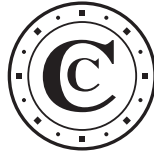


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA GESTION
DES RESSOURCES HUMAINES
AU COEUR DES DIFFICULTÉS
DE LA POLICE NATIONALE

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	1 - MALGRÉ L'AUGMENTATION DES MOYENS, LES DIFFICULTÉS DE GESTION AFFECTENT LA PERFORMANCE
11	A - Les plans de renfort n'ont pas permis d'améliorer à due concurrence l'exercice des missions de la police
14	B - Le partage des missions de sécurité s'est accéléré ces dernières années
14	C - La masse salariale a capté l'essentiel des efforts budgétaires
15	D - L'organisation du travail reste inadaptée
16	E - Les moyens de fonctionnement et d'équipement font défaut
17	2 - QUATRE LEVIERS D'ACTION
17	A - Une allocation des effectifs qui doit s'ajuster davantage aux besoins des territoires et aux missions
18	B - Une nécessaire adaptation de l'organisation du temps de travail aux besoins opérationnels
19	C - Une formation à renforcer et à moderniser
20	D - Des synergies à développer avec la gendarmerie nationale et les polices municipales
21	CONCLUSION
22	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 4^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

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

SYNTHÈSE

La police nationale est confrontée depuis plusieurs années à des défis de sécurité majeurs et à des attentes fortes des citoyens. Elle a bénéficié pour y faire face de moyens supplémentaires importants, comme en témoignent l'augmentation de 21 % de sa masse salariale en dix ans et le concours accru de nouveaux acteurs de la sécurité (polices municipales, réservistes, sécurité privée). Néanmoins, les résultats qu'elle affiche, en termes de présence sur le terrain ou d'élucidation des faits de délinquance, ne connaissent pas d'amélioration significative, voire se détériorent.

Les travaux récents de la Cour sur le sujet convergent vers l'idée que la solution à l'insuffisance de ces performances se trouve avant tout dans une meilleure utilisation et une gestion rénovée des ressources humaines de la police nationale. Ce constat est partagé par le ministère, notamment dans ses réflexions issues du livre blanc de la sécurité intérieure de novembre 2020 ou encore du Beauvau de la sécurité, organisé de février à septembre 2021. Si elle s'est récemment engagée dans des réformes pour rendre plus efficiente la gestion de ses ressources, la police nationale doit encore relever son niveau d'exigence en la matière dans les années à venir, afin que les moyens supplémentaires qui sont prévus, notamment dans le cadre du plan France Relance, permettent d'améliorer l'exercice de ses missions de sécurité d'une façon qui réponde aux attentes de nos concitoyens.

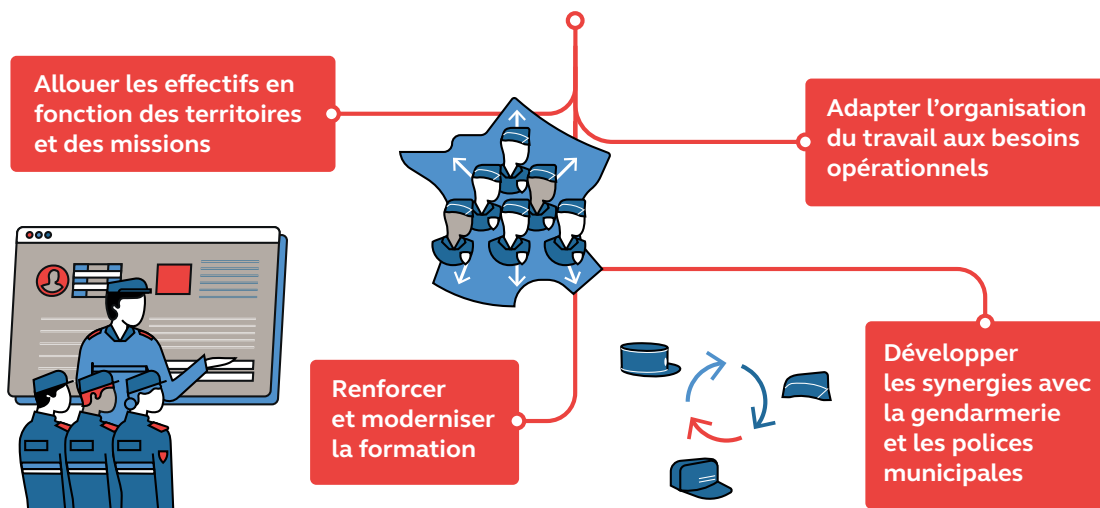
À cette fin, plusieurs leviers d'action peuvent être prioritairement utilisés. L'allocation des effectifs gagnerait à être repensée pour s'ajuster davantage aux besoins des territoires et aux missions, l'organisation du travail et plus particulièrement la gestion des cycles horaires, à être adaptée aux besoins opérationnels, la formation à être renforcée et modernisée pour faire face à l'exigence de montée en compétences d'effectifs nombreux ; enfin, le ministère devrait développer les mutualisations entre la police et la gendarmerie.

Accompagnée d'une amélioration des outils de mesure de l'activité et de la performance de la police nationale, la mise en œuvre de ces mesures permettrait des gains d'efficience durables et une amélioration effective de la qualité du service rendu au citoyen.

Chiffres clés :

- **10 Md€** consacrés à la masse salariale de la police nationale, en augmentation de **21 % depuis 10 ans**.
- Un taux de présence sur le terrain des policiers de **37 %**, en baisse depuis 10 ans.
- De 2014 à 2020, le taux d'admission au concours de gardien de la paix est passé de **2 à 18 %** des candidats.
- Un parc automobile de **7 ans** d'âge moyen contre **3 ans** en Allemagne.

AMÉLIORER LA PERFORMANCE DE LA POLICE NATIONALE PAR UNE MEILLEURE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES



INTRODUCTION

La police nationale traite 65 % de la délinquance en France et représente 60 % des effectifs affectés à la sécurité intérieure, aux côtés de la gendarmerie nationale. L'action des forces de sécurité a dû s'adapter ces dernières années à de nombreuses crises qui ont démultiplié leurs objectifs : terrorisme à partir de 2015, mouvements sociaux en 2016, 2018 et 2019, pandémie en 2020.

Après des réductions d'effectifs à partir de 2008, la police nationale a bénéficié de trois plans de renfort, lancés après les attentats de 2015. Néanmoins, les résultats qu'elle affiche, en terme de présence sur le terrain ou d'élucidation des faits de délinquance, ne montrent pas d'amélioration significative et tendent même à se détériorer sur la période.

Sur la base des constats réitérés de la Cour depuis 2014, l'amélioration de la gestion des ressources humaines de la police nationale apparaît comme une source de difficultés, mais aussi comme un levier essentiel pour améliorer la performance des forces de sécurité intérieure.

1 - MALGRÉ L'AUGMENTATION DES MOYENS, LES DIFFICULTÉS DE GESTION AFFECTENT LA PERFORMANCE

Après les effets de la révision générale des politiques publiques, s'étant traduite par une baisse des effectifs policiers, les plans de renfort successifs ont conduit au recrutement de 8 000 policiers supplémentaires de 2015 à 2020. La masse salariale a progressé de 21 % de 2010 à 2020, alors que les moyens de fonctionnement stagnaient. Les dépenses de personnel atteignent aujourd'hui 10 Md€, soit 90 % du programme 176 - *Police nationale*. L'organisation du travail, malgré les réformes récentes, reste inadaptée.

A - Les plans de renfort n'ont pas permis d'améliorer à due concurrence l'exercice des missions de la police

La question des effectifs de la police nationale jalonne les programmes politiques. Depuis les attentats de 2015, de nombreux plans de renforts d'effectifs se sont succédé : plan de lutte anti-terroriste, plan de lutte contre l'immigration clandestine, pacte de sécurité, jusqu'aux annonces présidentielles, en 2017, d'un plan « 10 000 » destiné à renforcer les effectifs de police et de gendarmerie pendant la durée du quinquennat.

La création de ces emplois n'apparaît que partiellement dans la comptabilisation des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et sa répartition par fonctions a été inégale.

Tableau n° 1 : évolution des effectifs par action du programme Police nationale de 2010 à 2020 (ETPT)

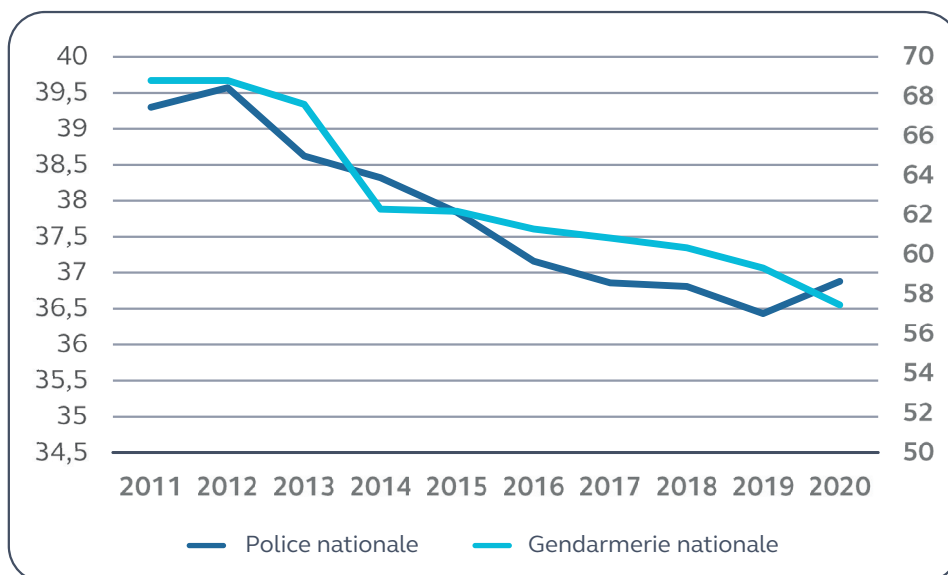
	2010	2015	2020	Évolution 2010 - 2020	Évolution 2015 - 2020
Ordre public	18 022	20 726	20 130	12 %	- 3 %
Sécurité et paix publique	51 494	47 837	46 229	- 10 %	- 3 %
Sécurité routière	10 001	7 265	6 451	- 35 %	- 11 %
Police des étrangers et des transports aériens	11 116	12 800	14 552	31 %	14 %
Mission de police judiciaire et concours à la justice	39 738	41 341	43 821	10 %	6 %
Commandement, RH et logistique	14 419	14 013	14 786	3 %	6 %
TOTAL	144 790	143 982	145 969	1 %	1 %

Source : Cour des comptes à partir des données RAP du programme 176 – Police nationale – ETPT réalisés

Les évolutions sont contrastées entre les différentes missions de police. La diminution de l'activité de sécurité publique et de sécurité routière a compensé les hausses constatées dans la police des étrangers et des transports aériens ainsi que dans les activités de soutien. Le recul de l'activité de sécurité publique est, au demeurant, corroboré par l'évolution constatée du taux d'engagement sur le terrain.

L'évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain depuis 2011 met en évidence une baisse continue de la présence sur la voie publique, davantage marquée pour la police nationale que pour la gendarmerie. Nouvelle doctrine d'emploi annoncée en août 2017, la « police de la sécurité du quotidien » ne s'est pas, pour l'instant, traduite par une plus grande présence policière sur le terrain.

Graphique n° 1 : évolution du taux d'engagement des effectifs sur le terrain depuis 2011



Source : Rapports annuels de performances annexés aux lois de finances 2013 à 2020 (Police nationale : axe de gauche, Gendarmerie nationale : axe de droite). Le taux d'engagement dans la police nationale met en rapport le nombre d'heures consacrées aux activités hors des locaux de police et le nombre d'heures totales d'activité. Celui de la gendarmerie, met en rapport le volume horaire annuel d'activités exécutées à l'extérieur des unités, rapporté au volume horaire annuel des activités des unités de gendarmerie.

Considérant que cet indicateur ne reflète pas fidèlement la présence policière sur le terrain, la DGPN a indiqué dans sa réponse à la Cour, avoir décidé de le remplacer par un nouvel indicateur : le volume d'heures effectuées par les patrouilles de police sur le terrain et ce, dès le projet de loi de finances pour 2022.

La police judiciaire, qui doit faire face à 3,9 millions de procédures par an, est également en difficulté. Elle n'attire plus les policiers

confirmés et ses résultats sont marqués par un faible niveau d'élucidation des délits de bas et milieu de spectre, correspondant pour nos concitoyens à la délinquance du quotidien. La police nationale connaît depuis plusieurs années une désaffection de l'ensemble de la filière investigation au plan national et plus particulièrement dans le ressort de la préfecture de police de Paris. Ainsi, en région parisienne, les officiers de police judiciaire

sont en nombre insuffisant pour répondre aux besoins de la sécurité publique mais, par le jeu des mutations, ils se retrouvent affectés en sureffectif en province, souvent dans des services généraux, sans lien avec leur compétence judiciaire. Cette situation est notamment le résultat de conditions d'exercice dégradées en Ile-de-France et se traduit par une faible attractivité des postes d'investigation dans les commissariats, mais aussi désormais au sein des services spécialisés de police judiciaire.

La difficulté à pourvoir les postes résulte de l'application trop uniforme de la réforme des « corps et carrières », caractérisée notamment par une forte baisse des effectifs d'officiers qui a reporté la charge de cette mission sur le corps des gardiens de la paix, parfois réticents à traiter des procédures pénales. Le ministère a récemment engagé des réformes pour y remédier (avancement accéléré, refonte de la prime des officiers de police judiciaire) dont il conviendra de mesurer l'efficacité. Il se fixe

également pour objectif ambitieux d'accroître d'ici 2023 de 17 000 à 22 000 le nombre de postes d'officiers de police judiciaire.

Par ailleurs, la montée en puissance des services spécialisés n'est pas toujours à la hauteur des besoins. Dans le cas de la délinquance économique et financière par exemple, les services spécialisés, aptes à traiter les « escroqueries et infractions économiques et financières », ne prennent à leur charge que 2 % d'entre elles, laissant le reste aux services généralistes de sécurité publique. Or le faible niveau de formation des enquêteurs de ces services sur cette thématique engendre des taux de réponse très faibles aux plusieurs centaines de milliers d'affaires enregistrées par les parquets.

Les taux d'élucidation, même s'ils constituent un indicateur imparfait, sont révélateurs des difficultés de traitement des infractions par les services judiciaires de proximité.

Tableau n° 2 : taux d'élucidation de la police nationale (en % des faits constatés)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vols avec violence	10,8	12,7	12,6	13,1	13,7	15,4
Cambriolages	10,4	10,7	10,7	9,5	11,4	10,2
Homicides	67,0	70,3	64,6	70,3	62,1	62,6

Source : Rapports annuels de performances annexés aux lois de finances

B - Le partage des missions de sécurité s'est accéléré ces dernières années

Plus de 3 600 communes ont créé ou renforcé une police municipale pour répondre aux attentes de tranquillité publique des citoyens. Aujourd'hui, ces polices disposent de quelque 35 000 agents et sont dotées d'un haut niveau d'équipement, y compris en matière de vidéoprotection et d'armement. Certaines polices municipales sont même désormais presque à parité d'effectifs avec la police nationale, comme à Cannes par exemple. Si les données disponibles ne permettent pas de conclure définitivement, l'on constate une baisse des interventions de la police nationale dans les communes dotées d'une police municipale.

La mobilisation opérationnelle des polices municipales est permise par des doctrines d'emploi parfois très interventionnistes décidées par les maires, tandis que les communes qui n'ont pas les moyens de s'offrir une telle force restent confrontées à leurs problèmes de tranquillité du quotidien.

De la même manière, les activités privées de sécurité sont un secteur en forte croissance. Elles ont vu leur périmètre s'étendre et recouvrent notamment la surveillance, y compris armée, le gardiennage, le transport de fonds et la protection des personnes. Les salariés des sociétés privées de sécurité représentaient environ 183 000 personnes en 2019 contre 146 000 environ en 2011.

Enfin, à la suite des attentats de 2015 et 2016, les réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie ont acquis une nouvelle visibilité. Face au désir d'engagement de nos concitoyens et à la nécessité de renforcer les forces d'active,

le recours aux réserves est apparu comme une réponse appropriée. Qu'il s'agisse du volume, des conditions d'emploi et surtout de l'ouverture à la société civile, ce recours reste pourtant à ce jour sensiblement plus limité dans la police que dans la gendarmerie. La DGPN se fixe pour objectif de disposer de 30 000 réservistes à horizon 2026 pour moins de 7 000 réservistes volontaires sous contrat au premier semestre 2021.

la coordination de l'ensemble de ces acteurs a progressé, comme en témoignent les dispositifs mis en œuvre au niveau local avec les polices municipales. Les « contrats de sécurité intégrée », annoncés par le Gouvernement en fin d'année 2020 visent à renforcer cette démarche.

C - La masse salariale a capté l'essentiel des efforts budgétaires

En dix ans, la masse salariale de la police nationale a progressé de 21 % et elle représente 90 % des dépenses du programme 176 - *Police nationale*. En 2010, le coût moyen global d'un ETPT du programme était de 33,7 K€ et a crû de 20 % pour atteindre 40,2 K€ en 2020. La police connaît un dialogue social asymétrique qui donne facilement droit aux demandes catégorielles et n'aboutit pas à des contreparties suffisantes, en termes de temps de travail ou de conditions d'activité, aux avantages obtenus. Ainsi, les mesures des protocoles adoptés pour répondre aux attentes salariales ou conclus dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes », ont représenté un coût de 416 M€. Au final, le ministère de l'intérieur subit des demandes qui érodent ses marges de manœuvre budgétaires et le confrontent en permanence à des difficultés d'absorption de son activité.

Tableau n°3 : coûts des protocoles signés en 2016 et en 2018 (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Protocoles 2016	2,8	70,9	28,1	60,3	79,9	18,6	8,7	269,3
Protocole 2018	0	0	0	83,9	60,7	2,7	0	147,3
Total	2,8	70,9	28,1	144,2	140,6	21,3	8,7	416,6

Source : Cour des comptes - Note d'exécution budgétaire 2020 de la mission Sécurité

Les mesures adoptées dans le cadre de ces protocoles sont majoritairement de nature indemnitaire et les mesures statutaires ne paraissent pas justifiées par des besoins opérationnels avérés. Les primes s'ajoutent les unes aux autres, en particulier lorsqu'elles ont pour objectif de fidéliser les agents, sans vérification suffisante de leur efficacité. Au total, le régime indemnitaire de la police nationale comprend 77 primes dont 53 pour les seuls personnels actifs. Enfin, l'accélération des avancements et l'augmentation des effectifs dans les grades les plus élevés ont été décidées en dehors de toute réflexion sur l'adéquation des grades aux responsabilités exercées.

D - L'organisation du travail reste inadaptée

Engagée dans une expérimentation de nouveaux cycles de travail depuis plus de huit ans, la direction générale de la police nationale (DGPN) peine à définir une organisation du temps de travail pérenne et cohérente qui réponde à la fois aux besoins opérationnels et à la pénibilité du travail policier. Destinés à maintenir la continuité du service et conçus initialement pour offrir de la souplesse,

ces cycles sont en fait source de rigidité et de complexité dans la gestion des effectifs. Cette situation réduit les capacités de présence et d'intervention sur le terrain des policiers tout en diminuant indûment la durée annuelle de travail au profit d'une masse croissante d'heures supplémentaires ouvrant droit à rémunération ou à des repos compensatoires non pris et qui permettent aux policiers d'anticiper leur départ en retraite. À ce jour, la DGPN ne dispose pas des outils lui permettant de déterminer précisément le temps de travail moyen d'un policier.

Les policiers bénéficient en effet d'heures supplémentaires qui ouvrent, aux côtés d'autres services particuliers, des droits à repos. Au total, en 2019, avant prise en compte des effets de la campagne exceptionnelle d'indemnisation des heures supplémentaires, 52 millions d'heures de repos (regroupant 24 millions d'heures supplémentaires, 7 millions d'heures de repos de pénibilité spécifiques et 21 millions d'heures comptabilisées dans les compte-épargne temps), soit l'équivalent de plus de 33 000 ETPT, devaient encore être restituées aux policiers. Une telle accumulation d'heures est difficilement résorbable par les moyens normaux que sont la prise rapide de repos compensateurs et le paiement effectif des heures dues.

Ce problème interfère avec celui des rythmes de travail, trop nombreux car déclinés localement selon des modalités très variables, qui coïncident difficilement avec les besoins du service et génèrent de ce fait inutilement des heures supplémentaires. Visant à remédier à cette situation, et à mettre fin aux modèles d'organisation les plus coûteux et inadaptés, l'arrêté portant organisation du temps de travail dans la police nationale, entré en vigueur le 1er janvier 2020, réduit le nombre de cycles horaires qui peuvent être retenus par les services opérationnels. Un effort a été fait, en particulier, pour limiter le recours à la « vacation forte », forme d'organisation du travail particulièrement consommatrice en effectifs. Au regard de la très grande diversité de l'organisation du temps de travail actuelle, la rationalisation des rythmes de travail au sein de la police nationale exigera, pour être menée à bien, une forte détermination au niveau central.

E - Les moyens de fonctionnement et d'équipement font défaut

La croissance de la masse salariale a produit un effet d'éviction au détriment des équipements et des dépenses de fonctionnement. La police nationale ne peut s'affranchir d'un niveau d'équipement minimum pour mener ses missions, ce que ne permet pas un effort d'investissement limité à 2 % des crédits du programme. Tous les services de la police sont concernés. La construction de trois hôtels de police est soumise au financement du plan France Relance, engagé à l'automne 2020, alors qu'il s'agit de dépenses récurrentes. Malgré les acquisitions récentes de véhicules, le parc automobile de la police nationale accuse une ancienneté moyenne de sept ans, en augmentation depuis 2014, contre trois ans en Allemagne.

Si les plans de renforcement des capacités de la police nationale (au total, cinq plans se sont succédé entre 2015 et 2017 pour un montant total de 142 M€) ont bien été mis en œuvre, cet effort n'a pas été poursuivi par la suite alors que des hausses d'effectifs étaient décidées en parallèle.

Le parc immobilier de la police nationale ne reçoit pas les crédits qui permettraient son entretien ni *a fortiori* son renouvellement. En 2016, la Cour a recommandé de formaliser une stratégie immobilière de la police nationale sans se limiter à une programmation pluriannuelle des crédits, alors même que le parc immobilier, vétuste, était mal connu. Cette recommandation reste d'actualité et a d'ailleurs fait l'objet d'une priorité inscrite dans le livre blanc de la sécurité intérieure.

En 2020, le ralentissement des dépenses de personnel dû à la crise sanitaire a permis d'engager des dépenses exceptionnelles, notamment dans le cadre de ce que le ministère a baptisé le « plan poignées de porte » d'un montant de 26 M€ pour réaliser quelque 3 700 opérations dans les locaux des services de la police et de la gendarmerie nationale ou encore pour procéder à l'achat d'équipements. Ces efforts conjoncturels ne seront pas suffisants et soulignent la nécessité d'une approche de long terme.

Aussi, la présentation d'une loi de programmation de la sécurité intérieure pourrait-elle offrir une visibilité aux futurs investissements indispensables, ainsi qu'aux réorganisations nécessaires, recommandées à de multiples reprises par le Parlement et par la Cour. Les dépenses d'équipement de la police doivent être maintenues à un niveau qui soit en adéquation avec les effectifs et les besoins opérationnels.

2 - QUATRE LEVIERS D'ACTION

L'octroi de moyens croissants ne permet pas de répondre aux difficultés de la police nationale. D'une part parce que l'allocation de ces moyens supplémentaires, concentrée sur les effectifs et les rémunérations, s'est faite au détriment des équipements et de l'investissement, d'autre part parce qu'elle doit, pour être pleinement efficace, s'inscrire dans une démarche de transformation et d'anticipation. En juin 2017, la Cour avait déjà souligné que l'attribution de moyens supplémentaires aux forces de sécurité n'aurait qu'une efficacité limitée si elle n'était pas accompagnée de réformes de structures, dans le cadre d'une stratégie et d'une doctrine d'emploi renouvelées de la police nationale. Or, la fonction d'anticipation stratégique et de planification, présente dans la gendarmerie nationale, ne se retrouve pas au même degré dans la police, qui manque d'une fonction de veille et de programmation face aux nouveaux phénomènes de délinquance.

Il existe plusieurs leviers d'action pour accroître l'efficacité des forces de police, notamment en procédant à une meilleure allocation des effectifs et en adaptant l'organisation du travail aux besoins opérationnels, en renforçant la formation ou encore en développant les mutualisations avec la gendarmerie nationale et les polices municipales.

A - Une allocation des effectifs qui doit s'ajuster davantage aux besoins des territoires et aux missions

La police nationale doit poursuivre ses efforts pour améliorer l'allocation de ses effectifs, en fonction des missions exercées, des niveaux de compétence requis et des spécificités territoriales. Elle a peine jusqu'ici à construire un effectif de référence qui tiendrait compte

à la fois des besoins quantitatifs et qualitatifs en personnel pour assurer ses missions : ordre et sécurité publics, police judiciaire, renseignement...

Un effectif de référence construit sur des critères stables et décliné territorialement permettrait de mieux calibrer la répartition entre les postes dédiés aux personnels actifs et les postes administratifs. Les travaux récents de la direction centrale de la sécurité publique participent de cet effort de meilleure allocation des effectifs, et on ne peut que regretter que la préfecture de police de Paris ne s'y soit pas associée. Cet outil est d'autant plus important qu'il doit permettre de mesurer le déficit d'encadrement lié à la reconfiguration des corps de la police nationale, dont les effets perdurent malgré les décisions récemment prises pour y remédier.

La déflation du corps des officiers (- 40 % entre 2009 et 2018) a déformé la pyramide des grades et n'a pas été compensée par la montée en compétence des gradés et des gardiens de la paix. Compte tenu des départs à la retraite, la DGPN estime que la stabilisation du corps des officiers à son niveau actuel (autour de 8 000 agents) n'interviendra qu'en 2023, malgré l'accélération sensible du recrutement.

La baisse du niveau d'encadrement est particulièrement sensible dans l'agglomération parisienne, où les policiers à encadrer sont plus jeunes et moins expérimentés. L'augmentation des effectifs dans les grades supérieurs du corps d'encadrement et d'application oriente ceux-ci vers des fonctions de soutien et de direction, au détriment de tâches de commandement et de terrain ; c'est le cas en particulier pour la direction des enquêtes de

police judiciaire. Les plans de renfort liés à la lutte contre le terrorisme ont parfois manqué leur objectif, et abouti à recruter des gardiens de la paix pour renforcer des missions de renseignement et de police judiciaire où un niveau de qualification supérieur était attendu.

Au-delà du problème des effectifs, se pose celui de l'identification des fonctions d'encadrement et de leur répartition entre les trois corps de la police nationale. Le ministère reconnaît lui-même qu'une réflexion est nécessaire sur le nombre et le rôle des encadrants.

En outre, l'allocation des effectifs ne prend pas suffisamment en compte le territoire d'affectation. La répartition territoriale des effectifs des services de sécurité publique comporte des inégalités importantes entre les circonscriptions, avec des situations de sur-dotation ou de sous-dotation au regard des niveaux de population et de délinquance. En particulier, les effectifs des unités d'investigation sont peu corrélés au niveau de la délinquance.

Enfin, les modalités d'affectation et de mutation conduisent à diriger la grande majorité des élèves juste sortis d'école vers l'agglomération parisienne où l'exercice des missions est difficile. Cette situation ne permet ni de fidéliser les effectifs, ni de s'assurer de leur bonne répartition.

B - Une nécessaire adaptation de l'organisation du temps de travail aux besoins opérationnels

L'organisation du temps de travail gagnerait à être stable et adaptée aux missions de la police. Pour éviter l'émiettement actuel des cycles de travail, elle pourrait être déclinée par grande

mission (sécurité publique, police judiciaire, ordre public, etc.) afin que les régimes de travail soient applicables de manière plus homogène sur les zones de mêmes caractéristiques du territoire.

Cet objectif nécessiterait que la DGPN étoffe son appareil de recensement des pratiques en vigueur et définisse une vision stratégique qui intègre l'ensemble des questions liées au temps de travail des policiers, pour définir un nombre limité de régimes de travail cohérents et adaptés.

Enfin, un nouvel équilibre doit être établi entre paiement et compensation des heures supplémentaires. La DGPN a consenti un effort sans précédent ces dernières années avec le paiement de 9 millions d'heures pour un montant de 116 M€ mais le flux annuel d'heures supplémentaires n'a pas été enrayé malgré des mesures de contingentement demandées aux chefs de service. Il conviendrait de repenser dans son ensemble le système de compensation des services supplémentaires en faisant du paiement une modalité de droit commun de liquidation des heures supplémentaires, au même titre que la prise de repos. Le succès de cette réforme supposait notamment de rendre plus attractive l'indemnisation par la hausse du taux horaire, revalorisation qui est intervenue en novembre 2020, mais sans repenser l'ensemble du système.

En contrepartie de ce taux revalorisé, le niveau des compensations horaires devrait être revu, afin de les rendre moins avantageuses et réduire ainsi le flux des heures supplémentaires, aujourd'hui encore difficilement maîtrisable en dépit des efforts accomplis depuis deux ans.

C - Une formation à renforcer et à moderniser

Le dynamisme des recrutements au sein de la police nationale à la suite des plans de renfort a tendu l'outil de formation, dont l'offre n'a pas suivi. Alors qu'en 2012, la DGPN formait de l'ordre de 500 gardiens de la paix, elle a dû assurer, en 2016, le recrutement et la formation de plus de 4 000 élèves soit huit fois plus ; en 2020, plus de 3 500 gardiens de la paix étaient en formation initiale. La nécessité de remplacer des départs à la retraite plus nombreux conduit à des prévisions d'entrées encore supérieures pour les années à venir.

Cette situation, associée à la nécessité d'affecter rapidement les nouveaux gardiens de la paix, avec l'objectif de « mettre du bleu dans la rue », a conduit à réduire d'un tiers le temps de formation en école, le faisant passer de 12 à 8 mois. Cette période est suivie d'une « formation adaptée au premier emploi », que les élèves réalisent sous le statut de stagiaire, mais qui souffre en pratique en région parisienne de la faiblesse des taux d'encadrement. Le souci d'afficher une augmentation des effectifs policiers a ainsi eu pour effet de confier la part la plus visible de l'action de la police, la présence sur la voie publique, à des policiers insuffisamment formés et encadrés.

Il convient néanmoins de noter que les conclusions du Beauvau de la sécurité proposent de revenir sur cette mesure et de rétablir la scolarité de 12 mois de formation en école à compter de mai 2022. Il est d'autant plus essentiel de dispenser une formation initiale de qualité aux gardiens de la paix nouvellement recrutés que, le nombre de candidats au concours de gardiens de la paix n'ayant que peu évolué, le taux d'admission est passé de 2 % en 2014 à 18 % en 2020, avec des conséquences sur le niveau des recrutements.

La même difficulté risque de se poser pour la formation initiale des officiers. En effet, les promotions d'officiers sont passées de 70 élèves en moyenne sur la période 2015-2019 à 370 élèves au 1^{er} septembre 2021, puis 400 élèves à partir du 1^{er} septembre 2022, ce qui a obligé l'école à augmenter la taille des groupes et, faute de formateurs, à supprimer certains enseignements pratiques.

Présentée dans le livre blanc comme l'un des nouveaux chantiers structurants de la police nationale, la création d'une académie de police est actuellement en projet. L'un des objectifs est de regrouper la formation des trois corps de la police nationale afin de renforcer des synergies entre eux, en s'inspirant d'exemples étrangers qui semblent avoir fait leurs preuves. Ainsi, l'école nationale de police d'Avila est, depuis 1986, l'unique établissement qui permet d'intégrer la police espagnole. Les formations sont spécifiques pour les policiers ou les inspecteurs mais le fait que tous soient formés au sein du même établissement développe un sentiment d'appartenance, qui favorise tout à la fois l'insertion professionnelle et l'attractivité du métier.

La formation continue est également insuffisante : l'entraînement aux armes et aux gestes techniques reste souvent en-deçà des exigences de qualification. Ainsi, à Paris, plus du tiers des personnels n'avait pas réalisé les trois séances de tirs imposées pour disposer d'une arme de service et près de 9 % d'entre eux ne s'étaient pas du tout exercés dans l'année. Le développement de formations sur le maintien de l'ordre, communes aux différentes forces, doit également être encouragé. De ce point de vue, les conclusions du Beauvau de la sécurité comportent l'objectif très ambitieux d'augmenter de 50 % la durée de formation continue.

Enfin, le régime indemnitaire doit être pensé pour améliorer la fidélisation de policiers qui font le choix de se former, en matière de police judiciaire notamment. Comme l'a déjà souligné la Cour, cette situation est particulièrement prégnante en région parisienne, où les agents, à peine formés, s'empressent de demander leur mutation en province.

D - Des synergies à développer avec la gendarmerie nationale et les polices municipales

Les récents travaux de la Cour relatifs au bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur mettent en évidence l'importance des synergies qui restent à construire entre la police et la gendarmerie pour améliorer leur performance.

Les mouvements de redéploiement entre les deux forces, lancés dans les années 2000, ne sont pas allés jusqu'à leur terme et souffrent d'une absence de stratégie d'ensemble. Les travaux relatifs à la carte territoriale doivent être relancés, comme en convient le ministère de l'intérieur, pour permettre, en concertation avec les élus, de définir un maillage plus cohérent et plus performant des deux forces.

Ces travaux doivent également s'appuyer sur une doctrine d'emploi des forces, articulée avec les polices municipales, évoquées comme une « troisième force » dans le livre blanc, et avec

le secteur de la sécurité privée, tout en tenant compte du développement souhaité de la réserve de la police nationale.

En matière de sécurité publique, la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires doit être davantage utilisée, tandis que la police judiciaire devrait faire l'objet d'un décloisonnement systématique. Pour cette dernière, l'impulsion bienvenue du livre blanc visant à évaluer les nombreux offices centraux existants pour s'assurer du bien-fondé de leur mission et de leur rôle d'animation devra être poursuivie. Les mutualisations pourraient être davantage encouragées, comme en témoigne l'exemple de la police technique et scientifique. À cet égard, la proposition de créer un service à compétence nationale de police technique et scientifique commun à la police et la gendarmerie va dans le bon sens.

Enfin, même si les ressources humaines de ces deux forces diffèrent par leurs statuts, leur gestion doit permettre à chacune d'améliorer les parcours de carrière, y compris croisés. Il est souhaitable de rééquilibrer les moyens budgétaires de la police, comme de la gendarmerie, en restreignant l'octroi de nouveaux avantages indemnitaires et en redressant la part des crédits consacrés aux investissements et aux équipements dans le budget de la police nationale, quitte pour ce faire à limiter l'augmentation des effectifs.

CONCLUSION

Dans ses différentes publications, la Cour a constamment soutenu l'idée que l'augmentation des effectifs de la police nationale ne devait pas constituer la réponse prioritaire aux difficultés que connaissent les femmes et les hommes qui la composent dans l'exercice de leurs missions, ni aux préoccupations des citoyens pour leur sécurité. Les renforts d'effectifs n'ont en effet permis d'améliorer significativement ni la présence sur la voie publique, ni l'efficacité de la police judiciaire. D'autres leviers d'action doivent être mobilisés.

Ils portent prioritairement sur une meilleure gestion des ressources humaines, avec une organisation du travail simplifiée et adaptée aux besoins opérationnels, une formation permettant d'anticiper les compétences nécessaires pour faire face aux nouvelles formes de délinquance, une allocation des effectifs qui soit à même de renforcer l'encadrement des policiers et la prise en compte des spécificités territoriales, et des moyens réorientés vers l'équipement et l'immobilier pour améliorer les conditions de travail et l'efficacité des forces de police.

C'est de la mise en œuvre de ces solutions, accompagnée d'une amélioration des outils de mesure de l'activité et de la performance de la police nationale, que dépendront les gains d'efficacité et l'amélioration effective de la qualité du service qu'attendent les citoyens, comme les policiers.

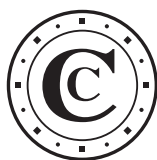
RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

La Cour a mené de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

- *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, rapport demandé par la commission des finances du Sénat, mai 2021 ;
- *Les polices municipales*, rapport public thématique, octobre 2020 ;
- *L'organisation du temps de travail et les heures supplémentaires dans la police nationale*, référé, octobre 2020 ;
- *La préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*, rapport public thématique, décembre 2019 ;
- *Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 ;
- *Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière*, référé, 12 décembre 2018 ;
- *L'équipement des forces de l'ordre, un effort de mutualisation et de rationalisation à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2018 ;
- *Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante*, insertion au rapport public annuel 2018 ;
- *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017 ;
- *La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales*, référé, décembre 2014.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
NOVEMBRE 2021
