

Formation de base des inspecteurs de police

Dans ce rapport, la Cour des comptes examine la formation de base des inspecteurs de police. Cette formation est commune à la police fédérale et locale et favorise le développement d'une culture partagée. Elle est organisée de manière décentralisée, mais son homogénéité doit garantir la mobilité du personnel ainsi qu'un service de qualité égale sur tout le territoire.

La formation de base des inspecteurs est dispensée par les 10 écoles de police agréées et subventionnées (5 en Flandre, 3 en Wallonie et 2 à Bruxelles). Elle dure 12 mois, durant lesquels les aspirants reçoivent un enseignement théorique et un enseignement pratique sous la forme d'un apprentissage sur le terrain dans un service de police. La formation pratique est appelée apprentissage en alternance et est d'une durée de 328 heures sur le total de 1.709 heures que représente la formation de base. Après cette formation, les inspecteurs de police effectuent un stage probatoire de 6 mois dans un service de police. Ce stage ne fait pas partie de la formation de base.

L'audit évalue si la formation de base des inspecteurs de police permet de répondre aux besoins en termes de quantité et de qualité, si les mécanismes de contrôle et de coordination permettent d'assurer la qualité de la formation et si les coûts de la formation policière de base sont maîtrisés.

La Cour des comptes adresse aux différents acteurs des recommandations pour améliorer la formation de base des inspecteurs.

Adéquation du processus de formation aux besoins en personnel

Renforcer le pilotage du processus, revoir le programme de la formation en regard des besoins du terrain et garantir l'homogénéité de sa mise en œuvre

Besoins en termes d'effectifs

Dans un audit de 2015, la Cour des comptes avait mis en évidence les difficultés à déterminer les besoins de recrutement en personnel opérationnel de la police intégrée. Depuis lors, la collecte des données relatives aux besoins pluriannuels en effectif opérationnel s'est nettement améliorée (presque toutes les zones de police ont répondu aux demandes de la police fédérale en 2021). Ces informations permettent d'affiner le nombre d'aspirants à recruter, qui doit aussi inclure les besoins de la police fédérale.

Ces prévisions visent aussi à combler progressivement la différence entre le personnel en place et le cadre théorique. La Cour des comptes constate que les objectifs de recrutement annoncés par le ministre de l'Intérieur ne sont pas atteints (entre 2017 et 2019, en moyenne 1.250 inspecteurs incorporés pour un objectif de 1.400 par an). Le nombre d'aspirants inspecteurs admis dans les écoles fluctue d'une année à l'autre, en fonction du nombre de candidats et du taux de réussite aux épreuves de sélection.

La police fédérale ne dispose pas d'informations sur la capacité d'accueil des écoles et la clé de répartition des aspirants entre les écoles fixée par la réglementation ne correspond plus à la réalité des incorporations.

Besoins en termes de délais

La police fédérale ne suit pas systématiquement les délais entre la réussite de la sélection et l'entrée en formation, ni la durée effective de la formation de base. Or, des délais trop longs retardent l'entrée en fonction et entravent la réponse aux besoins. En outre, les délais résultant des recours en cas d'échec à la formation sont anormalement longs, même s'ils ont été réduits ces dernières années (90 jours en moyenne en 2020, contre 128 en 2018). Ils peuvent concerner 5 % des aspirants selon une étude de la police fédérale sur les promotions 2016-2018.

À l'issue de la formation de base, une partie des inspecteurs (16 % en 2020) ne dispose pas d'une affectation dans un service de police et se retrouve dès lors temporairement affectée à la réserve fédérale. Cette situation révèle un décalage entre les besoins en personnel exprimés par les services de police et les affectations effectives des nouveaux inspecteurs. Un arrêté royal du 11 juillet 2021 (entré en vigueur le 14 septembre 2021) devrait résoudre ce problème.

Besoins en termes de compétences

Le dispositif de formation se base sur la définition de compétences et d'aptitudes et d'attitudes à acquérir, sans prévoir d'adaptation visant à les faire correspondre aux réalités actuelles du métier d'inspecteur. Par ailleurs, certaines pratiques divergent entre écoles, comme l'apprentissage en alternance, le contenu de la formation ou l'organisation de la validation des acquis. Depuis mars 2021, un manuel de l'organisation de l'apprentissage en alternance est d'application. Les écoles restent toutefois libres dans la manière d'organiser cet apprentissage.

Un stage probatoire de six mois à effectuer au sein du service de première affectation à l'issue de la formation a été introduit en 2014. Cette mesure transitoire n'a pas été soumise à l'évaluation prévue et est devenue définitive. En outre, il n'existe aucune instance centralisée pour évaluer la qualité générale des stages, même si la police fédérale prévoit des actions dans le plan d'action de sa direction du personnel (DRP) 2021-2022.

La Cour des comptes conclut que le système actuel de la formation de base des inspecteurs ne permet pas de répondre correctement aux besoins de la police. En effet, les effectifs formés sont inférieurs aux attentes, et les délais de mise à disposition du personnel ne sont pas suffisamment suivis. En outre, la police intégrée n'est pas en mesure de garantir une formation homogène ni une validation équivalente des acquis dans toutes les écoles. La police fédérale prévoit toutefois un plan d'action pour la formation en 2021-2022, qui comportera, entre autres, une analyse des modules d'enseignement pour instaurer les bases d'une formation des inspecteurs plus uniforme entre les écoles.

Coordination et contrôle de la qualité de la formation de base

Définir une vision stratégique de la formation et mettre en œuvre une gestion centralisée de la qualité, tout en renforçant ses moyens et en l'adaptant aux améliorations nécessaires

En dépit des nombreuses évaluations et réformes et des projets de réforme menés depuis l'adoption de la loi du 7 décembre 1998, la Cour des comptes constate qu'une vision stratégique à long terme pour le développement de la formation policière fait défaut. Les évaluations soulignent pourtant la nécessité d'une harmonisation et d'une meilleure réponse aux besoins du terrain.

Depuis le lancement de l'audit, la police fédérale a entrepris plusieurs actions importantes. Outre le plan d'action pour la formation 2021-2022, un modèle de contrat de gestion entre la police fédérale et les écoles agréées est en cours d'approbation. La Cour des comptes souligne l'importance de l'adoption et du suivi de ces contrats de gestion qui doivent permettre de lier le financement aux objectifs de qualité.

Hormis ces perspectives de progrès, les mécanismes d'encadrement et de contrôle des normes de qualité prévus par la réglementation sont très peu mis en œuvre. La réglementation définit les acteurs du contrôle de la qualité et leurs rôles. Toutefois, la cellule chargée, au sein de la police fédérale, de la veille de la qualité de la formation n'existe plus. Dans les faits, l'Académie nationale de police (Anpa), placée sous l'autorité de la DRP, est chargée de la plupart des aspects de la qualité de la formation de base des inspecteurs. Cette situation est problématique puisque, d'une part, elle n'est pas fixée réglementairement et, d'autre part, l'Anpa, est également une école soumise au contrôle de la qualité.

Ni la police fédérale, ni le collège des directeurs d'école de police, ni aucun autre acteur ne remplissent les missions de pilotage, de coordination et de veille de la qualité de la formation qui leur sont attribuées par la réglementation. En outre, la commission de contrôle de la qualité de la formation, créée par un arrêté royal de 2015 au sein de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), n'a pas encore été mise en place. L'AIG invoque un manque de ressources et un risque juridique lié à l'avis du Conseil d'État.

La Cour des comptes constate que la répartition des formateurs fédéraux détachés dans les écoles, fixée par arrêté royal, n'a pas été revue depuis 2002. Des formateurs supplémentaires ainsi que des assistants administratifs ont cependant été récemment alloués par la police fédérale aux écoles de police. La police fédérale n'a pas de vue sur les qualités pédagogiques et didactiques du personnel enseignant des écoles de police et il n'existe pas de règles communes pour leur engagement. Les moyens sont par ailleurs insuffisants, en termes tant d'effectifs que de qualification, pour exercer le contrôle attendu.

La Cour conclut que la coordination, tant stratégique qu'opérationnelle, est insuffisante pour garantir l'homogénéité et la cohérence de la formation de base, pourtant indispensables dans le contexte d'une formation organisée de manière décentralisée.

Financement des écoles de police et coût de la formation de base

S'assurer que la police fédérale a une image claire du coût total de la formation de base par aspirant et réformer le financement des écoles de police pour l'octroyer de manière équitable

Les écoles de police agréées reçoivent une subvention annuelle de la police fédérale. Celle-ci couvre les dépenses de fonctionnement liées à la sélection et la formation du personnel. Un montant de 5 millions d'euros est réparti entre les écoles, sous la forme d'avances garanties. La répartition de ce montant entre les écoles se fait sur la base d'une clé de répartition des aspirants entre les écoles fixée en 2002, qui ne correspond plus à la réalité des incorporations des aspirants dans les écoles. Le solde de l'intervention est calculé sur la base d'un montant forfaitaire par classe formée et par aspirant supplémentaire.

Les subventions fédérales ne sont plus en lien avec la réalité des dépenses. En outre, la subvention par aspirant varie fortement en fonction des écoles et des années : de 3.144 euros à 14.115 euros par aspirant (entre 2016 et 2019). Un groupe de travail a été mis en place à la police fédérale en janvier 2020 pour revoir le mécanisme de financement.

Les écoles de police sont également financées par les provinces. Leur part de financement dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement varie entre 32 et 70 %. Elles prennent par ailleurs en charge 100 % des dépenses d'infrastructure.

Enfin, la Cour des comptes constate qu'aucune norme spécifique n'encadre les rémunérations accordées par les écoles aux chargés de cours. Un rapport d'octobre 2019 de l'Anpa montre des différences importantes entre les écoles dans la rémunération des enseignants externes ainsi que des chargés de cours et moniteurs de pratiques percevant une allocation pour mission d'enseignement. Cette situation risque d'entraîner une compétition entre les écoles pour attirer les formateurs ou les clients de la formation.

La Cour des comptes conclut que la structure du financement des écoles est de nature à introduire des disparités importantes de moyens entre elles. En outre, elle observe que la police fédérale n'est pas en mesure d'établir avec précision le coût total de la formation par aspirant.