

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME XIII

SÉCURITÉS

Par M. Henri LEROY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François BonhoMme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	3
INTRODUCTION.....	5
I. LE BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2020 : DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS JUSTIFIANT UN REJET DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	6
A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « SÉCURITÉS » EN 2020.....	6
B. UNE AUGMENTATION INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE.....	9
1. <i>Des difficultés croissantes à respecter un plan de recrutement trop ambitieux</i>	9
2. <i>Des mesures de revalorisation salariale qui pèsent fortement sur le budget des forces de sécurité.....</i>	10
3. <i>Des postes encore insuffisamment dotés</i>	12
a) Les réserves civile et opérationnelle : une programmation qui n'est pas à la hauteur des ambitions affichées.....	12
b) La gestion des heures supplémentaires : des inquiétudes qui persistent en dépit des avancées réalisées.....	14
C. DES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT INSUFFISANTES POUR MAINTENIR LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES.....	16
1. <i>Un déséquilibre budgétaire qui ne cesse de s'aggraver</i>	16
2. <i>Une sous-budgétisation non résorbée des crédits de fonctionnement</i>	17
3. <i>Une éviction inquiétante des crédits d'investissement</i>	20
a) Des efforts insuffisants pour rajeunir les parcs automobiles.....	21
b) Un budget qui n'est pas à la hauteur de l'urgence immobilière.....	21
c) La création de la direction du numérique : des conséquences encore incertaines pour les forces de sécurité.....	22
II. LA RÉFORME DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION : UN ENJEU DE PERFORMANCE POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	23
A. UN APPAREIL DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION SOUS TENSION.....	24
1. <i>Des objectifs de recrutement très élevés</i>	24
2. <i>Une mobilisation forte des dispositifs de recrutement et de formation</i>	25
a) La nécessaire mise en place de mesures correctives pour élargir la capacité de formation.....	25
b) Un risque de saturation des dispositifs de formation.....	27
3. <i>Un appauvrissement inquiétant des viviers de recrutement</i>	28
B. DES RÉFORMES ATTENDUES DE LA FORMATION INITIALE, NOTAMMENT AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE.....	31
1. <i>La formation initiale au sein de la gendarmerie nationale : un modèle intégré à l'efficacité reconnue</i>	31
2. <i>Une rationalisation nécessaire de la formation initiale des policiers, au service d'un esprit de corps renforcé</i>	31
a) Un dispositif de formation initiale fracturé.....	31
b) Des évolutions encourageantes, qui mériteraient d'être approfondies.....	32

C. UN EFFORT A CONDUIRE POUR RENFORCER LA FORMATION CONTINUE	
DES AGENTS	33
1. <i>Des avancées concrètes au sein de la gendarmerie nationale.....</i>	33
2. <i>Un déficit de formation continue encore patent dans la police nationale.....</i>	35
a) Un dispositif de formation perfectible	35
b) L'entraînement au tir : des aménagements urgents à réaliser	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ.....	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, le jeudi 14 novembre 2019¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 20 novembre 2019², sous la présidence de **Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis d'**Henri Leroy**, les crédits de la **mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.**

Henri Leroy a regretté qu'**en dépit d'une nouvelle progression de ses crédits**, à périmètre constant, de 3,7 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement, le budget des forces de sécurité intérieure pour 2020 n'apporte, une nouvelle fois, **pas de réponse satisfaisante à la dégradation des conditions de travail** des policiers et gendarmes.

Comme lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, il a **regretté l'approche déséquilibrée du Gouvernement**, qui privilégie le renforcement des effectifs au détriment de l'entretien des équipements et des moyens d'intervention des forces de sécurité.

Il a en effet constaté que la **forte augmentation des dépenses de masse salariale**, liée à la création de 1 888 emplois supplémentaires dans les deux forces et au financement de mesures catégorielles nouvelles, était **mal maîtrisée** et générait, ce faisant, **des déséquilibres dans l'allocation des moyens budgétaires.**

Il a déploré, à cet égard, les **coupes budgétaires importantes dans les enveloppes des réserves** de la police et de la gendarmerie, dont l'appui aux forces de l'ordre est pourtant essentiel dans l'accomplissement de nombreuses missions.

Surtout, le rapporteur a observé que la priorité donnée aux dépenses de masse salariale **pesait fortement sur les dotations de fonctionnement et d'investissement**, dont la part dans le budget global continue de diminuer.

Il s'est en particulier **inquiété de la forte réduction, tant pour la police que pour la gendarmerie, des crédits fléchés sur les dépenses d'investissement**, qui ne permettront ni de moderniser les parcs de véhicules des forces, ni d'enrayer la dégradation des empreintes immobilières.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/lois.html#toc7>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Il a également constaté que, bien qu'en augmentation, les crédits de fonctionnement prévus dans le projet de loi de finances demeuraient en dessous des dépenses effectivement réalisées au cours des précédents exercices et ne permettraient que difficilement de financer les besoins des forces.

Observant que l'efficacité des policiers et gendarmes ne reposait pas uniquement sur leur nombre, mais également sur la qualité de leur équipement, il a, en conséquence, estimé que l'augmentation continue des effectifs, sans augmentation, à due concurrence, des dépenses de fonctionnement et d'investissement, **risquait de nuire, à terme, à la capacité opérationnelle des forces de sécurité.**

Enfin, Henri Leroy a dressé un **état des lieux des systèmes de recrutement et de formation au sein de la police et de la gendarmerie nationales.**

Il a observé qu'en raison de l'augmentation forte du nombre de recrutements, dans les deux forces, depuis 2015, **les appareils de recrutement et de formation étaient fortement mobilisés** et présentaient, dans certains cas, un **risque de saturation**, faute de moyens suffisants. Il a également constaté une **difficulté, dans les deux forces, à maintenir des degrés de sélectivité élevée** compte tenu d'un appauvrissement des viviers de recrutement.

Au-delà de ces difficultés de nature conjoncturelle, le rapporteur a fait état d'un certain nombre de **fragilités structurelles**, relatives notamment à l'organisation de la formation initiale et à l'insuffisance de la formation continue au sein de la police nationale.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis porte sur trois des quatre programmes de la mission « *Sécurités* » du projet de loi de finances pour 2020 : les programmes 152 « *Gendarmerie nationale* », 176 « *Police nationale* » et 207 « *Sécurité et éducation routières* ». Le programme 161 « *Sécurité civile* », également rattaché à la mission, fait quant à lui l'objet d'un avis distinct présenté par notre collègue Catherine Troendlé.

Depuis 2012, la persistance d'un climat sécuritaire dégradé, eu égard à la prégnance de la menace terroriste, à une pression migratoire sans précédent et à des troubles importants à l'ordre public, a justifié une progression continue du budget de la mission « *Sécurités* ».

En dépit des efforts consentis, le Sénat déplore, depuis plusieurs exercices, l'approche déséquilibrée du Gouvernement qui, d'année en année, privilégie le renforcement des effectifs, au détriment de l'entretien des équipements et de l'amélioration des conditions de travail des policiers et gendarmes.

Le projet de loi de finances pour 2020 ne déroge, malheureusement, pas à la règle.

La hausse des crédits de la mission « *Sécurités* », à hauteur, à périmètre constant, de 3,7 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2019, est absorbée, cette année encore, par l'augmentation des dépenses de masse salariale, sous l'effet combiné de nouvelles créations de postes et d'importantes mesures de revalorisation salariale.

À l'instar des deux précédents exercices, les crédits de fonctionnement et d'investissement, dont la part dans le budget global ne cesse de diminuer, sont laissés pour compte.

Aussi **l'effort budgétaire réalisé n'apporte-t-il pas de réponse satisfaisante aux préoccupations soulevées par les forces de sécurité intérieure sur la dégradation de leurs conditions de travail.** Le nombre important de suicides, en 2019, tant dans la police que dans la gendarmerie nationales, témoigne, malheureusement, de l'état psychologique de nos forces de sécurité intérieure.

Pour ces raisons, la commission a décidé, sur la proposition de son rapporteur, d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme 161.

Par-delà la stricte analyse budgétaire, votre rapporteur a souhaité étudier les conséquences des vagues de recrutements massifs engagées depuis 2015 sur les appareils de recrutement et de formation, soumis, depuis plusieurs exercices, à de fortes tensions.

I. LE BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2020 : DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS JUSTIFIANT UN REJET DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION « SÉCURITÉS » EN 2020

En 2020, les crédits de la mission « *Sécurités* » du projet de loi de finances, hors programme « *Sécurité civile* »¹, s'inscrivent dans la hausse engagée au cours des dernières années.

Ils s'élèveront à 20,88 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 19,97 milliards d'euros en crédits de paiement, soit **une augmentation, à périmètre constant (voir encadré), de 3,7 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2019.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement réduisant de 4,74 millions d'euros le programme 176 « *Police nationale* », de 5,7 millions d'euros le programme « *Gendarmerie nationale* » et de 51 438 euros le programme 207 « *Sécurité et éducations routières* ». Les développements qui suivent sont réalisés à partir du projet de loi de finances pour 2019 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale au cours de la première délibération, dont les orientations ne sont pas sensiblement impactées par cet amendement.

¹ Les crédits du programme 161 « *Sécurité civile* » faisant l'objet d'une analyse séparée, le présent avis ne présente les crédits que de trois des quatre programmes comprenant la mission « *Sécurités* ».

Les changements de périmètres de programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurités et éducation routière »

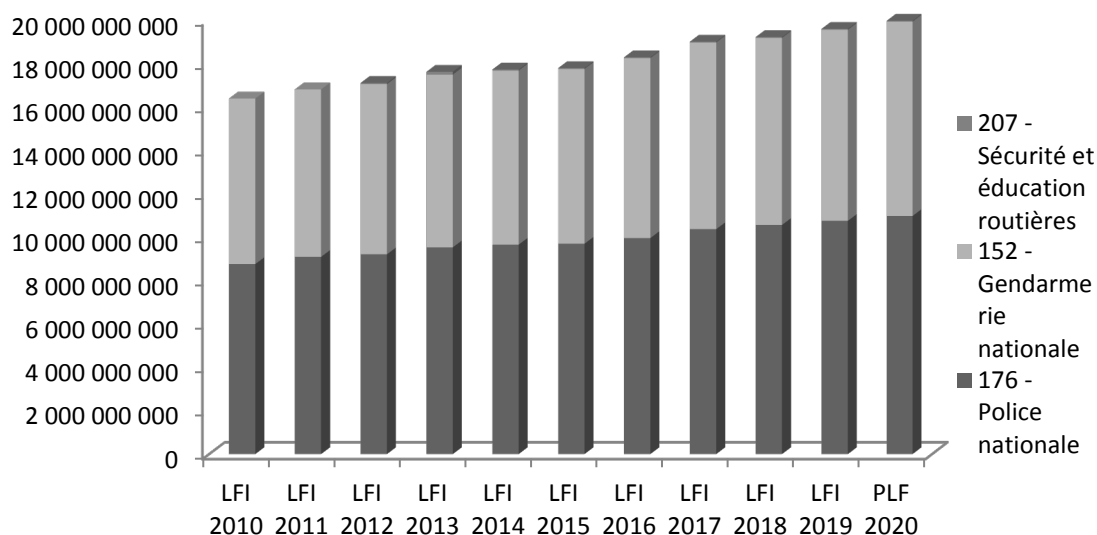
Deux principales mesures de périmètre impacteront, en 2020, les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurités et éducation routière » :

- la **création d'une direction du numérique (DNUM)** au sein du ministère de l'intérieur induit, d'une part, un transfert de la quasi-totalité des crédits de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) en matière de systèmes d'informations et de modernisation numérique des programmes 174, 152 et 207 vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ;

- le **transfert des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI)**, jusqu'à présent rattachés au programme 176, vers le même programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » se traduit par un transfert de 4 031 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Au total, **depuis 2012**, les crédits de la mission « Sécurités » auront progressé de **25,6 % en autorisations d'engagement et de 16,8 % en crédits de paiement**, en partie sous l'effet des différents plans de lutte contre le terrorisme, d'une part, et du plan de lutte contre l'immigration clandestine, d'autre part.

Évolution des crédits de la mission « Sécurités » depuis 2010, hors programme sécurité civile (en crédits de paiement)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

En 2020, la consolidation du budget de la mission « Sécurités » devrait toutefois **bénéficier de manière contrastée aux différents programmes** qui la composent.

Le **programme 176 « Police nationale »** devrait ainsi connaître **l'augmentation la plus significative**. Ses crédits atteindront 11,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,97 milliards d'euros en crédits de paiement, soit, à périmètre constant, des **augmentations respectives de 4,1 % et de 5,2%**.

Les crédits alloués au **programme 152 « Gendarmerie nationale »** atteindront, quant à eux, 9,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 8,96 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des **hausse respectives, à périmètre constant, de 3,5 % et de 2,3 %**.

Évolution des crédits des programmes 176 et 152

(en millions d'euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution LFI 2019/PLF 2020 (périmètre courant)		Évolution LFI 2019/PLF 2020 (périmètre constant)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 176 « Police nationale »								
Titre T2	9 607,93	9 607,93	9 954,39	9 954,39	3,61 %	3,61 %	5,90 %	5,90 %
Hors Titre 2	1 350,93	1 135,98	1 115,38	1 013,43	-17,44 %	-10,79 %	-8,78 %	-0,82 %
Total	10 958,86	10 743,91	11 069,77	10 967,82	1,01 %	2,08 %	4,09 %	5,20 %
Programme 152 « Gendarmerie nationale »								
Titre T2	7 489,87	7 489,87	7 677,83	7 677,83	2,51 %	2,51 %	2,70 %	2,70 %
Hors Titre 2	2 012,20	1 321,99	2 088,98	1 284,60	3,82 %	-2,83 %	6,38 %	0,22 %
Total	9 502,07	8 811,86	9 766,81	8 962,43	2,79 %	1,71 %	3,48 %	2,33 %

Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Enfin, le **programme 207 « Sécurité et éducation routières »** connaîtra une augmentation de ses crédits de **0,5 % en autorisations d'engagement et de 2,3 % en crédits de paiement**¹. À périmètre constant, l'évolution est de 6,4 % en autorisations d'engagement et de 7 % en crédits de paiement.

¹ Au regard de la très faible part des crédits alloués au programme 207 dans la mission « Sécurités », votre rapporteur a souhaité centrer le présent avis sur le budget des forces de sécurité intérieure pour 2020.

B. UNE AUGMENTATION INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉE DES DÉPENSES DE MASSE SALARIALE

De même que l'an passé, l'augmentation, en 2020, du budget alloué aux forces de sécurité intérieure est **absorbée quasi intégralement par la hausse des dépenses de masse salariale**, qui s'élève, à périmètre constant, à 5,9 % pour la police nationale et à 2,7 % pour la gendarmerie nationale.

Cette croissance importante de la masse salariale s'explique par deux mouvements concomitants : d'une part, la poursuite d'un plan de recrutements ambitieux ; d'autre part, l'aboutissement de négociations ayant débouché sur d'importantes mesures de revalorisations salariales.

Mal maîtrisée, elle crée des **déséquilibres**, que votre rapporteur espère transitoires, **dans l'allocation des moyens budgétaires**, au détriment notamment de la réserve opérationnelle et de l'équipement des forces.

1. Des difficultés croissantes à respecter un plan de recrutement trop ambitieux

Conformément aux souhaits du Président de la République, le Gouvernement s'est fixé pour ambition de renforcer les forces de sécurité intérieure de **10 000 effectifs supplémentaires sur la durée du quinquennat**, dont environ 7 500 policiers et 2 500 gendarmes.

Au titre de l'application de ce plan, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit la création, à périmètre constant, de **1 398 emplois supplémentaires au sein de la police nationale et de 490 emplois dans la gendarmerie nationale**.

Comme pour les années précédentes, ces effectifs complémentaires devraient **principalement bénéficier aux forces de sécurité opérationnelles**, dans l'optique d'accentuer la présence des forces sur le terrain.

Ainsi, dans la police nationale, le corps d'encadrement et d'application devrait voir ses effectifs augmenter de 1 903 équivalents temps plein, alors que les corps de hauts fonctionnaires perdra 239 personnels. De même, 404 sous-officiers supplémentaires devraient être recrutés en 2020, tandis que le corps des officiers diminuera de 258 ETP.

Dans un climat sécuritaire tendu, le renforcement des effectifs contribue, sans aucun doute, à alléger la pression sur les forces de sécurité intérieure. **Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la capacité du ministère à atteindre, d'ici la fin du quinquennat, ses objectifs de recrutements dans le respect des orientations budgétaires définies dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.**

Force est en effet de constater qu'au cours des deux derniers exercices, les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie

nationale n'ont été en mesure de respecter le schéma d'emplois fixé en loi de finances initiale qu'au prix **d'importantes mesures de gestion budgétaire**.

En raison d'une sous-budgétisation des crédits de titre 2 votés en loi de finances initiale, les **intégrations** des sorties d'école ont ainsi dû être **décalées dans le temps**, afin de réduire la charge financière annuelle des nouvelles recrues.

Afin de financer la sur-exécution des dépenses de masse salariale, **d'autres postes de dépenses ont également été ponctionnés en cours d'année**, en particulier l'enveloppe des réserves opérationnelles.

De telles pratiques budgétaires sont pour le moins contestables. Elles témoignent de l'insoutenabilité des programmations budgétaires initiales et confrontent les services à des difficultés importantes de gestion en cours d'année.

Il a été indiqué à votre rapporteur qu'une révision récente des outils de pilotage de la masse salariale aurait permis une **revalorisation des crédits alloués au titre 2**, ce qui devrait atténuer, en 2020, les risques de dérive budgétaire. Votre rapporteur ne peut qu'approuver une telle évolution, qui va dans le sens d'une meilleure sincérité budgétaire.

Il continue néanmoins de s'alarmer de **l'application de ce plan de recrutement massif, qui place la mission « Sécurité » sous tension**. Outre l'éviction d'autres postes de dépenses, pourtant indispensables au maintien en conditions opérationnelles des forces de sécurité, les décalages, en fin d'année, des sorties d'école **génère, sur le terrain, des vacances frictionnelles importantes** qui nuisent, dans la pratique, à la capacité opérationnelle des forces. Il est ainsi fortement regrettable qu'au 1^{er} août 2019, 258 postes de commandement n'aient pu être pourvus au sein des unités de sécurité publique de la gendarmerie, en partie à cause du décalage, sur le second semestre 2019, des sorties d'écoles.

2. Des mesures de revalorisation salariale qui pèsent fortement sur le budget des forces de sécurité

Au-delà de l'impact des plans de recrutement, **l'augmentation importante des crédits de masse salariale en 2020 s'explique surtout par le financement de nouvelles mesures de revalorisation générales et catégorielles**.

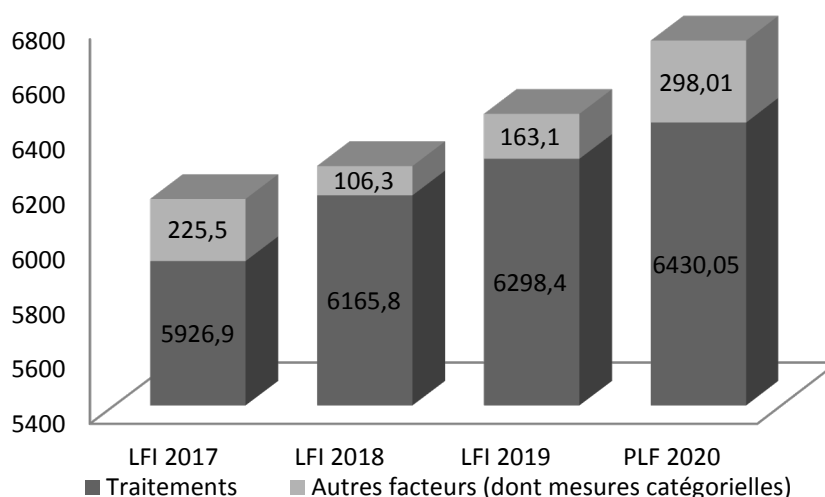
Ces mesures sont issues de la conclusion de plusieurs protocoles :

- les **protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers** dans la police nationale et dans la gendarmerie nationale, signés le 11 avril 2016, qui transposent, pour les forces de sécurité, le protocole *« parcours professionnel, carrières, rémunérations »* de la fonction publique ;

- le **protocole signé le 19 décembre 2018 par le ministère de l'intérieur**, dans un contexte de forte mobilisation des forces de sécurité due au mouvement des « gilets jaunes », qui comprend plusieurs mesures nouvelles de revalorisation salariale.

En 2020, la traduction financière de ces protocoles devrait s'élever à **192,36 millions d'euros pour la police nationale**, contre 64 millions d'euros accordés en loi de finances initiale pour 2019, et à **91,22 millions d'euros pour la gendarmerie nationale**, contre 50 millions d'euros en 2019.

Décomposition des crédits de masse salariale du programme 176 (en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

De telles mesures de revalorisation salariale apparaissent indispensables pour améliorer tant la qualité de vie que les perspectives de carrière des forces de sécurité intérieure soumises, depuis plusieurs années, à une pression sans précédent.

Conjuguées au plan massif de recrutement programmé par le Gouvernement, elles représentent toutefois un **effort budgétaire très important, qui paraît avoir été mal anticipé par le Gouvernement**.

L'application du nouveau protocole de décembre 2018, avant même que le précédent n'ait été complètement financé, est en effet, de l'avis de votre rapporteur, **source de risque sur le plan budgétaire**, et ce d'autant que **son impact financier est conséquent** (59,6 millions d'euros pour la police nationale et 37 millions d'euros pour la gendarmerie nationale de mesures nouvelles sur l'exercice 2020). Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, la Cour des comptes s'inquiète, ainsi, de la « *soutenabilité incertaine de la progression des coûts salariaux de la mission, qui génère un risque d'éviction des dépenses d'équipement* ».

Le projet de loi de finances pour 2020 conforte ces craintes : l'augmentation forte des dépenses de masse salariale entraîne en effet un dépassement du plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 d'environ 500 millions d'euros.

Au regard des dépenses d'ores et déjà programmées en 2020 au titre du protocole de 2016 et des perspectives en termes de recrutement des effectifs, il aurait sans doute été préférable de prévoir un étalement du financement des nouvelles mesures catégorielles dans le temps, de manière à s'assurer de la maîtrise, par le ministère de l'intérieur, de ses dépenses de masse salariale d'ici la fin du quinquennat.

3. Des postes encore insuffisamment dotés

En dépit de l'augmentation conséquente des crédits alloués au titre 2, certains postes de dépenses continuent, en 2020, d'être sous-dotés.

a) Les réserves civile et opérationnelle : une programmation qui n'est pas à la hauteur des ambitions affichées

Face à la mobilisation forte des forces de sécurité intérieure, le ministère de l'intérieur a souhaité s'appuyer sur de nouveaux viviers pour apporter un soutien aux effectifs actifs engagés sur le terrain et décharger policiers et gendarmes de l'exécution de certaines tâches.

C'est dans ce contexte que l'emploi des réserves de la police nationale et de la gendarmerie nationale a été revalorisé à compter de 2015.

Les réserves de la police et de la gendarmerie nationales

Instituée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la **réserve civile de la police nationale** est composée :

a) d'une réserve statutaire, qui découle de l'obligation de disponibilité des policiers dans les cinq années suivant leur départ à la retraite et jusqu'à 65 ans ;

b) d'une réserve volontaire, ouverte, depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, à tout citoyen âgé de 18 à 65 ans, sous réserve du contrôle de la capacité physique et morale que requiert un emploi dans la police nationale.

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a élargi la réserve statutaire aux anciens adjoints de sécurité disposant de trois ans d'ancienneté et n'ayant pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Régie par les articles L. 4211-1 et suivants du code de la défense, la **réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale** comprend :

- une réserve volontaire, dite de premier niveau, composée de volontaires ayant signé un contrat d'engagement pour une période allant de un à cinq ans ;

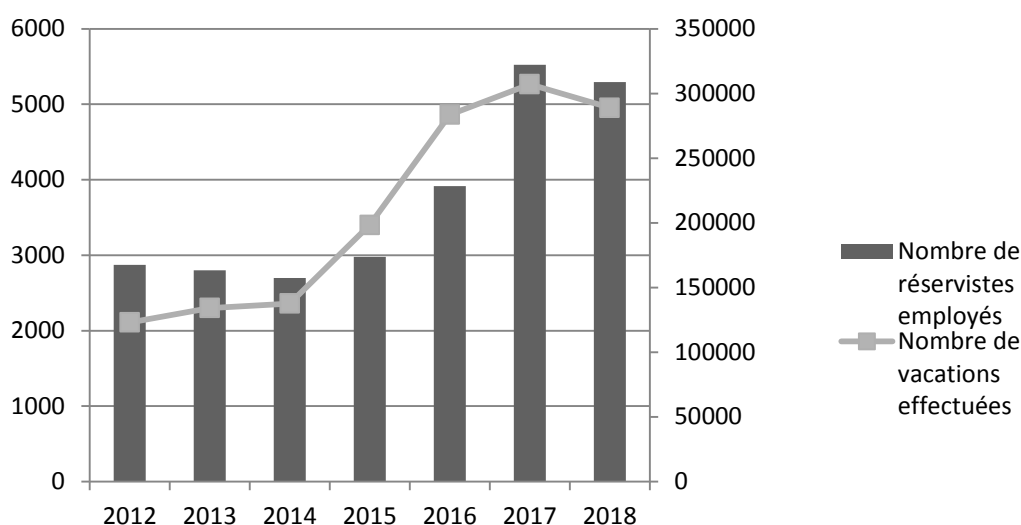
- une réserve dite de second niveau, composée d'anciens militaires d'active soumis à une obligation de disponibilité de cinq ans.

Extrait de l'avis n° 153 (2018-2019) de M. Henri Leroy sur le projet de loi de finances pour 2019, fait au nom de la commission des lois, déposé le 22 novembre 2018.

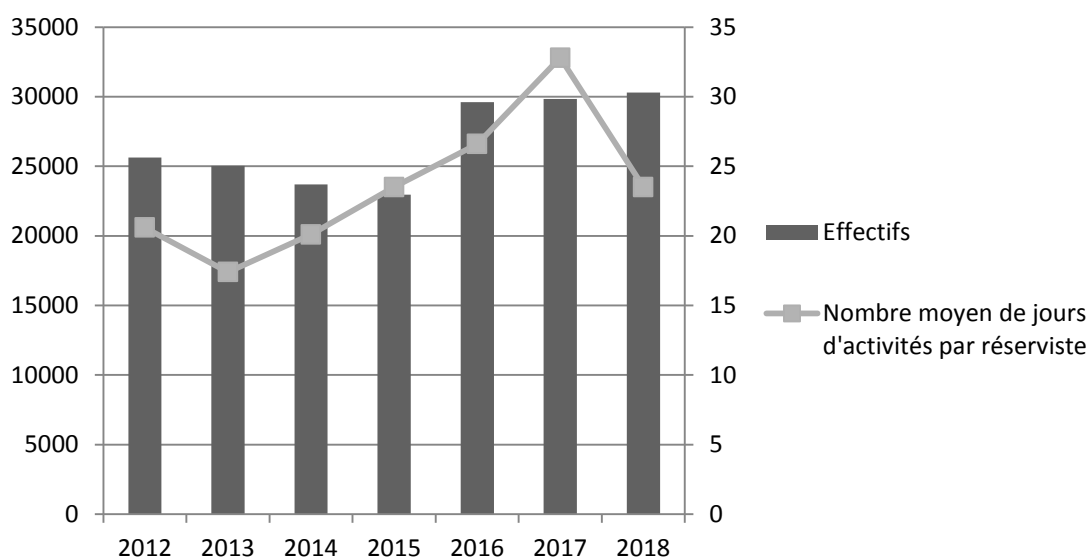
Après avoir sensiblement augmenté entre 2015 et 2017, **l'emploi des réserves est néanmoins, depuis 2018, fortement contraint par l'insuffisance des dotations budgétaires, et ce malgré le maintien d'objectifs d'emploi élevés.**

En raison d'une sous-budgétisation des crédits du titre 2, tant dans la police que dans la gendarmerie, les enveloppes votées en loi de finances initiale ont servi, au cours des deux derniers exercices, de **variable d'ajustement**, induisant, mécaniquement, une réduction des capacités d'emploi.

Évolution de la mobilisation de la réserve civile de la police nationale



Évolution de la mobilisation de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2020 n'apporte, à cet égard, **aucune perspective d'amélioration**.

Au sein du programme 176 « *Police nationale* », le montant prévisionnel des crédits affectés au financement de la réserve civile est estimé à **27 millions d'euros**, soit un montant **inférieur aux dépenses réalisées au cours des exercices 2017 et 2018**, qui s'élevaient respectivement à 32 et 30,6 millions d'euros.

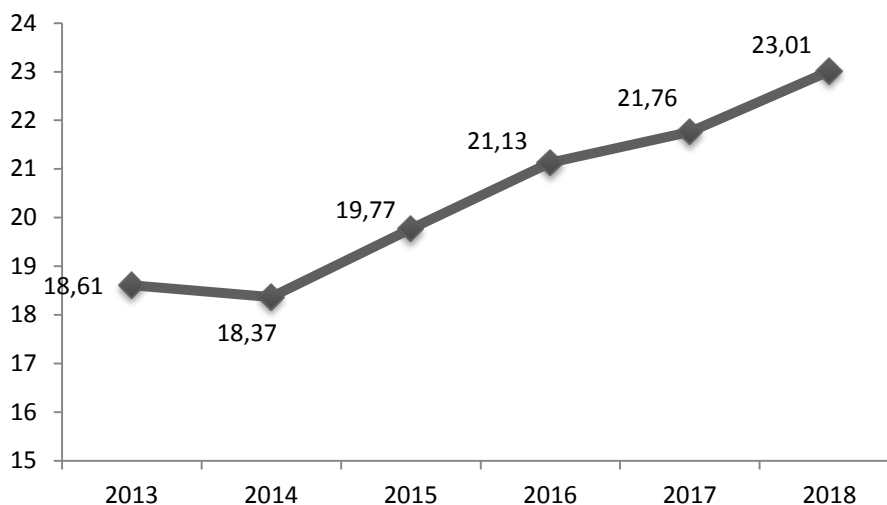
Pour la gendarmerie nationale, **70,7 millions d'euros** sont fléchés, dans le programme 152, sur le financement de la réserve opérationnelle, **contre 98,7 millions d'euros en 2018 et en 2019**.

Ces coupes budgétaires sont regrettables : comme l'ont indiqué les membres du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie à votre rapporteur, la réduction progressive de l'enveloppe allouée à la réserve se traduit par un **appauvrissement continu du vivier de réservistes**. Ce mouvement risque, à terme, de nuire à la capacité de mobilisation de cette ressource, dont l'appui aux forces de sécurité est pourtant essentiel au quotidien et, qui plus est, pour la gestion de grands événements.

b) La gestion des heures supplémentaires : des inquiétudes qui persistent en dépit des avancées réalisées

En raison d'une augmentation importante de l'activité opérationnelle des services, la police nationale a accumulé, au cours des dernières années, un **stock important d'heures supplémentaires** non récupérées par les personnels et non indemnisées, qui s'élevait, à la fin de l'année 2018, à **23 millions d'heures**.

Évolution du stock d'heures supplémentaires effectuées au sein de la police nationale
(en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Aux termes de négociations avec les organisations syndicales, le ministère de l'intérieur s'est attaché, dans un premier temps, à limiter l'augmentation du stock, par l'adoption de deux mesures :

- d'une part, l'adoption de **mesures de contrôle et de régulation du temps de travail** au sein des services, afin de limiter l'accumulation d'heures supplémentaires (dotation maximale d'heures supplémentaires par service, faculté pour les chefs de service d'imposer la récupération des heures supplémentaires en repos, etc.) ;

- d'autre part, **l'indemnisation, à compter de l'exercice 2020, du flux annuel** d'heures supplémentaires jugées incompressibles, évalué à 2 millions d'heures. À cet effet, **une enveloppe de 26,5 millions d'euros est inscrite au projet de loi de finances.**

Conformément aux engagements pris par le ministre de l'intérieur lors de la signature du protocole d'accord de décembre 2018, des réflexions ont, parallèlement, été conduites sur **l'apurement du stock des heures accumulées au cours des années passées**, dont le rachat global est estimé à **230 millions d'euros.**

A ainsi été actée, au mois de septembre 2019, **l'indemnisation d'une première tranche de 3,5 millions d'heures.** Celle-ci devrait intervenir dès le mois de décembre 2019, grâce au recours à la solidarité interministérielle.

S'il se félicite que le ministère ait enfin pris des engagements concrets en faveur de la résorption de ce stock d'heures, votre rapporteur déplore, à l'instar des responsables des organisations syndicales de la police nationale, **qu'aucun calendrier précis, définissant les conditions et le rythme d'indemnisation de ces heures, n'ait été établi** au-delà de cette première tranche d'indemnisation.

Il s'inquiète, au demeurant, de la **fragilité et de l'incertitude consubstantielles au mode de financement identifié par le ministère de l'intérieur.** Comme l'a indiqué M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, lors de son audition devant votre commission le 14 novembre dernier, les prochaines mesures d'indemnisation auxquelles il sera procédé seront à nouveau financées par recours à la solidarité interministérielle, modalité de financement par nature non programmable et incertaine¹.

¹ Le compte-rendu de cette audition est consultable sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191111/lois.html#toc7>.

C. DES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT INSUFFISANTES POUR MAINTENIR LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DES FORCES

1. Un déséquilibre budgétaire qui ne cesse de s'aggraver

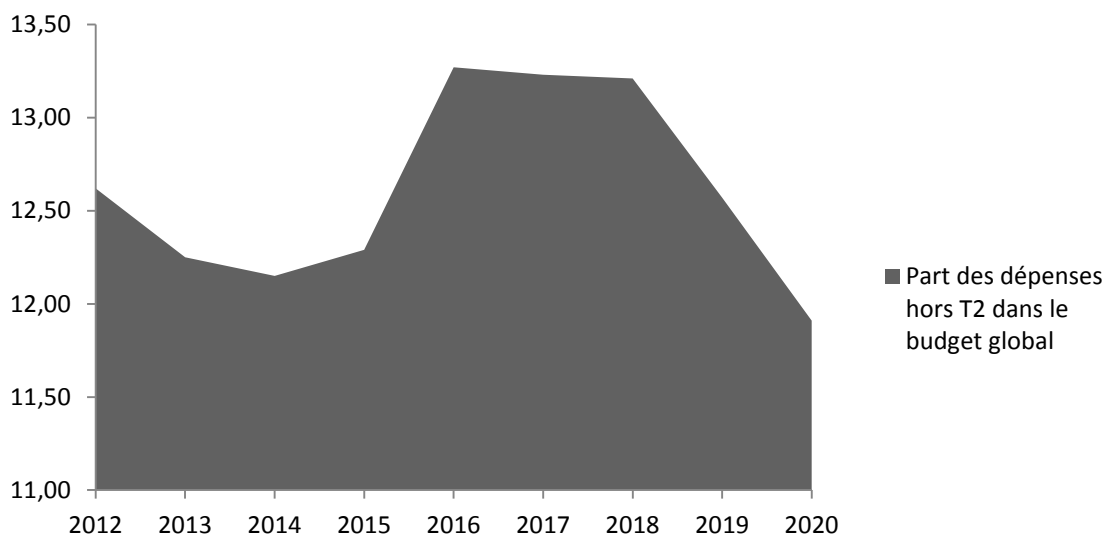
Depuis 2016, l'augmentation des budgets de la police et de la gendarmerie nationales **bénéficie principalement à l'évolution des dépenses de masse salariale**, laissant très largement de côté les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Le projet de loi de finances pour 2020 ne déroge pas à la règle.

Les crédits hors titre 2 des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* » s'élèvent à 3,204 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,298 milliards d'euros en crédits de paiement. Alors même que le budget de la mission « Sécurité » connaîtra, en 2020, une hausse sensible, **les crédits hors titre 2 stagneront à périmètre constant par rapport aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2019** (+ 0,29 % en AE et - 0,26 % en CP).

Cette évolution budgétaire n'est pas satisfaisante : elle se traduit par une **réduction progressive de la part de ces catégories de dépenses** dans le total des crédits alloués aux forces de sécurité intérieure.

Évolution de la part des dépenses hors titre 2 (crédits de paiement) dans le budget des forces de sécurité intérieure (en %)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Or, de l'aveu même des gestionnaires des programmes, le maintien de la capacité opérationnelle des forces dépend tout autant du renforcement du nombre de personnels actifs que de la capacité à les équiper et à entretenir leurs outils de travail.

Dès lors, **l'augmentation continue des effectifs sans évolution, à due concurrence, des crédits de fonctionnement et d'investissement, risque de se traduire par une dégradation des conditions de travail des forces et, par conséquent, de leur efficience.**

Un tel constat est aggravé par le fait que les crédits hors titre 2 constituent très fréquemment une **variable d'ajustement en cours d'exécution budgétaire.**

Appliquées à un budget composé à 85 % de crédits de masse salariale, les **mesures de régulation budgétaire** imposées en début d'exercice, à hauteur de 3 % des crédits de la mission au titre de la réserve gouvernementale et de 1,5 % de ces mêmes crédits au titre de la réserve ministérielle, pèsent lourdement sur les crédits hors titre 2. Sont, en pratique, plus particulièrement touchées les dépenses d'investissement, plus facilement compressibles que les dépenses de fonctionnement.

Si, depuis plusieurs exercices, la police et la gendarmerie parviennent à obtenir des dégels partiels des réserves gouvernementale et ministérielle, ceux-ci interviennent, en pratique, tardivement dans l'année. À la fin du mois d'octobre 2019, les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale n'avaient, à titre d'exemple, pas encore eu confirmation des mesures de dégel demandées. Or, l'engagement d'investissements se révèle, en pratique, complexe à engager dans des délais aussi restreints.

2. Une sous-budgétisation non résorbée des crédits de fonctionnement

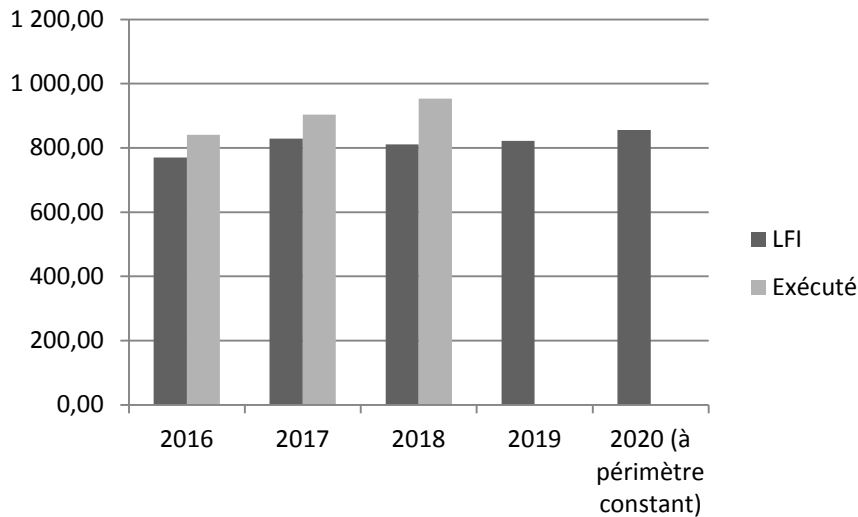
En 2020, les crédits de fonctionnement s'établiront en crédits de paiement, pour la police nationale, à 774,13 millions d'euros et, pour la gendarmerie nationale, à 1,105 milliards d'euros, soit, à périmètre constant, des **augmentations respectives de 4 % et de 0,4 %** par rapport aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2019.

Si elle doit être saluée sur le plan de la sincérité budgétaire, cette évolution à la hausse se révèle, dans les faits, **très largement insuffisante pour couvrir les dépenses de fonctionnement effectives** des forces de sécurité.

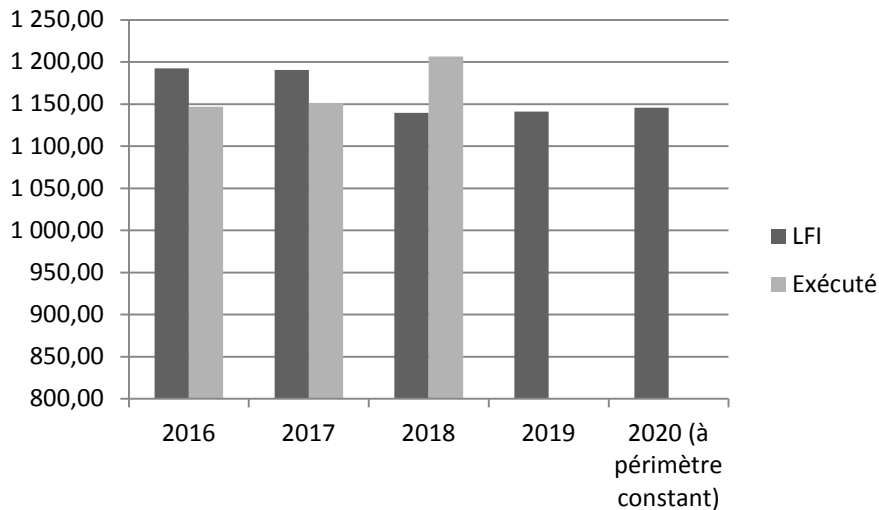
Tant dans la police que dans la gendarmerie, les crédits de titre 3 prévus par le projet de loi de finances pour 2020 sont en effet **inférieurs, à périmètre constant, aux dépenses constatées au cours des exercices 2017 et 2018.**

Cette sous-budgétisation des crédits de fonctionnement est d'autant plus regrettable qu'elle concerne des **dépenses difficilement compressibles** et pèsera, en conséquence, sur d'autres catégories de dépenses.

Programme 176 « Police nationale »
Dépenses de titre 3 programmées et exécutées
(en CP - millions d'euros)



Programme 152 « Gendarmerie nationale »
Dépenses de titre 3 programmées et exécutées (en CP - millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Plusieurs postes de dépenses apparaissent plus particulièrement sous-évalués.

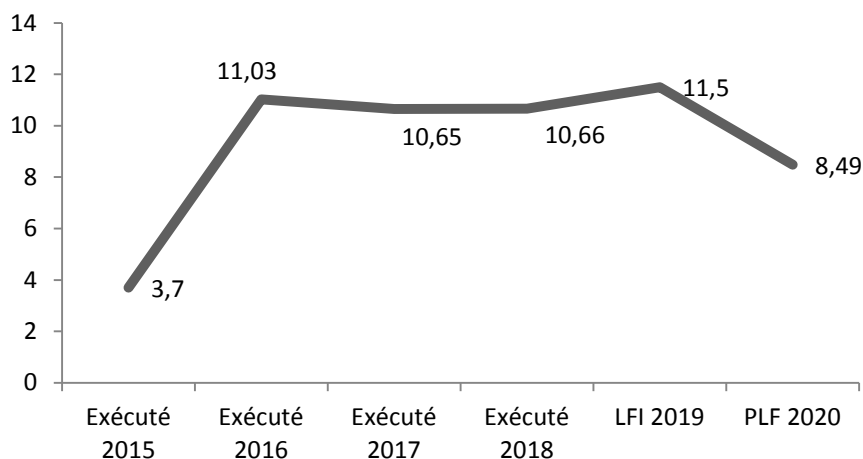
S'agissant du **budget de la police nationale**, votre rapporteur s'étonne, tout d'abord, de la réduction, tant par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 qu'aux dépenses exécutées en 2018, des **crédits**

prévisionnels alloués à la formation initiale et continue des agents de la police nationale, en dépit de l'augmentation des effectifs et d'objectifs de recrutement élevés en 2020.

Par ailleurs, s'il se félicite que les efforts budgétaires réalisés à compter de 2015 sur les équipements soient, pour l'essentiel, maintenus en 2020, il observe, en revanche, une **budgetisation insuffisante des crédits fléchés pour l'acquisition de munitions**, estimés à 8,49 millions d'euros, contre 11,5 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2019 et 10,66 millions d'euros effectivement consommés au cours de l'exercice 2018.

Bien que les montants en jeu soient minimes à l'échelle de la mission, il n'en demeure pas moins que cette réduction des achats prévisionnels de munitions risque de nuire à l'entraînement au tir des agents de police, qui pâtit déjà, depuis plusieurs années, de l'insuffisance des équipements.

Évolution des dépenses de munitions dans la police nationale
(en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Le budget présenté pour la **gendarmerie nationale** soulève tout autant de préoccupations. Parmi les principales insuffisances constatées figurent :

- le maintien à un niveau inférieur aux dépenses effectivement constatées les années précédentes des enveloppes consacrées à **l'entretien des moyens mobiles** (- 7 % par rapport à l'exécution 2018) et à la **gestion du parc immobilier** (- 28 % par rapport à l'exécution 2018 et - 39 % par rapport à l'exécution 2017) ;

- la **baisse des moyens consacrés à l'acquisition d'habillements et d'équipements de protection et d'intervention des gendarmes** (- 5 % par rapport aux crédits votés en LFI pour 2019 et - 16 % par rapport au budget exécuté pour 2018).

Il a été indiqué à votre rapporteur, au cours de ses travaux préparatoires, qu'une partie des réductions de crédits observées s'expliquait par les **économies attendues de la création d'un service d'achat centralisé au sein du ministère de l'intérieur**. L'optimisation de la chaîne d'achats et le renforcement des mutualisations sont, sans aucun doute, de nature à générer de telles économies. Pour autant, votre rapporteur demeure dubitatif sur la pertinence des objectifs affichés, **l'ensemble des prévisions d'économies n'étant, à la date d'examen du projet de loi de finances au Parlement, pas encore documentées**.

3. Une éviction inquiétante des crédits d'investissement

Les crédits d'investissement connaissent, depuis plusieurs années, une **sous-exécution chronique**, tant dans la police que dans la gendarmerie, et servent, en raison de la sous-budgétisation tant des crédits de masse salariale que des crédits de fonctionnement courant, de **variable d'ajustement**.

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion, lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, de faire état de ses inquiétudes quant aux conséquences néfastes de cette situation pour le maintien en conditions opérationnelles des forces et la qualité des conditions de travail des policiers et gendarmes.

Loin d'être porteur d'améliorations, **le projet de loi de finances pour 2020 aggrave cet état de fait**. Les crédits d'investissement connaîtront ainsi, à périmètre constant, une réduction de **13,6 % en autorisations d'engagement et de 14,9 % en crédits de paiement pour la police nationale**. Il en est de même pour la gendarmerie nationale, dont les crédits d'investissement baisseront de **17,4 % en autorisations d'engagement et de 5,3 % en crédits de paiement**.

Évolution des crédits d'investissement des programmes 176 et 152

(en euros)

	LFI 2019		PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP
Programme 176 <i>« Police nationale »</i>	285 323 250	273 620 825	217 302 058	200 865 881
Programme 152 <i>« Gendarmerie nationale »</i>	170 000 000	173 958 612	140 149 677	164 514 781

Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

a) Des efforts insuffisants pour rajeunir les parcs automobiles

En raison d'un sous-investissement chronique pendant de nombreuses années, les parcs automobiles de la police et de la gendarmerie nationales ont subi un **vieillessement important**.

Les efforts financiers consentis depuis 2015 n'ont porté que partiellement leurs fruits, les enveloppes allouées à l'acquisition de moyens mobiles subissant, chaque année, d'importantes coupes budgétaires, notamment en raison de la pratique des mises en réserve.

De ce fait, **les retards accumulés n'ont pu, à ce jour, être comblés**. Dans la police nationale, 8 320 véhicules sont ainsi maintenus en service bien qu'ils remplissent au moins un des critères de réforme. Au 1^{er} janvier 2019, 3 358, soit 11 % des 30 350 véhicules composant le parc automobile de la gendarmerie n'étaient pas opérationnels.

En dépit des objectifs affichés, les crédits prévisionnels alloués, par le projet de loi de finances pour 2020, à l'acquisition de moyens mobiles **ne permettront pas de moderniser ces parcs**.

S'agissant de la police nationale, la mise à niveau du parc à horizon cinq ans nécessiterait l'acquisition de 3 580 véhicules par an, pour un coût financier évalué à près de 80 millions d'euros. L'enveloppe prévisionnelle de **55 millions prévue pour 2020, en baisse de 24 %** par rapport aux crédits alloués en loi de finances initiale pour 2019, se révèle bien **en-deçà de ces attentes**. Selon les projections communiquées à votre rapporteur, elle devrait seulement permettre l'acquisition de 2 500 véhicules, soit le renouvellement des véhicules réformés, sans pour autant permettre un rajeunissement du parc.

Le constat est similaire pour la gendarmerie nationale, dont les crédits alloués au renouvellement du parc automobile **baisseront, en 2020, de 33 % par rapport à 2019**. Selon les informations communiquées par la direction générale de la gendarmerie nationale, une telle enveloppe ne permettra l'acquisition que de 2 000 véhicules, volume également insuffisant pour enrayer le vieillissement du parc.

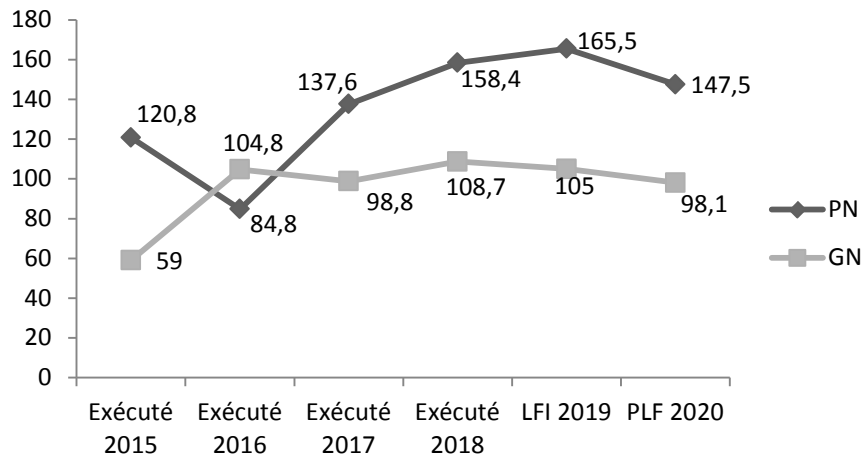
b) Un budget qui n'est pas à la hauteur de l'urgence immobilière

Dans ses précédents avis, votre rapporteur regrettait que les objectifs de réhabilitation immobilière du ministère de l'intérieur, pourtant essentielle au regard de l'état de délabrement du parc immobilier, ne trouvent pas, en dépit des efforts consentis, de traduction suffisante sur le plan budgétaire. Outre une programmation trop faible en loi de finances initiale, il s'inquiétait de la sous-exécution régulière de ce poste de dépenses.

Ce constat demeure pour 2020, les dotations prévisionnelles allouées par le projet de loi de finances aux opérations de construction et de

maintenance immobilières subissant une **réduction de 10 % pour la police nationale et de 6,5 % pour la gendarmerie nationale**¹.

**Évolution des dépenses d'investissement immobilier
(en AE et en millions d'euros)**



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Votre rapporteur est conscient qu'une réhabilitation complète des parcs immobiliers nécessiterait un effort budgétaire sans précédent, estimé à 1,1 milliard d'euros pour la police nationale et à 1,2 milliard d'euros pour la gendarmerie, qui n'est pas à la portée de l'État au regard des contraintes budgétaires actuelles.

Il n'en demeure pas moins que, dans ce contexte, **le maintien du modèle actuel de gestion immobilière, fondé sur une logique domaniale, interroge quant à sa soutenabilité à moyen et long terme**. Entendu par votre rapporteur, le directeur général de la gendarmerie nationale a, à cet égard, évoqué la nécessité d'« inventer » de nouveaux modèles de gestion, plus souples et moins coûteux pour l'État. Votre rapporteur partage cette position. Il estime, à cet égard, qu'**un audit mériterait d'être conduit** afin de dresser une évaluation du système actuel et d'envisager, le cas échéant, la mise en place de modalités plus innovantes de gestion.

c) La création de la direction du numérique : des conséquences encore incertaines pour les forces de sécurité

À compter du 1^{er} janvier 2020, la gestion des systèmes d'information et de communication ainsi que des projets de modernisation numérique de l'ensemble des directions du ministère de l'intérieur sera placée sous le contrôle d'une **direction du numérique unique**, rattachée au secrétaire général.

¹ En autorisations d'engagement.

Sur le plan budgétaire, cette réforme se traduit par un transfert de la quasi-totalité des crédits d'investissement numérique des programmes 176 et 152 vers le programme 216 « *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ».

Restent en revanche imputées sur ces programmes les dépenses liées au « sac à dos numérique », soit l'acquisition des postes de travail et des consommables, ainsi que les dépenses d'acquisition de certains équipements spécifiques, comme les tablettes et smartphones NEO ou encore les caméras mobiles.

Une telle évolution, d'ores et déjà mise en œuvre au sein d'autres ministères, est **vertueuse sur le plan budgétaire**. En favorisant une mutualisation accrue entre les services, elle est en effet de nature à générer des économies substantielles. Elle devrait également permettre de renforcer le pilotage des projets informatiques du ministère qui a pu, par le passé, se montrer défaillant.

Il conviendra néanmoins d'être attentif aux conditions de mise en place de cette direction. Outre un maintien d'un socle budgétaire suffisant, il importera, en particulier, que les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale **ne perdent pas, dans les faits, la maîtrise des projets de modernisation des systèmes d'information** des forces de sécurité intérieure. Pour ce faire, votre rapporteur juge **essentiel qu'elles acquièrent une place centrale dans la gouvernance** de la nouvelle direction du numérique, dont les modalités font, à ce jour, encore l'objet de discussions.

II. LA RÉFORME DU RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION : UN ENJEU DE PERFORMANCE POUR LES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Dans un contexte sécuritaire tendu et mouvant, la qualité du recrutement et de la formation des forces de sécurité intérieure représente un élément clé de leur efficacité opérationnelle.

Cet objectif unanimement partagé au sein de la police et de la gendarmerie peine pourtant à se traduire dans la pratique.

Les recrutements massifs opérés depuis 2015 placent en effet, depuis quelques années, l'appareil de recrutement et de formation sous tension. Au-delà de ces difficultés conjoncturelles, des fragilités structurelles sont mises en avant, tant par les services d'inspection que par les représentants des forces eux-mêmes.

En dépit des premières réformes engagées, des marges de progression demeurent pour garantir une adaptation permanente des forces de police et de gendarmerie aux nouveaux enjeux de sécurité.

A. UN APPAREIL DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION SOUS TENSION

1. Des objectifs de recrutement très élevés

Les recrutements de personnels actifs au sein de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont connu une **augmentation sensible depuis 2013**.

Dans la police, la moyenne annuelle des recrutements, tous corps confondus, s'établit à 8 314 sur la période 2013-2020, contre 4 779 pour la période 2010-2012. Cette croissance exponentielle du nombre annuel de recrutements concerne plus particulièrement le corps des gardiens de la paix (corps d'encadrement et d'application), qui a plus que triplé entre ces deux périodes.

Une **évolution similaire, bien que moins marquée, s'observe dans la gendarmerie**. Entre 2013 et 2020, la moyenne annuelle des recrutements des corps actifs a atteint 10 484, contre 9 727 sur le triennat 2010-2012. De même que pour la police, c'est le corps des sous-officiers qui a vu ses recrutements croître le plus (+ 35 % entre 2010-2012 et 2013-2020). Au total, sur la période 2018-2022, les **prévisions de recrutement sont évaluées à 55 000 militaires**, ce qui correspond au **renouvellement d'un peu plus de la moitié des effectifs de la gendarmerie**.

Cette hausse des recrutements s'explique par **deux phénomènes concomitants**.

Elle résulte, principalement, du **renforcement conséquent des effectifs** depuis 2015, d'abord dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme et contre l'immigration irrégulière, ensuite au titre du plan quinquennal de recrutement de 10 000 forces de sécurité complémentaires souhaité par le Président de la République.

Parallèlement, les recrutements sont, depuis plusieurs années, maintenus à un niveau très élevé en raison d'un **nombre importants de départs à la retraite**, correspondant à la fin de service de la génération issue du « baby-boom ».

Dans la pratique, la hausse des incorporations se traduit par une augmentation sensible des entrées en école, pour l'ensemble des corps.

Ainsi, dans la gendarmerie nationale, si les promotions d'officiers sont restées relativement stables, le nombre annuel d'élèves sous-officiers intégrés en école, qui s'élevait en moyenne à 3 385 entre 2011 et 2014, a atteint, en 2018, 4 259.

Dans la police, les promotions d'officiers de police, composées d'environ 70 élèves en moyenne, devraient accueillir, d'ici la fin du quinquennat, de 350 à 400 élèves. Le nombre d'incorporations en école de police d'élèves gardiens de la paix a, quant à lui, plus que doublé depuis 2010, passant d'une moyenne de 1 437 élèves en moyenne sur la période 2010-2014 à une moyenne de 3 796 sur la période 2015-2019.

Évolution des incorporations en école

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prévisions 2020
Police nationale											
Commissaires	38	42	41	41	48	52	40	70	56	66	70
Officiers	100	70	70	70	66	68	69	72	70	70	300
Gardiens de la paix	1 500	500	500	2 058	2 628	2 917	4 731	4 505	3 376	3 452	3 580
Gendarmerie nationale											
Officiers	382	496	465	422	418	458	422	429	452	NC	NC
Sous-Officiers	1 962	3 437	3 847	2 797	3 456	3 593	5 784	4 280	4 259	NC	NC

Source : commission des lois du Sénat sur la base des informations communiquées par la DGPN et la DGGN

2. Une mobilisation forte des dispositifs de recrutement et de formation

a) La nécessaire mise en place de mesures correctives pour élargir la capacité de formation

Depuis 2015, les appareils de recrutement et de formation de la police et de la gendarmerie ont dû être adaptés, parfois dans l'urgence, afin d'être en mesure d'absorber les flux importants de nouveaux entrants.

Plusieurs **mesures provisoires** ont, dans un premier temps, été mises en place.

Dans la police, ce sont tout d'abord les **conditions d'organisation des concours qui ont été ajustées** afin d'atteindre les objectifs élevés de recrutements. Outre la modification de la composition des jurys, les épreuves du concours du corps d'encadrement et d'application ont été revues¹ : suppression de l'épreuve de gestion du stress, jugée non sélective et chronophage, réduction de deux à une épreuve écrite.

Par ailleurs, dans les deux forces, les **durées de formation en école ont été temporairement réduites** afin d'accélérer les incorporations. Dans la police, entre 2015 et 2018, 11 promotions d'élèves gardiens de la paix ont vu leur scolarité réduite à 10,5 mois pour les élèves issus des concours externes et à 6 mois pour les élèves issus du concours interne, contre 12 mois en temps normal. De la même manière, dans la gendarmerie, le temps de la scolarité en école des sous-officiers a été réduit à 6 mois, contre 9 mois en temps normal.

¹ Corps des gardiens de la paix.

Par la suite, police et gendarmerie se sont engagées dans une **refonte pérenne de leurs appareils de formation pour élargir, de manière plus durable, leurs capacités d'accueil** et être notamment en mesure d'absorber le flux des incorporations jusqu'à la fin du quinquennat.

Dans les deux forces, des **moyens complémentaires** ont été dégagés ou devraient l'être au cours des prochains exercices pour gérer l'augmentation des incorporations dans les écoles.

Outre un renforcement des effectifs des cadres de formation, une **extension des capacités d'accueil immobilières a été initiée**. Dès la fin de l'année 2016, la gendarmerie nationale s'est ainsi dotée d'une nouvelle école de formation des élèves sous-officiers, à Dijon, visitée par votre rapporteur le 12 novembre 2019. Dans la police, le site de Cannes-Écluse devrait également faire l'objet de travaux au cours des deux prochains exercices pour garantir l'accueil, à horizon fin 2020, de deux promotions annuelles de 400 élèves.

L'école de gendarmerie de Dijon, une structure en pleine évolution

Inaugurée en novembre 2016 par Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, l'école de gendarmerie de Dijon a été créée afin de permettre à la gendarmerie de fournir l'effort de formation nécessaire à l'incorporation des nouvelles recrues.

Imaginée comme un nouveau centre de formation à la sécurité publique, complémentaire au centre de formation au maintien de l'ordre de la gendarmerie situé à Saint-Astier, cette école dispense, d'une part, la **formation initiale de sous-officiers** et, d'autre part, plusieurs **stages de formation continue** (stages de formation à destination des gradés, stages de recyclage à destination de gendarmes départementaux non gradés, *etc.*).

Initialement dimensionnée pour accueillir **6 compagnies d'élèves gendarmes en formation initiale**, l'école connaît une **montée en puissance importante depuis sa création**. Elle devrait ainsi accueillir **9 compagnies d'élèves en 2020**. Parallèlement, la montée en puissance de la formation continue (voir *infra*) entraîne des charges de gestion complémentaires pour la structure.

Pour faire face à cette progression, des **investissements importants** sont programmés d'ici la fin du quinquennat (25 millions d'euros, au total, sur la période 2018-2022) pour, d'une part, élargir les capacités d'hébergement et, d'autre part, multiplier les infrastructures de formation (stands de tir, salles de classe, salles multimédias, salles de mise en situation, *etc.*).

Parallèlement, des **renforts d'effectifs** sont également prévus dans les unités de gestion et les cadres de formation de l'école. 56 nouveaux postes seront ainsi ouverts en 2020 par rapport à 2019.

En complément, c'est par une réforme durable de leur **organisation pédagogique que les deux forces entendent absorber le nombre important d'incorporations en école**. La formation en école des sous-officiers de la gendarmerie a ainsi été réaménagée de manière pérenne à compter de janvier 2019 afin de limiter la durée de scolarité en école à 8 mois, au lieu de 9 auparavant.

La direction générale de la police nationale a, de son côté, décidé de **revoir la formation initiale des élèves gardiens de la paix, à compter de juin 2020**. Consistant, jusqu'à présent, en une formation de 12 mois en école, suivie d'une année de stage, la formation sera désormais articulée en deux étapes : tout d'abord, une période de 8 mois en école de police, dédiée à l'acquisition des connaissances fondamentales et à des exercices pratiques ; ensuite, une période dite de « formation continuée », d'une durée de 16 mois, au cours de laquelle les gardiens de la paix seront en poste mais continueront à faire l'objet d'actions de formation (formation à distance de type *e-learning*, suivi de modules de formation continue), par une implication étroite de la hiérarchie. Cette refonte de l'organisation de la scolarité initiale devrait, de l'avis de la DGPN, permettre **d'incorporer et de former plus d'agents chaque année**.

b) Un risque de saturation des dispositifs de formation

Grâce à ces ajustements et à la forte mobilisation de leurs personnels, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales sont, jusqu'à présent, **parvenues à réaliser leurs schémas d'emplois**.

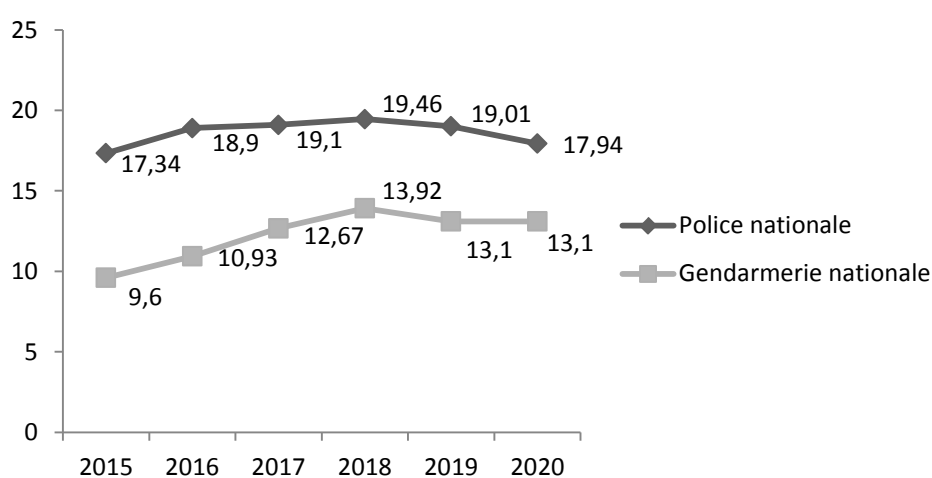
Si ces résultats méritent être salués, il doit toutefois être rappelé qu'ils ont été obtenus au prix de mesures correctives qui ne sont pas neutres et dont les conséquences sur le niveau de qualification des recrues demeurent, à ce jour, difficilement évaluables.

Ainsi, si la DGPN estime, à l'aune des évaluations réalisées, qu'aucune carence n'a pu être objectivement constatée à la suite de la réduction de la durée initiale de formation, tel n'est pas le cas des élèves eux-mêmes, qui ont **émis des réserves sur la qualité de la formation qui leur a été dispensée**. Dans les réponses adressées à votre rapporteur, la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DRCFPN) relève ainsi : « *La densité des contenus, le déséquilibre entre les parties théoriques et des exercices pratiques moins nombreux et le regret d'un trop grand "bachotage", au détriment d'un suivi individualisé, ont été regrettés par les jeunes recrues.* »

Les réformes pédagogiques engagées à plus long terme, en particulier la réduction de la durée de la formation en école des gardiens de la paix, mériteront, quant à elles, de faire rapidement l'objet d'une **évaluation afin de s'assurer de leur adéquation avec les attentes des élèves et les besoins opérationnels du terrain**.

Il convient, enfin, d'observer qu'en dépit des investissements complémentaires réalisés, les dispositifs de formation **encourent un risque non négligeable de saturation**. La croissance des incorporations en école n'a en effet pas été accompagnée, comme on aurait pu s'y attendre, d'une croissance suffisante des budgets de fonctionnement alloués à la formation qui sont, dans la police comme dans la gendarmerie, en stagnation depuis trois exercices.

**Évolution des crédits alloués à la formation
en loi de finances initiale**
(en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Votre rapporteur a pu en observer les conséquences sur le terrain.

À l'occasion de sa visite de l'école de gendarmerie de Dijon, il a en effet constaté que les marges de manœuvre de l'école étaient considérablement réduites et que seul l'engagement considérable de l'équipe de direction et des formateurs, y compris dans l'aménagement même des infrastructures, permettait à l'école d'absorber l'augmentation du nombre d'élèves. Alors même que l'école devrait connaître une nouvelle montée en puissance sur le prochain exercice, il est regrettable que son budget de fonctionnement soit maintenu à un niveau équivalent à celui de l'année 2019.

3. Un appauvrissement inquiétant des viviers de recrutement

Par-delà les enjeux capacitaires, le maintien, à moyen terme, d'objectifs élevés de recrutement pose, pour les forces de sécurité, un **enjeu majeur en termes de sélectivité et de qualité du recrutement**.

Comme le relevait, en février 2017, un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, « *en même temps qu'un défi de qualité de "profilage" de leurs recrutements, police et*

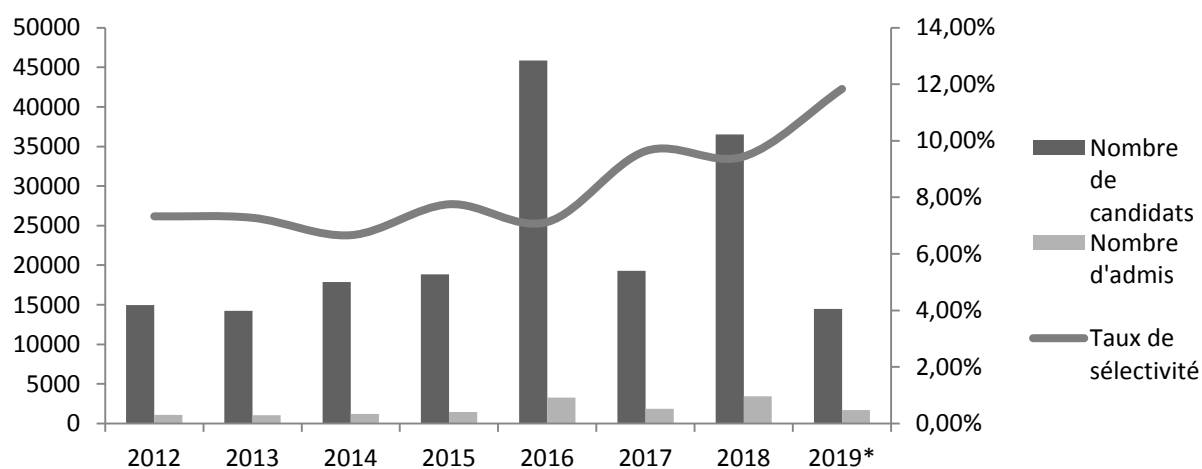
gendarmerie nationales sont confrontées à un enjeu fort d'attractivité qui les mobilise au plus haut niveau, pour pourvoir l'ensemble des postes »¹.

À l'occasion de son audition par votre rapporteur, le Général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué que **la gendarmerie parvenait, pour l'heure, à maintenir un niveau de sélectivité satisfaisant dans ses concours.**

Cela est effectivement le cas pour le concours d'officiers, dont les ratios candidats reçus / candidats ayant composé les épreuves demeurent élevés (1 candidat reçu sur 15,6 en 2019). Le constat est en revanche moins net s'agissant des sous-officiers. Après une baisse importante, en 2016 et 2017, de la sélectivité au concours externe de sous-officiers (1 candidat reçu sur 4,8 en 2016 et 1 candidat reçu sur 3,4 en 2017), la gendarmerie a, il est vrai, recouvré des taux de sélectivité supérieurs (1 candidat reçu sur 6,1 en 2018), mais qui demeurent encore inférieurs à ceux des années précédentes (1 candidat reçu sur 6,9 en 2015, 1 sur 10,2 en 2014 et 1 sur 7,2 en 2013).

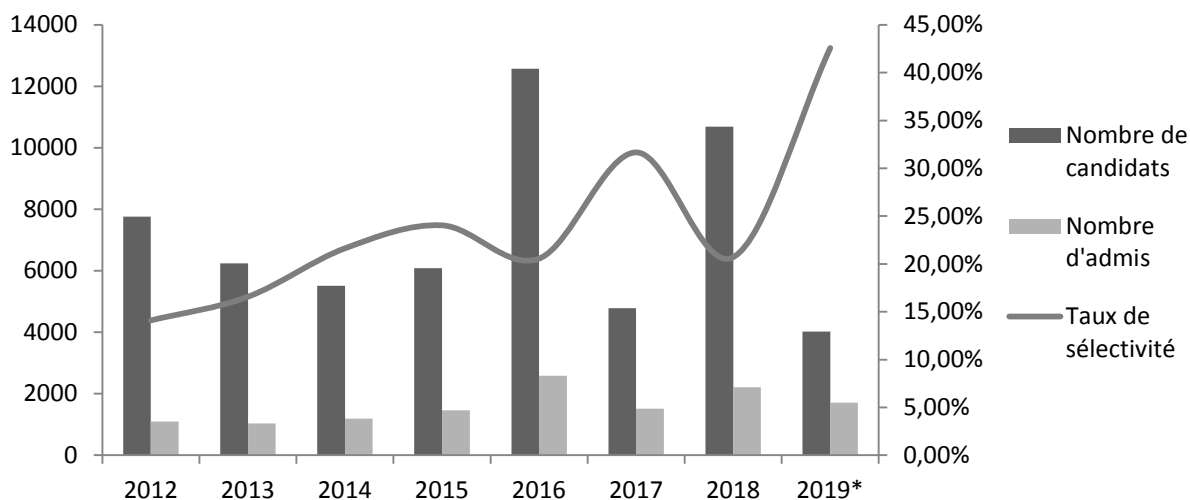
La police nationale est, quant à elle, confrontée à un appauvrissement certain de son vivier de candidats. À l'instar de la gendarmerie nationale, les corps de cadres, commissaires et officiers, parviennent à maintenir des taux élevés de sélectivité (3,13 % d'admis au concours externe de commissaire et 1,11 % au concours d'officiers en 2018). Entre 2012 et 2018, les ratios de sélectivité aux concours de gardiens de la paix ont en revanche fortement augmenté, de plus de 4 points aux concours externes et de 6 points environ aux concours internes. En 2018, le taux de sélectivité aux concours de gardiens de la paix s'est ainsi établi à 1 candidat reçu sur 10 aux concours externes et 1 sur 5 aux concours internes.

**Évolution du taux de sélectivité
aux concours externes de gardiens de la paix**



¹ Rapport IGA-IGF, « Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale », février 2017.

Évolution du taux de sélectivité aux concours internes de gardiens de la paix



Source : commission des lois du Sénat sur la base des données DGPN
(données 2019 provisoires, établies sur le nombre de postes ouverts aux concours)

Soucieuses de renouveler leurs viviers de recrutement, police et gendarmerie ont entrepris de multiplier leurs **actions de communication, en particulier auprès des universités**, afin de renforcer leur attractivité auprès des jeunes diplômés.

En parallèle, la police nationale a déployé **plusieurs mesures destinées à garantir, à moyen terme, des niveaux de sélectivité satisfaisants dans les concours**. C'est ainsi qu'à l'occasion des dernières sessions, des **transferts de postes** ont été effectués, d'une part, entre les différents concours de gardiens de la paix (concours nationaux et concours Ile-de-France), d'autre part, entre les concours internes et externes, en fonction du nombre d'inscriptions et du niveau moyen des candidats.

A également été introduite, par un décret daté du 21 octobre 2019, une **nouvelle voie de concours interne** ouvert aux agents publics et aux contractuels issus des trois fonctions publiques, « afin d'élargir le vivier des candidats et de faire appel à des personnels dotés d'une expérience professionnelle identifiée ».

En dépit de ces mesures, qui vont indéniablement dans le bon sens, **votre rapporteur s'inquiète de la capacité des forces de sécurité à réaliser, au cours des prochains exercices, les schémas d'emplois prévus sans abaisser de manière trop importante la qualité du recrutement**. Si les viviers de recrutement venaient à ne pas être suffisamment renouvelés d'ici la fin du quinquennat, il importerait que soient **réexaminés les objectifs annuels de créations de postes afin de ne pas abaisser irraisonnablement le niveau des incorporations en école**.

B. DES RÉFORMES ATTENDUES DE LA FORMATION INITIALE, NOTAMMENT AU SEIN DE LA POLICE NATIONALE

Si la formation initiale au sein de la gendarmerie nationale ne donne lieu qu'à peu de revendications, il en est différemment au sein de la police nationale, où tant l'organisation que la philosophie de l'appareil de formation font l'objet de vives critiques.

1. La formation initiale au sein de la gendarmerie nationale : un modèle intégré à l'efficacité reconnue

Déterminée par arrêtés du ministre des armées après avis du ministre de l'intérieur, la scolarité initiale des élèves gendarmes s'organise en deux niveaux principaux :

- la formation des officiers est dispensée à l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) et s'étale sur une période de deux ans ;

- celle des sous-officiers se déroule dans l'une des cinq écoles de gendarmerie¹. D'une durée de 12 mois, elle comprend une scolarité de 8 mois en école, suivie d'un stage d'application de 4 mois au sein de leur unité d'affectation.

En dépit de la séparation physique des écoles, la scolarité des élèves gendarmes, quel que soit leur corps d'appartenance, est **organisée et pilotée, sur le plan pédagogique, au niveau central, par deux entités de la direction générale de la gendarmerie nationale** : la sous-direction des compétences et le commandement des écoles.

Cette organisation unifiée assure la **cohérence des formations programmées**. Elle garantit, d'une part, que les formations dispensées dans l'ensemble des écoles de gendarmerie soient identiques sur l'ensemble du territoire. D'autre part, elle assure la cohérence et la complémentarité des formations entre le corps des officiers et celui des sous-officiers. Quel que soit leur corps d'appartenance, les élèves gendarmes se voient ainsi dispenser un socle commun d'enseignement et de valeurs, notamment dans le cadre de leur préparation militaire opérationnelle.

2. Une rationalisation nécessaire de la formation initiale des policiers, au service d'un esprit de corps renforcé

a) Un dispositif de formation initiale fracturé

Historiquement très morcelé, le dispositif de formation initiale de la police nationale a été réformé en 2017, à la suite d'un rapport de l'inspection

¹ Les écoles de gendarmerie sont situées à Châteaulin, Chaumont, Dijon, Montluçon et Tulle.

générale de la police nationale (IGPN)¹ qui dénonçait l'éclatement des responsabilités entre plusieurs acteurs et plusieurs opérateurs.

Si le morcellement qui prévalait a été considérablement réduit grâce à la fusion des structures, voire dans certains cas leur suppression, la rationalisation engagée n'en demeure pas moins incomplète.

Le dispositif de formation initiale au sein de la police nationale continue, en effet, d'être scindé en deux branches autonomes et peu coordonnées entre elles.

Dispensée au sein de **neuf écoles de police** réparties sur le territoire national, la formation initiale des gardiens de la paix est **pilotée**, au niveau central, **par la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN)**. Ces mêmes écoles assurent également la formation des adjoints de sécurité et des cadets de la République.

La formation des commissaires et des officiers est, quant à elle, gérée par **l'école nationale supérieure de police (ENSP)**, établissement public rattaché directement au directeur général de la police nationale, dont dépendent les écoles de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, chargée de la formation des commissaires, et de Cannes-Écluse, chargée de la formation des officiers.

Cette stricte séparation de la formation **nuît, en pratique, à la cohésion des corps et à l'émergence d'une culture commune au sein de la police nationale**. Ainsi que le relevait le rapport précité de l'IGPN, elle « *induit des difficultés pour les agents qui ont du mal à identifier clairement leur position, leur rôle et leurs missions au sein du dispositif policier* » et « *rend difficile la bonne compréhension de la chaîne hiérarchique par les différents corps* ».

Au-delà de la séparation physique des écoles, c'est également de **l'absence de pilotage unifié** que découlerait la difficulté à établir une cohérence pédagogique des formations dispensées aux trois corps.

Ce sentiment est largement partagé sur le terrain. Entendus par votre rapporteur, les représentants des différentes organisations syndicales représentatives de la police nationale font, tous, état d'une véritable fracture entre les corps. Pour tenter d'y remédier, ils appellent à renforcer les synergies dès le stade de la scolarité en école, afin de favoriser la connaissance mutuelle des corps.

b) Des évolutions encourageantes, qui mériteraient d'être approfondies

Forte de ce constat, la direction générale de la police nationale a récemment initié plusieurs évolutions de son dispositif de formation.

¹ Rapport de l'inspection générale de la police nationale sur la formation dans la police nationale, décembre 2015, cité par le rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure, juillet 2018.

À compter de septembre 2020, les élèves commissaires, officiers et gardiens de la paix débiteront leur formation en école par le suivi, pendant un mois, sur un site unique, d'**apprentissages partagés**. Ceux-ci ont vocation à enseigner aux nouvelles recrues, quel que soit leur corps d'appartenance, un socle minimal de connaissances et de valeurs communes, qu'il s'agisse de la connaissance de l'institution, de la déontologie ou encore des compétences relationnelles du policier.

Cette réforme constitue une avancée intéressante, bien que, de l'avis de votre rapporteur, insuffisante.

S'il comprend les difficultés matérielles, logistiques et financières qu'il y aurait à créer une « académie de police », projet un temps envisagé par le ministère de l'intérieur et, à ce jour, écarté, il considère nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un projet pédagogique plus ambitieux, ne se limitant pas au premier mois de formation mais servant, plus largement, de fil conducteur à l'ensemble de la scolarité des élèves policiers.

Parallèlement à cette réforme pédagogique, une **mission a été confiée à l'inspection générale de l'administration sur l'organisation structurelle du dispositif de formation police nationale**. Le rapport, rendu en juillet 2019, dresse le constat de relations « distantes » entre les deux instances en charge de la formation au sein de la police nationale, la DCRFPN et l'ENSP, et **conclut à la nécessité d'une réforme de structures**. Trois évolutions sont envisagées : le renforcement de la tutelle de la DRCFPN sur l'ENSP ; la réintégration de l'école des officiers de Cannes-Écluse au sein de la DRCFPN, en la détachant complètement de l'ENSP ; la suppression de l'ENSP et la réintégration de ses missions au sein de la DCRFPN.

À ce stade, la direction générale de la police nationale n'a pas tranché sur la solution à privilégier. Aucune information précise n'a d'ailleurs pu être communiquée à votre rapporteur sur l'échéance envisagée pour procéder à une telle réforme. Pour sa part, celui-ci estime que la **suppression de l'ENSP constituerait une voie à privilégier pour s'assurer d'un pilotage plus cohérent et unifié de la formation au sein de l'institution policière**.

C. UN EFFORT A CONDUIRE POUR RENFORCER LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS

1. Des avancées concrètes au sein de la gendarmerie nationale

Le dispositif de formation continue de la gendarmerie nationale a fait l'objet, en 2016, d'une évaluation par l'inspection générale de la

gendarmerie nationale¹. Dans son rapport final, celle-ci mettait en avant d'**importantes insuffisances** dans le dispositif en place. Elle relevait ainsi : « *Considérée comme une priorité dans l'absolu, la formation continue reste pourtant sacrifiée sur l'autel de la logique du résultat.* »

Plusieurs faiblesses étaient plus particulièrement pointées. Il était tout d'abord relevé un **manque d'intérêt et d'investissement du commandement de terrain** dans le pilotage de la formation de ses personnels, insuffisamment considérée comme un véritable levier de performance. Par ailleurs, l'IGGN regrettait que, dans un contexte opérationnel tendu, la formation continue soit perçue par de nombreux militaires comme une perte de temps et serve, dans la pratique, de **variable d'ajustement**.

Les recommandations, nombreuses, formulées par ce rapport ont conduit la DGGN à engager, au cours des dernières années, une évolution de son dispositif de formation continue.

L'instauration d'une obligation régulière de formation continue, en école, pour l'ensemble des gendarmes constitue, sans aucun doute, la principale avancée réalisée. Depuis 2017, les gendarmes affectés dans les unités départementales ne disposant pas de la qualité d'officier de police judiciaire et qui n'étaient donc soumis, jusqu'alors, à aucune obligation de formation en cours de carrière, sont désormais tenus de suivre, au moins une fois tous les cinq ans, un stage de « **recyclage** » **de compétences**. D'une durée de quatre jours, ce cycle de formation se déroule au centre national de formation à la sécurité publique, créé en 2017 et intégré à l'école de gendarmerie de Dijon. Désormais, tous les gendarmes, quel que soit leur corps et leur grade, sont donc amenés, au cours de leur carrière, soit à l'occasion d'un avancement, soit par obligation, à effectuer des passages en école.

Parallèlement à cette réforme, un investissement particulier a été accordé au développement des formations à distance.

En dépit de ces avancées significatives, votre rapporteur **regrette de n'avoir pu obtenir de statistiques plus précises sur les formations dispensées annuellement aux militaires de la gendarmerie**. Il lui a été indiqué que la DGGN recensait uniquement les stages organisés par le niveau central, et ne disposait pas, en revanche, d'une vision précise sur les formations assurées au niveau déconcentré par les différents échelons territoriaux de commandement.

¹ Rapport de l'inspection générale de la gendarmerie nationale relatif à la formation continue en gendarmerie départementale, n° 991, 26 février 2016, cité par le rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier fait au nom de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, juillet 2018.

Votre rapporteur s'étonne de cette situation. S'il comprend la nécessité, pour les commandements de terrain, de garder la main sur l'organisation de certaines formations, il estime en revanche souhaitable que le niveau central, responsable de la définition d'une stratégie de formation et de son pilotage, en soit systématiquement informé.

2. Un déficit de formation continue encore patent dans la police nationale

a) Un dispositif de formation perfectible

À la suite du rapport d'inspection susmentionné, la police nationale s'est, elle aussi, engagée dans une réforme de son dispositif de formation continue.

Comme évoqué précédemment, celle-ci s'est traduite, sur le plan structurel, par une **rationalisation des structures de formation** et par la création, en 2017, d'une **direction centrale dédiée**, directement rattachée au directeur général de la police nationale. Il s'agissait, ce faisant, d'homogénéiser l'offre de formation continue sur le territoire en en confiant le pilotage à un acteur unique.

Sur le plan des contenus, des **évolutions ont également été apportées aux maquettes de formation** afin de les adapter aux enjeux nouveaux auxquels sont confrontées les forces de sécurité intérieure (lutte contre le terrorisme, amélioration des relations police-population, prévention des risques psycho-sociaux, etc.).

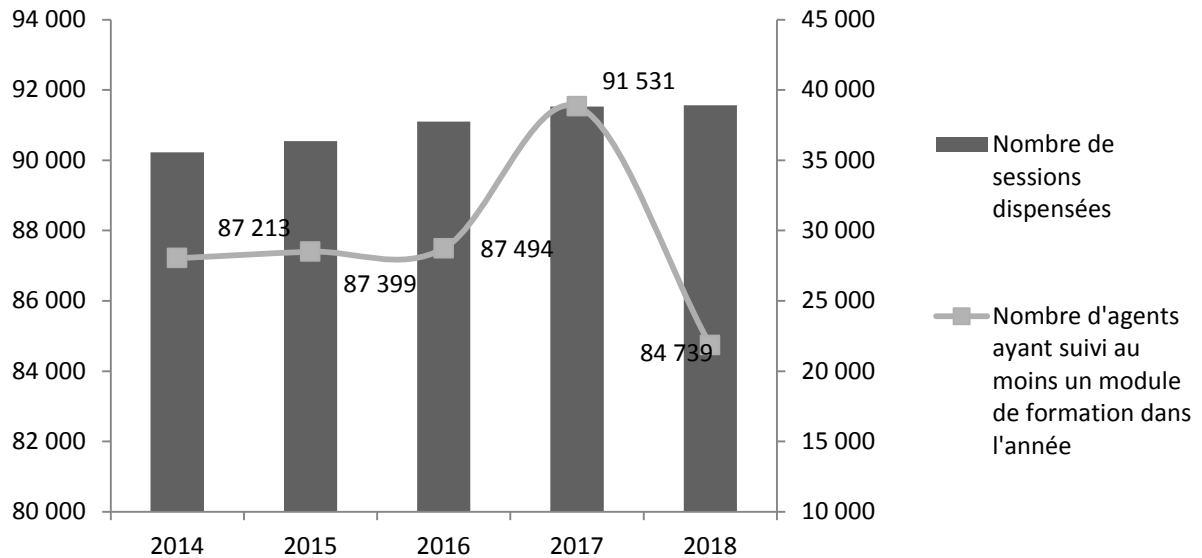
Enfin, un **investissement significatif sur la formation à distance** mérite d'être souligné. Entre 2012 et 2019, le nombre d'inscrits sur la plateforme de *e-formation* de la police nationale est passé de 2 056 à 75 580, tandis que le catalogue de formations digitales passait, dans le même temps, de 8 à 397 cours.

Il semble toutefois que ces évolutions n'aient, à ce jour, pas donné les résultats escomptés sur le terrain.

L'ensemble des représentants syndicaux de la police nationale entendus par votre rapporteur s'accordent en effet pour dire que la formation continue de souffrir, au sein de la police, d'un **déficit important par rapport aux enjeux actuels en termes de sécurité.**

Sur le plan statistique, **ni le nombre de stages dispensés, ni le nombre de personnels formés n'ont d'ailleurs connu d'évolution majeure** au cours des dernières années. Si une hausse des formations suivies a pu être observée en 2016 et 2017, celle-ci s'explique par la mise en place de formations dispensées au titre des plans de lutte contre le terrorisme, et non par une évolution durable du dispositif de formation continue.

Évolution du nombre de sessions de formation dispensées et du nombre d'agents ayant reçu une formation au sein de la police nationale



Source : commission des lois du Sénat sur la base des documents budgétaires

Dans la pratique, et en dépit de l'offre de formation existante (1 930 stages disponibles), la formation continue constitue très souvent une **variable d'ajustement** pour la hiérarchie dans l'organisation du temps de travail au sein du service. Comme le relève la direction générale de la police nationale dans les réponses adressées à votre rapporteur, les fortes contraintes opérationnelles qui pèsent, depuis plusieurs années, sur les services de sécurité « ont [...] entraîné une plus grande difficulté pour les directions opérationnelles, telles que la DCSP [direction centrale de la sécurité publique] et la DCCRS [direction centrale des compagnies républicaines de sécurité] à envoyer leurs personnels sur les formations continues ».

En outre, il est probable que la pression actuellement mise sur les dispositifs de formation initiale finisse par peser sur l'offre de formation continue, la DGPN ayant indiqué à votre rapporteur que, pour absorber le flux des agents recrutés, « certains formateurs, habituellement dédiés à la formation continue, viennent renforcer la formation initiale ».

Il est, dans ce contexte, **regrettable que la police nationale ne se soit pas engagée, à l'instar de la gendarmerie, dans la création de parcours de formation obligatoire**. Force est d'ailleurs de constater que l'IGPN, dans son rapport de 2015, recommandait déjà qu'une réflexion soit engagée sur ce sujet afin d'éviter que la formation ne soit considérée, tant par les chefs de service que par les agents eux-mêmes, comme optionnelle. Pour votre rapporteur, de tels parcours de formation obligatoire seraient la garantie d'une réactualisation régulière des connaissances des agents, tant opérationnelles que juridiques.

b) L'entraînement au tir : des aménagements urgents à réaliser

De manière préoccupante, la fragilité du dispositif de formation continue au sein de la police nationale affecte également l'entraînement à l'usage des armes.

Les personnels actifs de la police nationale sont tenus, réglementairement, de réaliser au minimum trois séances annuelles de tir à l'arme de poing en dotation individuelle ainsi que de suivre 12 heures d'entraînement aux techniques et à la sécurité en intervention par an¹.

Ces obligations demeurent pourtant insuffisamment respectées dans la pratique. Depuis 2010, le taux des personnels actifs de la police nationale, tous corps confondus, formés au tir et aux pratiques professionnelles en intervention n'a ainsi pas dépassé 71,1 % (en 2013). En 2018, il s'est élevé à 64,9 %. Autrement dit, **un tiers environ des agents de police ne bénéficie pas de l'entraînement indispensable à une bonne maîtrise des armes.**

Ces résultats sont très largement inférieurs à ceux de la gendarmerie. Ainsi, **92,56 % des militaires de la gendarmerie étaient à jour de leurs obligations d'entraînement au tir au 15 octobre 2019.**

De l'avis des personnes interrogées par votre rapporteur, l'incapacité de certains policiers à réaliser leurs séances de tir apparaît principalement liée à **l'inadaptation et à l'insuffisante disponibilité des infrastructures d'accès aux tirs.**

Ce même constat est d'ailleurs fait par la Cour des comptes dans un rapport de mai 2018 établi à la demande de la commission des finances du Sénat, qui relevait que les stands de tir « *ne sont pas en mesure de répondre de manière adaptée aux besoins* » et qui mettait en avant « *leur répartition géographique parfois inadaptée [...], leur vieillissement, responsable d'indisponibilités récurrentes en raison de la fréquence des opérations de maintenance et enfin l'incapacité de la grande majorité d'entre eux à accepter des tirs de munition de calibre 5,56 mm* ».

Outre une nécessaire rénovation des stands dégradés, le **mouvement de mutualisation des stands de tirs domaniaux** de la police et de la gendarmerie, lancé en 2008 mais qui n'a trouvé une traduction pratique qu'à compter de 2013, est de nature à faciliter l'accès à des infrastructures d'entraînement, dans les deux forces, sur l'ensemble du territoire. Il apparaît, à cet égard, **urgent de parachever cette mutualisation, qui ne concerne aujourd'hui que les deux tiers des stands répertoriés.**

Votre rapporteur approuve, par ailleurs, le plan de déploiement, sur l'ensemble du territoire, de l'outil d'entraînement au tir assisté par la police nationale qui permet, sur la base de vidéos réalistes, de simuler et de travailler des situations de tirs.

¹ Arrêté du ministre de l'intérieur du 27 juillet 2015.

Il s'étonne, en revanche, de la différence de pratique entre la police et la gendarmerie s'agissant du recours aux stands de tirs privés. La gendarmerie nationale a conclu une convention avec la fédération française de tir afin que les gendarmes puissent s'entraîner avec leur arme de dotation, dans des stands privés et hors service. La police nationale refuse, quant à elle, de s'engager dans cette voie, pourtant de nature à apporter une réponse rapide aux difficultés rencontrées sur le terrain. Rien ne justifiant, au regard de la similitude des missions confiées aux policiers et gendarmes, ces différences, votre rapporteur estime **souhaitable que des conditions d'entraînement communes aux deux forces soient définies.**

*

* *

En raison d'une insuffisance manifeste, au regard des conditions de travail dégradées des forces de sécurité intérieure, des dotations de fonctionnement et d'investissement des programmes 176 « *Police nationale* » et 152 « *Gendarmerie nationale* », votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Sécurités* », hors programme 161 « *Sécurité civile* », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

Direction générale de la gendarmerie nationale

Général de corps d'armée Christian RODRIGUEZ, major général

Colonel Xavier FACQUET, adjoint au sous-directeur des compétences

Lieutenant-Colonel Delphine-Caroline BESSI, adjoint au chef du bureau de synthèse budgétaire

Commandant Gildas LEPETIT, adjoint de la section synthèse et prospective

Direction générale de la police nationale

M. Simon BABRE, directeur des ressources et des compétences

M. Philippe LUTZ, directeur central du recrutement et de la formation (DRCPN)

Mme Perrine BARRE, sous-directrice des finances et du pilotage à la DRCPN

M. Alaric MALVES, chef du bureau du pilotage des effectifs et de la masse salariale à la DRCPN

Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)

Colonel Louis-Mathieu GASPARI, secrétaire général

Lieutenant-Colonel François DUFOUR, secrétaire général adjoint

Lieutenant-Colonel Sébastien BAUDOUX

Lieutenant Michel RIVIERE

Major Patrick BOUSSEMAERE

Adjudant-chef Raoul BURDET, secrétaire du Groupe de liaison (GL) du CFMG

Adjudant-chef Jérôme GALLET

Adjudant-chef Hélène L'HOTELIER

Adjudant-chef Francis PREVEL

Adjudant-chef Erick VERFAILLIE

Adjudante Vanessa GEORGET

Maréchal des logis-chef Patrick BECCEGATO

Maréchal des logis-chef Gérard DHORDAIN

Fédérations syndicales

CFE-CGC

Alliance police nationale

M. Stanislas GAUDON, secrétaire administratif général adjoint

M. Jean-Claude CORNEAU, chargé de mission national à la formation

Synergie Officiers

M. Anthony LOPÉ, conseiller technique

CFDT

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI)

Mme Sabrina RIGOLLE, secrétaire générale adjointe

M. Christophe ROUGET, secrétaire général adjoint

UNSA-FASMI

Fédération autonome des syndicats du ministère de l'intérieur (FASMI)

M. Claude FOURCAULX, représentant de l'union des officiers
UNSA

M. Thomas TOUSSAINT, représentant de l'UNSA Police

Associations professionnelles nationales de militaires

Association professionnelle des militaires de la gendarmerie du xxie siècle (GendXXI)

Adjudant David RAMOS, membre du conseil d'administration

Association professionnelle nationale militaire Gendarmes et citoyens (AG&C)

Capitaine Marc ROLLANG, porte-parole et membre du conseil d'administration

Lieutenant Élise BEAUMONT, membre du conseil d'administration

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

École de gendarmerie de Dijon (déplacement effectué le 9 octobre 2019)

Général de brigade Pascal Hurtault, commandant de l'école

Colonel Éric Spillman, responsable de la division de la formation

Lieutenant-colonel Alain Gran, responsable de la division de l'appui à la formation