

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N°12-005-02**

**INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE
N°12-320-I**

CONFIDENTIEL

RAPPORT COMPLEMENTAIRE AU RAPPORT

**SUR L'HARMONISATION DES FILIERES METIERS ET L'ADAPTATION
DE LA FONCTION HIERARCHIQUE DANS LA POLICE NATIONALE**

Etabli par :

**Michel SAPPIN,
Chef du Service de l'inspection générale de
l'Administration**

**Jérôme LEONNET,
Inspecteur Général de la Police Nationale**

**Alain LARANGE,
Inspecteur Général de l'Administration**

**Guy DESPRATS,
Contrôleur Général de la Police Nationale**

**Ariane CRONEL,
Inspectrice de l'Administration**

**Jacques-Olivier BUCZEK,
Commandant fonctionnel**

- JUILLET 2012 -

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
1 - LA QUESTION DU RAPPROCHEMENT DES CORPS DE COMMISSAIRES ET D'OFFICIERS DE POLICE A DONNE LIEU A DEUX MISSIONS IGA/IGPN SUCCESSIVES EN UN AN	8
1.1. <i>Une première mission a conclu au caractère inadapté de la fusion pour répondre aux problèmes réels de gestion des carrières dans la police nationale</i>	8
1.2. <i>Les contestations syndicales des travaux de la première mission ont conduit à la réalisation d'une mission complémentaire, dont les conclusions confirment celles du premier rapport et soulignent la nécessité d'apporter des réponses aux problèmes de gestion des ressources humaines</i>	10
1.2.1. Les organisations syndicales d'officiers et de commissaires s'opposent sur les réponses à apporter	10
1.2.2. La mission d'approfondissement a effectué deux déplacements supplémentaires.....	11
1.2.3. Les conclusions de la mission d'approfondissement confirment et complètent celles du rapport initial	12
1.2.3.1. La mission complémentaire insiste sur le fait qu'une fusion des corps serait une réponse inadéquate à des problèmes de gestion des ressources humaines et des carrières qui sont néanmoins réels et qu'il est urgent de traiter.....	12
1.2.3.2. La question du concours externe et de la qualité du service public	14
1.2.3.3. Le parallèle avec la gendarmerie nationale	16
1.2.3.4. Certaines critiques montrent que le positionnement des officiers dans la chaîne hiérarchique doit être amélioré.....	16
2 - LA MISSION COMPLEMENTAIRE CONSIDERE QU'UN CHANGEMENT D'APPROCHE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EST INDISPENSABLE, ET QU'IL DOIT SE TRADUIRE PAR L'OUVERTURE POUR LES OFFICIERS D'UNE NOUVELLE VOIE D'ACCES AU CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION	18
2.1. <i>Passer d'une approche trop statutaire à une approche d'abord fonctionnelle de la gestion des ressources humaines de la police nationale</i>	18
2.1.1. Une clarification des fonctions et des niveaux de responsabilité est indispensable.....	18
2.1.2. La formation des officiers et des commissaires doit refléter cette clarification	19
2.2. <i>Sur la base d'une analyse des besoins fonctionnels dans la police nationale, ouvrir aux officiers une nouvelle voie d'accès au corps de conception et de direction</i>	22
2.2.1. La mission écarte l'hypothèse du statu quo et celle de la fusion des corps.....	22
2.2.2. La mission préconise d'ouvrir une nouvelle voie d'accès au corps de conception et de direction, qui valorise les responsabilités exercées.....	24
2.2.2.1. Un dispositif conçu pour valoriser les fonctions exercées.....	24
2.2.2.2. Un dispositif qui implique une évolution de la scolarité des élèves commissaires, notamment dans sa durée	27
2.3. <i>Au total, quatre voies seraient possibles pour l'accès au corps de conception et de direction</i>	28
Annexes	31
Annexe 1 : Liste des interlocuteurs rencontrés à Marseille, Nîmes et Lille	32
Annexe 2 : Evolution des niveaux de diplôme par promotion (corps des commissaires et corps des officiers)	33
Annexe 3 : Modalités et conditions d'accès au corps de conception et de direction	34
Annexe 4 : Historique des avancements dans le corps des officiers	37
Annexe 5 : Pyramide des âges du corps de commandement, et des grades de commandant et commandant à l'emploi fonctionnel (source : DRCPN)	38
Annexe 6 : Note de la direction centrale de la sécurité publique sur les postes vacants	40
Annexe 7 : Comptes-rendus par les organisations syndicales d'officiers et de commissaires de leur audition par la mission initiale	43
Annexe 8 : Comptes-rendus par les organisations syndicales de commissaires et d'officiers de la présentation du rapport initial	50

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25

SYNTHESE

Une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a été lancée à l'été 2011 sur « l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale ». Le sujet était en fait de déterminer s'il convenait ou non de fusionner les corps de commissaires et d'officiers de la police nationale, l'entrée dans le corps fusionné se faisant, dans cette hypothèse, au niveau du concours de lieutenant.

Les conclusions du rapport, déposé en janvier 2012, défavorables à la fusion, avaient suscité une réaction très négative de la part des syndicats représentatifs des officiers de police, les syndicats représentatifs des commissaires étant, pour leur part, sur une autre ligne.

Le ministre a ensuite demandé, en mars 2012, à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale de la police nationale (IGPN) d'approfondir trois hypothèses :

- maintien de la situation actuelle ;
- fusion des corps ;
- articulation différente pour les corps.

La mission complémentaire a été menée, du côté de l'IGA, par le chef du service, son adjoint, et une inspectrice qui avait contribué à la mission initiale. L'IGPN a, pour sa part, maintenu, parmi les trois membres de l'inspection désignés, deux des trois co-auteurs du rapport initial.

La mission d'approfondissement a décidé de compléter les démarches et contacts menés par la mission initiale. Elle a ainsi effectué des déplacements à Marseille et à Lille, pour rencontrer les autorités préfectorales et judiciaires (parquets de Marseille, de Nîmes et de Lille), les responsables des services de police et les représentants locaux des syndicats de commissaires et d'officiers. Elle a également fortement sollicité la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) afin de compléter sa documentation.

Les investigations de la mission complémentaire lui ont permis de conforter les constats de la première mission sur les points suivants :

- l'accélération du déroulement des carrières (réduction du temps moyen constaté pour parvenir au niveau sommital des grades), jointe à l'allongement de la durée d'activité professionnelle, a abouti à priver des officiers de la police nationale de perspectives d'évolution alors qu'ils ont encore un nombre important d'années de service à accomplir ; cette problématique va se poser à tous les niveaux (pour les trois corps) mais elle est d'ores et déjà d'une particulière acuité pour les quelque 415 commandants qui occupent des postes de chefs de service (il s'agit, dans certains cas, de postes tenus précédemment par des commissaires) ; il en résulte un risque de démotivation préjudiciable au bon fonctionnement des services ;

- la fusion des corps et, corrélativement, la suppression du concours externe de commissaire (20 postes), outre qu'elle priverait la police nationale d'un apport extérieur jugé essentiel de hauts potentiels, susciterait un bouleversement de la chaîne hiérarchique ainsi que des débats internes susceptibles d'entraîner des perturbations quant au service rendu, pour un résultat très aléatoire.

La mission considère que la revendication de fusion des corps est le symptôme de problèmes que la fusion ne permettrait pas, selon elle, de régler :

- un problème structurel, en termes de gestion des ressources humaines, d'articulation sur le long terme de la pyramide fonctionnelle et de la pyramide statutaire ; le régler supposerait que, préalablement, les besoins fonctionnels du service public de la police nationale soient mieux définis ; autrement dit, il semble essentiel à la mission de clarifier les fonctions et les niveaux de responsabilité, le traitement des problématiques statutaires et de carrière mais aussi de formation devant être des résultantes de cette clarification fonctionnelle ; ainsi pourraient être proposés des parcours professionnels offrant une meilleure visibilité ;
- le cas particulier des commandants occupant des postes de chef de service, qui demande, outre ce traitement structurel, une démarche spécifique.

Le statu quo ne paraît donc pas souhaitable et la mission propose un dispositif portant sur une « reflation » d'environ 150 postes de commissaires sur dix ans (données à affiner en fonction de l'analyse fonctionnelle que la mission recommande) permettant de valoriser les fonctions et responsabilités exercées par des commandants chefs de service, dans le cadre d'une mobilité acceptée.

Ce « recrutement sur expérience et fonction » (REF) pourrait compléter les recrutements par concours externe, concours interne et par voie d'accès professionnelle (VAP), les nominations au choix étant supprimées.

Il s'agirait de permettre aux commandants chefs de service depuis au moins trois ans, âgés de plus de 45 ans et qui demandent une mutation impliquant une mobilité fonctionnelle ou géographique, d'accéder, s'ils le souhaitent, au corps des commissaires, après trois ans dans ce nouveau poste de chef de service ; l'accès à l'ENSP interviendrait après validation par un jury de sélection indépendant composée de policiers mais aussi de représentants des interlocuteurs de la police nationale (préfets et magistrats notamment). La mission suggère d'intégrer par cette voie une quinzaine de commandants chefs de service par an.

La mission propose, corrélativement, un aménagement de la VAP : abaissement de la limite d'âge à 45 ans et élargissement à des non policiers du jury de recrutement au titre de cette voie d'accès. Elle énonce également quelques principes qui pourraient inspirer une réflexion sur une adaptation de la scolarité à l'école nationale supérieure de la police (ENSP) ; ces principes reposent sur l'idée simple que la vocation de « creuset commun » de la scolarité doit pouvoir être conciliée avec une réduction très sensible de

la scolarité pour les élèves commissaires qui ont déjà bénéficié d'une formation « police » et qui ont une expérience dans la police nationale.

L'impact de cette nouvelle voie d'accès au corps de commissaires devra être expertisée en termes de coût ; sur la base des éléments fournis par la DRCPN, la mission a néanmoins tenu à vérifier, compte tenu du contexte budgétaire, que cet impact devrait être très mesuré.

1- LA QUESTION DU RAPPROCHEMENT DES CORPS DE COMMISSAIRES ET D'OFFICIERS DE POLICE A DONNE LIEU A DEUX MISSIONS IGA/IGPN SUCCESSIVES EN UN AN

1.1. UNE PREMIERE MISSION A CONCLU AU CARACTERE INADAPTE DE LA FUSION POUR REpondre AUX PROBLEMES REELS DE GESTION DES CARRIERES DANS LA POLICE NATIONALE

Une mission IGAP/IGPN a été lancée à l'été 2011 sur « l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale », en lien avec les réflexions conduites depuis 2010 sur le rapprochement des formations des deux corps de catégorie A de la police nationale, à savoir le corps de conception et de direction (commissaires de police), et le corps de commandement (officiers de police). Il s'agissait en particulier d'envisager les effets possibles d'une éventuelle fusion de ces deux corps en termes de cohérence hiérarchique, d'apport pour le service public et d'accomplissement des missions.

Dans ses conclusions, la mission initiale soulignait d'abord l'insatisfaction professionnelle croissante liée à l'engorgement des grades sommitaux, tant dans le corps de conception et de direction que dans le corps de commandement.

En effet, l'allongement de la durée des parcours professionnels est réel, avec le recul de l'âge de départ en retraite : d'après les données de la DRCPN, 53,3% des officiers concernés par un départ à la retraite en 2010 ont sollicité leur maintien en activité, et 61,3% des commissaires. L'âge moyen de départ en retraite des commissaires est passé de 56 ans et trois mois en 2002 à 59 ans et deux mois en 2012, soit un recul de presque trois ans en dix ans. Pour les officiers, la tendance est identique bien que l'âge de départ soit légèrement inférieur à celui des commissaires : il est ainsi passé de presque 54 ans en 2002 à 55 ans et quatre mois en 2012.

Simultanément, les temps moyens passés dans chaque grade diminuent, ce qui aboutit à un blocage des perspectives d'évolution de carrière pour des agents qui arrivent de plus en plus jeunes au sommet de leur corps. Ainsi, d'après la DRCPN, l'ancienneté moyenne des promus au grade de capitaine est passée de 13 ans en 2000 à 7 ans et six mois en 2011. Celle des capitaines promus au grade de commandant est passée de 9 ans en 2000 à 7 ans et 4 mois en 2011¹. Autrement dit, un lieutenant qui sort actuellement d'école entre 23 et 26 ans deviendra commandant en moyenne vers 39 ans, avec près de 20 ans de carrière à dérouler dans son grade. Actuellement déjà, les plus jeunes commandants ont moins de 40 ans.

¹ Source DRCPN : « La gestion des ressources humaines du corps de commandement de la Police nationale », power point actualisé au 31 mai 2012 (cf. annexe n°4).

Illustration : évolution de l'ancienneté moyenne des promus aux grades de capitaine et de commandant (source DRCPN)

Années	COMMANDANTS	CAPITAINES
	Ancienneté moyenne des promus	Ancienneté moyenne des promus
2000	9	13
2001	9	11
2002	10	11
2003	9	11
2004	12	10
2005	9	12
2006	9	11
2007	8	11
2008	7	9
2009	7a6m	9
2010	7a	7a6m
2011	7a4m	7a6m

La tendance est la même dans le corps de conception et de direction, où la durée moyenne dans le grade de commissaire avant le passage au grade de commissaire divisionnaire est passée de 17 ans et deux mois en 2001 à 14 ans et 8 mois en 2011. Les plus jeunes commissaires divisionnaires ont ainsi 37 ans.

La mission initiale a mis en lumière le fait que la fusion des corps n'apporterait aux syndicats d'officiers qu'une satisfaction illusoire, car elle pourrait faire croire à des possibilités d'évolution qui seraient nécessairement réduites vu le nombre de postes disponibles. Elle risquerait également de se traduire par une explosion des demandes de promotion, porteuse de risque tant pour la pyramide fonctionnelle de la police nationale (pyramide inversée des grades d'une part, nombre de postes d'encadrement supérieur limité d'autre part) que pour la masse salariale du programme Police, déjà en forte tension (surconsommation du titre II en 2009 et 2010, et risque estimé identique en 2012).

La mission initiale a examiné également les critiques formulées par les organisations syndicales d'officiers à l'encontre du concours externe de commissaire de police. Elle a conclu que la suppression du concours externe était porteuse de plus d'inconvénients que d'avantages pour la police nationale (notamment pour la diversité et l'attractivité du corps²), et qu'il s'agissait plutôt de mener une réflexion sur les formations dispensées à l'Ecole Nationale Supérieure de la Police (ENSP, école des commissaires de police) et à l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Police (ENSOP). La mission initiale soulignait par ailleurs l'importance d'un meilleur ciblage des postes de sortie d'école pour les commissaires issus du concours externe.

Enfin, la mission initiale a présenté plusieurs scénarios possibles, du statu quo à la fusion, en indiquant les avantages et inconvénients qu'elle identifiait pour chacun d'entre eux. Elle préconisait le renforcement de la Voie d'Accès Professionnelle (VAP), dispositif unanimement reconnu comme satisfaisant par les interlocuteurs rencontrés.

² Les statistiques démontrent ainsi que la féminisation du corps des commissaires est essentiellement assurée par le concours externe ; 24,9% des élèves recrutés par la voie du concours externe entre 1971 et 2011 (de la 23^{ème} à la 63^{ème} promotion) sont des femmes (avec des taux variant entre 21 et 34% depuis la 55^{ème} promotion), contre seulement 11,6% des élèves recrutés par la voie du concours interne et 5,7% des élèves issus du recrutement au choix. Existant depuis 2006, la VAP a recruté 10,9% de femmes. Toutes voies confondues, le pourcentage de femmes recrutées entre 1971 et 2011 s'élève à 19,3%.

Le rapport rendu au ministre en début d'année 2012 soulignait toutefois que le problème posé dépassait la question d'une fusion des corps, et que la gestion des ressources humaines de la police nationale devait être envisagée de façon beaucoup moins segmentée qu'actuellement. De l'avis de la mission initiale, sa modernisation et son homogénéisation entre directions d'emploi étaient indispensables pour améliorer la gestion des carrières.

Enfin, la mission n'excluait pas qu'il soit pertinent de revenir sur le principe de déflation de l'encadrement à l'œuvre depuis 2004, plus particulièrement dans le corps des commissaires.

1.2. LES CONTESTATIONS SYNDICALES DES TRAVAUX DE LA PREMIERE MISSION ONT CONDUIT A LA REALISATION D'UNE MISSION COMPLEMENTAIRE, DONT LES CONCLUSIONS CONFIRMENT CELLES DU PREMIER RAPPORT ET SOULIGNENT LA NECESSITE D'APPORTER DES REPONSES AUX PROBLEMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.2.1. Les organisations syndicales d'officiers et de commissaires s'opposent sur les réponses à apporter

Les organisations syndicales rencontrées, tant par la mission initiale au niveau national que par la mission complémentaire au niveau local, s'opposent sur deux points principaux :

- sur l'accès au corps des commissaires : les organisations syndicales d'officiers demandent, avec des nuances, que cet accès soit soumis aux règles de promotion de grade à grade, dans un corps unique, afin d'offrir de meilleures perspectives de carrières à l'ensemble des officiers ; à l'inverse les représentants syndicaux du corps des commissaires insistent sur les vertus méritocratiques et sélectives du concours interne de commissaire et de la VAP, qu'ils considèrent comme seuls susceptibles d'éviter la promotion à l'ancienneté ou selon des critères autres que l'excellence professionnelle et l'intérêt du service public ;
- sur le maintien du concours externe : pour les syndicats d'officiers, les élèves issus de ce concours ne sont pas prêts pour assumer les niveaux de responsabilité qui leur sont confiés à la sortie de l'école, et que des officiers expérimentés tiendraient dans de meilleures conditions pour le service ; pour les syndicats de commissaires, le concours externe permet un indispensable apport de « sang neuf » et est un facteur essentiel d'attractivité du corps vis-à-vis des « hauts potentiels » issus des grandes écoles et souvent multi-diplômés ; cet argument est contesté par les syndicats d'officiers qui soulignent l'élévation du niveau de diplôme des candidats au concours de lieutenant.

De leur côté, les organisations syndicales du corps d'encadrement et d'application (CEA) ont adopté des positions diverses : ainsi, une organisation a fait valoir que la différence de métier entre officiers et commissaires justifierait l'ajout de deux grades supplémentaires au corps des officiers plutôt qu'une fusion avec le corps des commissaires. Les deux autres organisations auditionnées ont, quant à elles, considéré que la question d'une fusion devait être abordée en prenant également en

compte le corps du CEA, dans la perspective d'un corps unique pour toute la police nationale.

Les conclusions du premier rapport ont été présentées par les membres de la mission aux organisations syndicales le 28 février 2012, lors d'une réunion présidée par le précédent ministre. Ces conclusions ont suscité une réaction particulièrement violente de la part du syndicat Synergie Officiers et du Syndicat National des Officiers de Police, ainsi qu'une mise en cause sans précédent de l'objectivité des travaux des inspections³.

Devant ces réactions hostiles, le précédent ministre a missionné en mars 2012 l'IGA et l'IGPN pour approfondir trois hypothèses :

- le maintien de la situation actuelle
- la fusion des corps de conception et direction, d'une part, de commandement, d'autre part ;
- une articulation différente des deux corps.

1.2.2. La mission d'approfondissement a effectué deux déplacements supplémentaires

Une nouvelle équipe IGA/IGPN, composée pour moitié de membres de la première mission, a donc effectué des investigations complémentaires en vue d'expertiser les trois hypothèses envisagées.

Pour ce faire, cette mission a procédé à des déplacements à Marseille, Nîmes et Lille⁴, qui ont permis d'approfondir les éléments déjà relevés par la première mission lors de ses déplacements à Lyon et Nantes fin 2011. Les organisations syndicales nationales ayant été rencontrées par la mission initiale, qui avait recueilli leurs observations et commentaires⁵, la mission d'approfondissement a jugé utile de compléter ces échanges par des rencontres avec les représentants locaux des organisations syndicales de commissaires (SCPN, SICP) et d'officiers (SNOP, Synergie Officiers).

Plusieurs points complémentaires ont en outre été examinés avec les services de la DRCPN.

³ Réactions syndicales à la présentation du rapport initial jointes en annexe n°8.

⁴ Liste des interlocuteurs rencontrés en annexe n°1.

⁵ Comptes-rendus de ces auditions diffusés par les organisations syndicales joints en annexe n°7.

1.2.3. Les conclusions de la mission d'approfondissement confirment et complètent celles du rapport initial

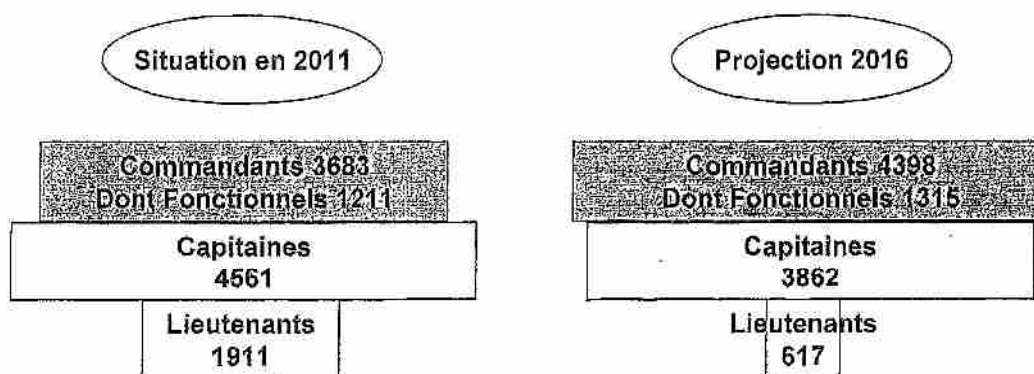
1.2.3.1. *La mission complémentaire insiste sur le fait qu'une fusion des corps serait une réponse inadéquate à des problèmes de gestion des ressources humaines et des carrières qui sont néanmoins réels et qu'il est urgent de traiter*

La mission complémentaire réitère la conclusion de la mission initiale selon laquelle la fusion ne permettrait pas en elle-même de satisfaire les aspirations professionnelles des officiers de police. Au contraire, elle risquerait de susciter des espoirs vite déçus, en laissant penser aux officiers qu'une « carrière plane » vers le grade de commissaire divisionnaire (voire vers les emplois de contrôleur général et d'inspecteur général) leur est acquise, indépendamment des besoins fonctionnels de la police nationale en termes d'encadrement supérieur et de niveaux de responsabilités. La cohérence hiérarchique de la police nationale ne serait en effet réellement améliorée que si la pyramide des grades, actuellement inversée, était enfin mise en cohérence avec la pyramide fonctionnelle (plus large à la base qu'à son sommet). Par définition, les possibilités d'accès aux grades les plus élevés sont limitées, indépendamment des modalités d'accès (concours externe, concours interne, promotion...) à ces grades.

La création d'un nouveau corps unique n'offrirait donc pas de perspectives d'évolution de carrière plus nombreuses que celles qui existent actuellement. Ces perspectives sont en effet contraintes par les besoins de la police en postes d'encadrement supérieur et par la situation budgétaire.

La mission estime que le risque serait réel que les promotions de grade dans un éventuel corps unique soient déconnectées des besoins fonctionnels, aboutissant à une aggravation de la situation de « pyramide inversée » constatée actuellement dans le corps des officiers (et, dans une moindre mesure, dans le corps des commissaires) : d'après la DRCPN, le corps de commandement compte au 31 mars 2012 1911 lieutenants (soit 18% du corps), 4651 capitaines (soit 44,6% du corps), et 3683 commandants (2472) et commandants fonctionnels (1211) (qui représentent donc 37,4% du corps). La base de la pyramide des grades est donc nettement plus étroite que son sommet.

La projection de cette pyramide à 2016 par la DRCPN montre que l'inversion s'accroît et que la base de la pyramide se réduit encore, avec 617 lieutenants (soit moins de 10% du corps) contre 4398 commandants (3083) et commandants fonctionnels (1315). La faiblesse des recrutements prévus à court terme au grade de lieutenant (entre 70 et 100 par an), ajoutée au passage semi automatique d'un grade à l'autre, participe de ce mouvement de réduction du pied de corps. Tout se passe donc comme si les variations erratiques de la répartition des effectifs entre les différents grades s'effectuaient sans aucun lien avec les besoins fonctionnels de la police nationale.



Source DRCPN

Pour autant, la mission considère que la situation actuelle, qui voit des officiers relativement jeunes (d'après la DRCPN, 22% des commandants ont moins de 45 ans et 33,6% des commandants à l'emploi fonctionnel ont moins de 50 ans⁶) accéder aux grades sommitaux de leurs corps, avec des perspectives d'évolution de carrière limitées au passage du concours interne (112 candidats dont 43 officiers pour 8 places en 2011) ou de la VAP (317 candidats pour 11 places en 2011) n'est pas satisfaisante en termes de management des ressources humaines et de motivation des personnels.

Certes, cette problématique se pose dans les trois corps, à tous les niveaux, mais la mission considère qu'elle est d'une particulière acuité pour les 381 commandants titulaires d'une allocation de service dans les différentes directions⁷.

Répartition des commandants titulaires d'une allocation de chef de service,
par direction

Direction	Divers	DRCPN	PJ	PAF	RI	PP	CRS	SP	TOTAL
Nb officiers concernés	4	8	16	20	44	60	72	157	381

Source DRCPN

En effet, ces commandants occupent des fonctions de chefs de service similaires à celles que peuvent occuper les commissaires, sans en avoir le grade ni les possibilités ultérieures d'évolution de carrière⁸. Leur seule possibilité d'accès au corps des commissaires est la VAP ou le concours interne, dont l'investissement en termes de préparation est difficile au vu des fonctions qu'ils occupent⁹. De surcroît, ces deux options ne sont ouvertes que jusqu'à un certain âge (cf. supra).

⁶ Pyramide des âges aux grades de commandant et commandant à l'emploi fonctionnel jointe en annexe n°5.

⁷ Arrêté du 24 juin 2009 fixant les montants de l'allocation de service allouée aux fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale et aux commandants de police chefs de circonscription de sécurité publique, de service ou d'unité organique.

⁸ A ces 381 commandants chefs de service bénéficiant d'une allocation de chef de service, il convient d'ajouter 34 autres commandants chefs de service qui ne bénéficient pas de cette allocation.

⁹ La mission souligne la faible attractivité du concours interne : sur 4138 officiers présentant les conditions d'éligibilité, seuls 43 se sont inscrits au concours interne en 2011, soit 1,04%. La VAP attire en revanche de plus en plus de candidats : 118 inscrits en 2010 soit 2,47% des officiers éligibles ; 317 inscrits en 2011 soit 8,14% des éligibles.

La mission reprend donc à son compte les analyses du rapport initial sur la « fausse solution » du problème de gestion des ressources humaines et des carrières que représenterait une fusion. Elle ne libérerait en effet pas plus de postes de commissaires qu'il n'en existe actuellement, et ne consisterait *in fine* qu'en une suppression des voies actuelles de sélection pour l'accès au corps des commissaires, voies qui paraissent à la mission une garantie indispensable de forte sélectivité et de respect du mérite des officiers les plus motivés pour l'accès à ce corps.

1.2.3.2. *La question du concours externe et de la qualité du service public*

A l'appui de leur revendication d'une fusion du corps de conception et de direction avec le corps de commandement, les organisations représentatives des officiers ont insisté sur les problèmes que l'inexpérience des jeunes commissaires issus du concours externe pouvait provoquer au regard de la qualité du service public de la police nationale. De leur point de vue, la qualité du service public est mieux garantie lorsque la hiérarchie supérieure est composée exclusivement de cadres expérimentés.

Cet argument est toutefois non documenté : en effet, la mission initiale avait pris le soin d'interroger les différents directeurs centraux de la police nationale sur leur connaissance d'éventuels incidents ou difficultés importantes liés à de jeunes commissaires sortis d'école. Elle a systématiquement recueilli une réponse négative. Les entretiens menés par la mission complémentaire, notamment avec les préfets et les magistrats, n'ont pas permis non plus d'étayer l'affirmation des organisations syndicales d'officiers, au-delà de l'évocation de « problèmes », dont la qualification exacte est restée imprécise.

En revanche, la mission complémentaire souligne l'inadéquation des postes proposés en sortie d'école avec le niveau d'expérience des jeunes commissaires : la DRCPN a en effet admis avoir traduit la déflation du corps de conception et de direction par une suppression de nombreux postes « d'apprentissage » de la nomenclature des postes de commissaires, ces postes étant redéployés vers la nomenclature des postes d'officiers. Il en résulte que les postes actuellement offerts en sortie d'école de commissaire sont des postes plus « lourds » qu'il y a quinze ou vingt ans. En outre, les directions d'emploi proposent souvent en sortie d'école des postes vacants qui ne recueillent pas de candidature par le jeu des mouvements internes, autrement dit des postes peu attractifs. Il en résulte que les jeunes commissaires issus du concours externe peuvent être mis en responsabilité sur des postes difficiles sans avoir eu le temps de mettre en pratique, sur un premier poste d'adjoint, les connaissances acquises en école.

La mission préconise donc qu'une attention particulière soit portée au choix des postes proposés à la sortie de l'ENSP, afin de ne pas mettre en difficulté sur leur premier poste les commissaires les moins expérimentés. Ces postes ne sauraient en effet constituer la « variable d'ajustement » des directions d'emploi pour pourvoir des postes difficiles ou structurellement vacants. La mission suggère donc qu'une réflexion soit menée sur l'opportunité de proposer en priorité, à la sortie de l'école, des postes de n°2 ou 3 d'un service.

Si la question du concours externe cristallise les revendications des organisations syndicales d'officiers, la suppression de ce concours, bien qu'elle entraînerait mathématiquement la libération de 20 postes de commissaires par an (si le niveau de recrutement actuel était maintenu), aurait des inconvénients déjà soulignés par la mission initiale, tant en termes de diversité du corps que de positionnement de l'encadrement supérieur de la police nationale vis-à-vis de ses interlocuteurs (préfets, magistrats, élus). Ces inconvénients ne doivent pas être sous-estimés, et la mission complémentaire considère qu'ils sont supérieurs à l'effet budgétaire de cette suppression (libération de 20 postes par an). Les difficultés ponctuelles de fonctionnement des services liées à l'adaptation de jeunes commissaires dans leur environnement professionnel peuvent par ailleurs se régler en ciblant de manière plus adaptée les postes offerts à la sortie de l'ENSP, plutôt qu'en supprimant ce concours.

Le rayonnement du concours externe de commissaire est en effet un moyen d'attirer de jeunes diplômés à haut potentiel qui, compte tenu de la valorisation particulière des concours de la haute fonction publique dans les universités et les grandes écoles, n'envisageraient sans doute pas de commencer une carrière policière dans un corps de catégorie A plutôt que A+, et se tourneraient vers d'autres concours de catégorie A+ plutôt que vers un concours de catégorie A, sauf « vocation » précoce, solide et très affirmée pour la carrière policière. La mission complémentaire n'a pas pu expertiser ce point au-delà de quelques témoignages individuels, mais suggère qu'un questionnaire simple soit transmis aux élèves de l'ENSP, de l'ENM (Ecole nationale de la magistrature, concours fréquemment présenté par les élèves qui présentent également les concours de la police nationale) et de l'ENSOP pour savoir :

- à quel(s) concours de la fonction publique ils se sont présentés ;
- quel aurait été leur choix s'ils n'avaient pas réussi le concours qu'ils souhaitaient prioritairement avoir ;
- de quel(s) autre(s) concours ils étaient également lauréats.

Cette courte enquête permettrait d'objectiver le risque de perte d'attractivité de la police nationale vis-à-vis des jeunes diplômés à haut potentiel dans l'hypothèse d'une suppression éventuelle du concours externe.

Au-delà des positions opposées des différentes organisations syndicales sur le sujet, les autres interlocuteurs rencontrés tant par la première que par la seconde mission, et y compris à l'extérieur de la police nationale, ont souligné l'importance d'un apport de « sang neuf » régulier au niveau de l'encadrement supérieur : les élèves issus du concours externe compenseraient ainsi leur manque d'expérience du terrain par une capacité de questionnement et de remise en cause des méthodes installées qui apparaît indispensable.

La mission souligne donc que le principe du recrutement externe de commissaires doit être préservé, mais qu'il doit s'accompagner d'un meilleur ciblage des postes de sortie d'école, afin d'éviter que des jeunes commissaires sans expérience se retrouvent confrontés à des responsabilités qui dépassent leur compétence de début de carrière.

La question de la qualité du service public de la police nationale paraît donc indépendante de l'existence d'un concours externe de commissaire et rien ne permet de prétendre que l'existence de ce type de recrutement nuit à la qualité du service rendu.

1.2.3.3. *Le parallèle avec la gendarmerie nationale*

S'agissant de la comparaison avec le mode de recrutement dans la gendarmerie nationale avancée par les organisations syndicales d'officiers pour étayer la revendication de création d'un corps unique, la mission ne peut que rappeler les observations formulées par la mission initiale qui avait mis en lumière que les règles du jeu dans la gendarmerie, non écrites comme écrites, sont claires et dans l'ensemble admises. Elle avait notamment souligné que le corps unique des officiers se caractérise par une gestion des carrières rigoureuse qui privilégie la promotion de «hauts potentiels» assez largement prédéfinis : en clair, seuls les lieutenants issus des grandes écoles (Saint-Cyr à titre principal), et, depuis quelques années, de formations universitaires de haut niveau et spécifiquement ciblées (juridiques, scientifiques, techniques) ont vocation à atteindre les hauts grades. Il est rarissime qu'un officier issu de la promotion interne des sous-officiers atteigne des responsabilités élevées dans la hiérarchie – ce qui est beaucoup moins vrai dans la police nationale, où la promotion sociale est loin d'être négligeable malgré l'existence de trois corps (19% des inspecteurs généraux et 17 % des contrôleurs généraux sont issus du concours interne). La mission concluait que la gendarmerie a un modèle de recrutement et de progression des carrières efficace et éprouvé, mais sélectif et élitiste, qui n'a pas nécessairement vocation à être transposé, purement et simplement, à l'organisation de la police nationale.

La mission constate que la structuration en trois corps de la police nationale n'a pas eu pour effet une qualité de service moindre que celle rendue par la gendarmerie nationale, structurée en deux corps. Elle estime en revanche que la fusion des corps de commissaires et d'officiers poserait des problèmes de transition, et susciterait un bouleversement de la chaîne hiérarchique ainsi que des débats internes susceptibles d'entraîner des perturbations quant au service rendu, pour un résultat que la mission juge plus qu'aléatoire.

Ce qui paraît certain, c'est que les métiers sont différents et qu'il faut donc un système de sélection qui ménage des passerelles afin de favoriser le repérage et la promotion des meilleurs officiers.

1.2.3.4. *Certaines critiques montrent que le positionnement des officiers dans la chaîne hiérarchique doit être amélioré*

Les partenaires de la police nationale que la mission a rencontrés, particulièrement dans la chaîne judiciaire, ont spontanément et unanimement souligné la qualité très insuffisante des procédures qui leur sont transmises par les officiers de police judiciaire (OPJ), notamment en sécurité publique.

Les magistrats se sont ouvertement interrogés sur l'existence d'un contrôle qualité, rôle qui leur paraît devoir être tenu par le corps des officiers de police en tant que corps d'encadrement intermédiaire puisque ce sont souvent des gradés et gardiens soumis à leur

autorité qui rédigent ces procédures. Selon ces interlocuteurs, la qualité du service public de la police nationale au sein de la chaîne judiciaire semble affaiblie par un positionnement inadéquat du corps des officiers, qui ne joue pas pleinement son rôle en termes de contrôle, tant de la qualité de la production (procédures etc.) que du comportement des personnels sous son autorité. Cette problématique de la qualité des procédures n'entraîne pas dans le champ de la mission et elle n'a pas pu l'objectiver mais elle est conduite à la mentionner compte tenu des témoignages spontanément exprimés à cet égard.

Enfin, la mission complémentaire rappelle que la question de la fusion poserait celle de l'obligation de mobilité pour les officiers, qui n'y sont actuellement pas soumis. D'après les auditions menées par la mission initiale, et confirmées par celles de la mission complémentaire, une majorité d'officiers y seraient réticents, alors même que l'obligation de mobilité pour l'encadrement supérieur (commissaires) de la police nationale est considérée comme essentielle pour la qualité du service rendu. D'ailleurs, ceux parmi les officiers qui jouent le jeu de la mobilité la revendiquent comme un gage de qualité et d'enrichissement de leur travail quotidien, et estiment qu'elle devrait être beaucoup mieux valorisée par l'administration en termes de parcours de carrière.

Sur ce sujet, la mission considère que le principe de la mobilité obligatoire pour les cadres supérieurs de la police nationale doit être réaffirmé et conforté. Elle suggère que cette obligation ne soit pas envisagée uniquement d'un point de vue statutaire (obligatoire pour un corps et non pour les autres) mais qu'elle prenne en compte la nature des postes occupés : ainsi, il ne paraîtrait pas illogique à la mission que tous les postes de chef de service, qu'ils soient tenus par des commissaires ou par des officiers, impliquent une obligation de mobilité, autrement dit ne puissent pas être occupés plus de 4 à 6 ans d'affilée par le même responsable.

2- LA MISSION COMPLEMENTAIRE CONSIDERE QU'UN CHANGEMENT D'APPROCHE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EST INDISPENSABLE, ET QU'IL DOIT SE TRADUIRE PAR L'OUVERTURE POUR LES OFFICIERS D'UNE NOUVELLE VOIE D'ACCES AU CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION

2.1. PASSER D'UNE APPROCHE TROP STATUTAIRE A UNE APPROCHE D'ABORD FONCTIONNELLE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA POLICE NATIONALE

2.1.1. Une clarification des fonctions et des niveaux de responsabilité est indispensable.

La mission a constaté que la gestion des corps de conception et de direction d'une part, de commandement d'autre part, est pensée principalement à travers la dimension budgétaire (nombre de postes dans la nomenclature / nombre de postes budgétaires existants) et statutaire (rythme des promotions, ratio promu / promouvables etc.). Cette dimension sous-tend la politique de déflation du corps des commissaires (-25% entre 2004 et 2012) et du corps des officiers (-30% sur la même période), qui ne semble pas avoir été fondée sur une analyse des besoins de la police nationale en encadrement intermédiaire et supérieur, mais plutôt sur le souci de financer partiellement des évolutions indiciaires et catégorielles par une diminution du nombre de postes budgétaires (et ce avant les mesures RGPP de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux).

Par effet ricochet, des officiers ont été affectés sur des postes précédemment tenus par des commissaires, ce qui a brouillé la perception de la différence fonctionnelle qui existait entre le métier de commissaire et celui d'officier. Les organisations syndicales d'officiers s'en font d'ailleurs l'écho : puisqu'un officier se voit attribuer un poste précédemment tenu par un membre du corps de conception et de direction, pourquoi ne pas naturellement intégrer cet officier dans le corps supérieur ?

Si la contrainte budgétaire est indépassable, la mission considère qu'elle n'empêche pas pour autant une gestion des ressources humaines plus stratégique, plus prospective, plus réactive et intégrant pleinement les logiques de fonctions, de métiers et de parcours professionnels, sans les limiter aux logiques statutaires d'évolution de carrière ni les contraindre par l'organisation « en tuyaux d'orgues » de la police nationale. Un « Référentiel des emplois de la police » (REP) a bien été élaboré, mais son caractère très récent (achèvement de sa première version en décembre 2011) ne permet pas encore de mesurer son appropriation par les services, ni ses modalités d'utilisation.

La mission considère néanmoins qu'il est indispensable de faire prévaloir une approche fonctionnelle de la gestion des ressources humaines de la police nationale, qui ne se limite pas à la gestion de la tension entre contraintes budgétaires et logiques de progressions statutaires mais s'arrime aux besoins de la police en termes de métiers, d'organisation des niveaux de responsabilité et d'encadrement intermédiaire et

supérieur. Il ne s'agit pas de négliger l'approche statutaire, mais que cette dernière soit la résultante de l'approche fonctionnelle, et non l'inverse.

Pour amorcer cette évolution, qui ne s'inscrivait pas dans le cadre des travaux demandés par le précédent ministre, la mission préconise qu'une réflexion approfondie soit menée sur les missions du service public de la police nationale, et sur l'organisation et sur la structuration hiérarchique optimale permettant le bon accomplissement de ces missions. La qualité du service public de la police reposant essentiellement sur les hommes et les femmes qui le mettent en œuvre quotidiennement, il est indispensable que les responsabilités de chaque niveau d'exécution et d'encadrement soient mieux définies. Il importe également qu'elles soient lisibles non seulement en interne à l'institution mais également pour les partenaires du service public de la police nationale et pour les citoyens.

Cette étude pourrait être conduite par la DRCPN, en lien étroit avec les différentes directions « métier » de la police. Elle pourrait par exemple permettre de lever les ambiguïtés que la mission a constatées sur le positionnement et le rôle des officiers en termes de contrôle qualité des procédures judiciaires rédigées par les gradés et gardiens. Elle devrait également permettre d'envisager l'évolution quantitative des trois corps au regard des besoins métier de la police nationale, et non seulement au regard des évolutions statutaires et des contraintes budgétaires (qui devront pour autant être respectées).

Il appartiendra ensuite à la DGPN de tirer toutes les conséquences de cette meilleure vision des besoins fonctionnels en termes de formation initiale, de GRH et d'évolution des carrières.

Ce travail permettrait à la DGPN de se mettre en capacité d'identifier, dans chaque corps, des « viviers » à haut potentiel susceptibles d'évoluer vers de plus importantes responsabilités. Il serait également nécessaire de travailler à identifier des débouchés susceptibles d'exister pour l'ensemble des agents de la police nationale à l'extérieur de celle-ci, soit dans les domaines de la sécurité soit, plus largement, dans l'administration d'Etat, les collectivités territoriales, etc. La pyramide fonctionnelle proposant par définition un nombre restreint de postes à responsabilité, il importe en effet de proposer à ceux qui le souhaitent des perspectives professionnelles attractives qui ne se limitent pas à la police nationale. La prospection de nouveaux débouchés pour les trois corps doit aussi permettre de proposer une reconversion professionnelle à des agents qui éprouvent parfois une certaine lassitude face à un métier très exigeant.

2.1.2. La formation des officiers et des commissaires doit refléter cette clarification

La mission initiale, qui s'était rendue à l'ENSP et à l'ENSOP, avait pu constater la proximité qui existe entre les deux écoles tant en termes de modalités de sélection que de contenu de la scolarité : les deux formations se revendiquent en effet comme « généralistes » et orientées vers le « management »¹⁰.

¹⁰ Symbole de cette proximité : les manuels de préparation aux concours sont communs.

De l'avis de la mission, cette proximité, associée à une « course au diplôme », a gommé les différences qui existaient autrefois entre les formations de « commissaires », « d'inspecteurs » et « d'officiers de paix ». Elle entretient une ambiguïté sur les fonctions et les responsabilités respectives de commissaire et d'officier, ambiguïté renforcée depuis quelques années par l'élévation, certes récente mais tangible, du niveau moyen de diplôme des lauréats du concours d'officier¹¹ : par exemple, d'après les données fournies par la DRCPN, 31 élèves sur 69 soit 45% de la 16^{ème} promotion pouvait se prévaloir d'un BAC+5, dont 91% des lauréats externes. Trois ans auparavant, dans la 13^{ème} promotion, seuls 30 élèves sur 99 soit 30% des lauréats étaient dans ce cas, dont 61% des externes¹².

Les tableaux statistiques tenus par la DRCPN permettent à la mission de souligner que si le niveau de diplôme des lauréats du concours externe d'officier s'élève effectivement nettement sur les quatre dernières années observées, les élèves issus du concours interne restent moins diplômés que les élèves reçus au concours interne de commissaire (aucun lauréat diplômé Bac+5 pour le concours interne d'officiers contre 15% en moyenne pour le concours interne de commissaire ; plus de 30% des lauréats du concours interne d'officiers niveau Bac ou en-dessous contre aucun pour le concours interne de commissaire¹³). Si le niveau de diplôme ne constitue pas, en soi, une garantie de qualité professionnelle, la mission remarque que l'affirmation des organisations syndicales d'officiers sur l'équivalence de niveau de diplôme entre commissaires et officiers doit être nuancée : il s'agit d'une réalité très récente, qui ne vaut que pour les élèves issus des concours externes, soit 35 élèves par an, pour un corps qui compte encore plus de 10.000 agents. Dans l'ensemble, le niveau de diplôme des officiers reste hétérogène, et inférieur à celui des commissaires :

Illustration : niveau de diplôme de l'ensemble du corps des officiers de police

DIPLOME	NB AGENTS	% DU CORPS
BAC+5	600	5,65%
BAC+4	1902	17,92%
BAC+3 BAC+2	2051	19,33%
BAC	3499	32,97%
BREVET	607	5,72%
Non Précisé	1953	18,40%
Total	10612	

Source DRCPN

Les lauréats externes au concours d'officiers présentent souvent plusieurs concours de catégorie A et A+ dont celui de commissaire de police (ENSP). Ils ont donc le sentiment que seule la « loterie » du concours a déterminé leur carrière à venir, et qu'ils seraient, vu leur niveau de diplôme, tout aussi légitimes que les lauréats du concours de l'ENSP à occuper – si ce n'est dès le début de leur carrière, du moins très rapidement – un poste de commissaire.

Or, les officiers de police ont vocation, dans leur grande majorité, à occuper des fonctions qui, à court et moyen termes, diffèrent nettement de celles des commissaires

¹¹ La mission souligne que cette évolution n'est pas spécifique à la police nationale, et que les concours de la fonction publique voient, dans l'ensemble, s'élever le niveau de diplôme des candidats.

¹² Cf. annexe n°2.

¹³ Cf. annexe n°2.

(à long terme, seule une minorité d'entre eux, aux compétences et aux profils adéquats, se verra attribuer des postes de chef de service ou des postes d'adjoints au chef de service comparables à ceux tenus par des commissaires en début de carrière).

Lors des entretiens de groupe qu'elle a menés à Lyon, à la préfecture de police (pour la première mission) et à Marseille (pour la mission complémentaire), la mission a en revanche observé que les officiers comme les commissaires avaient une perception bien nette des différences entre leurs métiers respectifs. Devenir commissaire n'est donc pas le prolongement, avec des responsabilités qui seraient simplement de niveau supérieur, des fonctions d'officier, mais bien un métier distinct ; si la connaissance « technique » du métier de policier est indispensable pour un commissaire, les aspects de gestion (budgétaire, RH, relations sociales) et de représentation (vis-à-vis des partenaires et des élus) prennent une importance toute particulière. Le terme de « *chef d'entreprise* » est ainsi revenu plusieurs fois, tant dans la bouche des commissaires que dans celle des officiers, pour décrire la fonction de commissaire. Parallèlement, la dimension clé d'encadrement intermédiaire du métier d'officier a été soulignée, aussi bien par les commissaires que par les officiers.

En revanche, la mission a pu constater une divergence d'appréciation entre commissaires et officiers sur l'importance de la dimension technique du métier d'officier : les commissaires considèrent en effet les officiers comme des « experts » de leur domaine, détenteurs d'un savoir-faire technique particulièrement pointu et indispensable à la qualité du travail produit par le service (soit en contrôle technique du travail des gradés et gardiens, soit directement en opérationnel). A l'inverse, les officiers se perçoivent d'abord comme des « encadrants » dont la fonction principale est de « commander », la dimension technique de leur métier leur paraissant moins prégnante.

Cette divergence d'appréciation doit être levée par le travail de clarification des fonctions et des responsabilités que la mission suggère à la DRCPN de mener.

La formation initiale à l'ENSOP et à l'ENSP devra ensuite refléter cette différence fonctionnelle dans les contenus, étant entendu que la formation continue, tout au long de la carrière, doit ensuite prendre le relais et être pensée pour accompagner l'évolution de responsabilités des uns et des autres. La part du management dans les enseignements de l'ENSOP devrait donc, de l'avis de la mission, être plus limitée. Compte tenu des fonctions exercées par la majorité des lieutenants en sortie d'école, il serait plus pertinent d'insister sur les dimensions techniques du métier d'officier, et de prévoir des modules dédiés au management dans le cadre de la formation continue.

2.2. SUR LA BASE D'UNE ANALYSE DES BESOINS FONCTIONNELS DANS LA POLICE NATIONALE, OUVRIR AUX OFFICIERS UNE NOUVELLE VOIE D'ACCES AU CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION

2.2.1. La mission écarte l'hypothèse du statu quo et celle de la fusion des corps

Au vu des entretiens complémentaires menés et des déplacements effectués, la mission a écarté deux des trois hypothèses qu'elle devait approfondir :

- le statu quo n'est pas satisfaisant : il ne donne pas de perspectives nouvelles aux officiers ayant atteint le grade sommital de leur corps ; il risque d'aboutir à une démotivation préjudiciable au service rendu ; il pourrait entretenir les tensions, déjà vives, entre organisations syndicales d'officiers et de commissaires ;
- la fusion est une « fausse bonne idée » qui risquerait à moyen terme d'accroître les déceptions : tous les officiers n'ont pas le profil permettant d'accéder à des niveaux de responsabilité élevés, et les besoins fonctionnels en termes d'encadrement supérieur sont par définition inférieurs au nombre d'agents qui souhaiteraient y prétendre. En outre, la fusion porte le risque d'un dérapage de la masse salariale de la police nationale (renforcement de la « pyramide inversée »). Lors de son audition par la mission initiale, la DGAFP avait ainsi fait part de sa réserve au sujet d'une éventuelle fusion entre un corps de catégorie A et un corps de catégorie A+¹⁴. En effet, la démarche de fusion des corps conduite par la DGAFP est une démarche de fusion « horizontale », entre corps de même niveau, et n'envisage pas la possibilité de fusions « verticales » entre corps de niveaux différents, ces fusions entraînant nécessairement un alignement vers le haut des pyramides indiciaires et de l'indemnitare¹⁵.

A titre d'illustration, la mission indique ainsi :

- que le coût moyen annuel d'un commissaire (grade commissaire) est de 70 931,09€ hors CAS Pensions (charges de retraite) et de 100 274,93€ CAS compris¹⁶ ;
- que les ratios promus/promouvables constatés dans le corps de commandement sont supérieurs à 35% pour l'accès au grade de capitaine et égaux à 19% pour l'accès au grade de commandant.

L'hypothèse d'une fusion entre le corps de conception et de direction et le corps de commandement verrait donc l'accès au premier se faire par l'application d'un ratio promus/promouvables dont les déterminants seraient à définir (années d'ancienneté au grade de commandant, réalisation d'une mobilité fonctionnelle ou géographique à ce grade, par exemple).

Afin d'estimer un ordre de grandeur de l'impact financier d'une telle évolution, la mission a choisi de considérer comme promouvables au grade de commissaire, dans

¹⁴ Entretien du 5 octobre 2011.

¹⁵ Il est à prévoir que ce genre d'objection serait encore plus fort du côté de la direction du budget.

¹⁶ Données fournies par la DRCPN (coût moyen 2011).

l'hypothèse d'un corps unique, uniquement les commandants à l'emploi fonctionnel plutôt que l'ensemble des commandants, soit 1211 agents selon les données de la DRCPN à fin décembre 2011, et 1315 en projection 2016.

Elle a ensuite mesuré l'impact financier annuel sur le titre 2 selon trois ratios promus/promouvables possibles : 5%, 10% et 15%¹⁷. Compte tenu du coût annuel moyen d'un commissaire, l'impact financier d'un dispositif « promus/promouvables » pour le passage du grade de commandant à l'emploi fonctionnel au grade de commissaire serait compris entre un peu plus de 6 millions d'euros et près de 20 millions d'euros par an (charges de retraite comprises).

Hypothèse nombre de promouvables (CDT EF)	Hypothèse Ratio	Nombre de promus	coût unitaire hors CAS (2011)	coût unitaire avec CAS (2011)	impact financier annuel hors CAS	impact financier annuel CAS compris
1211	5%	61	70 931,09€	100 274,93€	4 294 877,50€	6 071 647,01€
1211	10%	121	70 931,09€	100 274,93€	8 589 755,00€	12 143 294,02€
1211	15%	182	70 931,09€	100 274,93€	12 884 632,50€	18 214 941,03€
1315	5%	66	70 931,09€	100 274,93€	4 663 719,17€	6 593 076,65€
1315	10%	132	70 931,09€	100 274,93€	9 327 438,34€	13 186 153,30€
1315	15%	197	70 931,09€	100 274,93€	13 991 157,50€	19 779 229,94€

La mission complémentaire a donc concentré ses travaux sur la troisième hypothèse, celle d'une articulation différente entre les deux corps. En complément des hypothèses déjà présentées dans le premier rapport (hypothèses n°4 : évolution du système actuel par création de grades supplémentaires chez les officiers et maintien du corps des commissaires ; et n°6 : positionnement du grade de commissaire en tuilage avec les grades d'officiers avec possibilité d'accès rapide au grade de commissaire par concours interne, après quelques années seulement au grade de lieutenant), elle a envisagé cette nouvelle articulation au travers d'une voie d'accès supplémentaire au corps des commissaires qui permette de reconnaître la valeur professionnelle des commandants chefs de service.

En revanche, cette nouvelle voie d'accès ne peut prétendre, à elle seule, à répondre au problème d'engorgement des grades sommitaux, problème commun aux trois corps de la police nationale.

A cet égard, la mission considère qu'il est urgent de revenir sur la diminution des durées dans les grades constatée dans chaque corps depuis le début des années 2000, afin de mieux scander le déroulement statutaire des carrières. Pour le corps des commissaires, la mission préconise dans un premier temps le rétablissement du grade de commissaire principal, supprimé en janvier 2006.

¹⁷ Le choix de ces trois ratios est purement hypothétique ; la mission souligne qu'ils sont inférieurs à ceux constatés actuellement dans le corps de commandement pour les promotions de grade.

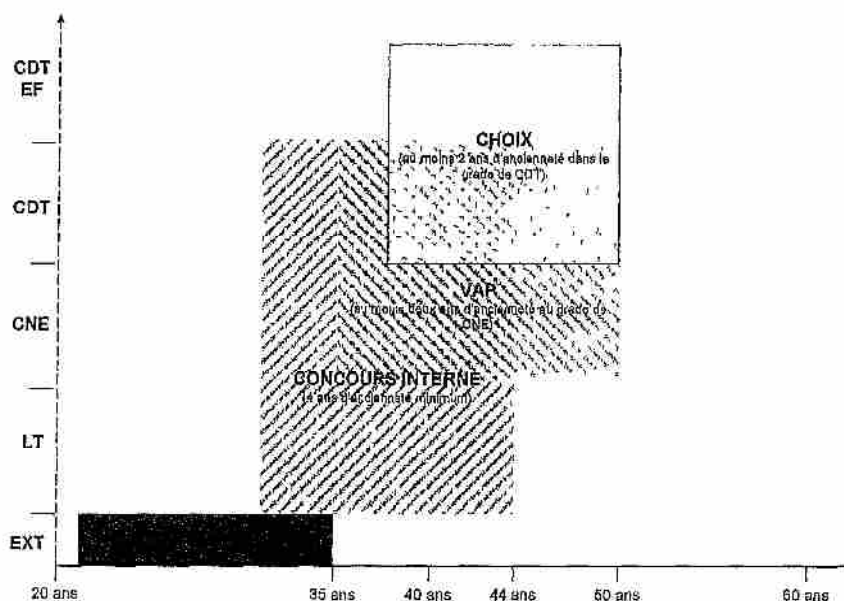
2.2.2. La mission préconise d'ouvrir une nouvelle voie d'accès au corps de conception et de direction, qui valorise les responsabilités exercées.

2.2.2.1. Un dispositif conçu pour valoriser les fonctions exercées

L'articulation différente des deux corps paraît à la mission la meilleure voie à explorer pour ouvrir des perspectives supplémentaires aux officiers des grades sommitaux, dans l'optique d'une gestion des ressources humaines mieux corrélée aux besoins fonctionnels de la police nationale.

Il s'agit de proposer une nouvelle voie d'accès au corps de conception et de direction, hors concours interne et VAP – qui restent des voies d'accès possibles mais s'adressent à d'autres populations (gradés et gardiens, et officiers de tout grade pour le concours interne ; capitaines et commandants pour la VAP). Cette voie d'accès aurait vocation à remplacer purement et simplement le recrutement dit au choix et comblerait le vide qui existe actuellement après 50 ans, âge maximum actuel pour accéder à l'une des voies de recrutement dans le corps de conception ou de direction¹⁸.

Illustration : Voies d'accès actuelles au corps de conception et de direction



¹⁸ Cf. annexe n°3 : tableau récapitulatif des conditions à remplir pour les différentes voies d'accès au corps de conception et de direction.

Cette nouvelle voie s'inspire, entre autres, de l'expérience réussie de l'affectation de cadres A des préfectures sur un certain nombre de postes de directeur des services du cabinet du préfet, intégrés ensuite, après validation de l'exercice de ces fonctions, dans le corps préfectoral. Elle consisterait à identifier et à sélectionner des hauts potentiels officiers en fonction de leur expérience de chef de service et de leur volonté de mobilité.

Il s'agirait d'intégrer chaque année dans le corps des commissaires une quinzaine de commandants chefs de service répondant aux critères envisagés.

Au total, sur 10 ans, cela nécessiterait de créer environ 150 postes supplémentaires de commissaires, chiffre qu'il conviendrait de dimensionner en fonction d'une analyse fonctionnelle préalable des besoins de la police nationale en termes d'encadrement supérieur.

Concrètement, après avoir envisagé plusieurs pistes de travail, la mission recommande de s'inspirer des modalités suivantes pour la sélection de ces hauts potentiels officiers :

- Le nouveau mode de recrutement s'adresserait :
 - à tous les commandants chefs de service, soit 415 officiers, selon le recensement fourni par la DRCPN et en cours de réactualisation (381 chefs de circonscription et chefs de services ou d'unités organiques bénéficiant de l'allocation de chef de service et 34 chefs de service ne la percevant pas encore),
 - ayant exercé pendant au moins trois ans sur leur poste,
 - et de plus de 45 ans (cette limite d'âge permettant de préserver la VAP, dont l'âge limite pourrait être abaissé à 45 ans contre 50 aujourd'hui).
- La première étape de sélection serait acquise par l'obtention d'une mutation sur un autre poste de chef de service, en mobilité,
 - soit fonctionnelle (changement de direction),
 - soit géographique (même direction, mais autre département).

La mission considère que la volonté de mobilité est sans doute aujourd'hui la manifestation la plus claire de la détermination d'un officier à vouloir accéder au corps de conception et de direction. Pour des raisons de transparence et de cohérence, l'officier concerné devrait mentionner dans sa demande de mutation qu'il souhaite s'inscrire dans le cadre de ce processus de sélection.

- La deuxième étape de sélection consisterait en une évaluation des qualités de chef de service du candidat pendant trois ans, cette évaluation étant assortie d'un dispositif régulier d'accompagnement.

L'objectif est que tous les officiers chefs de service qui souhaitent s'inscrire dans ce processus fassent l'objet d'une évaluation spécifique - dans le cadre de l'évaluation annuelle - de leur potentiel à embrasser le métier de commissaire de police.

- La troisième étape serait un acte de candidature au passage dans le corps des commissaires qui donnerait lieu à un entretien devant un jury de sélection indépendant.

La mission estime que l'officier qui s'est inscrit dans le processus doit impérativement confirmer sa candidature. On peut, en effet, concevoir que certains renoncent à ce projet au cours des trois années. Le comité de sélection devra tenir compte, selon des barèmes qu'il faudra fixer, à la fois de l'évaluation des trois années de poste et du résultat de l'entretien.

S'agissant de la composition du jury de sélection, la mission estime qu'elle gagnerait à ne pas être uniquement composée de policiers mais plutôt à être ouverte aux interlocuteurs principaux de la police nationale (notamment préfets et magistrats).

De ce point de vue, la mission fait siennes les suggestions visant à élargir le jury de recrutement de la VAP commissaires composé actuellement de sept policiers appartenant ou issus du corps de conception et de direction. L'absence de « témoins » extérieurs à l'institution police affaiblit l'image d'impartialité de la sélection et n'est pas toujours bien comprise ni par les policiers, ni par les partenaires de la police nationale. Il conviendrait d'intégrer dans le jury un administrateur civil ou un inspecteur général de l'administration, ainsi qu'un magistrat de l'ordre judiciaire, en laissant la présidence à un haut fonctionnaire de la police nationale.

Concernant la détermination des nouveaux postes de commissaires qui pourraient être ouverts en « *reflation* » du nombre actuel de commissaires, la mission suggère que le recensement soit réalisé par la DRCPN, en lien avec les directions métiers et qu'il s'inspire des orientations suivantes :

- Postes de chefs de service actuellement occupés par des officiers dont l'importance, ou le niveau de responsabilité paraît justifier qu'ils soient tenus par des commissaires ; la mission recommande, en parallèle, un examen de l'opportunité d'ouvrir de nouveaux postes de chefs de service, correspondant à des fonctions qui le justifient, pour les commandants.
- Postes correspondant à des nouveaux métiers : la mission observe qu'il existe un besoin de développement du contrôle interne dans les directions de la police nationale. Comme le rapport de la Cour des comptes sur l'IGPN l'a rappelé, le premier niveau du contrôle interne dans les directions de la police nationale n'est pas suffisamment assuré. Les services en charge des audits et de la déontologie pourraient donc être étoffés, au plan territorial notamment, et, dans certains cas, devraient être créés de toute pièce. Il est bien évident que ces postes ne sont pas forcément tous destinés à des recrutements en sortie d'école. Certains pourraient l'être en fonction du profil, d'autres sont à réserver aux fins de carrière de commissaire, ce qui permet alors, de dégager d'autres postes qui, par effet de domino, pourraient abonder les offres de sortie d'école.

Les postes régulièrement vacants (qui existent donc déjà et ne seraient pas à créer) ou dont le temps de vacance donne lieu à des intérim trop longs auraient vocation à s'inscrire dans le dispositif recommandé par la mission, dans les cas où le niveau de responsabilité pourrait permettre de les proposer en sortie d'école. La mission

précise qu'un travail portant sur les postes vacants a été mené par la DCSP¹⁹ et qu'il permet d'ores et déjà d'identifier des postes pouvant être intégrés au nouveau dispositif. Ce travail pourrait servir de référence aux travaux des autres directions, afin d'assurer une certaine homogénéité des données et des analyses.

La nouvelle voie d'accès ainsi détaillée ne pourra cependant pas produire ses premiers lauréats avant l'année N+3. Considérant qu'il importe de donner dès à présent le signe d'une ouverture des voies d'accès au corps des commissaires, notamment pour les officiers qui en manifesteraient la volonté, la mission suggère que pendant cette période les recrutements de commissaires soient augmentés d'une quinzaine chaque année.

Ce recrutement supplémentaire transitoire, dont, encore une fois, le niveau devra être déterminé en fonction d'une analyse fonctionnelle préalable des besoins, pourrait concerner le concours interne et la VAP en priorité, mais également, dans une moindre proportion, le concours externe, compte tenu des arguments recueillis par la mission en faveur de ce mode de recrutement.

2.2.2.2. Un dispositif qui implique une évolution de la scolarité des élèves commissaires, notamment dans sa durée

La scolarité des élèves commissaires à l'ENSP se déroule actuellement sur deux ans, toutes voies d'accès confondues, à l'exception notable - et paradoxale - de la voie d'accès réservée aux élèves accueillis en détachement qui, bien que n'ayant aucune connaissance préalable de la police nationale, ont une scolarité limitée à 6 mois.

La durée de scolarité de deux ans est souvent mentionnée par les officiers comme un frein à leur volonté d'intégrer le corps des commissaires, du fait des difficultés matérielles et familiales induites, sur une période longue.

De fait la mission considère que si une durée de deux ans est sans doute indispensable à la fois en termes « d'acculturation » et de formation pour les élèves issus du concours externe, elle ne paraît pas s'imposer pour tous les lauréats du concours interne ou de la VAP ayant déjà bénéficié d'une formation initiale généraliste et possédant une expérience professionnelle dans la police nationale.

La mission préconise une différenciation des durées de scolarité en fonction des voies d'accès, qui permette du même coup de mieux adapter la formation aux besoins des élèves.

Il s'agit d'un sujet en tant que tel, qui nécessite bien évidemment un éclairage et une réflexion complémentaires aux seuls travaux de la mission. Cette réflexion doit concilier plusieurs principes :

- une « acculturation » aux métiers de la police nationale, se traduisant par une formation généraliste de base et des stages en services actifs, pour tous les élèves commissaires issus du concours externe ;

¹⁹ Cf. annexe n°6.

- le maintien d'un « creuset » commun minimum pour l'ensemble des élèves commissaires, en évitant le risque d'un corps à deux vitesses ; cela pourrait se traduire par une période d'un an alternant une dominante de scolarité à l'ENSP et des périodes de stage permettant à chacun de parfaire sa connaissance des différents métiers de la police nationale ;
- le maintien d'un classement de sortie qui reste un facteur de motivation des élèves durant leur scolarité (l'évaluation de la période « d'acculturation » des lauréats du concours externe ne rentrant pas en compte dans ce classement).

L'impact de cette nouvelle voie devra être expertisée en termes de coûts : la « *reflation* » du corps des commissaires (augmentation du nombre de postes d'environ 15 par an mais une partie de ces postes résulterait d'une transformation de postes de commandants chefs de service) aura certes un impact en termes de masse salariale (environ 1 million d'euros par an, d'après les estimations de la mission²⁰), mais cet impact pourrait être modéré par les économies réalisées par la réduction de la durée de la scolarité (autrement dit, les crédits affectés à l'ENSP pour rémunérer les élèves seront diminués du fait du raccourcissement de la scolarité des élèves issus du concours interne et de la VAP, et pourront être redéployés pour la rémunération des nouveaux commissaires en fonction).

2.3. AU TOTAL, QUATRE VOIES SERAIENT POSSIBLES POUR L'ACCES AU CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION.

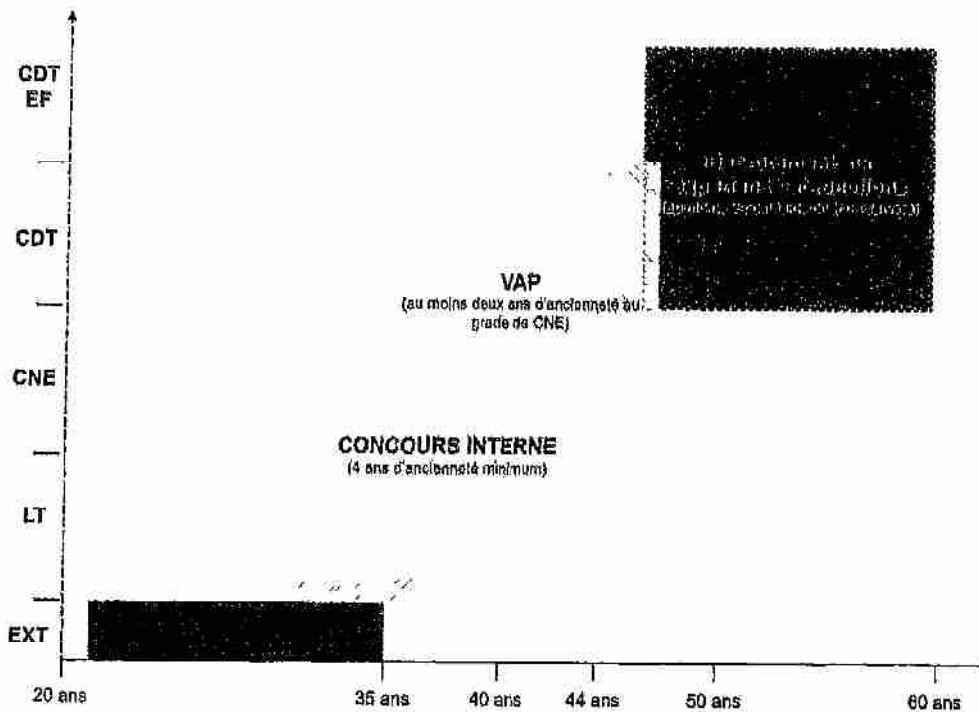
La mission préconise le maintien du concours externe, du concours interne et de la VAP. Elle préconise la suppression du recrutement au choix, dont le volume est devenu symbolique (un à deux postes par an) et le reversement de ces postes sur la nouvelle voie d'accès créée, qui pourrait être appelée « *recrutement sur expérience et fonctions* ».

Chaque voie d'accès répondrait ainsi à un objectif précis de recrutement :

- le concours externe : permet d'attirer de jeunes diplômés à « haut potentiel », de niveau universitaire supérieur (grandes écoles, IEP) ;
- le concours interne : permet d'accélérer la carrière de gradés et gardiens et de jeunes officiers ;
- la VAP : permet la reconnaissance des acquis de l'expérience ;
- le « *recrutement sur expérience et fonction* » (REF) : valide les qualités professionnelles démontrées dans l'exercice de fonctions précises, et ouvre des perspectives professionnelles nouvelles après 50 ans.

²⁰ Estimation basée sur le coût moyen annuel d'un commissaire, soit 70 931,09€ hors CAS Pension (charges de retraite).

Illustration : Articulation des différentes voies d'accès au corps de conception et de direction



Michel SAPPIN,
 Chef du Service de l'inspection générale
 de l'Administration

Jérôme LEONNET
 Inspecteur général de la police nationale

Alain LARANGE,
 Inspecteur Général de l'Administration

Guy DESPRATS,
 Contrôleur Général de la Police Nationale

Ariane CRONEL,
 Inspectrice de l'Administration

Jacques-Olivier BUCZEK,
 Commandant de police à l'emploi
 fonctionnel