteur opérationnel figurent celle de s'assurer que l'apprenant suit sa formation avec assiduité et d'adresser au commandant d'unité une grille d'évaluation qui constitue un élément d'appréciation pour l'attribution du CAG.

Lors d'un audit conduit en 2020, l'IGA a constaté que ce tutorat était pertinent et institutionnalisé au sein de la gendarmerie. Elle relevait toutefois que sa mise en œuvre pouvait être inégale, notamment en gendarmerie départementale, où la plupart des unités ne sont pas en mesure d'offrir un accompagnement conforme aux objectifs malgré l'attention portée par la hiérarchie, en raison des contraintes opérationnelles, du nombre de jeunes recrues et d'un manque de tuteurs expérimentés. Le rapport d'audit recommandait ainsi à la gendarmerie de conduire une évaluation de ce dispositif²⁴⁵.

²⁴⁵ IGA, *Audit relatif à l'adéquation des formations initiales en école aux besoins des forces de police et de gendarmerie nationales*, septembre 2020 (p. 70-71). Dans le cadre de la crise sanitaire, la durée de formation en école de gendarmerie a été temporairement réduite et un dispositif de complément de formation en unité été déployé, s'appuyant sur le tutorat, la formation à distance et des livrets de formation.

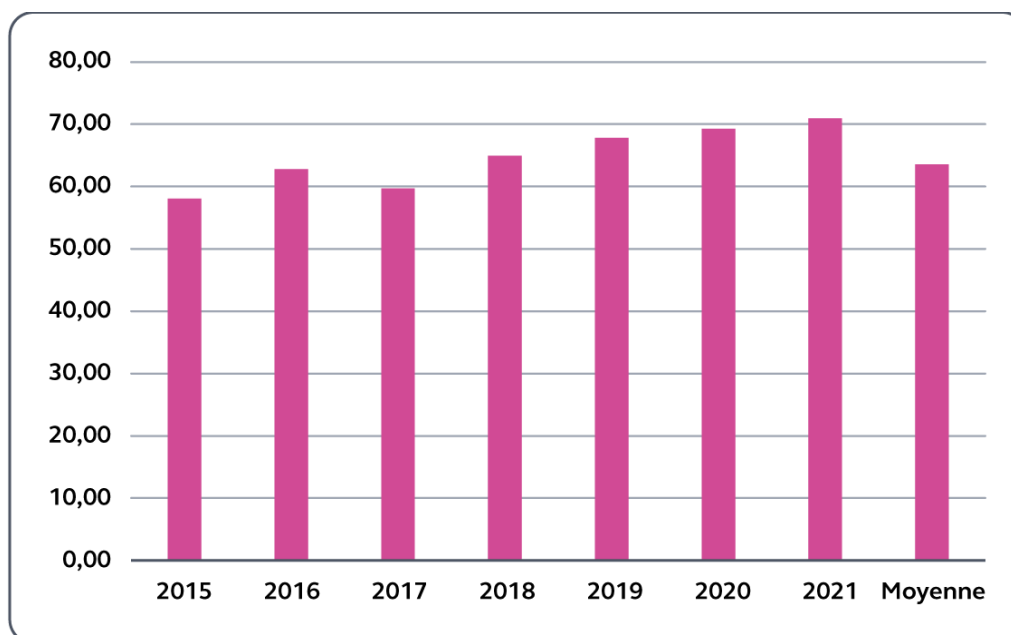
Annexe n° 9 : Taux de réussite à l'examen professionnel en vue de l'obtention de la qualification de brigadier

Graphique n° 20 : taux de réussite à l'examen professionnel en vue de l'obtention de la qualification de brigadier, avec ou sans suivi de préparation



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Graphique n° 21 : taux de réussite à l'épreuve UV2 Brigadier-chef



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Annexe n° 10 : Exemple de lettre de cadrage de direction zonale de la formation professionnelle (DZRFPN)



Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale

Lognes, le 12 MARS 2021

Réf. DGP/DCRFPN :

2021/003/761

Le directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale

à

Madame la directrice zonale au recrutement et à la formation du Sud-Est

Objet : Lettre de cadrage pour l'année 2021

Après le *Livre blanc sur la sécurité* de 2020, la DCRFPN est investie dans la réflexion du *Beauvau de la sécurité* dont le recrutement et la formation sont l'un des huit items. Cette réflexion doit être globale et ambitieuse, elle sera porteuse de chantiers majeurs pour notre direction.

La crise de la pandémie de la Covid-19 a été l'occasion d'un développement majeur de la formation en ligne et du télétravail qu'il convient d'accentuer dans l'organisation pédagogique et le fonctionnement des services. Vous devez veiller chaque jour au respect des règles sanitaires.

Nos missions de recrutement et de formation constituent des actes majeurs pour l'institution. Les défis à relever sont nombreux : assurer un recrutement de qualité puis transmettre les valeurs et les savoirs pour renforcer les services, donner à tous les compétences requises pour faire face aux évolutions juridiques, techniques ou sociétales, mais aussi à une gestion des compétences liée aux parcours professionnels.

Dans cette perspective, je vous prie de trouver ci-dessous les objectifs que je vous assigne pour l'année 2021.

1 - Sur le recrutement

Au regard des recrutements dont le niveau massif va se poursuivre, il importe d'être à la fois rigoureux sur nos dispositifs mais aussi innovants.

Dans ce cadre, vous évalueriez l'efficacité de vos actions et de vos supports de promotion des métiers de la police nationale auprès des publics visés et les diversifierez afin de susciter davantage de candidature. De même, vous réactiveriez le réseau des correspondants locaux au recrutement.

Vous entretiendrez et développerez les partenariats universitaires et scolaires pour élargir le périmètre d'intervention. Afin d'augmenter le nombre d'élèves de terminale de bac pro métiers de la sécurité se présentant au recrutement de gardien de la Paix, d'ADS ou de cadet de la République, vous orienterez l'information des élèves, en lien avec les rectorats.

Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08
Standard : 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Adresse internet : www.police-nationale.interieur.gouv.fr

1/3

Vous poursuivrez la professionnalisation des jurys de recrutement et d'examen et organiserez, en lien avec le SGAMI, le regroupement des présidents pour les sensibiliser aux compétences attendues et commenter le guide de l'entretien.

Vous mettrez en place des séances d'information pour inciter les fonctionnaires à préparer les concours internes et les VAP de commissaire et d'officier. Enfin, vous assurerez la promotion du dispositif de mentorat pour améliorer la détection et l'accompagnement des candidats internes au concours d'officier de police.

2 – Sur la formation initiale ou d'intégration

Il importe que vous puissiez faire régulièrement avec les responsables de la formation initiale des retex sur l'organisation de la FI, tant sur les contenus que sur la gestion des élèves. Dans ce cadre, vous appuierez toute initiative permettant d'ouvrir les écoles ainsi que celles valorisant les élèves.

La nouvelle FAPE débutant, vous sensibiliserez, formerez et accompagnerez les services territoriaux des directions opérationnelles pour optimiser leur investissement dans la formation adaptée au premier emploi (FAPE) et la prise en main d'EVALNAT. Votre effort se portera au premier chef sur les référents de professionnalisation dont vous dynamiserez le réseau.

Vous poursuivrez les sessions de formation à l'environnement policier pour les agents administratifs, techniques et scientifiques entrant dans la police nationale.

3 – Sur la formation continue

Vous sensibiliserez les chefs des services opérationnels à l'importance de la formation des personnels et à la nécessité d'une expression analysée des besoins. Vous proposerez votre expertise et vos conseils pour y procéder de manière à mettre en place de véritables plans locaux de développement des compétences. Parallèlement, vous mettrez en place des process pour assurer auprès des directions territoriales un retour sur les besoins exprimés et leur réalisation.

Dans le cadre de la réalisation des objectifs du ministère de l'intérieur, certaines formations apparaissent prioritaires et doivent faire l'objet d'un investissement particulier, notamment pour ce qui concerne la préparation aux nouvelles formes de contestation violente (TDM, ELI...), le développement des capacités d'investigation en lien avec les mutations technologiques et les évolutions de la criminalité (procédure pénale numérique, IGAV, investigation numérique et téléphonique...), la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Les autres priorités portent sur les formations promotionnelles, au management et à la prévention des RPS. Dans le cadre de la préparation de la PFUE en 2022 et des JO en 2024, l'apprentissage de la langue anglaise sera encouragé.

Tous ces domaines sont propices au développement des formations partagées sur lesquelles il importe que vous soyez proactif.

Enfin, il m'apparaît essentiel que vous puissiez développer sur l'ensemble de votre zone des partenariats innovants avec la magistrature, l'EN, mais aussi avec toute autre collectivité ou administration dans le cadre des missions de DCRFPN.

4 – La direction des services de la zone

Au regard des contraintes pesant sur le programme 176 et sur le plafond d'emploi de la direction, je vous invite à rechercher l'efficacité des services placés sous votre autorité en vous appuyant sur vos cadres et sur le contrôle de gestion.

Vous vous assurerez de l'implication des cadres pédagogiques auprès des formateurs, par leurs conseils, les co-animations. 67 % des évaluations réglementaires de formateur prévues en 2020 ont été effectuées. Vous

veillerez donc à une rapide résorption de ce retard et à la pleine exécution des évaluations de 2021. Seuls 6 % des stages de ressourcement ont été organisés. Sauf motif impérieux, les formateurs n'en ayant pas bénéficié devront effectuer leur stage dans les meilleurs délais en 2021.

De même, il est essentiel que vous puissiez mettre en place un dispositif de maintien et de développement des compétences des formateurs de la zone dans le cadre notamment de la formation continue.

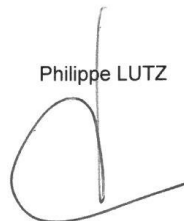
Vous donnerez des consignes pour que l'information de vos structures soit fluide et efficace tant dans la remontée vers la direction centrale que dans le sens descendant.

Vous déclinerez ces consignes auprès des chefs de structure et des cadres de votre ressort avec lesquels vous organiserez au moins deux séminaires annuels de travail visant à la fois à faire le point sur les objectifs fixés mais aussi à faire émerger de bonnes pratiques ou des idées innovantes qui seront remontées à la direction centrale. Dans ce cadre, la mise en place d'un réseau d'experts zonaux me semble une pratique à développer.

Vous veillerez, en lien avec le dispositif mis en œuvre par la direction centrale, à poursuivre les actions engagées pour accompagner la direction du CFP de Chassieux dans la modernisation de l'organisation et du management au sein de cette structure, ainsi que dans l'amélioration des conditions matérielles d'accueil des élèves en formation initiale.

Je compte sur votre implication personnelle et l'engagement de vos collaborateurs pour la préparation et la mise en œuvre des réformes apportées et pour atteindre les objectifs assignés aux services de la DCRFPN, dont la réalisation conditionne la professionnalisation des policiers, leur autonomie et l'efficacité opérationnelle des services.

Philippe LUTZ



Annexe n° 11 : Les formations au management

La formation continue au management est essentiellement couverte dans le cadre des stages statutaires.

Si le management représente une part importante de la formation initiale des commissaires et officiers (20 % du volume horaire d'enseignement pour chaque corps), il s'agit aussi désormais d'un des axes prioritaires pour la formation continue, à la DCRFPN²⁴⁶ comme à l'ENSP²⁴⁷ ou à la préfecture de police²⁴⁸.

L'offre de stages en management de l'ENSP - qui peuvent compter pour la validation des obligations statutaires mais s'adressent aussi aux encadrants souhaitant perfectionner leur management - comporte 24 stages, dont plus de la moitié sont ouverts aux majors de police. Les thématiques incluent les techniques d'optimisation du potentiel, la gestion du temps, la gestion budgétaire ou les relations avec les syndicats. La prévention des risques psychosociaux fait à elle seule l'objet de trois stages distincts. Dans les faits, les bénéficiaires issus du CEA sont peu nombreux : seulement 28 stagiaires en 2019, pour environ 2 000 participants commissaires et officiers.

L'ENSP a fait le choix d'externaliser une partie de ses formations au management auprès de cabinets choisis par appels d'offres. Les attributaires²⁴⁹ ne sont pas particulièrement spécialistes du secteur public et sont les prestataires de tous types d'organisations. À l'ENSP, ils interviennent à la fois en formation initiale et continue, sur des enjeux génériques comme la conduite du changement ou la gestion de ses collaborateurs. Les cours de management spécifiques à la police nationale (temps de travail dans la police, enjeux disciplinaires...) sont en revanche enseignés par des chargés de formation de l'ENSP, eux-mêmes policiers.

Comme pour l'ensemble des stages de formation continue de l'ENSP, les taux de satisfaction des stages de management sont élevés, avec par exemple 100 % de satisfaction pour le stage de gestion des situations complexes de management à Saint-Cyr au Mont d'Or, 91 % pour le stage de prise en main d'une équipe ou 86 % pour le stage « Préparer et accompagner le changement au sein de son équipe »²⁵⁰.

S'agissant du CEA, des examens professionnels sont prévus pour l'accès aux grades de brigadier et de brigadier-chef, dont l'UV2 dédiée au management. S'il n'existe pas de formations à l'examen professionnel permettant d'accéder au grade de major de police, des formations facultatives sur les compétences managériales d'un major sont proposées aux majors déjà nommés. Dans les faits, elles sont peu suivies et le nombre de participants a chuté sur la période (cf. l'encadré ci-après).

²⁴⁶ Priorité n° 4 du plan national de formation (PNF) : Développement des compétences managériales des encadrants et de la prévention des RPS.

²⁴⁷ Priorité n° 2 du PNF : Développer les compétences managériales et le leadership des chefs de service.

²⁴⁸ Priorité n° 1 des formations institutionnelles : Développer le management et la prévention des risques psychosociaux.

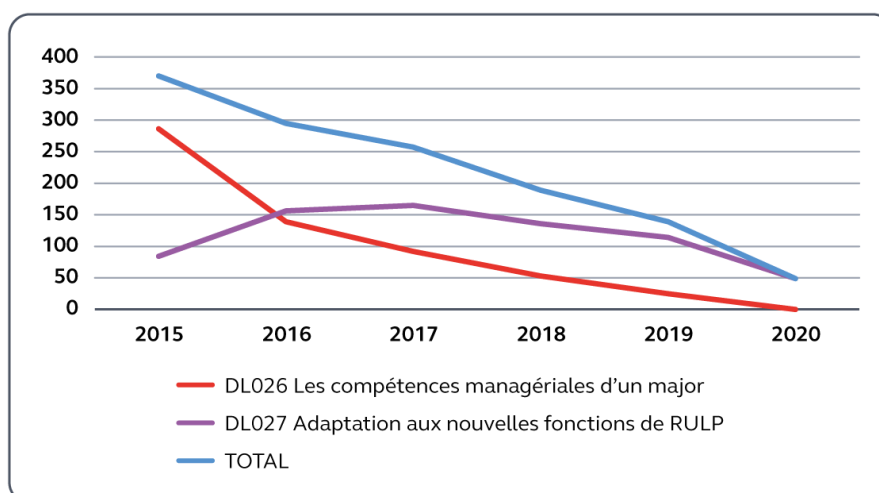
²⁴⁹ En l'occurrence, pour le marché 2020-2021, les cabinets Excellens Formation, Nicomak, BPI Group et CCI Formation

²⁵⁰ Ces résultats proviennent respectivement des sessions de février et juin 2021, novembre 2020 et octobre 2020.

La formation au management des majors de police

L'examen des capacités professionnelles pour l'accès au grade de major de police repose sur la constitution d'un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Une formation intitulée « les compétences managériales d'un major » est proposée aux majors déjà en fonctions et, dans le cadre d'une nomination à l'emploi fonctionnel de responsable d'une unité locale de police (RULP), une formation « adaptation aux nouvelles fonctions de RULP » est proposée afin d'accompagner les agents nouvellement promus. Le nombre d'agents formés est en diminution depuis 2015, alors que le volume des promotions au grade de major a quasiment doublé entre temps (leur nombre est passé de 500 à 952 entre 2015 et 2019) et le nombre d'emplois fonctionnels de RULP est resté relativement stable (dans une fourchette comprise entre 136 et 167 au cours de la même période).

Graphique n° 22 : formation au management des majors



Source : Cour des comptes, d'après données DCRFPN

Les directions d'emploi proposent elles aussi des formations au management : la DCSP identifie ainsi dans son catalogue de formation 2020 trois axes autour du management²⁵¹.

En 2019, un groupe de travail chargé de la rénovation du management au sein de la police a conclu à la nécessité de partager, en matière de formation, les mêmes principes fondamentaux entre cadres exerçant des fonctions hiérarchiques différentes, mais complémentaires. De ce groupe est également issu un référentiel commun des compétences managériales²⁵². La DCPJ et la préfecture de police ont expérimenté des dispositifs intéressants de formation inter-corps au management, ouvertes aux commissaires, officiers et majors de police. Dans les deux cas, ces stages ont recueilli des avis très positifs, notamment en raison de leur ouverture aux trois corps. À la préfecture de police, la conduite de cette formation est partagée entre la DCRFPN et un cabinet de formation.

Les formations au management ne sont néanmoins pas les plus demandées au sein des directions d'emploi : ainsi, à la préfecture de police, les demandes pour les stages de management en 2020 représentaient 3 % des demandes totales²⁵³, alors que les formations et les entraînements aux techniques d'intervention totalisaient 39 % des sollicitations.

²⁵¹ Proposer une formation adaptée à l'ensemble de la chaîne hiérarchique ; formation aux RPS et à l'amélioration de la qualité de vie au travail ; formation à la gestion du temps de travail.

²⁵² DCRFPN, *Référentiel des compétences managériales de la police nationale*, janvier 2020.

²⁵³ Alors que les taux d'encadrement de la DSPAP et de la DOPC s'établissaient autour de 15 % en 2018.

Annexe n° 12 : La réforme des voies d'avancement et de la politique indemnitaire de la filière judiciaire

Pour améliorer l'attractivité de la filière investigation, la DGPN a conduit des travaux en 2021 visant à fidéliser les agents détenteurs de la qualification OPJ et à inciter les agents détenant cette qualification mais n'exerçant plus à se repositionner sur des postes d'OPJ en tant qu'« exerçants ».

La revalorisation de la prime OPJ pour les gardiens exerçant cette qualification

Le montant et les règles d'attribution de la prime OPJ ont été modifiés par deux textes publiés en juin 2021 :

- Décret n° 2021-777 du 17 juin 2021 modifiant le décret n° 2016-1261 du 27 septembre 2016 relatif à l'attribution d'une prime liée à l'exercice des attributions d'officier de police judiciaire aux fonctionnaires du CEA

- Arrêté du 17 juin 2021 modifiant l'arrêté du 27 septembre 2016 fixant les montants de la prime liée à l'exercice des attributions d'officier de police judiciaire pouvant être attribuée aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale

La prime OPJ, versée trimestriellement, est passée de 1 080 € à 1 296 € par an pour les OPJ exerçant effectivement des missions liées à leur qualification, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021. Un arrêté répertoriant les 17 500 postes OPJ « exerçant » a été publié le 13 juillet 2021. Seuls les postes figurant sur cette liste donnent droit à la prime OPJ revalorisée. Ce texte devrait être régulièrement mis à jour pour tenir compte des objectifs fixés pour la filière investigation (22 000 postes d'OPJ attendus en 2023).

Les fonctionnaires bénéficiant de la qualification OPJ mais n'exerçant plus les attributions d'OPJ cesseront de bénéficier de la prime au 31 décembre 2022, afin de leur laisser la possibilité de se repositionner sur un poste d'OPJ « exerçant » inscrit dans la liste.

Un déroulement de carrière accéléré

La réforme des voies d'avancement du corps d'encadrement et d'application (CEA), qui entrera en vigueur en 2022, prévoit l'instauration d'une possibilité d'avancement accéléré aux grades de brigadier, brigadier-chef et major pour les agents qui exercent sur un poste OPJ recensé dans la cartographie.

Pour prétendre à un avancement au grade de major, un OPJ devra ainsi avoir 11 ans d'ancienneté dans le corps, alors que les autres filières en requièrent davantage, à l'exception de la filière SUEP²⁵⁴, pour laquelle l'ancienneté requise sera de 10 ans compte tenu des difficultés de l'Île-de-France en termes d'effectifs. Le principe de cet avancement accéléré reposera sur des examens professionnels pour chaque grade, à l'exception du passage au grade de brigadier qui découlera automatiquement de l'habilitation OPJ.

²⁵⁴ Secteurs et Unités d'Encadrement Prioritaire. Les policiers affectés dans les « zones SUEP », dont la liste est fixée par arrêté, bénéficient d'un avancement de carrière accéléré.

Des dispositifs complémentaires pour renforcer la filière

Des dispositifs complémentaires associant les personnels administratifs et de police scientifique (nouvelle fonction de greffiers de police confiée à des personnels administratifs), ainsi que les réservistes, pourraient également être mis en œuvre pour alléger la charge de travail des OPJ.

Le projet de loi « relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure » prévoit notamment que les fonctionnaires retraités de la police nationale qui avaient la qualité d'OPJ lorsqu'ils étaient en fonction, puissent, à certaines conditions, conserver cette qualité lorsqu'ils s'engagent dans la réserve opérationnelle.

Des parcours de formation en cours de structuration

La formation doit accompagner la reconstitution de la filière judiciaire, en suscitant des vocations dès la formation initiale, en formant suffisamment d'OPJ et en mettant en place des parcours leur permettant d'actualiser et d'approfondir leurs compétences. Or, les formations continues proposées par la DCRFPN dans le domaine judiciaire sont jugées trop nombreuses, peu structurées et peu connues des directions d'emploi. Si la DCPJ délivre de son côté des formations très pointues, il n'existe pas de procédure formalisée d'évaluation du niveau de connaissances juridiques des agents arrivant dans la direction, la pratique privilégiant la formation des enquêteurs par leurs pairs, complétée par des stages et e-formations optionnels d'actualisation des connaissances.

La DCRFPN a mis à jour sa formation « actualisation des connaissances OPJ » en 2019²⁵⁵ et a entrepris de toiletter et de restructurer son catalogue de formations continues à l'investigation. Le catalogue actuel, composé de 250 stages, devrait être réduit à environ 160 formations regroupées par thèmes au contenu actualisé²⁵⁶.

La DCRFPN et la SDF ont par ailleurs ébauché la création d'un « parcours investigation », avec comme première étape la mise en place du module d'adaptation au premier emploi (MAPE) « investigation » destiné aux élèves gardiens affectés en service de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP - voir le chapitre II). À compter d'août 2021, un dispositif d'accompagnement complémentaire de deux ans, conçu par la SDF, devait offrir un cursus obligatoire de six modules de formation aux gardiens affectés en SAIP pour améliorer leurs compétences et les amener vers la qualification OPJ²⁵⁷. Cette initiative sera sans doute amenée à évoluer selon la façon dont la formation OPJ sera intégrée à la formation initiale des gardiens. S'il est maintenu, le parcours de formations continues obligatoires institué à la sortie d'école par la préfecture de police gagnerait à être étendu à la DCSP²⁵⁸.

²⁵⁵ Cette formation a été suivie par 454 policiers en 2019.

²⁵⁶ Ce travail était en cours à l'été 2021 autour de sept thèmes principaux : actes d'enquête, connaissances procédurales, criminalité organisée, investigation numérique, outils d'aide à l'enquête, personnes vulnérables et techniques spécialisées.

²⁵⁷ Les modules sont d'une durée substantielle (26 jours de formation sur deux ans) et suivent un enchaînement pédagogique et un calendrier précis.

²⁵⁸ Le Livre blanc de la sécurité intérieure avait envisagé la création d'une « académie de l'investigation », délivrant des formations communes à tous les policiers concernés par les métiers d'enquête.

Annexe n° 13 : Les formateurs de la police nationale

Panorama des effectifs de formateurs par direction

Le tableau ci-dessous recense les formateurs employés au sein de la police nationale en 2020. En l'absence de cartographie existante au niveau national, les données ont été consolidées par la Cour à partir des éléments transmis dans le cadre du contrôle par les directions actives de la DGPN et par la préfecture de police de Paris.

Les chiffres relatifs au nombre de formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention (FTSI) employés par le Service de la protection (SDLP) et le RAID, qui n'ont pas fait l'objet de questionnaires dans le cadre du présent contrôle, sont issus d'un rapport de l'IGPN publié en 2019 et constituent donc un ordre de grandeur pour l'année 2020²⁵⁹.

Tableau n° 30 : formateurs employés au sein de la police nationale en 2020

	Formateurs généralistes	Autres*	FTSI	MPTII/ MPTIA**	TOTAL
DCRFPN	775	-	296	-	1 071
ENSP	54	-	10	-	64
DCSP	95	-	502	-	597
DCCRS	-	-	237	271	508
DCPAF	11	-	108	-	119
DCPJ	-	-	103	-	103
RAID**	-	-	58	-	58
SDLP**	-	-	49	-	49
Préfecture de police	56	23	163	-	242
Dont SDF	56	23	121	-	-
Dont DSPAP	-	-	22	-	-
Dont DOPC	-	-	8	-	-
Dont DRPJ	-	-	12	-	-
TOTAL	991	23	1 526	271	2 811

Source : Cour des comptes, d'après données DGPN et IGPN - Chiffres repris du rapport de l'IGPN (pour l'année 2018)

*La catégorie « Autres » recense les formateurs à la conduite de la préfecture de police de Paris

**Moniteurs des techniques de protection d'intervention et d'interpellation » (MPTII) et Moniteurs des techniques de protection d'intervention sur autoroute (MPTIA).

Il n'a pas été possible de quantifier précisément la part de formateurs exerçant à temps plein, à temps partiel et de façon ponctuelle. La plupart des formateurs (généralistes et FTSI) relevant de la DCRFPN, de l'ENSP, de la DCSP et de la préfecture de police de Paris, exercent à temps plein²⁶⁰.

²⁵⁹ IGPN, Mission d'évaluation de la ressource en formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention, juin 2019.

²⁶⁰ Avec quelques exceptions. Sur les 502 FTSI qu'elle emploie, la DCSP recense 112 FTSI exerçant à temps partiel, soit 22 % de ses effectifs. De même, au sein de la préfecture de police de Paris, les 42 FTSI ne relevant pas de la sous-direction de la formation (SDF) ont aussi des missions opérationnelles.

À l'inverse, le modèle d'emploi des MPTII/MPTIA de la DCCRS et des FTSI de la DCPJ, du SCLP et du RAID, repose majoritairement sur un exercice à temps partiel de la fonction de formateur, les agents concernés étant intégrés aux unités.

Il est également difficile d'identifier le nombre de FTSI toujours détenteurs de la qualification mais n'exerçant pas d'actions de formation. La DCSP en recense 72 et la DCPJ neuf, qui ne figurent pas dans le tableau.

La DCPAF et la DCPJ organisent enfin des formations très spécialisées, prises en charge par des agents qui sont avant tout des professionnels²⁶¹. Ces formateurs n'ont pas été comptabilisés parmi les formateurs généralistes dans le tableau, même s'ils prennent en charge des formations. Seuls ont été comptabilisés les 11 formateurs enseignant à temps plein déclarés par la DCPAF.

N'ont pas non plus été pris en compte les intervenants non permanents qui enseignent à l'ENSP. Les chargés de formation permanents de l'ENSP ont été inclus dans le tableau parmi les « formateurs généralistes » dans un souci de simplification, bien qu'ils soient des spécialistes de leur domaine.

Les FTSI : des conditions de sélection, de formation et d'emploi renouvelées par la circulaire du 22 mai 2018

Le recrutement des FTSI se fait en plusieurs étapes, destinées à garantir leurs compétences et leur motivation. Les candidats souhaitant acquérir cette qualification doivent justifier d'au moins cinq années d'ancienneté et réussir des tests de présélection leur permettant d'intégrer un vivier national. Le recrutement fait ensuite l'objet d'une procédure spécifique, par le biais de mouvements de mutation profilés, ouverts aux FTSI déjà qualifiés ou aux candidats titulaires des tests de présélection. Une fois retenus sur un poste, les candidats suivent une formation initiale délivrée par la DCRFPN, constituée de quatre modules d'une durée totale de 18 semaines²⁶². S'ils réussissent leur formation, ils acquièrent la qualification de FTSI et rejoignent la direction qui les a recrutés. Cette procédure est sélective : environ 50 % des candidats sont éliminés au stade de la présélection et 20 % ne finissent pas la formation²⁶³.

La DCRFPN est en capacité de former au maximum une centaine de FTSI par an. Au sein de chaque DZRFNP, un conseiller technique zonal (CTZ), lui-même FTSI, est chargé de former les FTSI de la zone aux nouvelles mallettes pédagogiques validées par la DCRFPN et d'assurer un rôle de conseil et de coordination.

La circulaire du 22 mai 2018 a par ailleurs introduit de nouvelles obligations. Les FTSI sont tenus d'exercer leur qualification pendant au moins quatre ans, à temps complet ou ponctuellement, dont deux ans dans leur première affectation. Ils font l'objet d'un recyclage tous les quatre ans par les DZRFNP, conditionné à la réalisation d'au moins 90 heures d'enseignement par an, qui peut s'apprécier de manière globale sur trois ans. Les FTSI n'ayant pas effectué le minimum d'heures prévu verront ainsi leur qualification tomber en 2022.

²⁶¹ La DCPAF recense environ 130 formateurs relevant de cette catégorie.

²⁶² Les trois premiers modules sont consacrés à la pédagogie sur l'emploi des armes et les pratiques professionnelles en intervention, répartis sur 16 semaines. Le dernier module est une professionnalisation de deux semaines débouchant sur la qualification. La formation s'effectue principalement au centre national des techniques d'intervention et du secourisme (CNTIS) et au centre national de tir (CNT). À noter qu'au sein de la DCRFPN, la gestion des FTSI ne relève pas de la sous-direction des méthodes et de l'appui, comme pour les autres formateurs, mais de la sous-direction du développement des compétences.

²⁶³ Source : Assemblée nationale, Compte rendu de l'Audition de M. Philippe Lutz dans le cadre de la Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité (21 mai 2019).

Les formateurs généralistes : des conditions de recrutement, de formation et d'évaluation variables en fonction des directions d'emploi

Le statut des formateurs relevant de la DCRFPN (FTSI et généralistes) est régi par l'arrêté du 10 juillet 2014, précisé par la circulaire du 22 décembre 2014, qui limite le temps passé en formation à une durée de quatre ans renouvelable une fois en vue de favoriser les retours en service actif²⁶⁴.

Le recrutement des formateurs généralistes de la DCRFPN, qui doivent avoir une ancienneté minimale de sept ans dans la police, relève d'une commission dédiée au terme d'épreuves écrites, de tests psychotechniques et d'un oral. Les formateurs généralistes nouvellement recrutés reçoivent ensuite une formation à la pédagogie de 12 semaines, en alternance entre la sous-direction des méthodes et de l'appui à Clermont-Ferrand et leurs structures d'affectation, unanimement considérée comme étant de qualité.

Ils font l'objet d'évaluations pédagogiques par les cadres des écoles, qui s'ajoutent à leur entretien professionnel annuel et leur apportent un retour sur leurs techniques pédagogiques. Chaque formateur doit être évalué une fois avant la fin de sa première année. Les évaluations ont ensuite lieu tous les trois ans. Les évaluateurs des écoles sont eux-mêmes encadrés et formés par la « mission de supervision pédagogique des formateurs » rattachée à la sous-direction des méthodes et de l'appui. Toutes les évaluations prévues ne sont cependant pas réalisées et l'amélioration du taux de réalisation annuel fait partie des objectifs fixés aux DZRFNP pour 2020 et 2021²⁶⁵.

Il convient enfin de souligner l'extrême polyvalence qui est attendue des formateurs généralistes de la DCRFPN, au regard du nombre de modules sur lesquels ils sont amenés à intervenir. En centre régional de formation (CRF), un formateur peut en effet dispenser jusqu'à 20 modules de formation différents.

Les chargés de formation de l'ENSP sont des policiers experts dans la matière qu'ils enseignent. Ils sont environ une vingtaine à Saint-Cyr et une quarantaine à Cannes-Écluse, répartis en divisions qui reprennent les grands axes de la formation. Tous les formateurs, à l'exception des psychologues, proviennent des trois corps actifs de la police, en majorité du corps d'encadrement et d'application (CEA). Les équipes permanentes sont renforcées par des intervenants extérieurs qui assurent entre 20 % et 30 % du volume de cours annuel. La grande majorité sont eux-mêmes policiers.

L'ENSP a choisi de ne pas recourir au statut de formateur de la DCRFPN pour ses chargés de formation. À ce titre, ses enseignants n'ont pas de durée maximale d'exercice, ils sont recrutés par entretien et non au terme d'épreuves de sélection et ils sont évalués par leur supérieur hiérarchique selon le droit commun. De même, les enseignants de l'ENSP (hors FTSI) bénéficient d'une formation réduite (cinq à dix jours) par la DCRFPN.

²⁶⁴ Arrêté du 10 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 18 octobre 1994 portant règlement d'emploi des personnels occupant des fonctions pédagogiques à la direction de la formation de la police nationale et circulaire du 22 décembre 2014 relative au règlement d'emploi des personnels occupant des fonctions pédagogiques à la DRCPN/SDFDC.

²⁶⁵ À titre d'exemple, ce taux n'était que de 29 % pour la DZ Sud, 25 % pour la DZ Nord et 23 % pour la DZ Ouest en 2020, à comparer avec l'objectif minimum de 85 % fixé dans les lettres de mission adressées aux DZRFNP pour 2020.

La DCSP emploie 95 formateurs généralistes, répartis dans ses centres départementaux des stages et de la formation (CDSF), qui occupent parfois en parallèle des fonctions d'encadrement (chef du CDSF), de partenariat (formateurs anti-drogue dans les écoles) ou de soutien à l'état-major. Ces formateurs font l'objet d'un recrutement interne par le biais d'ouvertures de poste au niveau des directions départementales de la sécurité publique (DDSP). Ils sont sélectionnés sur entretien par une commission départementale composée de cadres désignés par le DDSP, d'un cadre pédagogique et d'un psychologue de la DZRFNP.

La DCRFPN n'exerce pas d'autorité fonctionnelle sur les formateurs de la DCSP mais, conformément au protocole de complémentarité du 17 juin 2013, elle assure leur formation initiale, qui n'est pas aussi poussée que celle de ses propres formateurs²⁶⁶. Le protocole prévoit que la DCRFPN assure aussi l'évaluation pédagogique des formateurs de la DCSP²⁶⁷.

La SDF de la préfecture de police compte 56 formateurs généralistes sur un total de 200 formateurs. Ceux-ci sont recrutés à travers le mouvement de mutation profilé géré par la DRCPN, sur simple entretien avec le chef de la structure de formation concernée. Ils ont accès à la formation de formateurs d'environ 66 heures délivrée par la DZRFNP d'Île-de-France. Leur entretien professionnel annuel est réalisé par leur supérieur hiérarchique selon les règles de droit commun.

²⁶⁶ Initialement prise en charge par la sous-direction des méthodes et de l'appui à Clermont-Ferrand, cette formation est aujourd'hui déconcentrée au niveau des DZRFNP.

²⁶⁷ Il semble que cette disposition ne soit pas pleinement mise en œuvre. Interrogé à ce sujet, l'un des deux CDSF visités a ainsi répondu que ses formateurs ne faisaient pas l'objet d'évaluations pédagogiques.

Annexe n° 14 : La démarche d'analyse des risques AMARIS

Le cabinet AMARIS (Améliorer la Maîtrise de l'Activité et des RISques) est chargé de l'animation, du pilotage et de la coordination du contrôle interne et de la maîtrise des risques opérationnels au sein de la Police nationale. Intégré au sein de l'IGPN, ce positionnement lui assure une compétence sur la DGPN et la préfecture de police. L'objectif recherché par la mise en place d'AMARIS est le développement de la culture de la maîtrise des risques au sein de la police nationale, et à cette fin le cabinet a déployé plusieurs dispositifs :

- Un catalogue des risques, élaboré annuellement à l'issue d'une démarche procédurale hiérarchiquement ascendante. Les directions de services actifs (DISA), l'École nationale supérieure de police (ENSP), sont sollicitées pour identifier les risques auxquels elles sont confrontées. Ce recensement se fonde sur une « Base d'Analyse des Incidents et Accidents de la Police Nationale » (BAIAPN), que les services sont tenus de compléter en cas d'incidents. Elle répertorie plus d'une soixantaine de risques.

L'érosion des compétences et le défaut d'attractivité de certains postes ou métiers, constituent pour la plupart des directions, des risques dont la criticité est la plus élevée. Toutefois, l'identification des risques n'est pas corrélée à la définition d'une stratégie d'amélioration arrêtée au niveau national. Le dispositif AMARIS souffre donc d'une défaillance dans son portage. La prévention du risque suicidaire semble toutefois échapper à ce constat, ce thème ayant fait l'objet de mesures prioritaires.

- Un référentiel de contrôles, adossé au catalogue des risques, est, à l'instar du catalogue des risques, mis à jour annuellement. Il comprend plusieurs rubriques dont la nature des contrôles à réaliser, leur périodicité (annuelle, semestrielle, trimestrielle).
- Une application informatique dédiée « l'AMARIS BOX », en cours de déploiement, assure le portage, à la chaîne de commandement, d'une liste d'« auto-contrôles » à réaliser, qui est adaptée aux missions des services concernés.
- La production de fiches « Mémo » du type « Policiers et réseaux sociaux » ainsi que des fiches « d'ALERTE » élaborées à l'appui d'incidents réels, exposant les faits et rappelant la conduite appropriée, sont diffusées dans les services opérationnels.
- La diffusion du module de formation « AMARIS » devrait prochainement intégrer la plateforme e-campus, la thématique de la « maîtrise des risques opérationnels » étant d'ores et déjà retenue dans les sujets d'examen.