

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE
L'IMMIGRATION

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 12-005-01

INSPECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE
N° 11-642 I

CONFIDENTIEL

RAPPORT

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

Etabli par :

Arnaud TEYSSIER
Inspecteur général de l'administration
Philippe DEBROSSE
Inspecteur général de l'administration
Ariane CRONEL
Inspectrice de l'administration

Jérôme LEONNET
Inspecteur général de la police nationale
Marc BAUDET
Contrôleur général de la police nationale
Jacques-Olivier BUCZEK
Commandant de police

Janvier 2012

CONFIDENTIEL

Synthèse du rapport n° IGA 12-005-01, établi par A. Teyssier, P. Debrosse, A. Cronel – IGA – et J. Léonnet, M. Baudet et J.-O. Buczek – IGPN.

SYNTHESE

Par lettre du 20 mai 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a demandé au chef de l'inspection générale de l'administration et au chef de l'inspection générale de la police nationale de constituer une mission d'étude « sur l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale ». Cette mission a été confiée à MM. Arnaud Teyssier, Philippe Debrosse et Mme Ariane Cronel pour l'IGA, MM. Jérôme Leonnet, Marc Baudet et Jacques-Olivier Buczek pour l'IGPN.

La réforme des corps et carrières initiée en 1995 a notamment conduit à accroître les responsabilités hiérarchiques données aux commissaires et aux officiers de la police nationale. La réduction des effectifs de ces deux corps, rendue nécessaire tant pour renforcer cette légitimité hiérarchique, que pour financer les mesures catégorielles qui ont été mises en place pour revaloriser ces fonctions, a contribué à créer des frustrations plus marquées dans le corps des officiers. Par ailleurs, l'allongement des durées de carrière lié au recul de l'âge des départs en retraite, et l'accélération des passages de grade conduisent à une forme de thrombose des grades sommitaux des deux corps. Ces éléments ont particulièrement motivé les revendications des organisations syndicales représentant les officiers et alimenté de leur part la demande d'une fusion des deux corps.

La mission a, comme le demandait le ministre, mené les consultations les plus larges en rencontrant l'ensemble des organisations syndicales de la police nationale, les directions du ministère, la préfecture de police, des responsables de service en région (préfets, procureurs, responsables départementaux et régionaux de la police et de la gendarmerie) et les écoles de formation des cadres de la police et de la gendarmerie. Elle a aussi animé des groupes de travail, composés de commissaires, d'officiers de la police nationale, d'officiers de gendarmerie et d'élèves dans les écoles de formation afin d'avoir un panel de consultation le plus large possible qui lui a ainsi permis de solliciter plus de 150 personnes. S'agissant des exemples étrangers, la mission a saisi la direction de la coopération internationale d'un questionnaire à l'intention des attachés de sécurité intérieure de sept pays pouvant présenter un intérêt en termes d'expérience et de comparaison (Canada (Québec), Grande-Bretagne, Pays-Bas, Espagne, Italie, Allemagne, Pologne). Elle a enfin soumis les scénarii et hypothèses qu'elle avait étudiés à un groupe de travail pour confronter son analyse avec celles d'interlocuteurs expérimentés dans ces problématiques de gestion de la sécurité.

Cette analyse a été menée dans le souci, exprimé dans la lettre de mission, d'envisager une éventuelle réforme sous l'angle de l'efficacité du fonctionnement des services.

La mission a pu travailler sans parti pris aucun sur ce qui lui a parfois été présenté comme « le sens de l'histoire » ou le préalable à une éventuelle fusion de la police et de la gendarmerie nationales. La question du recrutement par concours externe de jeunes commissaires a été un des points importants du débat.

CONFIDENTIEL

Synthèse du rapport n° IGA 12-005-01, établi par A. Teyssier, P. Debrosse, A. Cronel – IGA – et J. Léonnet, M. Baudet et J-O. Buczek – IGPN.

La mission a ainsi examiné différents scénarii et hypothèses, certains ayant pu être présentés par des organisations syndicales, allant du statu quo à la fusion des deux (voire des trois) corps en analysant les principaux avantages et inconvénients que présentait chacun à ses yeux :

- scénario 1 : maintien des deux corps
 - o Hypothèse 1 : le statu quo (maintien de deux corps et de l'équilibre des recrutements actuels entre les différentes voies d'accès) ;
 - o Hypothèse 2 : maintien de la logique du dispositif actuel, mais avec un renforcement significatif de la voie d'accès professionnelle (VAP) ;
 - o Hypothèse 3 : évolution du dispositif actuel par suppression du concours externe ;
 - o Hypothèse 4 : évolution du système actuel par création de grades supplémentaires chez les officiers et maintien du corps des commissaires.

- scénario 2 : fusion des deux corps
 - o Hypothèse 5 : positionnement des grades de commissaires par analogie avec ceux de lieutenant-colonel et colonel dans la gendarmerie ;
 - o Hypothèse 6 : positionnement du grade de commissaire en tuilage avec les grades d'officiers, avec possibilité d'avancements accélérés par sélection interne.

Si elle était décidée, la fusion du corps des commissaires et du corps des officiers serait une fusion verticale, donc sans précédent pour deux corps de catégories A et A+, et non une fusion horizontale entre corps d'une même catégorie, contrairement à la logique la plus couramment observée dans ce domaine au sein de la fonction publique. Ses incidences seraient donc d'une toute autre nature que des dispositifs classiquement « RGPP », conçus avant tout en termes de simplification et d'économie d'échelle. Elles seraient essentiellement **politiques et symboliques** au regard de la satisfaction collective – indéniable, mais combien illusoire et fugitive – que la fusion serait susceptible d'apporter au corps riche, diversifié, engagé pour le service de l'Etat que représentent les officiers.

Une telle réforme ne résoudrait en elle-même aucune des difficultés majeures que rencontre actuellement la police nationale dans la gestion de ses personnels. Ce point est particulièrement évident si l'on considère la pyramide des âges et les échelonnements indiciaires, au terme d'une période marquée par une forte progression des rémunérations dans la police nationale. Le « tuilage » des indices de traitement et des rémunérations primes incluses est désormais si étendu que les marges de manœuvre – au-delà du facteur symbolique ou de reconnaissance professionnelle – sont en l'état presque nulles.

Au regard de ces considérations, la fusion des deux corps pourrait apparaître rapidement comme un leurre, source de nouvelles frustrations et amertumes pour les officiers. La fusion ne pourrait de surcroît recueillir le même consensus que la réforme de 1995, lorsqu'on était passé de cinq à trois corps. L'axe de décision doit donc porter sur l'intérêt réel, l'opportunité et les inconvénients possibles d'une telle réforme.

CONFIDENTIEL

Synthèse du rapport n° IGA 12-005-01, établi par A. Teyssier, P. Debrasse, A. Crone! – IGA – et J. Léonnet, M. Baudet et J.-O. Buczek – IGPN.

En fonction de ces considérations, la mission propose de maintenir deux corps distincts en poussant pleinement la logique engagée avec la VAP, dans l'axe défini selon les termes de l'hypothèse 2. La suppression du concours externe doit être écartée : elle présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. En termes de perspectives nouvelles de carrière pour les officiers, son impact serait de surcroît insignifiant. Il est donc préférable de mettre l'accent avec force sur la valorisation d'un dispositif qui complète de manière intéressante les voies traditionnelles et reconnues du concours externe et du concours interne.

Les vraies solutions – durables, acceptables, rationnelles – passent par une modernisation et une homogénéisation de la gestion des ressources humaines. Des améliorations **directes et immédiates** peuvent être apportées par un assouplissement et une dynamisation des procédures originales qui ont déjà été esquissées en matière de promotion interne.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Synthèse | 1 |
| Introduction | 5 |
| 1 - LES ENJEUX..... | 8 |
| 1.1. <i>Le sens de l'histoire ?</i> | 8 |
| 1.1.1. Des enjeux par nature considérables | 8 |
| 1.1.2. L'allongement de la durée des carrières peut renforcer certaines tensions et frustrations professionnelles..... | 10 |
| 1.2. <i>Quel devenir pour les métiers et l'organisation hiérarchique de la police nationale?</i> 12 | |
| 1.2.1. Le corps des commissaires a-t-il perdu sa spécificité «métier» ? | 13 |
| 1.2.2. Assiste-t-on à un appauvrissement des carrières d'officiers ? | 14 |
| 1.3. <i>Le parallèle avec la gendarmerie : un effet en trompe l'œil ?</i> | 15 |
| 1.4. <i>Questions sur les recrutements et les formations</i> | 16 |
| 1.4.1. La problématique des écoles : ambiguïtés et contradictions | 16 |
| 1.4.2. La « voie d'accès professionnelle » plébiscitée | 17 |
| 1.4.3. La question lancinante du recrutement externe | 18 |
| 2 - ÉVOLUTION DES CORPS DE COMMISSAIRES ET D'OFFICIERS DE LA POLICE NATIONALE : LES SCENARI ET HYPOTHESES EXAMINES PAR LA MISSION | 19 |
| 2.1. <i>Éléments de contexte</i> | 19 |
| 2.1.1. Premier scénario : maintien de deux corps distincts | 21 |
| 2.1.2. Second scénario : fusion des corps de commissaires et d'officiers | 26 |
| 2.1.3. Autres scénarii ou hypothèses | 29 |
| 2.2. Quelques points supplémentaires à vérifier ou approfondir | 29 |
| Conclusion..... | 31 |
| Annexe | 34 |
| Lettre de mission | 35 |

INTRODUCTION

Par lettre du 20 mai 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a demandé au chef de l'inspection générale de l'administration et au chef de l'inspection générale de la police nationale de constituer une mission d'étude « sur l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale ». Cette mission a été confiée à MM. Arnaud Teyssier, Philippe Debrosse et Mme Ariane Cronel pour l'IGA, MM. Jérôme Leonnet, Marc Baudet et Jacques-Olivier Buczek pour l'IGPN.

L'analyse qui est attendue s'inscrit dans le droit fil de la RGPP, et plus particulièrement dans la perspective ouverte par le rapprochement des structures de formation du corps des commissaires et du corps des officiers de la police nationale, qui a fait l'objet lui-même d'un rapport de l'inspectrice générale de la police nationale Hélène Martini, directrice de l'école nationale supérieure de la police, remis en décembre 2010.

La lettre de mission du ministre évoque explicitement une dimension forte et sous-jacente de ce dossier : l'éventualité d'une fusion des corps, « sujet particulièrement sensible qui doit être abordé de manière dépassionnée », mais en indiquant qu'elle doit être examinée à l'aune de sa pertinence « en termes de cohérence hiérarchique, d'apport pour le service public et d'accomplissement des missions ». C'est pour cette raison que le ministre a souhaité, de manière tout aussi explicite, que les plus larges consultations soient conduites par la mission.

Après avoir organisé plusieurs réunions préparatoires à l'été et sollicité un certain nombre de sources documentaires auprès des administrations françaises, en métropole et dans les représentations diplomatiques, la mission a engagé au mois de septembre une série de rencontres systématiques avec, en particulier, les interlocuteurs suivants :

- Directeur général de la police nationale, directeur général de la gendarmerie nationale, préfet de police, directeurs des services actifs.
- Représentants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ainsi que d'autres administrations présentant un intérêt comparatif (direction générale des douanes, ministère de la défense).
- Organisations syndicales : dans leur totalité, en incluant celles du corps d'encadrement et d'application. Les contacts ont été à cet égard répétés et approfondis.
- Equipes de direction et de formation des écoles de la police nationale (ENSOP et ENSP), ainsi que celles de l'école des officiers de la gendarmerie nationale à Melun.

CONFIDENTIEL

La méthode de travail définie par la mission obéissait en effet à trois objectifs prioritaires, en harmonie avec les souhaits formulés par le ministre :

- Etablir d'emblée auprès de ses interlocuteurs, notamment syndicaux, qu'il s'agissait d'un travail indépendant, conduit sans doctrine préalable ni projet préconçu, laissant ouvertes toutes les hypothèses, depuis le statu quo jusqu'à la constitution d'un corps unique pour les officiers et les commissaires, voire le corps d'encadrement et d'application. Il est tout à fait possible, en effet, d'envisager une organisation maintenue en trois corps, mais avec un chaînage lié à un recrutement unique qui se situerait au grade de lieutenant, ou même à la base de la pyramide hiérarchique, et qui serait ponctué par des procédures de passage de différentes natures (concours internes ou examens professionnels). On doit garder à l'esprit que beaucoup d'acteurs rencontrés opèrent une confusion plus ou moins consciente entre la notion de « corps » et celle de « grade », et que la discussion sur la fusion des deux corps dissimule en réalité un éventail d'hypothèses ou de scénarii beaucoup plus large.
- Inscrire la réflexion dans un cadre plus vaste que la seule approche singulière ou strictement corporative des problématiques de la police nationale : de là, l'approche d'information et de comparaison, avec un regard évidemment plus approfondi sur l'organisation de la gendarmerie nationale, souvent citée comme référence.
- Enfin, fonder ses analyses sur les plus larges échanges ou consultations avec les professionnels de terrain.

C'est dans ce dernier cadre, en particulier, que la mission s'est déplacée, en novembre et décembre, à Bordeaux, Lyon et Nantes, où elle a rencontré de très nombreux interlocuteurs : membres du corps préfectoral, représentants du parquet, responsables de la police et de la gendarmerie, mais aussi, **de manière systématique, libre et approfondie, des commissaires et des officiers en activité dans les différents services**. La mission a en effet considéré que sur un sujet aussi complexe, concret et sensible, ses analyses et ses propositions ne seraient réellement accessibles et légitimes que si elles s'appuyaient sur des entretiens de fond, conduits avec le plus grand nombre possible de policiers, présentant eux-mêmes le plus large éventail de parcours, de profils, d'expériences et d'opinions. Elle n'a pas hésité, dans cet esprit, à recourir à des méthodologies plus diversifiées qu'il n'est d'usage : entretiens classiques, mais aussi techniques éprouvées faisant appel à la dynamique de groupe. Ces échanges ont porté sur plus de **150 commissaires et officiers** appartenant aux différents services territoriaux, **ainsi qu'à la préfecture de police**. Ils se sont révélés du plus haut intérêt et ont permis de compléter, et de nuancer parfois les analyses plus institutionnelles qui ont pu être recueillies.

S'agissant des exemples étrangers, la mission a saisi la direction de la coopération internationale d'un questionnaire à l'intention des attachés de sécurité intérieure de sept pays pouvant présenter un intérêt en termes d'expérience et de comparaison (Canada (Québec), Grande-Bretagne, Pays-Bas, Espagne, Italie, Allemagne, Pologne).

Enfin, la mission n'a pas manqué de rencontrer des experts ou des personnalités bénéficiant d'une expérience ou d'une compétence reconnues dans le domaine de la sécurité, de la formation, de la gestion des ressources humaines.

CONFIDENTIEL

Elle a constitué également un groupe de travail restreint, à caractère essentiellement technique, destiné à tester la faisabilité d'un certain nombre de scénarii ou d'hypothèses élaborés au cours de ses investigations.

La mission avait pensé, dans un premier temps, remettre une note d'étape dans l'attente du rapport définitif, qui serait intervenu après d'ultimes contacts et consultations. Après en avoir débattu, elle a considéré que le présent document reflétait d'ores et déjà suffisamment ses conclusions et propositions d'orientation, et elle a donc décidé, dans un souci de clarté, de responsabilité et d'efficacité, de l'adresser au ministre comme un document définitif. Elle reste toutefois à sa disposition pour prolonger et approfondir ses analyses, s'il juge nécessaire de disposer de développements plus complets qui viendraient éclairer ou compléter un diagnostic qui, dans l'esprit de la mission, est déjà établi.

Le présent rapport s'articule ainsi :

1. Une présentation synthétique et succincte des enjeux majeurs qui se dégagent, afin de bien clarifier la nature exacte de la question posée et la portée des solutions qui pourraient être envisagées : **fusion des deux corps, ou réforme des conditions de passage de l'un à l'autre ?** Les effets peuvent être proches, mais les enjeux ne sont pas les mêmes.
2. Un tableau exhaustif et argumenté des différents scénarii et hypothèses possibles, qui, encore une fois, sont infiniment plus variés que la seule problématique de la fusion des corps *stricto sensu*. La question du concours – qu'il soit à une, deux ou trois entrées – est en particulier totalement dissociable du nombre de corps. C'est un point important en termes de RH, **le concours restant, au-delà de ses vertus démocratiques, le seul verrou qui permette d'empêcher l'explosion des demandes de promotion et l'aggravation de l'inversion des pyramides.**

Il ressort clairement du rapport que la mission privilégie une voie d'action. Mais elle a souhaité l'inscrire dans le plus large éventail de solutions possibles.

1 - LES ENJEUX

1.1. LE SENS DE L'HISTOIRE ?

Les enjeux sont d'abord considérables par nature - par le jeu de l'histoire et des évolutions plus récentes -, mais aussi en raison du contexte actuel en matière de ressources humaines dans la fonction publique.

1.1.1. Des enjeux par nature considérables

Au cœur du sujet, se pose la question du devenir du corps des **commissaires de police**, entré en déflation depuis 1995, et qui ne recrute plus aujourd'hui que 40 fonctionnaires par an. L'ancienneté et le prestige historique s'attachant à cette fonction, qui a pris son premier essor au XVIIIème siècle avant de s'affirmer au XIXème et de devenir une institution symbolique après la Seconde Guerre mondiale, confère au corps une identité très forte. Le corps des **officiers de police**, constitué en 1995 par la fusion des inspecteurs et des officiers de paix, avec mise en place de grades (commandant, capitaine, lieutenant) inspirés de la hiérarchie militaire, est plus récent, plus hétérogène, davantage marqué aussi par les effets de l'organisation en « tuyaux d'orgue » de la police nationale.

Se dessinent ainsi les symptômes d'une rivalité, voire d'un antagonisme, entre la hiérarchie supérieure de la police nationale qui a développé depuis quinze ans la crainte de la rétraction et du déclin, et le corps de commandement, qui ressent le besoin légitime d'affirmer son identité et de s'ouvrir des perspectives de carrière plus dynamiques - il y est incité à la fois par l'élévation certaine du niveau de son recrutement et la pression croissante du troisième corps (corps d'encadrement et d'application), numériquement important et également recruté à un meilleur niveau que par le passé.

Les différents protocoles d'accord, protocoles additionnels, schémas directeurs, qui ont porté, depuis 2004, sur la réforme des corps et carrières engagée en 1995 n'ont jamais fait de mention explicite d'une fusion possible entre le corps des commissaires et celui des officiers. Mais ils en ont créé peu à peu les conditions psychologiques en entretenant une certaine confusion entre la notion d'**encadrement** et celle de **commandement**, encouragée encore par l'évolution des formations dans les écoles (ENSP et ENSOP) qui est placée sous le signe du concept au contour mal défini de « **management** ». L'idée que la fusion des deux corps serait « dans le sens de l'Histoire », pour reprendre une expression souvent utilisée en présence de la mission – mais aussitôt assortie de très nombreux tempéraments qui ont pour effet d'en réduire la portée – s'est progressivement insinuée dans les esprits. Elle est devenue une réalité plus tangible avec la mise en œuvre, en 2010, d'une mission confiée à la nouvelle directrice de l'ENSP, visant à réaliser une « étude de faisabilité et d'impact sur l'hypothèse d'un transfert du dispositif de formation initiale et continue des officiers de police de l'ENSOP à l'ENSP ». Par ailleurs, la relative similitude entre les épreuves des concours de ces deux écoles renforce également ces ambiguïtés.

CONFIDENTIEL

Le principe même de cette mission, avant même que ses conclusions – au demeurant très prudentes – aient été connues, a accru de manière significative la pression des organisations syndicales : forte chez les officiers, pour lesquels la fusion est devenue une revendication constante et un leitmotiv, forte également chez les commissaires, qui, avec des nuances peu significatives selon les deux organisations syndicales auxquelles ils sont affiliés, se sont placés en position très nettement défensive. L'attentisme apparent des organisations syndicales du CEA ne fait, elle, qu'annoncer la montée en force prochaine d'un cycle propre de revendications, dont le premier symptôme a été la constitution, au sein de l'une de ces organisations, d'une branche spécifiquement dédiée aux officiers. Ainsi et pour ne prendre que cet exemple, la suppression éventuelle du concours externe de commissaire pourrait entraîner mécaniquement la revendication parallèle de la suppression du recrutement externe des officiers et de l'institution d'un recrutement externe unique au grade de gardien. **Pour les syndicats du CEA, la question est moins celle de la « fusion des corps » que celle de la nature même du recrutement initial.**

Il faut garder à l'esprit que si les métiers de la police nécessitent une plus forte technicité (complexité accrue de la procédure pénale, police technique et scientifique...) et qu'elle peut s'appuyer sur d'autres acteurs dans une logique de coproduction de sécurité (polices municipales, sécurité privée...), la police nationale reste tout de même une entreprise de « terrain » car tant l'occupation de la voie publique en tout temps et en tous lieux que les investigations judiciaires nécessitent une présence humaine continue et un investissement de toute la chaîne hiérarchique dans les missions. L'occupation du terrain ne peut être déléguée aux adjoints de sécurité ou aux jeunes gardiens sans un appui fort de l'encadrement intermédiaire et l'élévation du positionnement des officiers, même s'ils sont recentrés sur des fonctions d'encadrement, n'a pas remis en cause la nécessité qu'ils disposent d'une forte expertise professionnelle et demande aussi une plus forte disponibilité.

De ce point de vue, le modèle britannique, historiquement structuré et associé à des institutions démocratiques jugées de longue date irréprochables, est souvent présenté comme une référence possible pour la France en dépit de très fortes différences d'organisation et de culture administratives. Or il illustre assez bien certains malentendus. Au Royaume-Uni, il n'existe en effet qu'une seule voie d'accès au métier de policier, même s'il existe, de facto, trois simili-corps comparables à ceux qui existent en France (« *front line officers* », « *middle management officers* », « *chief officer level* ») et trois organisations syndicales parallèles. Le recrutement se fait au grade de *police constable* (équivalent du gardien de la paix, mais avec une plus grande autonomie d'action), et **le passage au grade supérieur se fait ensuite selon des conditions très souples mais sanctionnées par des examens assez rigoureux.** La problématique de la « fusion des corps » est donc étrangère à ce système, d'autant que les autorités britanniques inscrivent plutôt aujourd'hui leur démarche dans une inspiration « française » : des discussions sont en effet en cours pour pouvoir recruter directement des candidats diplômés pour les fonctions managériales sans passer par le grade de *police constable*.

1.1.2. L'allongement de la durée des carrières peut renforcer certaines tensions et frustrations professionnelles

Cette évolution, source de tensions croissantes au sein de la hiérarchie policière dont la mission a pu constater la réalité - même s'il convient de relativiser l'impact réel des blogs -, est littéralement « percutée » par un phénomène majeur dont les effets vont bien au-delà de la seule sphère policière : **l'allongement très marqué de la durée des carrières**, qui, pour des raisons à la fois économiques et démographiques, va peser de manière durable et irréversible sur la gestion des ressources humaines. Cet élément nouveau et considérable donne un relief singulier et une portée aggravante au processus en œuvre depuis plusieurs années à travers la réforme des corps et carrières, mais qui ne forme qu'une pièce d'une orientation plus générale au sein de la fonction publique d'État : le raccourcissement des carrières et l'accélération des passages de grade, phénomène particulièrement visible à travers la suppression du grade de commissaire principal. Cette orientation a été la contrepartie d'une revalorisation très sensible – bien plus forte dans la police nationale que dans les autres secteurs d'activité de l'État – du régime des rémunérations (indiciaires et indemnitaires).

L'évolution de la réglementation sur l'âge de la retraite qui recule de 2 ans la fin de l'activité professionnelle voit ses conséquences amplifiées par le fait que les commissaires et officiers peuvent désormais prolonger leur activité sous réserve des besoins du service et de leur aptitude physique jusqu'aux limites d'âge générales de la fonction publique civile, alors que l'âge de départ en retraite était autrefois fixé à 55 ans pour les officiers et 60 ans pour les commissaires. Cette évolution a une conséquence budgétaire **puisqu'elle freine le «glissement vieillissement technicité» négatif** lié au remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière moins bien rémunérés, mais elle a aussi des conséquences en matière de gestion des ressources humaines puisque les personnels les plus gradés libèrent moins vite les postes « de fin de carrière », **freinant ainsi les possibilités d'avancement** pour les agents occupant les postes inférieurs.

Chez les officiers, le fruit de ces évolutions conjuguées tient en un mot : frustration. C'est un sentiment inégalement partagé selon les personnalités, les régions, les filières – il est ainsi moins marqué dans la police judiciaire (beaucoup de commandants, une culture «métier» très forte, l'existence d'autres marges de manœuvre à grade égal) ou, pour des raisons différentes (système pyramidal très construit), chez les CRS -, mais il est peu contestable, en particulier dans le groupe nombreux et bien identifié des commandants, et plus encore dans celui des 1300 commandants **fonctionnels. Ce sentiment de frustration existe aussi dans le corps des commissaires**, dont la progression de carrière est désormais scandée par le seul passage au grade de divisionnaire, avec la perspective, par nécessité réduite, de l'accès aux emplois de **contrôleur général** et d'**inspecteur général** qui font figure de quasi-grades sans l'être réellement. La disparition, en 2006, du grade de commissaire principal, qui permettait de rythmer les carrières, semble aujourd'hui unanimement regrettée.

Ce sentiment de frustration – ou du moins d'attente et d'insatisfaction - existe enfin chez les gradés, qui disent parfois éprouver le sentiment d'être «déclassés» par rapport aux officiers, dans une chaîne hiérarchique et de responsabilités très longue, aux articulations floues et sinueuses, et qui s'achève, rappelons-le, par les adjoints de sécurité.

CONFIDENTIEL

Un dernier élément de contexte vient accroître la tension et la confusion. Nous l'avons déjà entrevu à travers la thématique du «tout-management». C'est une évolution générale dans la fonction publique, liée à l'élévation constante du niveau universitaire des candidats aux concours (par ailleurs très nombreux, dès le grade de gardien de la paix), qui aboutit à ce paradoxe : on se réfère désormais plus volontiers au niveau d'études requis pour se présenter à un concours, qu'à l'effet sélectif du concours lui-même – qui reste pourtant son objet même dans la tradition républicaine. Or le niveau initial de qualification générale ne saurait remplacer le concours, ou du moins lui être purement et simplement assimilé. Nous avons déjà souligné la confusion croissante entre les notions de commandement et d'encadrement. Cette confusion a trouvé sa traduction logique dans les évolutions statutaires récentes (passage en catégorie A du corps des officiers), et dans le comportement sociologique du corps des commissaires qui, non sans quelque imprudence, a fait valoir lui-même l'importance de ses compétences gestionnaires et managériales pour mieux s'ouvrir des débouchés vers la haute fonction publique « administrante » (corps des administrateurs civils, corps préfectoral). **Se produit ainsi un phénomène d'aspiration «vers le haut»**, qui touche les trois corps de la police nationale, de manière d'autant plus paradoxale qu'il n'a jamais été autant question de «professionnalisation» et de spécificités «métiers».

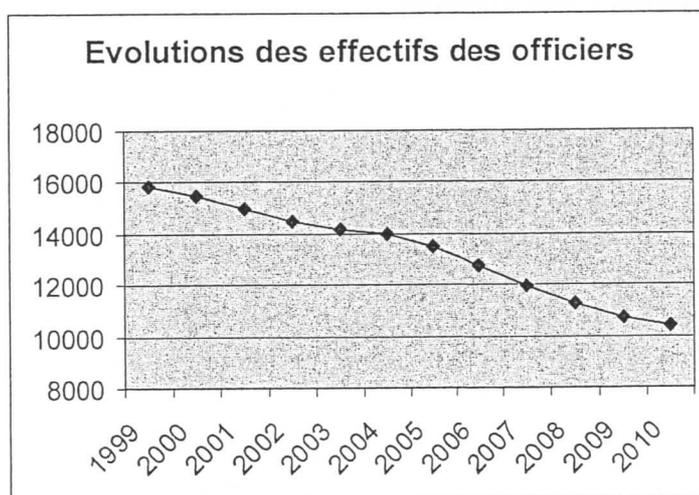
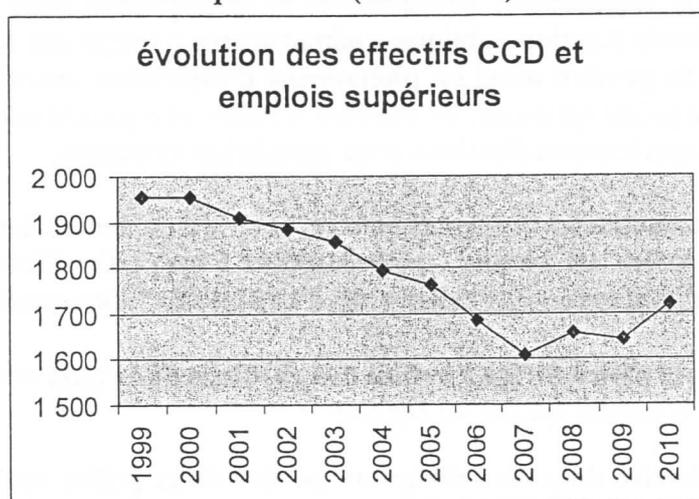
Il suffit de consulter les brochures établies pour le recrutement dans la police nationale («un métier, une carrière, un avenir»), pour constater à quel point l'institution a pré-intégré elle-même des ambiguïtés qui se signalent ainsi d'emblée aux futurs candidats :

- **«L'officier de police dirige l'action des gardiens de la paix** et est responsable de la sécurité sur le secteur qui lui est confié».
- **«Le commissaire de police dirige un service de la police nationale** et l'ensemble des personnels qui y sont affectés».

1.2. QUEL DEVENIR POUR LES METIERS ET L'ORGANISATION HIERARCHIQUE DE LA POLICE NATIONALE?

La réforme de 1995 a conduit à une forte réduction des effectifs des corps de commissaires et d'officiers comme l'illustrent les tableaux ci-dessous. Cette forte réduction des effectifs répondait à la fois à une volonté de recentrer ces deux corps sur des fonctions hiérarchiques et de management et à la nécessité de contenir la masse budgétaire liée à la revalorisation indiciaire et indemnitaire qui leur ont été consenties.

Tableaux de l'évolution des effectifs des deux corps au 31 décembre de chaque année (hors élèves)



Source mission sur données DRCPN

Cette réduction des effectifs de ces corps a induit une revalorisation des postes et a alimenté l'aspiration assez forte à la fusion dans le corps des officiers, l'effet en chaîne qui peut s'ensuivre au sein du corps d'encadrement et d'application sont donc des réalités puissantes et qui s'expliquent aisément.

1.2.1. Le corps des commissaires a-t-il perdu sa spécificité «métier» ?

Cette hypothèse a été envisagée fréquemment et ouvertement par des interlocuteurs de la mission. Comme l'a formulé un élève de l'ENSOP avec une certaine spontanéité: *«quitte à faire de l'administratif, autant être commissaire»*. Le commissaire serait devenu ainsi un pur gestionnaire, un «technicien» voire un «technocrate», par opposition aux officiers, en particulier ceux qui sont les plus expérimentés et les plus proches de la ligne hiérarchique. L'évolution des profils des candidats au concours de commissaire semble témoigner de cette direction nouvelle: ils sont très proches de ceux que l'on observe pour les autres grands concours (ENA, INET, mais surtout concours de la magistrature) et laissent supposer que la vocation pour les carrières plus spécifiques de « policier » est moins marquée et moins naturelle qu'elle ne l'était autrefois pour ce niveau de recrutement. L'univers si prégnant du cinéma et du téléfilm policiers accrédite d'ailleurs de plus en plus ouvertement cette présentation, le commissaire étant présenté fréquemment, et non sans une certaine nébulosité, comme une sorte d'«énarque» qui n'entend rien à l'opérationnel. Le terme logique d'un tel diagnostic, s'il était avéré, pourrait être la disparition pure et simple du corps des commissaires, ou sa transformation en corps administratif supérieur. L'une des organisations syndicales rencontrées va jusqu'à imaginer la création de grades de lieutenant-colonel et de colonel qui viendraient «coiffer» la hiérarchie strictement policière, en la distinguant clairement des emplois de gestion supérieurs.

Un des reproches souvent adressés au système actuel de recrutement des commissaires est celui de l'inexpérience de jeunes fonctionnaires frais émoulus de l'Université, qui trahissent leurs limites dans l'exercice de leurs premières responsabilités sur des circonscriptions difficiles. Le jugement n'est pas sur ce point unanimement partagé, mais il est fréquemment avancé. Il renvoie plus généralement à la question de la déflation du corps des commissaires et à celle de la politique d'affectation en sortie d'école, ainsi qu'au manque de volontaires pour certaines circonscriptions de sécurité publique. La réduction du nombre d'emplois de commissaires a ainsi fait disparaître des postes qui étaient considérés comme des postes d'apprentissage de début de carrière et qui sont aujourd'hui tenus par des officiers. C'est, il est vrai, une question aiguë qui se pose de manière souvent similaire dans la plupart des corps de la fonction publique, notamment chez les enseignants, où elle n'est pas sans impact sur l'intérêt public.

En l'absence d'un véritable référentiel «métiers», la mission a pu faire les constats suivants à travers ses entretiens :

- Cette évolution correspond à une réalité plus générale au sein de la fonction publique, où pour des raisons liées à la réforme de l'État dans ses phases successives, et surtout à la nécessaire maîtrise des budgets, les fonctions hiérarchiques tendent à se «techniciser». Mais **certaines décisions d'apparence gestionnaire ou technique** ont en réalité une dimension opérationnelle forte.
- Elle n'est pas en contradiction avec le développement d'une vocation plus affirmée pour les métiers de la police, qui forment bien un élément-clef du «service de l'État» et de ses valeurs, auxquelles souscrivent également la plupart des officiers, gradés et gardiens. La notion de « généraliste », perçue en réalité comme dévalorisante, est ici à manier avec précaution.

CONFIDENTIEL

- Elle n'est pas pleinement confirmée, notamment par les officiers eux-mêmes quand on s'entretient avec eux en groupe, dans un cadre plus informel. Ils sont à la fois soucieux d'affirmer leur propre fonction de commandement, de proximité et d'«exemplarité» - par référence au corps d'encadrement et d'application -, et conscients des exigences singulières du métier de commissaire. Pour celui-ci, les qualités requises sont selon eux : l'autorité, le leadership, la capacité d'impulsion, le sens de la stratégie, une certaine forme d'intelligence sociale, voire même une certaine forme de pouvoir «discrétionnaire» (sans connotation nécessairement péjorative). Le commissaire de police est celui qui a aussi pour charge difficile de «porter» les réformes décidées par l'autorité politique, notamment les plus contestées (réforme de la garde à vue). La dimension pluridisciplinaire, l'importance et la fréquence des sollicitations confèrent une responsabilité particulière au commissaire de police. L'idée d'un «glissement» du grade de commandant au grade de commissaire ne s'impose donc pas de manière si naturelle dans les esprits.
- Les différents interlocuteurs des commissaires (préfets, magistrats) identifient ceux-ci comme des partenaires irremplaçables sur le champ des compétences «métiers».
- La **mobilité et la disponibilité** sont perçues par beaucoup comme des contraintes, même si l'on cherche à s'en affranchir à tout le moins dans le discours.

Au total, le diagnostic est loin d'être tranché. D'un côté, le métier de commissaire est assez souvent considéré comme en «décrochage» par rapport à la pratique professionnelle du terrain ; de l'autre, c'est une fonction qui reste considérée et revendiquée comme un élément clef de la chaîne hiérarchique. Comme l'a exprimé avec franchise et simplicité un officier rencontré : l'exercice du pouvoir hiérarchique est un trait commun aux commissaires et aux officiers, « *mais quand on prend une décision, les conséquences ne sont pas les mêmes* ».

1.2.2. Assiste-t-on à un appauvrissement des carrières d'officiers ?

L'allongement de la durée des carrières, conjugué au rétrécissement des temps d'accès aux grades et à la mise en place d'un système de promotion *de facto* automatique chez les officiers, crée un sentiment de blocage et d'absence de perspectives chez ceux qui accèdent de plus en plus jeunes au grade de commandant et ont vocation à y demeurer de plus en plus longtemps. La pyramide du corps des officiers est une pyramide inversée. Pour ceux qui exercent les fonctions de commandant à l'emploi fonctionnel, dont la majorité a entre 45 et 50 ans, ce sentiment se double d'un besoin de reconnaissance qui est plus symbolique que matériel.

Le risque de dévalorisation du métier est réel, en raison de la confusion générale qui s'est introduite dans les carrières et les compétences. Les concepts de commandement, de transversalité, d'exemplarité ne suffisent pas à conforter l'identité d'un corps qui reste hétérogène par ses origines et sa culture professionnelle, et où l'on observe de fortes disparités selon les secteurs : une fois encore, l'exigence d'une reconnaissance spécifique pour les officiers paraît beaucoup plus limitée dans la police judiciaire, maîtrisée chez les CRS, marginale à la DCRI. C'est une question qui concerne de manière dominante la sécurité publique. Beaucoup d'officiers relèvent par ailleurs que la fusion entre les inspecteurs et les officiers de paix avait créé dès l'origine une certaine désorganisation du commandement qui a depuis laissé des traces.

Mais la question majeure, qui se pose avec acuité dans la perspective éventuelle d'une fusion des corps de commissaires et d'officiers est encore une fois celle de la mobilité. Le coût du passage au grade de commissaire en termes de vie personnelle et familiale est important, mais cette contrainte est aussi considérée par certains comme un moyen de sélection pertinent pour l'accès au corps supérieur. L'exigence de mobilité – fonctionnelle certainement, mais aussi géographique – est indispensable au bon fonctionnement de l'organisation policière. On peut penser qu'elle l'est tout autant pour des commandants à l'emploi fonctionnel âgés de 40 ou 45 ans, appelés désormais à poursuivre des carrières beaucoup plus longues que naguère. **C'est une question qui va donc bien au-delà des considérations sur la fusion des corps, et qui engage la politique de ressources humaines du ministère toute entière.**

Certains interlocuteurs ont fait remarquer à la mission, non sans raison, qu'il eût fallu d'emblée faire le lien entre l'évolution des circonscriptions territoriales et la déflation du corps des commissaires, si l'on entendait créer les conditions d'une meilleure gestion des postes à responsabilité.

1.3. LE PARALLELE AVEC LA GENDARMERIE : UN EFFET EN TROMPE L'ŒIL ?

La gendarmerie est une référence commune dans le débat sur la fusion des corps, littéralement «incontournable», mais en réalité fort ambiguë. C'est la raison pour laquelle beaucoup considèrent – certains avec inquiétude – qu'une fusion des corps de commissaires et d'officiers ne serait qu'un préalable logique à un rapprochement renforcé, voire une fusion entre les deux grandes forces de sécurité. La mission s'est, pour sa part, ouvertement et délibérément affranchie de ces considérations qui ajoutent à la confusion. Elle s'est en revanche intéressée au fonctionnement du système mis en œuvre dans la gendarmerie nationale, en conduisant, là encore, des entretiens assez libres avec des officiers de différents grades et de différentes origines.

La gendarmerie s'était elle-même interrogée, au début des années 2000, sur la logique des trois corps qui existait dans la police, mais elle avait décidé de conserver son organisation en deux corps dans le cadre de son rattachement au ministère de l'intérieur, en adoptant une solution classique de gestion des ressources humaines : accroissement des responsabilités confiées aux officiers – avec gonflement parallèle des effectifs; organisation de meilleures passerelles avec les sous-officiers.

La gendarmerie reste une organisation militaire, dépourvue de représentation et de culture syndicales, où les règles du jeu, non écrites comme écrites, sont claires et dans l'ensemble admises. 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).

Il s'agit donc d'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.

1.4. QUESTIONS SUR LES RECRUTEMENTS ET LES FORMATIONS

1.4.1. La problématique des écoles : ambiguïtés et contradictions

L'ENSP et l'ENSOP s'engagent dans le développement de formations techniques en commun, tout en conservant leur recrutement distinct. Mais les différences culturelles demeurent importantes, avec une forte crispation qui est sensible jusque dans le comportement des équipes de formation – comme la mission a pu le constater. Les formations plus généralistes délivrées à l'ENSOP tendent, à certains égards, à se rapprocher de celles qui sont dispensées à l'ENSP: culture de la performance, volonté affichée de professionnalisation, montée en puissance des formations au management. Cette prédominance du «tout-management» a pour effet inévitable de rétroagir sur le niveau de connaissances techniques. Les magistrats du parquet observent qu'elle n'est pas sans incidence sur la qualité des procédures judiciaires, les personnels du corps d'encadrement et d'application détenant la qualification d'officier de police judiciaire sont aujourd'hui plus nombreux et n'ont pas encore tous acquis une maîtrise fine de la procédure pénale, alors que la diminution des effectifs d'officiers et de commissaires a réduit dans certains services la capacité de contrôle interne sur les procédures et les relations avec le parquet.

Les deux écoles connaissent par ailleurs les mêmes difficultés en raison de la diversité de leur public : comment délivrer des formations communes à des élèves d'âge et d'expérience souvent très différents ? Comment concilier l'exigence d'un creuset commun, qui est la vocation même d'une école, et celle d'une certaine individualisation des parcours de formation ? Cette problématique est d'ailleurs partagée avec d'autres institutions de formation publique – notamment l'école nationale d'administration elle-même, qui doit traiter un public issu de trois concours différents avec des écarts d'âge souvent considérables.

A ces contraintes s'en ajoute une plus conséquente encore : celle de l'environnement global en matière de formations publiques. L'ENSP est engagée, comme toutes les grandes institutions de formation françaises, dans une mise en compétition européenne des systèmes de recrutement et de formation. Cette question des «formations diplômantes» mise en œuvre par le «processus de Bologne» met singulièrement au défi les écoles françaises qui ont été initialement conçues et organisées comme des mécaniques de sélection et de recrutement. Les liens développés avec l'Université dans le cadre des «pôles de recherche et d'enseignement supérieur» - les PRES (avec Paris II, en particulier, pour l'ENSP) - vont dans le même sens et créent les mêmes contraintes. Le modèle d'un corps de police unique dont les grades supérieurs seraient fournis exclusivement par la promotion interne (et de surcroît purement endogamique) entre directement en conflit avec cette évolution. C'est pourquoi la DGAFP, favorable par principe à la fusion des corps lorsqu'ils sont nombreux, horizontaux, de petite

taille et redondants, ne semble pas plaider pour la constitution d'un corps unique au sein de la police nationale, qu'elle juge contractuelle.

Par ailleurs, la forte réduction du nombre de postes offerts aux différentes voies d'accès accentue leur coût de fonctionnement par élève compte tenu de certains coûts de structure incompressibles ce qui alimente le débat sur un rapprochement des formations initiales des commissaires et des officiers. Ce phénomène de réduction du nombre d'élèves, même s'il est un peu accentué par la politique de réduction des effectifs de ces deux corps devrait encore durer de nombreuses années, dans la mesure où l'effet «rallongement de durée des carrières» freinera mécaniquement le besoin de nouvelles recrues.

1.4.2. La « voie d'accès professionnelle » plébiscitée

La voie d'accès professionnelle (VAP) fait l'objet, sinon d'un consensus – pour certains, minoritaires il est vrai, elle demeure un avancement au choix « amélioré » –, du moins d'une opinion généralement favorable. Elle produit en effet, en termes comparatifs, des résultats tout à fait appréciables au sein de l'ENSP, comme de l'ENSOP, où les élèves issus de la VAP ont de bons résultats, tant pendant leur scolarité que sur leurs premiers postes. Elle représente un compromis équilibré entre le concours interne et l'avancement au choix, en permettant à des fonctionnaires de police qui ne peuvent, pour des raisons personnelles, matérielles ou familiales, envisager sérieusement l'investissement du concours interne, d'obtenir un avancement dans le corps des commissaires dont la légitimité est peu contestée. L'âge limite est peut-être désormais trop bas (50 ans) et la composition des jurys mériterait sans doute d'être plus ouverte (magistrats, hauts fonctionnaires administratifs). Reste aussi en débat le bon niveau d'individualisation de la scolarité. Le contenu de la formation ainsi que sa durée mériteraient sans doute d'être sérieusement revus, pour des agents recrutés sur la base de leurs acquis professionnels à l'instar de la formation des officiers de gendarmerie qui se déroule sur une ou deux années en fonction du parcours antérieur des militaires et qui permet malgré la différence de durée, de conserver une bonne cohésion de promotion.

La mission a pu constater que le mécanisme de la VAP – qui reste encore numériquement limité – pourrait se révéler un facteur déterminant d'évolutions vertueuses dans la gestion des carrières et des potentiels de la police nationale que ce soit pour les corps des officiers ou celui des commissaires.

La requalification des officiers leur fait occuper des fonctions qui étaient précédemment tenues par des commissaires, ce qui contribue aussi à alimenter le débat sur la fusion des corps. La transformation de certains postes occupés aujourd'hui par des commandants à l'emploi fonctionnel en postes de commissaires pourrait être une voie permettant de répondre, au moins en partie, à cette aspiration à une progression de carrière, sous réserve bien entendu que l'aptitude des agents ait été confirmée et qu'ils acceptent les contraintes de mobilité et de disponibilité liées au statut de commissaire.

Afin de réaliser ce nouveau débouché, deux voies, entre autres, peuvent être envisagées. La première consisterait à modifier la répartition actuelle, par exemple pour les commissaires pour 40 postes – 20 concours externe, 8 concours interne, 10 VAP et 2 au choix – pour augmenter sensiblement la part de la VAP. Une autre voie pourrait être de renforcer le recrutement des commissaires, par exemple d'une dizaine de postes chaque année, afin de

CONFIDENTIEL

créer une nouvelle filière identifiée au profit des commandants fonctionnels occupant des postes de commissaires.

Cette progression du nombre de commissaires resterait limitée (10 postes par an, 100 postes en 10 ans), permettrait de répondre aux aspirations des officiers actuellement engagés sur des fonctions de commissaires et qui sont les plus motivés et pourrait favoriser un rééquilibrage de la nomenclature des commissaires que plusieurs interlocuteurs de la mission, y compris extérieurs à la police nationale (préfets et procureurs), ont donné le sentiment d'appeler de leurs vœux.

En termes budgétaires, la suppression équivalente de postes de commandants fonctionnels et une réflexion sur l'aménagement de la scolarité à l'ENSP sont, entre autres, de nature de permettre cette opération à coût quasi constant.

1.4.3. La question lancinante du recrutement externe

Elle est au cœur des discussions. Elle constitue un enjeu essentiel du débat sur la fusion des corps, notamment dans l'hypothèse d'une solution médiane (maintien de deux corps, mais établissement d'une filière unique de promotion). Il s'agit d'un enjeu éminemment symbolique, dans tous les sens du terme dans la mesure où le nombre de commissaires recrutés par la voie du concours externe est aujourd'hui de 20 par an – soit 50 % du recrutement total, contre 65 % naguère. **Sa disparition ne pourrait avoir, cela va de soi, qu'un impact fort peu significatif sur les débouchés du corps des officiers.** Elle constituerait en revanche un signal très clair en faveur de la promotion interne, qui deviendrait ainsi la seule voie d'accès aux grades supérieurs de la police nationale – sous la réserve de candidatures de fonctionnaires venant d'autres administrations. Les partisans d'un système «à l'anglaise» aménagé ou francisé prônent, en revanche, un recrutement externe au grade de lieutenant – pour certains, ce recrutement pourrait être, selon une variante, aménagé au grade de capitaine, ou pour d'autres même, dès le grade de gardien.

Les partisans d'un maintien du concours «étudiant» avancent des arguments de poids : le concours externe garantirait une certaine «fraîcheur» des recrutements, une ouverture sur la société et représenterait, dès la période de scolarité, un frein contre le développement d'une culture policière routinière, endogamique, peu propice à une saine déontologie ; il est la source majeure de féminisation du corps ; il positionne l'ENSP au niveau des grandes écoles de service public et garantit son attractivité auprès des étudiants à haut potentiel (sciences-po Paris, voire autres grandes écoles), dans un contexte de compétition européenne accrue.

En réponse à ces objections, l'hypothèse d'un système inspiré de la gendarmerie – avec gestion du corps des officiers «à deux vitesses», en Y, selon la logique du repérage des hauts potentiels – est souvent avancée. Mais elle pose le problème de son acceptabilité sociale, de sa crédibilité aux yeux de candidats à haut potentiel venus de l'université qui pourraient redouter une carrière beaucoup trop longue avant l'accès aux responsabilités supérieures. On peut s'interroger surtout sur sa faisabilité réelle dans un univers de culture non militaire et fortement syndicalisé.

CONFIDENTIEL

2 - ÉVOLUTION DES CORPS DE COMMISSAIRES ET D'OFFICIERS DE LA POLICE NATIONALE : LES SCENARI ET HYPOTHESES EXAMINEES PAR LA MISSION

2.1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

| Les risques et les contraintes | Les opportunités |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Climat difficile dans la police nationale (réticences vis-à-vis de la politique de réduction des effectifs liée à la RGPP, sentiment général d'une diminution des moyens, besoin de reconnaissance).• Pressions syndicales fortes et contradictoires, liées à ce climat.• Allongement de la durée des carrières et engorgement des grades terminaux, lié à l'accélération des passages de grade et au report des départs en retraite.• Cloisonnement et fonctionnement en tuyaux d'orgue (hétérogénéité de la RH et des déroulements de carrière selon les filières, déséquilibres dans les taux d'encadrement et dans le fonctionnement de la mobilité...)• Confusion entre le grade et la fonction qui entretient le malaise chez les officiers. Insuffisante déflation du corps des officiers au regard des besoins de l'institution (le protocole a sous-estimé les volumes de déflation nécessaires, qui de toute façon ne sont pas atteints)• La réforme corps et carrières de 1995 n'a pas encore produit tous ses effets ni été totalement assimilée par le corps des officiers. Cela se traduit par la confusion grade/fonction et par une aspiration au commandement née des appellations militaires. La réforme n'a pas encore permis l'homogénéisation d'un corps marqué par une certaine différence de culture entre anciens inspecteurs, anciens officiers de paix et officiers entrés comme lieutenants. Le corps n'est d'ailleurs pas unanime sur la nécessité d'une fusion ; | <ul style="list-style-type: none">• Nécessité d'une réflexion sur les carrières, la formation, les compétences, le périmètre des fonctions, la nature exacte des métiers, la nomenclature des postes.• Contexte général propice à cette réflexion dans la fonction publique (DGAFP).• Succès avéré de nouveaux modes de sélection comme la VAP, plébiscitée par les personnels et la hiérarchie. |

| Les risques et les contraintes | Les opportunités |
|--|------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • La déflation des corps, élaborée selon une logique principalement comptable (les augmentations salariales ont été compensées par une diminution des effectifs), ne correspond pas nécessairement aux besoins fonctionnels de l'institution police, qui pourrait en réalité manquer de cadres supérieurs pour couvrir ses besoins pour les fonctions hiérarchiques. | |

Cinq éléments sont également à prendre en compte :

- La perspective d'une fusion des corps peut cristalliser les craintes d'une fusion, à terme, de la police et de la gendarmerie, et provoquer une réaction de rejet *a priori* chez les gendarmes voire chez certains policiers opposés à une telle évolution.
- Les tensions sur le budget de la police et la contrainte budgétaire globale imposent de mener une réforme à coût quasi stable. Une hausse des rémunérations individuelles (ou qui seraient liées à des promotions de grade ou d'indice) devrait être compensée par des réductions d'effectifs, ou par des redéploiements de crédits au sein du programme police au préjudice du fonctionnement et surtout de l'équipement. Le risque est important qu'une hausse de la masse salariale du programme police se traduise par une diminution au moins équivalente des crédits de fonctionnement du programme dès la prochaine loi de finances.
- La gestion d'une période transitoire peut être plus ou moins complexe et coûteuse selon le dispositif retenu.
- Il peut y avoir effet de contagion ou de mimétisme dans le reste de la fonction publique. Ainsi, au sein du ministère de l'intérieur, la hiérarchie gendarmerie a clairement indiqué que s'agissant des questions d'effectifs et de répartition entre les corps, toute évolution des équilibres actuels au sein de l'une des deux forces aurait pour conséquence inévitable une demande reconventionnelle de la part de l'autre.
- Enfin, doit toujours être prise en compte la spécificité de certains métiers ou « spécialités » qui vient percuter la question plus générale des corps et des grades.

2.1.1.1. Premier scénario : maintien de deux corps distincts

Hypothèse 1 : Statu quo total

| Avantages | Inconvénients |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • stabilité du dispositif, sans exclusion de revoir certains dispositifs de fonctionnement pour essayer de désengorger les grades sommitaux des deux corps. • possibilité, également, de restructurer l'ENSP dans l'optique du processus de Bologne (développement d'un pilier universitaire et de recherche, internationalisation accrue des études). | <ul style="list-style-type: none"> • socialement peu acceptable en cristallisant les tensions entre grades ; risque subséquent de coût (compensations financières à accorder aux officiers pour maintenir la paix sociale) ; • laisse en l'état les difficultés très réelles de gestion des corps |

Hypothèse 2 : Maintien de la logique du dispositif actuel, mais avec un renforcement significatif de la VAP

| Avantages | Inconvénients |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • consensus : le dispositif VAP est plébiscité par presque tous les interlocuteurs de la mission ; • la réforme est assez simple à mettre en œuvre (révision des quotas + suppression de la limite d'âge + réaménagement du jury de sélection + adaptation de la formation en école - contenu et durée - en fonction des profils de recrutement) ; • élargissement des possibilités de promotion parmi les officiers sur la base des acquis professionnels • la démarche est également transposable au CEA dans l'hypothèse d'une demande reconventionnelle de reconnaissance de la part des syndicats concernés ; • La réforme peut se faire à coût quasi stable. | <ul style="list-style-type: none"> • n'apporte qu'une réponse partielle aux difficultés de gestion des corps en raison du faible nombre de postes disponibles ; • si l'on doit réduire encore le nombre de postes au concours externe, c'est sa légitimité même qui est remise en question. |

Questions à approfondir:

- le volume des recrutements au grade de commissaire (env. 40 par an dont la moitié d'externes), qui limite les possibilités d'évolution du corps des officiers, même si on augmente le quota VAP (nécessité d'une réflexion sur l'augmentation du nombre de commissaires pour permettre à l'augmentation des quotas VAP de jouer son plein effet)
- Aménager les modalités de la VAP selon le profil officier : conserver le mode de sélection actuel (en élargissant le jury) pour les capitaines et commandants de moins de 50 ans et créer un nouveau mode de sélection pour les plus de 50 ans qui tiennent compte des postes à responsabilité occupés (postes de chefs de service) et du grade (commandant à l'emploi fonctionnel) ;
- la perspective d'une meilleure adaptation de la formation (durée et contenu) à l'ENSP pour atténuer les obstacles financiers et familiaux que peuvent rencontrer des candidatures internes. Peut s'accorder avec l'éventualité (voir supra) d'une modernisation de l'ENSP, en liaison avec le processus de Bologne.
- la nécessité de mieux accompagner les promotions de grade et/ou les prises de fonctions supérieures par une formation adaptée, notamment pour l'accès aux grades sommitaux, tant pour les officiers que pour les commissaires.
- l'éventualité d'un rétablissement du grade de commissaire principal, pour fluidifier les carrières tant pour les externes que pour les commissaires issus de la VAP.

Hypothèse 3 : Évolution du dispositif actuel par suppression du concours externe

| Avantages | Inconvénients |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • rend impossible l'affectation directe en poste d'autorité de personnes jeunes et sans expérience du terrain, et répond à l'argument des organisations syndicales sur la légitimité du chef qui serait liée à l'expérience ; • ouvre une vingtaine de postes supplémentaires à la promotion interne (dans le flux de recrutement actuel). | <ul style="list-style-type: none"> • perte d'une certaine capacité d'innovation naturelle, de remise en cause des habitudes et des modèles établis, grâce à l'introduction de jeunes diplômés à haut potentiel ; • risque de tarissement d'une voie essentielle pour la féminisation ou la diversification sociale et culturelle de l'encadrement de la police nationale ; • risque de perte d'attractivité à l'égard des plus hauts potentiels, qui ne voudront pas se reporter sur des concours de niveau moindre ; • risque de décrochage par rapport aux systèmes d'excellence européens (processus de Bologne, Licence, Maîtrise, Doctorat) ; • perte de crédit possible du corps des commissaires vis-à-vis des autres corps de catégorie supérieure de la fonction publique (corps ENA/ENM) ; • le nombre de postes libérés (une vingtaine) est de surcroît insuffisant pour fluidifier réellement les déroulements de carrière • la suppression du concours externe bloquerait les « parcours rapides » de jeunes officiers ou gardiens qui passent actuellement le concours externe pendant leur temps d'école, voire après 1 ou 2 ans de service ; • risque d'une demande similaire du CEA vis-à-vis des officiers, puisque le problème est analogue sur des postes tenus par de jeunes officiers face à des gradés expérimentés. |

CONFIDENTIEL

Question à approfondir:

Dans quelle mesure les risques qui pèsent sur la féminisation, ou dans une moindre proportion sur la diversité sociale ou culturelle, pourraient être traités et limités par une meilleure prospection du vivier, des candidats susceptibles de passer le concours interne (en encourageant plus vigoureusement, par exemple, les candidatures féminines et par une compensation des pertes financières parfois particulièrement importantes qui peuvent être subies au cours de la scolarité et lors des premières années dans le nouveau corps) ?

CONFIDENTIEL

Hypothèse 4 : Évolution du système actuel par création de grades supplémentaires chez les officiers et maintien du corps des commissaires

Dans cette hypothèse, on procéderait à la création de grades de lieutenant-colonel et de colonel de police, réservés à des postes exigeant une forte capacité de commandement (dispositif mieux adapté en sécurité publique et CRS), et l'on maintiendrait un corps de commissaires au format réduit et spécialisé sur la gestion (proche des administrateurs civils). Une variante de cette hypothèse serait de créer ces deux grades supplémentaires avec des appellations spécifiques pour éviter la confusion avec les grades militaires.

| Avantages | Inconvénients |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• crée des perspectives de progression de carrière pour les officiers, en répondant à l'argument des organisations syndicales sur la légitimité du chef liée à l'expérience, et sans remettre en cause l'existence du corps des commissaires;• pourrait être d'un coût limité si ces postes se substituent à des postes de commissaires. | <ul style="list-style-type: none">• spécialiserait les commissaires sur des fonctions de gestion et de direction qui leur feraient perdre toute spécificité et légitimité par rapport aux corps ENA ; risque d'altération du métier de policier et à terme disparition pure et simple du corps ;• limiterait les postes de promotion aux grades sommitaux• ne crée pas d'appel d'air réel si cette réforme est réalisée à enveloppe budgétaire stable ;• risque de crispation du côté des militaires (gendarmerie et armée) par la création de grades de colonel et lieutenant-colonel annonçant une fusion possible ; et donc risque de brouillage du débat ;• rejet attendu d'une part importante des organisations syndicales (officiers inclus). |

Question à approfondir:

L'accès aux emplois supérieurs (contrôleurs et inspecteurs généraux, directeurs des services actifs) se ferait-il à partir du vivier des commissaires ou de celui des colonels ?

CONFIDENTIEL

2.1.2. Second scénario : fusion des corps de commissaires et d'officiers

Hypothèse 5 : positionnement des grades de commissaires par analogie avec ceux de lieutenant-colonel et colonel dans la gendarmerie (fusion complète des deux corps) – ce qui impliquerait d'avoir été lieutenant, puis capitaine, puis commandant avant d'être promu commissaire.

| Avantages | Inconvénients |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• parallélisme avec la gendarmerie ;• accès exclusif au grade de commissaire par des personnes expérimentées ;• donne des perspectives de carrière sur 40 ans aux officiers, répondant ainsi à l'allongement de la durée des carrières. | <ul style="list-style-type: none">• comment limiter les effets classiques d'un recrutement uniquement professionnel : népotisme, favoritisme politique ou syndical, jeu des réseaux, effet, plus simple et mécanique encore, du « tour de bête » ?• globalement mêmes inconvénients que scénario H2 ;• période transitoire longue à gérer pour absorber le « stock » des jeunes commissaires ;• rend l'accès au grade de commissaire hypothétique pour le CEA sauf à passer le concours d'officiers très jeune ;• le ratio promu / promouvables peut conduire à une inflation du grade de commissaire et donc à un dérapage de la masse salariale ;• absence de sang neuf au grade de commissaire ;• rejet de la réforme par la majorité des commissaires (et la totalité de leurs syndicats) qui risque d'entraîner des tensions dans les services de police ;• risque par ailleurs de cristalliser les tensions entre le CEA et le corps supérieur, placés en « face à face » (alors qu'actuellement il semble que le corps des commissaires soit perçu comme un arbitre naturel des conflits qui surgissent) ; |

CONFIDENTIEL

| Avantages | Inconvénients |
|-----------|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Opposition forte des gendarmes (hiérarchie et terrain) à la fois en raison de la rupture de l'équilibre entre les corps officiers de chacune des deux forces et du fait que la gendarmerie considère que la fusion commissaires-officiers est l'antichambre de la fusion police gendarmerie ;• réactions possibles des élus face à la disparition des jeunes cadres de la police nationale. |

CONFIDENTIEL

Hypothèse 6 : Positionnement du grade de commissaire en tuilage avec les grades d'officiers - avec possibilité d'accès rapide (voie rapide) au grade de commissaire par concours interne, après quelques années seulement au grade de lieutenant, et accès également au grade par la VAP ou le choix pour les commandants (voie lente de promotion plus classique). Dispositif analogue à celui des inspecteurs et inspecteurs principaux des douanes

| Avantages | Inconvénients |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • satisfait la revendication des organisations syndicales d'officiers sur la légitimité liée à l'expérience ; • meilleure adéquation des postes avec les compétences (pas de jeune commissaire inexpérimenté sur une circonscription type Mulhouse ou Creil); • permet de faire le tri entre ceux qui ont la volonté et le potentiel d'occuper des postes de direction (autrement dit le «flux» récent d'entrée dans le corps des officiers) et ceux qui ont vocation à rester à des niveaux correspondant au mieux à du A («stock» des anciens inspecteurs dont certains revendiquent d'avoir passé un concours de catégorie B pour occuper des responsabilités de niveau catégorie B) ; • doit permettre de résoudre la question des deux écoles : une école pour la formation initiale (niveau lieutenant actuel) et une pour la formation « supérieure », sélective pour la suite de la carrière. | <ul style="list-style-type: none"> • Risque de désaffection des hauts potentiels plus intéressés par les concours A+ ; perte de crédit par rapport aux corps ENA et ENM • la distinction entre agents à potentiel et « les autres » risque de créer des tensions internes au corps : l'existence conjuguée de deux voies («rapide» et «lente») pourrait être difficilement acceptée par la culture policière, et nourrirait de nouvelles frustrations peut-être plus aiguës; • ne répond pas à la confusion entre grade et fonction; • compte tenu de l'allongement des carrières et de l'insuffisante déflation des corps, cette réforme ne pourrait concerner, dans un premier temps, qu'un nombre réduit de personnels ; • tensions sociales à prévoir pour les effectifs de capitaines et commandants peu mobiles et à moindre potentiel, qui resteront bloqués à l'échelon sommital de leur grade ; • insatisfaction des CEA et risque de surenchère sur la fin de carrière. • comme pour H5 plus haut, mais à un moindre degré, risque d'affaiblissement des hauts potentiels sous l'influence de la culture maison ; |

Questions à approfondir :

Fixer une limite d'âge pour passer le concours (comme pour l'école de guerre) peut également permettre de distinguer au sein du corps actuel des officiers ceux qui sont « à potentiel » (les bac +5 entrés récemment) et les autres. La démarche pourrait être cohérente aussi avec la refonte d'une pyramide dans le bon sens (avec accès aux grades supérieurs en fonction des seuls besoins fonctionnels, donc en déflétant encore plus le corps fusionné).

2.1.3. Autres scénarii ou hypothèses

Les deux scénarii ci-dessous ont été évoqués par certains interlocuteurs et sont exposés afin de présenter le spectre des possibles, mais ils ont semblé trop complexes à mettre en œuvre par la mission.

- **Fusion des trois corps dans un seul corps** : ce scénario radical présente l'avantage théorique de l'unité du processus de carrière, mais aurait des effets pervers assez évidents - difficulté de faire émerger les hauts potentiels, qui disparaîtraient de surcroît du recrutement ; risque décuplé de népotisme ; pas d'aération et risques de dérives déontologiques.

- **Modification de la ligne de partage entre le CEA et le corps de commandement et de direction** : par regroupement des grades de lieutenant et de capitaine, comme niveau intermédiaire entre le CEA et le corps de direction, qui serait accessible après concours interne sélectionnant hauts ou très hauts potentiels. Un tel scénario, défendable en lui-même, permettrait de clarifier le rôle singulier des lieutenants et des capitaines, mais provoquerait un tollé syndical en brisant l'unité du corps des officiers.

2.2. Quelques points supplémentaires à vérifier ou approfondir

- **La recreation éventuelle du grade de commissaire principal** : le déroulement de carrière dans le corps / grade de commissaire rend souhaitable la recreation du grade de commissaire principal. En effet, un commandant à l'emploi fonctionnel n'a presque rien à gagner à être intégré dans le corps des commissaires. Par ailleurs, la recreation d'un tel grade peut faciliter la gestion des emplois en revalorisant les mutations.
- **La fusion éventuelle des grades de lieutenant et de capitaine en raison de l'automatisme du passage de grade** : la fusion des grades de lieutenant et de capitaine, demandée par certaines organisations syndicales, compte tenu de l'automatisme du passage de grade, pourrait être l'occasion de revenir sur ces appellations (et de reprendre un terme générique d'«officier» ou «inspecteur»...). Elle permettrait aussi de marquer le «saut» professionnel entre des fonctions où le management n'est pas dominant et celles qui supposent la direction réelle d'un service, même petit. Elle pourrait être mal perçue dans la sphère militaire, car même si le passage de grade y est souvent aussi quasi automatique, ces grades correspondent à des fonctions et des missions bien différenciées et rendrait inévitable le changement de ces appellations. La fusion de ces grades pourrait aussi poser des difficultés dans les unités comme les CRS où l'emploi est bien différencié par le grade.
- **Ou au contraire revenir sur l'automatisme du franchissement de grade lieutenant – capitaine** ce qui permettrait de redonner un peu de contenu à la carrière des officiers.

CONFIDENTIEL

- **Pour les emplois de contrôleur général et d'inspecteur général** : si l'on envisageait la transformation des emplois en grades, il faudrait adopter un système analogue à celui des postes de sous-directeur et directeur de la filière administrative. L'accès au grade de contrôleur général ou d'inspecteur général pourrait être lié au fait d'avoir occupé ces emplois pendant un certain nombre d'années.
- Le niveau de formation initial pour présenter le concours externe, les modalités particulières comme la classe préparatoire intégrée qui vise aussi à encourager la diversité sociale et culturelle du recrutement, la durée et le contenu des formations initiales et en cours de carrière, leur adaptation en fonction des parcours de carrière antérieurs, notamment pour les accès VAP, devront être revisités dans les différentes hypothèses examinées.

CONCLUSION

En conclusion, la mission entend souligner une dimension fondamentale du sujet, qui lui paraît peu contestable : la difficulté d'introduire des réformes quelque peu opérantes ou significatives dans le contexte d'une gestion des ressources humaines qui reste **fortement segmentée**, dans un raisonnement qui de surcroît s'exerce **à coût constant**. Si elle était décidée, la fusion du corps des commissaires et du corps des officiers serait une fusion verticale, donc sans précédent pour deux corps de catégories A+ et A, et non une fusion horizontale entre corps d'une même catégorie - contrairement à la logique la plus couramment observée en ce domaine au sein de la fonction publique. Ses incidences seraient donc d'une toute autre nature que des dispositifs classiques de «RGPP», conçus avant tout en termes de simplification et d'économies d'échelle. Elles seraient essentiellement **politiques et symboliques** au regard de la satisfaction collective - indéniable, mais combien illusoire et fugitive - que la fusion serait susceptible d'apporter au corps riche, diversifié et engagé pour le service de l'État que représente le corps des officiers.

Il faut être conscient, en revanche, qu'une telle réforme ne résoudrait en elle-même aucune des difficultés majeures que rencontre actuellement la police nationale dans la gestion de ses personnels. Ce point est particulièrement évident si l'on considère la pyramide des âges et les échelonnements indiciaires, au terme d'une période marquée par une forte progression des rémunérations dans la police nationale. Le « tuilage » des indices de traitement et des rémunérations (primes incluses) est désormais si étendu que les marges de manœuvre - au-delà du facteur symbolique ou de reconnaissance professionnelle - sont en l'état presque nulles.

Au regard de ces considérations, la fusion des deux corps pourrait apparaître rapidement comme un leurre, source de nouvelles frustrations et amertumes pour les officiers. La fusion ne pourrait de surcroît recueillir le même consensus que la réforme de 1995, lorsqu'on était passé de cinq à trois corps. L'axe de décision doit donc porter sur l'intérêt réel, l'opportunité et les inconvénients possibles d'une telle réforme.

En fonction de ces considérations, la mission propose de maintenir deux corps distincts en poussant pleinement la logique engagée avec la voie d'accès professionnel, dans l'axe défini selon les termes de l'hypothèse n° 2. La suppression du concours externe doit être écartée : elle présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. En termes de perspectives nouvelles de carrière pour les officiers, son impact serait de surcroît insignifiant. Il est donc préférable de mettre l'accent avec force sur la valorisation d'un dispositif qui complète de manière intéressante les voies traditionnelles et reconnues du concours externe et du concours interne. Il ne s'agit pas d'une solution *a minima*, mais d'une première étape dans un cycle de réponses adaptées à des données démographiques et institutionnelles nouvelles.

La mission considère que la police nationale est confrontée à une situation difficile, en raison de la conjonction d'une évolution qui lui est propre depuis quinze ans (déflation des effectifs d'encadrement en contrepartie d'une revalorisation des rémunérations et d'une accélération des carrières) et d'un phénomène qui touche l'ensemble de la société : l'allongement très marqué de la vie active. Pour des raisons qui renvoient à ses nombreuses spécificités, elle subit ces pressions contradictoires d'une manière particulièrement aiguë.

CONFIDENTIEL

Les vraies solutions – durables, acceptables, rationnelles – passent par une modernisation et une homogénéisation de la gestion des ressources humaines. Des améliorations **directes et immédiates** peuvent être apportées par un assouplissement et une dynamisation des procédures originales qui ont déjà été esquissées en matière de promotion interne. Il est clair qu'il faudra, à cette fin, un redéploiement minimal de moyens budgétaires. L'argument vaut plus encore si l'on entend ouvrir des perspectives concrètes à une génération de commandants, bloqués à l'emploi fonctionnel, qui bute directement sur la question du « tuilage » des rémunérations et des carrières. Il n'est pas exclu qu'il soit également nécessaire de reconsidérer le processus de déflation de l'encadrement tel qu'il est encore actuellement à l'œuvre. En ce domaine comme dans d'autres, le « sens de l'Histoire » reste une invocation fragile et aléatoire face à des réalités nouvelles qui s'imposent à l'ensemble de l'action publique.

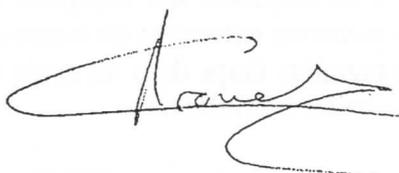
Arnaud TEYSSIER
Inspecteur général de l'administration



Philippe DEBROSSE
Inspecteur général de l'administration



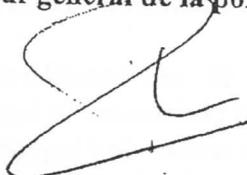
Ariane CRONEL
Inspectrice de l'administration



Jérôme LEONNET
Inspecteur général de la police nationale



Marc BAUDET
Contrôleur général de la police nationale



Jacques-Olivier BUCZEK
Commandant de police



CONFIDENTIEL

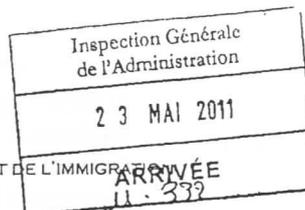
ANNEXE

LETTRE DE MISSION



LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION



Le Ministre

Paris, le 20 MAI 2011
Réf. : CAB/EB/LM N°116.

NOTE

à

Monsieur le chef de corps de l'inspection générale de l'Administration
Monsieur le Directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale
Pour attribution

M. le Préfet, Directeur du cabinet

M. le Préfet, Secrétaire Général

M. le Préfet de Police

M. le Préfet, Directeur Général de la Police Nationale

Pour information

OBJET: Mission d'étude sur l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la police nationale.

Dans le cadre de la RGPP et suite à la lettre de mission du DGPN en date du 27 juillet 2010, un rapprochement des formations des deux corps de catégorie A de la police nationale, le corps de conception et de direction et le corps de commandement a été initié.

Le 15 décembre 2010 un rapport d'étude de faisabilité et d'impact sur l'hypothèse d'un transfert du dispositif de formation initiale et continue des officiers de l'ENSOP à L'ENSP a été remis à mon prédécesseur.

Ce rapport était présenté à la parité syndicale le 9 mai 2011.

Suite à ce rapport, la question a été posée des perspectives relatives à une éventuelle fusion des corps des commissaires et des officiers de la police nationale. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible qui doit être abordé de manière dépassionnée, en ayant à l'esprit aussi bien l'histoire de l'institution police, son évolution récente, que l'ensemble des enjeux et contraintes liés à la modernisation des corps d'encadrement.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

CONFIDENTIEL

C'est pourquoi je souhaite que vous meniez une réflexion sur l'intérêt que pourrait présenter une telle perspective pour la police nationale. Vous étudierez la pertinence de ce projet en termes de cohérence hiérarchique, d'apport pour le service public et d'accomplissement des missions.

Vous veillerez à consulter le plus largement, non seulement les partenaires et représentants de l'institution, mais également les correspondants interministériels susceptibles d'orienter la réflexion, au premier rang desquels la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Vous constituerez un groupe de travail comprenant des policiers et éventuellement des experts extérieurs spécialisés en sociologie des organisations.

Vous vous attacherez également à présenter une synthèse des exemples étrangers qui vous paraîtraient les plus appropriés, notamment au sein de l'union européenne.

Vous me ferez part de vos conclusions avant la fin du second semestre de cette année.



Claude GUÉANT