



...le rapport d'information

SUR LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES PERSONNELS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES : RENDRE OPÉRATIONNEL CE QUI EST ESSENTIEL

Sommes-nous capables de former un nombre historique de jeunes recrues pour qu'elles puissent assurer rapidement les fonctions de sécurité et d'enquête qui sont attendues d'elles tout en garantissant le respect des libertés et la qualité des relations avec les citoyens qui fondent, en République, la confiance dans nos forces de sécurité ? Pouvons-nous assurer la formation continue de personnels constamment accaparés par leurs missions ? Alors même que la délinquance et la criminalité augmentent et tendent à s'uniformiser sur le territoire et que l'on ne cesse de comparer l'action de la police et celle de la gendarmerie (souvent au détriment de la première) est-il légitime de conserver des formations initiales et continues distinctes pour les deux forces de sécurité ?

C'est pour répondre à ces interrogations que la commission des lois a créé en son sein une mission d'information.

Les huit dernières années ont vu **un bouleversement de la politique en matière de sécurité intérieure du fait de la menace terroriste, mais aussi des exigences nouvelles en matière de maintien de l'ordre et de la crise migratoire.**

Parallèlement, au sein de la police nationale, la formation a fait l'objet de réformes destinées à faire face à ces nouveaux enjeux. Mais elles ont paradoxalement abouti à isoler la gestion de la formation du reste de la police nationale. Le dernier en date des projets, aux contours encore très incertains, celui de l'Académie de police, est indépendant de la réforme territoriale de la police nationale. Il n'est donc pas conçu sur le modèle des filières comme le seront sans doute à l'avenir tous les métiers de la police nationale.

Suite à ses auditions et déplacements dans les écoles de police et de gendarmerie, la commission des lois formule **16 propositions** qui s'ordonnent autour de deux axes :

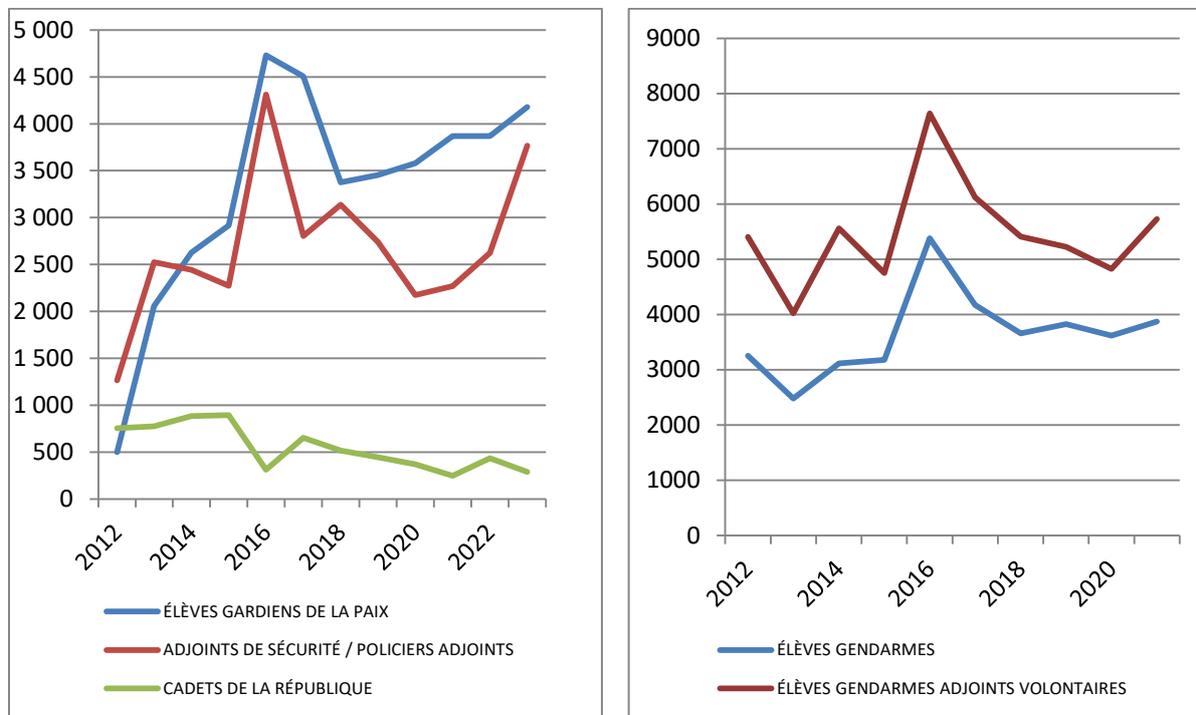
- **donner aux réseaux de formation, dans les trois ans qui viennent, les moyens matériels et humains nécessaires pour accueillir tous les élèves de la police et de la gendarmerie ;**
- **définir une vision claire des compétences attendues des personnels et de leurs perspectives de carrière, où la formation pourra trouver toute sa place.**

1. UN RÉSEAU DE FORMATION CONSTAMMENT SUR-SOLLICITÉ

Le système de formation initiale de la police et de la gendarmerie nationale **souffre d'un sous-dimensionnement chronique.** La capacité d'accueil des élèves a été limitée du fait des réductions d'infrastructures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). **Dix ans après la fin de la RGPP, l'augmentation quasi constante du nombre de recrues n'a pas été accompagnée d'une montée en niveau des locaux et équipements à la hauteur des besoins, et a accru la pression sur les formateurs.**

A. UNE CAPACITÉ INSUFFISANTE

Les attentats de 2015, mais aussi la nécessité du maintien de l'ordre public, la crise migratoire et la volonté de mettre en place une police du quotidien ont abouti sur les huit dernières années à **trois vagues de recrutement particulièrement importantes de policiers et de gendarmes, dont la dernière a été approuvée par le Parlement dans le cadre de la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi).**



Sources : DCRFPN et DGGN.

Le réseau de formation n'a pas pu monter parallèlement au niveau et **juxtapose, pour la police nationale, des infrastructures modernes, suffisamment dotées et efficaces, et d'autres devenues vétustes.** La variable d'ajustement pour l'intégration rapide des effectifs a été la réduction du **temps de formation des élèves en école.** Le rétablissement du temps de formation des gardiens de la paix et la prolongation de celui des élèves gendarmes renforce encore la pression sur le réseau de formation. Ceci **au moment même où la police nationale se lance dans un ambitieux programme de reconstitution et donc de formation d'une réserve opérationnelle.** Ces difficultés, particulièrement visibles du côté de la police nationale, se retrouvent du côté de la gendarmerie qui bénéficie cependant d'une plus forte capacité d'anticipation et de mise en œuvre de ses projets.

Il est donc souhaitable de **concevoir un plan triennal de mise à niveau des infrastructures de formation de la police et de la gendarmerie susceptible de s'appuyer sur les augmentations de crédits prévues par la Lopmi.**

Les formateurs, qu'ils soient policiers ou gendarmes, sont les premiers à subir les conséquences de cette montée des recrutements mal corrélée à une augmentation des capacités. Les difficultés de recrutement doivent conduire à une **meilleure prise en compte des postes de formateur dans le déroulement de carrière en police et en gendarmerie.** Elles sont aussi l'**occasion d'une plus grande ouverture de la formation initiale à des intervenants extérieurs – avocats, magistrats, universitaires et institutionnels ou associatifs – destinée à permettre aux élèves de prendre en compte la diversité des attentes dont ils font l'objet.**

B. DES CHOIX D'ORGANISATION ENCORE INABOUTIS

Après une **réforme ambitieuse en 2017, avec la création de la direction centrale du recrutement et de la formation (DCRFPN), la police nationale peine à surmonter les**

difficultés liées au manque d'intégration du réseau de formation, et spécialement des écoles, sous une autorité unique. **Le projet d'Académie de police, bien qu'annoncé par le Président de la République, ne semble pas pour le moment avoir de contenu réellement défini.**

Or la conduite de cette réforme écarte la formation de la réforme territoriale de la police nationale. La formation pourrait donc devenir **le seul métier de la police nationale non intégré en filière**. Elle ne serait donc pas intégrée au champ de compétence du directeur départemental de la police nationale, ce qui ne peut que continuer à éloigner la formation continue des préoccupations des responsables des équipes opérationnelles.

Surtout, on peut regretter que le lien entre formation et gestion des ressources humaines reste impensé.

La gendarmerie nationale semble avoir choisi de se doter d'une structure proche de la DCRFPN, à partir d'un commandement intégré des écoles de formation. Depuis 1959 existe en effet un commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN), dont l'état-major est implanté à Rochefort-sur-Mer. Dans une démarche globale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, la fonction d'ingénierie de formation a été transférée au 1^{er} octobre 2022 au commandement des écoles, devenu opérateur unique du recrutement et de la formation. La plus forte intégration de l'organisation de la gendarmerie nationale rend ces évolutions plus aisées à mener à leur terme.

2. LA FORMATION INITIALE ET L'ENTRÉE DANS LA CARRIÈRE : NE PAS SACRIFIER LA QUALITÉ À LA QUANTITÉ

Les voies d'accès à la police et la gendarmerie nationales sont marquées par **la volonté de favoriser le recrutement de jeunes n'ayant pas nécessairement acquis un diplôme**. C'est le cas pour les policiers adjoints et les gendarmes-adjoints volontaires, qui ont pour vocation d'exercer des missions opérationnelles en appui des gardiens de la paix et sous-officiers de gendarmerie, tout en étant accompagnés pour la préparation des concours. La relative facilité de recrutement de ces personnels a conduit à une **augmentation plus que proportionnelle de leur incorporation**. Parallèlement, **l'augmentation du nombre de postes de gardiens de la paix et de sous-officiers de gendarmerie ouverts a eu mécaniquement pour effet de baisser la sélectivité du concours**.

A. LA BAISSÉ DU NIVEAU DES ÉLÈVES

L'augmentation des recrutements a conduit, selon l'avis général, à une **baisse du niveau des élèves**. Le constat dressé devant les rapporteurs par les formateurs de la police nationale a été assez sévère. **Que ce soit en termes d'aptitudes physiques, de connaissances de base ou de savoir être, le niveau des élèves leur paraît insuffisant**. La massification du recrutement a non seulement conduit à intégrer des personnes dont les connaissances sont inadaptées mais aussi dont **les motivations sont faibles et, en conséquence, l'implication limitée**. Parfois même, **une hostilité à la police nationale** s'exprime chez des élèves, pouvant conduire à une nette dégradation de l'ambiance et de la capacité d'acquisition des savoirs par une promotion.

Les formateurs de la police nationale ont insisté sur la **difficulté à rompre les contrats des policiers adjoints dont le niveau est insuffisant ou l'attitude inadéquate**. Il semble en être de même, sauf pour les cas les plus extrêmes, pour les élèves gardiens de la paix. Si une régulation se fait naturellement par l'abandon des élèves les moins motivés ou en rupture avec l'institution, cette situation n'est pas satisfaisante car elle tend à faire primer l'objectif numérique du recrutement sur sa qualité.

Cette difficulté existe pour les deux forces, elle a notamment été signalée aux rapporteurs lors de leur déplacement à l'école de gendarmerie de Chaumont, mais est particulièrement marquée pour la police nationale. Ceci tient notamment aux objectifs assignés par chacune des deux forces à leur formation initiale et à **la capacité qu'a développée la gendarmerie nationale de créer une culture commune à tous ses membres.**

B. DES VOIES DE RECRUTEMENT EN « CRISE » DANS LA POLICE NATIONALE

Le dispositif ayant la plus forte vocation d'accompagnement vers le concours de gardien de la paix, **les cadets de la République, souffre d'une baisse d'intérêt des jeunes non diplômés.** Cette désaffection serait notamment due à l'écart de rémunération entre les cadets, rémunérés moins que des stagiaires, et les policiers-adjoints rémunérés au SMIC et dont les contrats sont devenus presque aussi facilement accessibles que celui de cadet.

Parallèlement **le dispositif de policier adjoint connaît lui aussi une difficulté d'adéquation en termes de durée de formation et de possibilité de rupture des contrats lorsqu'un recruté n'atteint pas ou plus le niveau requis, qu'il s'agisse de condition physique, de connaissances ou de comportement.**

La revalorisation de l'indemnité des cadets de la République et la facilitation de rupture du contrat des policiers adjoint doivent donc être étudiées.

C. LE BESOIN D'ENCADREMENT

Les difficultés de la formation des policiers sont également à mettre en relation avec une des difficultés structurelles de la DGPN : le déficit d'encadrement intermédiaire.

Dans le cadre de la RGPP, la majorité des officiers devaient être remplacés par des gradés issus du corps des gardiens de la paix. En pratique, l'important taux de rotation dans les services les plus sensibles a rendu ce remplacement très inégal selon les directions. Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale du 11 avril 2016, fixe un taux d'encadrement cible de 25 %. Il n'est pas atteint dans les directions les plus sensibles.

Prenant acte de ce fait, la Lopmi prévoit une relance du recrutement des officiers. **Ceci implique une adaptation de la capacité d'accueil des écoles ainsi que la création de postes de gradés et un effort de formation des gardiens de la paix pour leur permettre d'accéder à des fonctions de hiérarchie intermédiaire en appui aux officiers en charge du commandement.**

Il convient, au moins dans les services affectés par le plus fort taux de rotation, de respecter un taux d'encadrement minimal de 35 % dans chaque service de police, avec une clef de répartition entre gradés et officiers et une identification et une valorisation spécifiques de postes destinés aux fonctions de maître de stage et de formation des personnels nouvellement affectés.

3. LA FORMATION CONTINUE, PARENT PAUVRE DE LA FORMATION QUI DOIT DEVENIR UN ENJEU OPÉRATIONNEL MAJEUR

A. LA FORMATION CONTINUE, VARIABLE D'AJUSTEMENT DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE

Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2023 prévoit l'objectif **d'une « formation continue augmentée de 50 % »** afin de **« préserver l'adéquation entre les compétences et les missions tout au long de la carrière ».**

Les rapporteurs ne peuvent que saluer cet objectif, tout en notant sa particulière ambition compte tenu de la situation actuelle. Ils appellent à un changement de mentalité vis-à-vis de la formation continue, à son enrichissement et à sa réorganisation.

Malgré des mécanismes d'adaptation aux demandes du terrain et aux orientations données au niveau central, trop souvent **la formation continue reste une variable d'ajustement de**

l'activité opérationnelle des forces, situation qui semble particulièrement prégnante dans la police nationale. En 2021, plus d'un tiers des policiers actifs n'avaient pu effectuer leurs trois séances de tir obligatoire. L'impossibilité de mettre en place une obligation et l'absence de sanction de cette situation montre les progrès à accomplir pour rendre la formation continue véritablement opérationnelle.

B. PASSER D'UNE FORMATION CONTINUE À UNE FORMATION « CONTINUÉE » PERMETTANT DE DYNAMISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS

Le lien entre la formation initiale et la formation continue doit, idéalement être celui d'une **formation « continuée », c'est-à-dire celle qui prend appui et complète, tout au long de la carrière, les acquis de la formation initiale.**

Face au manque de formation continue dénoncé par les personnels, **la responsabilité des chefs de service dans l'accomplissement des actions de formation continue de leurs subordonnés apparaît essentielle** : à la fois pour assurer une prise en compte effective de l'accomplissement des formations obligatoires dans le cadre du cycle de travail, mais également pour imposer aux agents sous leur autorité les formations nécessaires pour l'adéquation à leurs missions de leurs connaissances et savoir-faire.

Pour dynamiser la formation continue, **les rapporteurs estiment que le respect d'un plan de formation devrait être un élément d'appréciation de l'évaluation professionnelle des chefs de service.**

Ils estiment également que la **formation continue en matière promotionnelle pourrait être un moyen de mettre fin au déficit d'encadrement intermédiaire dans les services d'investigation judiciaire**, mise en exergue par le récent rapport de Nadine Bellurot et Jérôme Durain au nom de la commission des lois du Sénat sur l'organisation de la police judiciaire .

Or, à ce jour, dans la police nationale, le passage au grade de brigadier-chef n'impose pas que le titulaire ait la qualité d'officier de police judiciaire. Les rapporteurs recommandent donc que le passage à ce grade soit conditionné à la détention de la qualité d'OPJ, ce qui implique donc non seulement de modifier les conditions réglementaires pour y accéder, mais aussi à renforcer l'offre de formation continue pour obtenir la qualification d'OPJ.

C. RÉORGANISER L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE

Les rapporteurs insistent sur la nécessité de **rapprocher la formation continue des équipes de terrain. Ils soulignent l'intérêt du modèle retenu dans la gendarmerie nationale**, dans laquelle la formation est effectuée prioritairement au sein des brigades territoriales.

Tant la gendarmerie nationale que la police nationale **ont intégré la possibilité d'une formation à distance, avec du côté de la police nationale une réflexion sur la portée et les limites de ce type de formation qui paraît nécessaire.**

Face à l'ampleur des besoins, **les rapporteurs estiment que la mutualisation de la formation continue entre les deux forces de sécurité devrait constituer, dans un certain nombre de domaines, le principe, qui ne devrait souffrir d'exception que pour autant que la spécificité de l'action des forces le justifie.**

Ils ne peuvent donc qu'appuyer les formations communes du type de celles relatives à la lutte contre le trafic de produits stupéfiants et dans le cadre de la mise en place de l'OFAST, en matière de saisie des avoirs criminels, puisque cette procédure de saisie ne comporte aucune spécificité particulière en zone gendarmerie ou en zone police.

Dans un contexte marqué par une plus grande violence de voie publique, les rapporteurs insistent en particulier sur l'intérêt d'une approche commune plus développée en matière de formation continue s'agissant du maintien de l'ordre. Il en va de même pour les gestes techniques en matière d'interpellation, dès lors notamment qu'avec l'abandon de

la technique dite de « l'étranglement » dans la police nationale, ces techniques se sont fortement rapprochées de celles de la gendarmerie nationale.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

- Des réseaux de formation sous pression constante depuis dix ans du fait de la réduction des infrastructures et de l'augmentation des recrutements et besoins de formation.
- Une formation initiale confrontée à une baisse du niveau des élèves et au besoin de créer un sens des missions et de l'identité de l'institution de la police nationale, comme paraît y parvenir la gendarmerie nationale.
- Une formation continue qui doit être rapprochée des besoins des équipes de terrain et le plus possible mutualisée entre les forces.
- Un déficit d'encadrement intermédiaire qui doit être résolu.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Établir un programme triennal d'acquisition d'équipements mis à disposition des élèves, de rénovation des bâtiments et de construction pour les écoles de police et de gendarmerie, avec un financement fléché à partir de la programmation budgétaire votée dans le cadre de la Lopmi.
- Valoriser l'appartenance collective à la police nationale au-delà des spécificités métier.
- Préserver la militarité de la gendarmerie par le maintien des formations initiale et continue communes avec les forces armées.
- Ouvrir, par voie de conventions, les formations initiales à d'autres acteurs que les policiers et gendarmes (magistrats, avocats des barreaux, associations).
- Rendre nécessaire la qualité d'officier de police judiciaire pour le passage au grade de brigadier-chef de la police nationale.
- Respecter un taux d'encadrement minimal à 35 % dans chaque service de police avec une clef de répartition entre gradés et officiers et une identification et valorisation spécifiques de postes destinés aux fonctions de maître de stage et de formation des personnels nouvellement affectés.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Catherine
Di Folco**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Maryse
Carrère**

Rapporteur

Sénatrice
(RDSE)
des Hautes-
Pyrénées

Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37