



POLICE ET GENDARMERIE NATIONALES : DEPENSES DE REMUNERATION ET TEMPS DE TRAVAIL

Rapport public thématique

Mars 2013

Sommaire

Introduction	9
---------------------------	----------

Chapitre I - L'augmentation rapide des dépenses de rémunération.....	15
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

I - La baisse des effectifs.....	15
-----------------------------------------	-----------

A - La police nationale	16
-------------------------------	----

B - La gendarmerie nationale	25
------------------------------------	----

II - L'accumulation des mesures catégorielles	30
------------------------------------------------------------	-----------

A - Dans la police nationale	31
------------------------------------	----

B - Dans la gendarmerie nationale.....	32
----------------------------------------	----

III - Le déséquilibre des facteurs d'évolution de la masse salariale.....	34
----------------------------------------------------------------------------------	-----------

A - Dans la police nationale.....	34
-----------------------------------	----

B - Dans la gendarmerie nationale.....	35
----------------------------------------	----

IV - Les insuffisances de la gestion des dépenses	38
----------------------------------------------------------------	-----------

A - Dans la police : une tendance au dépassement des crédits votés	38
--------------------------------------------------------------------------	----

B - Dans la gendarmerie : une contrainte plus forte sur les emplois que sur les crédits de personnel.....	40
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

C - La nécessité de renforcer les capacités de prévision et de suivi.....	43
---------------------------------------------------------------------------	----

D - Les limites du contrôle a priori exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).....	49
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

V - La comparaison avec le reste de la fonction publique de l'État.....	52
--------------------------------------------------------------------------------	-----------

Chapitre II - Le temps de travail.....	57
-----------------------------------------------	-----------

I - Des systèmes d'organisation fondamentalement différents.....	58
-------------------------------------------------------------------------	-----------

A - Le régime de travail des policiers.....	58
---------------------------------------------	----

B - Le régime de travail des gendarmes	68
----------------------------------------------	----

II - Les problèmes spécifiques de la gestion du temps de travail dans la police nationale	73
A - L'accumulation persistante des heures non récupérées	73
B - Différents modes de gestion selon les directions d'emploi ou les services territoriaux.....	78
C - Le contournement du système	80
D - Le rôle des différents acteurs.....	82
Chapitre III La parité des rémunérations : un objectif non pertinent.....	93
I - Des différences irréductibles entre les deux forces	93
A - Le statut des personnels.....	94
B - L'organisation des services.....	94
C - La correspondance conventionnelle des grades.....	95
II - Des harmonisations nécessairement inachevées et coûteuses	97
A - Des grilles indiciaires partiellement convergentes	97
B - Des déroulements de carrière statutairement différents : l'exemple des officiers.....	100
C - Des régimes indemnitaires adaptés à des besoins distincts	102
Conclusion générale.....	107
Récapitulatif des recommandations.....	111
Glossaire	113
Annexes.....	115

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, MM. Pichon, Descheemaeker, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Devaux, Duret, Ganser, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Mme Françoise Saliou, M. Barbé, Mme Darragon, MM. Vachia, Vivet, Davy de Virville, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Monique Saliou, Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Viola, Boudy, Migus, Mme Latare, M. de la Guéronnière, Mme Pittet, MM. Senhaji, Dors, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

en sa présentation, M. Bayle, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Martin (Christian), conseiller maître, rapporteur devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Ganser, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Miller, avocat général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 12 mars 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 8 novembre 2012, par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Hespel, président de chambre maintenu, Vachia, Hayez, Uguen, Prat, Geoffroy, conseillers maîtres, et Jouanneau, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Martin (Christian), conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. Ganser, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 4 décembre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Parvenir à stabiliser les dépenses de l'État en valeur, hors charges d'intérêts et contributions de l'État en tant qu'employeur au régime de pension des fonctionnaires (compte d'affectation spéciale (CAS) *pensions*), conformément à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques, suppose d'encadrer étroitement l'évolution de la masse salariale qui en représente près du tiers.

Sauf à courir le risque de faire échouer la stratégie d'ensemble, les services dotés d'effectifs importants, tels que la police et la gendarmerie nationales (240 000 agents), ne peuvent être exonérés de cette contrainte. Ensemble, les deux forces de sécurité représentent environ 11,6 % (soit 14,5 Md€ en 2011) du total des dépenses de rémunération d'activité (traitement principal et indemnités), hors cotisations et prestations sociales, des agents de l'État.

Or, de 2006 à 2011, ces dépenses ont augmenté de 10,5 % dans la police nationale et de 5,1 % dans la gendarmerie nationale au lieu de 4,2 % pour l'ensemble de la fonction publique de l'État¹. Malgré la suppression de sept mille emplois dans les deux forces de sécurité, la progression relativement soutenue de la masse salariale s'est poursuivie en raison de l'adoption de mesures catégorielles, nombreuses et conséquentes, en faveur de leurs personnels.

Le présent rapport a pour objet d'analyser cette évolution des rémunérations des personnels de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que du temps de travail auxquelles elles correspondent.

Au cours de la même période, la gendarmerie nationale, déjà placée depuis 2002 pour son emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur, a été rattachée organiquement au ministère de l'intérieur par la loi du 3 août 2009 et incluse dans son administration par un décret du 23 décembre 2009.

Afin de mieux faire accepter cette réforme par les personnels concernés et d'apaiser leurs éventuelles inquiétudes, des travaux ont été menés par la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) pour comparer les systèmes de rémunération et de déroulement de carrière des policiers et des gendarmes.

¹ A périmètre constant, c'est-à-dire déduction faite des transferts de personnels vers des opérateurs de l'État (Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, exercice 2011*. Mai 2012).

En 2008, un rapport conjoint intitulé « *Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* » a conclu que, même si les policiers et les gendarmes sont soumis à des statuts différents, qui emportent des conséquences importantes sur les conditions d'exercice de leurs activités, notamment l'organisation de leur temps de travail, leurs rémunérations pouvaient être de même niveau et leurs déroulements de carrière globalement voisins sous réserve que soient appliquées certaines mesures d'harmonisation.

Par la suite, la recherche de la parité des rémunérations entre les policiers et les gendarmes est devenue un objectif ministériel, réaffirmé lors de l'actualisation en 2010 du rapport de 2008. Les mesures d'harmonisation mises en œuvre n'ont pas manqué d'entraîner un surcroît de dépenses. Tel est le constat que le présent rapport de la Cour s'attache à développer.

La Cour n'a pas traité de façon spécifique, dans ses précédents rapports, le sujet des rémunérations des personnels de la police et de la gendarmerie. Elle l'a, toutefois, régulièrement abordé dans le cadre des travaux préparatoires du rapport annuel de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (RRGB), avec l'analyse de l'exécution des crédits du programme 152 *Gendarmerie nationale* et du programme 176 *Police nationale*, qui constituent ensemble la mission *Sécurité*.

Le présent rapport se situe aussi dans le prolongement des travaux de la Cour ayant conduit au rapport sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État » remis en 2010 au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

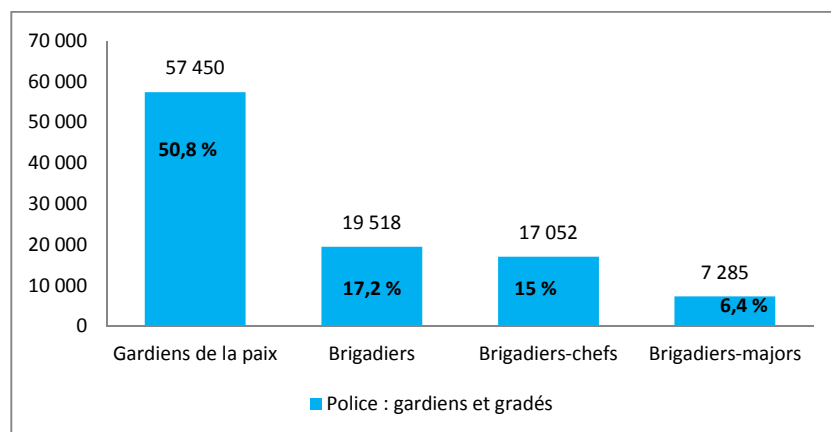
Sont tout d'abord étudiés les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale de la police et de la gendarmerie nationales (chapitre I) afin d'identifier les voies d'une maîtrise plus compatible avec les objectifs de réduction des dépenses publiques.

Sont ensuite analysés les systèmes d'organisation du temps de travail au sein des deux forces (chapitre II), particulièrement celui appliqué dans la police, fondé sur la compensation de la pénibilité des horaires et la récupération des services supplémentaires par l'octroi de jours de repos.

Enfin, le rapport examine le degré d'atteinte de l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes (chapitre III), tel qu'il ressort des grilles indiciaires, des régimes indemnitaires et des mécanismes de déroulement de carrière propres à chacune des deux forces.

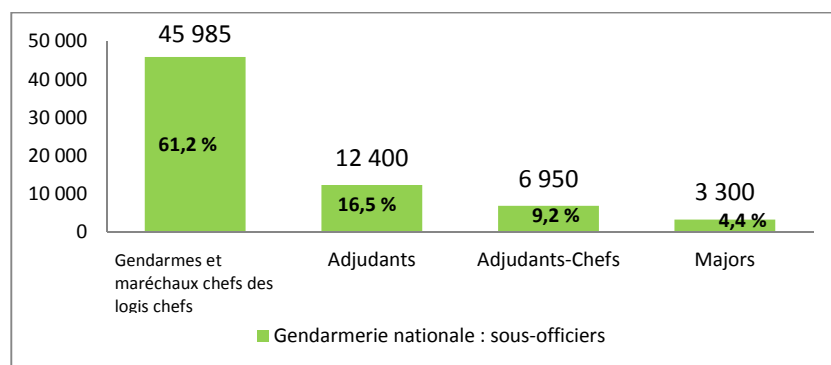
En revanche, sans en méconnaître l'impact sur les conditions de travail des personnels, la Cour n'a pas analysé, dans le cadre de cette enquête, la gestion des logements de fonction ou de l'aide au transport, d'importance très inégale dans les deux forces.

Graphique n° 1 : effectifs physiques au 31 décembre 2011 du corps des gardiens de la paix et gradés de la police nationale
(101 305 fonctionnaires représentant 89 %² de policiers)



Source : direction générale de la police nationale

Graphique n° 2 : effectifs physiques au 31 décembre 2012 des sous-officiers de gendarmerie
(68 635 personnels représentant 91,3 %³ de militaires de la gendarmerie)



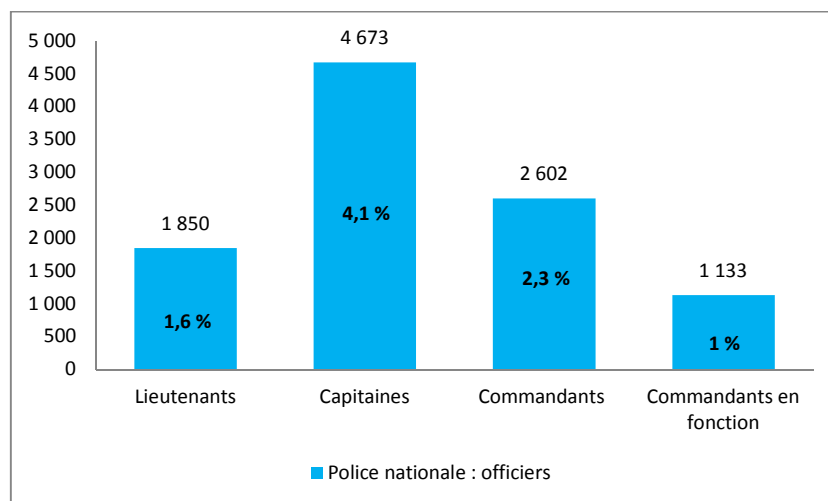
Source : direction générale de la gendarmerie nationale

² L'effectif total au 31 décembre 2011 des policiers (gardiens de la paix, gradés, officiers de police, commissaires de police et hauts fonctionnaires) s'élève à 113 303 agents.

³ L'effectif total au 31 décembre 2012 des militaires de la gendarmerie s'élève à 75 186 agents.

Graphique n° 3 - effectifs physiques au 31 décembre 2011 des officiers de police

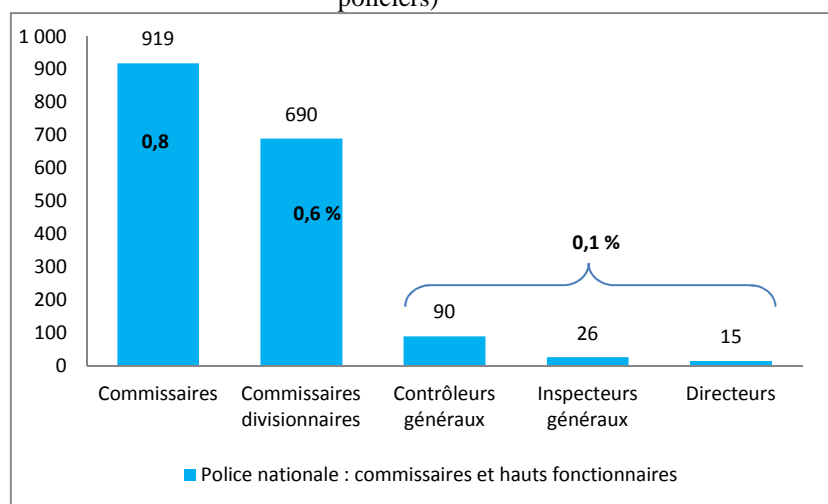
(10 258 personnels représentant 9 % du total des effectifs de policiers)



Source : direction générale de la police nationale

Graphique n° 4 - effectifs physiques au 31 décembre 2011 des commissaires de police

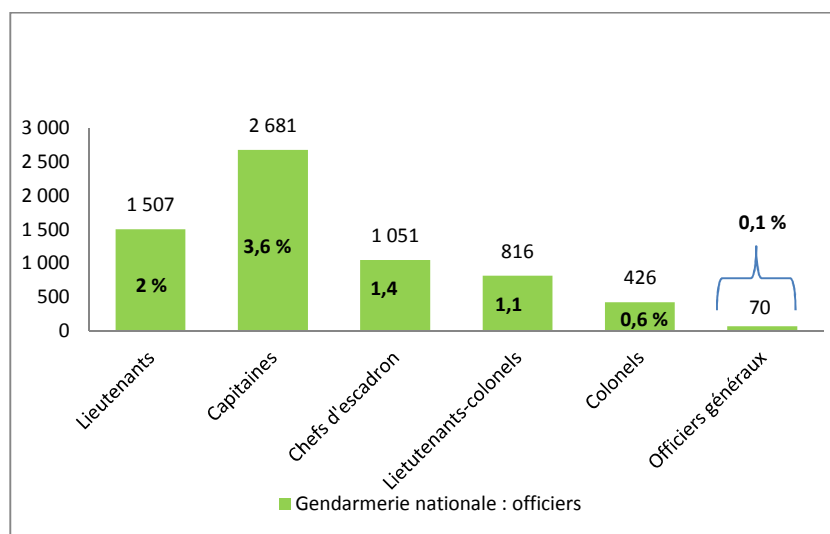
(1 740 personnels représentant 1,5 % du total des effectifs des policiers)



Source : direction générale de la police nationale

**Graphique n° 5 - effectifs physiques au 31 décembre 2012
des officiers de gendarmerie**

(6 551 personnels représentant 8,7 % du total des effectifs de militaires de la gendarmerie nationale)



Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Chapitre I

L'augmentation rapide des dépenses de rémunération

L'analyse de la Cour a porté sur les deux principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie nationales constatée au cours de la période 2006-2011 : d'une part, l'évolution globale des effectifs, résultant des flux d'entrées et de sorties (les « schémas d'emplois »), d'autre part, l'impact de deux réformes pluriannuelles qui ont, à la fois, modifié la répartition des effectifs entre les corps et grades et provoqué la mise en œuvre de nombreuses mesures catégorielles en faveur des personnels. Dans la police, la réforme est dite des « corps et carrières » et, dans la gendarmerie, il s'agit du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE).

I - La baisse des effectifs

De la fin 2005 à la fin 2011, les effectifs de la mission budgétaire *Sécurité* ont diminué de 7 236 équivalents temps plein employés (ETPE), soit d'un peu moins de 3 %. Dans le même temps, la structure des emplois s'est déformée : renforcement de l'encadrement supérieur dans la gendarmerie et mouvement inverse dans la police ; renforcement de l'encadrement intermédiaire dans les deux forces.

Les différentes unités de mesure des emplois

Les effectifs physiques correspondent aux agents rémunérés quelle que soit leur quotité de travail.

Les « équivalents temps plein employés » (ETPE) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents au moment considéré. Par exemple, un fonctionnaire travaillant selon un temps partiel de 80 % est pris en compte pour 0,8 équivalent temps plein (ETP).

Les « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) sont des ETP en année pleine. Par exemple, un agent employé selon un temps partiel de 80 % dans le cadre d'un contrat à durée déterminée de trois mois est comptabilisé pour 0,2 ETPT ($0,8 \times 3/12$).

Les « équivalents temps plein financiers » correspondent aux effectifs physiques pondérés par la rémunération reçue en fonction de leur quotité de travail. Ainsi, un agent travaillant à 80 %, qui perçoit un traitement indiciaire égal à $6/7^{\text{ème}}$ (et non pas à 80 %) de celui d'un agent travaillant à temps complet, correspond à $6/7^{\text{ème}}$ d'un ETP financier.

A - La police nationale

Au cours des trois dernières années de la période sous revue, le programme budgétaire *Police nationale* a été soumis à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite. Celle-ci n'a pas été respectée en 2009 et 2010, mais uniquement en 2011 avec un taux de remplacement d'à peine 12 % qui a permis que le taux moyen, hors adjoints de sécurité⁴ (ADS), s'établisse à 49 % au cours de la période 2009-2011.

⁴ La catégorie « adjoints de sécurité » (ADS), qui sont des contractuels de droit public, regroupe les adjoints de sécurité suivant le parcours de cadets de la République, option police nationale et les ADS recrutés sous contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) en application de l'article 150 de la loi de finances pour 2006, s'inscrivant dans le cadre du plan banlieue. Les ADS représentent 8,5 % des effectifs de la police nationale.

Tableau n° 1 : taux de remplacement des départs à la retraite

ETPE au 31 décembre	2009	2010	2011	2009-2011
Sorties hors adjoints de sécurité (ADS) (1)	4 546	4 523	4 832	13 901
<i>Dont retraites (2)</i>	2 873	2 751	2 525	8 149
Entrées hors adjoints de sécurité (3)	3 629	3 518	2 616	9 763
Solde (4) = (3)-(1)	-917	-1 005	-2 216	- 4 138
Taux de remplacement hors adjoint de sécurité (5) = 1 + (4)/(2)	68 %	63 %	12 %	49 %

Source : données direction générale de la police nationale (DGPN), calculs Cour des comptes

Toutefois, le non-remplacement de 4 138 fonctionnaires parmi les 8 149 partis à la retraite entre la fin 2008 et la fin 2011 a été en partie compensé par le renforcement des effectifs d'adjoints de sécurité à hauteur d'environ 2 700 équivalents temps plein travaillés (ETPE).

1 - L'évolution contrastée des emplois par catégorie de personnels

Globalement, les effectifs de la police nationale ont reculé de 1,9 % au cours de la période sous revue.

Tableau n° 2 : évolution des effectifs de la police nationale (ETPE au 31 décembre)

Catégories d'emplois	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnels administratifs	12 199	12 257	12 376	12 845	12 842	12 890	12 723
Personnels techniques	3 285	3 470	3 748	3 728	3 836	3 924	3 936
Ouvriers d'État	837	791	754	754	731	696	673
Hauts fonctionnaires, commissaires et officiers	15 231	14 447	13 590	12 895	12 353	12 057	11 809
Gradés et gardiens	103 273	105 060	105 475	105 185	104 517	103 561	101 655
Personnels scientifiques	996	1 168	1 201	1 268	1 479	1 608	1 723
Adjoints de sécurité	12 170	11 226	11 070	9 653	9 165	10 165	12 340
TOTAL⁵	147 727	148 855	148 355	146 328	144 922	144 900	144 858

Source : direction générale de la police nationale.

⁵ Pour les années 2005 à 2007, la décomposition par catégories d'emploi, donnée par la direction générale de la police nationale, ne coïncide pas exactement avec les totaux mentionnés dans les tableaux, qui sont issus des documents budgétaires. Toutefois, les écarts (entre 0,1 et 0,3 %) sont statistiquement non significatifs.

La baisse des effectifs de policiers s'est conjuguée avec le renforcement de ceux des personnels administratifs, techniques et scientifiques.

La plus forte diminution (- 22,5 %) a touché l'encadrement supérieur (hauts fonctionnaires, commissaires, officiers) dont la baisse, au fil des ans, a répondu aux objectifs du protocole d'accord sur les « corps et carrières » de 2004.

De moindre ampleur (- 1,5 %), la baisse des effectifs de gradés et gardiens a été irrégulière. En 2006 et 2007, les effectifs ont progressé conformément à la loi de programmation et d'orientation sur la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, en contrepartie de la réduction des effectifs de commissaires et d'officiers, avant de reculer de plus en plus fortement les années suivantes.

En revanche, les effectifs des personnels administratifs ont augmenté de 4 % et ceux des personnels techniques de 19 % entre 2005 et 2011. Cette évolution a permis, au moins en partie, de remplacer des policiers chargés de tâches de gestion. Les personnels scientifiques ont connu un renforcement de leurs effectifs de 73 %, grâce à des recrutements nombreux, particulièrement en 2009, et à un nombre réduit de départs à la retraite.

2 - Les flux de sorties⁶

De façon imprévue, le nombre annuel des départs à la retraite a baissé de 44 % chez les gradés et gardiens entre 2007 et 2011 ; il a été divisé par plus de trois chez les officiers et commissaires. Ce reflux est désormais encouragé par la possibilité, inscrite depuis le 1^{er} janvier 2010 dans la loi du 13 septembre 1984 modifiée relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public⁷, pour les fonctionnaires appartenant à des corps ou des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 65 ans, de demander, lorsqu'ils atteignent cette limite d'âge, d'être maintenus en activité jusqu'à l'âge de 65 ans, sous réserve de leur aptitude physique.

En revanche, les départs en retraite des personnels administratifs ont progressé de façon forte (137 %) et continue (hormis un creux en

⁶ Cf. le tableau sur les flux de sorties dans la police nationale, annexe 1.

⁷ Modification introduite par la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009, suivie du décret n° 2009-1744 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 1-3 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

2009) entre 2006 et 2011. En toute fin de période, la progression a pu être due au souci des agents d'éviter de se voir appliquer les nouvelles dispositions de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, moins favorable aux partants après le 1^{er} juillet 2011. En ce qui concerne le début de période, la direction des compétences et des ressources de la police nationale (DRCPN) n'a pas su expliquer l'évolution constatée.

Les sorties autres que les départs à la retraite⁸ ont connu une évolution irrégulière. Pour l'ensemble des personnels de la police nationale (hors adjoints de sécurité), ils ont augmenté de 32 % entre 2006 et 2009 puis baissé de 38 % entre 2009 et 2011. Ce mouvement a été particulièrement marqué chez les gradés et gardiens.

Les services centraux en ont fait le constat mais ne disposent d'aucun moyen pour l'analyser. Cette lacune peut surprendre car l'incertitude sur l'évolution des autres flux de sortie, qui forment une composante importante des mouvements annuels (près de la moitié du total des sorties hors adjoints de sécurité), affecte la fiabilité globale des prévisions relatives au schéma d'emploi.

A la suite de l'observation de la Cour, la direction générale de la police nationale indique avoir finalement engagé un travail d'identification et de suivi de ces autres flux de sorties.

3 - Les flux d'entrées⁹

Les flux annuels de recrutement ont été considérablement réduits dans la police nationale au cours de la période 2006-2011 si bien que le nombre annuel d'entrées, hors adjoints de sécurité, a chuté de 66 % entre 2006 et 2011.

Dans le corps des gradés et gardiens, les recrutements n'atteignaient plus, en 2011, qu'environ le quinzième de leur niveau de 2006. Cette évolution n'a été qu'en partie compensée par l'incorporation progressivement accrue des adjoints de sécurité. Ainsi, en 2010, ont été recrutés 1 343 adjoints de sécurité de plus qu'en 2006, mais 3 811 gardiens et gradés de moins.

La gestion globale de l'enveloppe des recrutements de personnels administratifs, techniques et scientifiques a abouti à une évolution assez erratique au sein de la filière technique et de la filière scientifique, qui, par ailleurs, ont connu des flux de départs à la retraite relativement

⁸ Détachements, congés parentaux, mises en disponibilité, congés de longue durée, changements de programmes budgétaires d'imputation de la rémunération, décès.

⁹ Cf. le tableau sur les flux d'entrées dans la police nationale, annexe n° 2.

constants, pour la première, et quasiment nuls pour la seconde. L'application d'une stratégie pluriannuelle dans le cadre du schéma d'emploi triennal aurait dû permettre d'éviter les à-coups de cette gestion annuelle, qui sont forcément sources de difficultés pour les activités concernées.

Les entrées (hors adjoints de sécurité) autres que par recrutement ont baissé de seulement 7,5 % de 2006 à 2010. Ce faible recul contraste sensiblement avec celui des flux de sorties autres que les départs à la retraite.

La direction générale de la police nationale n'a pas su expliquer cette évolution particulière dont l'analyse serait pourtant intéressante pour la programmation et la mise en œuvre du schéma d'emplois.

4 - L'impact de la réforme des « corps et carrières »

L'application de la réforme, dite des corps et carrières, s'est échelonnée de 2004 à 2012. Elle a procédé d'un premier protocole d'accord du 17 juin 2004 suivi d'une série de protocoles additionnels. Il en est résulté un train important de mesures d'effectifs, de repyramidage des corps, indicielles et indemnitaires, mises en œuvre chaque année.

Du fait de la configuration des systèmes d'information statistique, l'analyse par corps et grade des évolutions induites par cette réforme n'est pas possible en termes d'équivalent temps plein employé (ETPE). Elle l'est seulement en termes d'effectifs physiques au moyen des données gérées, au sein de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), par la sous-direction des ressources humaines (SDRH). Regroupées par catégorie d'emplois, ces données font apparaître logiquement des effectifs légèrement supérieurs aux ETPE du fait de la part des agents travaillant à temps partiel. Les écarts varient fortement selon les années pour des raisons que le ministère de l'intérieur¹⁰ ne sait pas expliquer.

a) Les gradés et gardiens

La réforme des « corps et carrières » a prévu un repyramidage du corps des gardiens de la paix et gradés de la police nationale¹¹ ainsi que plusieurs mesures statutaires visant à renforcer l'encadrement et la

¹⁰ Ainsi, pour l'ensemble de la police nationale, l'écart entre les effectifs budgétaires (ETPE) mentionnés dans les rapports annuels de performances (RAP) et les effectifs physiques, arrêtés au 31 décembre, était de l'ordre de 900 en 2005, puis s'est élevé à 1 400 en 2006, 1 500 en 2007, 1 800 en 2008, pour retomber à 600 en 2009 et 2010.

¹¹ Les gardiens de la paix et gradés de la police nationale constituent le corps d'encadrement et d'application (CEA).

responsabilisation des personnels : le recrutement au niveau du baccalauréat, de nouvelles conditions d'avancement aux grades de brigadier, brigadier-chef¹² et major, la fidélisation sur la première affectation, la création d'un statut d'emploi de « responsable d'unité locale de police » (RULP)¹³ doté d'un échelonnement indiciaire spécifique et la création d'un échelon exceptionnel contingenté de majors.

Pour renforcer l'encadrement, l'objectif était de passer de 79 680 gardiens de la paix en 2004 à 58 570 en 2012. Cet objectif a été atteint avec un effectif de gardiens ramené à 57 450 agents à la fin de 2011, soit une proportion de 56,7 % du corps des gardiens et gradés au lieu de 80 % antérieurement.

Tableau n° 3 : évolution des effectifs au 31 décembre du corps des gardiens et gradés

Grades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Responsable d'unité locale de police		42	91	174	312	402	7 285
Major	3 821	4 325	4 620	4 925	5 358	5 961	
Brigadier-chef	17 532	17 451	17 492	17 527	17 726	17 310	17 052
Brigadier	8 246	11 193	13 061	15 260	17 316	18 604	19 518
Gardien de la paix	74 260	72 641	70 892	67 992	63 981	60 959	57 450
TOTAL	103 859	105 652	106 156	105 878	104 693	103 236	101 305

Source : direction générale de la police nationale

De fait, si les effectifs de gardiens ont diminué de 23 % de 2005 à 2011, ceux de gradés ont augmenté de façon différenciée : multiplication par 2,4 des effectifs de brigadiers, quasi stabilité des effectifs de brigadiers-chefs, accroissement de 85 % effectifs de majors et vive progression du nombre de responsables d'unité locale de police (RULP).

¹² Le grade de brigadier-chef, créé par le protocole d'accord sur la réforme des « corps et carrières » du 17 juin 2004, a été positionné comme le premier niveau d'autorité au sein du corps des gradés et gardiens. Les brigadiers-chefs doivent diriger des équipes de base, de petites unités autonomes et organiser l'activité de leur service.

¹³ En application du décret n° 2005-1622 du 22 décembre 2005, les personnels nommés dans les emplois fonctionnels de RULP doivent exercer, sous le commandement d'officiers de police, des missions d'encadrement d'unités opérationnelles ou techniques, en relation directe avec l'autorité judiciaire ou des autorités locales investies de pouvoirs de police administrative. Le nombre de ces emplois est fixé par arrêté.

La stabilité du nombre de brigadiers-chefs s'explique par le fait que l'objectif défini dans le protocole d'accord (17 150 en 2012) était déjà atteint au moment de sa conclusion.

L'objectif de 7 500 brigadiers-majors (désormais appelés majors) a été atteint, y compris ceux nommés sur des emplois fonctionnels de responsables d'unité locale de police (RULP), dont la création a répondu à la volonté d'instaurer des carrières plus longues et plus attractives, de faciliter l'accès au corps des officiers par la voie du concours interne et la voie d'accès professionnel (VAP) et de compenser pour partie la forte réduction de leur nombre.

b) Les officiers

La réforme a prévu la diminution du corps des officiers de police¹⁴ et du corps des commissaires de police ainsi que le renforcement des personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Le nombre d'officiers a reculé de 25 % entre 2005 et 2011. Cette forte baisse a principalement porté sur les effectifs de lieutenants (- 64 %) alors que ceux de capitaines et de commandants ont finalement peu diminué.

Tableau n° 4 : évolution des effectifs au 31 décembre du corps des officiers de police

Grades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Commandant sur emploi fonctionnel ¹⁵	1 056	1 049	1 011	1 061	1 136	1 156	1 133
Commandant	2 719	2 601	2 418	2 291	2 198	2 314	2 602
Capitaine	4 715	4 821	4 927	4 891	4 844	4 643	4 673
Lieutenant	5 112	4 400	3 679	3 108	2 638	2 279	1 850
TOTAL	13 602	12 871	12 035	11 351	10 816	10 392	10 258

Source : direction générale de la police nationale.

La direction générale de la police nationale (DGPN) entend poursuivre la diminution du corps des officiers, quoique à un rythme ralenti par la tendance des fonctionnaires à différer leur départ à la retraite du fait des possibilités de prolongation d'activité récemment offerte par la

¹⁴ Les officiers de la police nationale constituent le corps de commandement (CC), les commissaires le corps de conception et de direction (CCD).

¹⁵ La liste des emplois fonctionnels de commandant de police est fixée par un arrêté du 6 juin 2011. Le grade de commandant « en fonction » (EF) a une valeur indiciaire et non statutaire. Il correspond au dernier échelon de la nouvelle grille indiciaire du corps des officiers, composé des grades statutaires de lieutenant, capitaine et commandant, qui a été introduite par le protocole de 2004 relatif à la réforme des corps et carrières afin de revaloriser leurs rémunérations.

loi. Compte tenu du recrutement annuel de 70 élèves, la cible des 8 000 officiers, prévue dans le protocole additionnel de 2007, devrait être atteinte en 2018 au lieu de 2014.

c) Les commissaires

Le nombre de commissaires a décré de 7,2 % entre 2005 et 2011, soit moins que celui des officiers, mais cette évolution a conjugué le renforcement du grade supérieur (augmentation de 18 % du nombre de commissaires divisionnaires) et la contraction des grades inférieurs et intermédiaires (fusion des grades de commissaire et commissaire principal, baisse des effectifs de 22 %).

En revanche, le nombre de hauts fonctionnaires de la police nationale (inspecteurs généraux et contrôleurs généraux) a sensiblement augmenté mais avec un effet marginal sur la diminution du corps du fait de leur faible part relative (7 %).

L'objectif fixé pour 2012 par le protocole sur les « corps et carrières » d'un corps des commissaires ramené à 1 731 fonctionnaires (131 hauts fonctionnaires, 710 commissaires divisionnaires, 890 commissaires) était déjà dépassé à la fin de 2010. C'est sans doute pourquoi une légère remontée, ciblée sur les commissaires divisionnaires, a été enregistrée en 2011.

Tableau n° 5 : évolution des effectifs au 31 décembre du corps des commissaires de police

Grades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inspecteur général-contrôleur général	116	121	119	134	135	130	131
Commissaire divisionnaire	586	570	592	613	642	646	690
Commissaire Principal	694						
Commissaire	480	1 123	1 017	1 025	984	946	919
TOTAL	1 876	1 814	1 728	1 772	1 764	1 722	1 740

Source : direction générale de la police nationale.

Au total, la diminution de l'effectif du corps des commissaires a été nettement moins forte que celle du corps des officiers. Ce constat est encore plus marqué si l'évolution des effectifs est mesurée sur la période 2000-2011 : leur baisse a été de 35 % chez les officiers, contre 10 % chez les commissaires.

d) La situation au terme de la réforme

Par l'ensemble des mesures de repyramidage, la réforme des « corps et carrières » a profondément transformé la structure des effectifs de la police nationale, avec un impact important sur les dépenses de rémunération. En particulier, le gonflement de l'encadrement intermédiaire (gradés), au prix, plusieurs années durant, d'un ample mouvement de promotion interne de gardiens de la paix, brigadiers et brigadiers-chefs, a entraîné des dépenses largement supérieures aux économies dues à la réduction de l'encadrement supérieur.

Il s'en est suivi une vive accélération des déroulements de carrière des officiers et des commissaires qui atteignent désormais dès l'âge de 39 ans en moyenne le grade de commandant pour les uns et de commissaire divisionnaire pour les autres¹⁶. Il en résulte, pour un nombre croissant, un manque de perspectives d'évolution à un stade relativement précoce des parcours professionnels qui, dans le même temps, se sont allongés du fait de l'évolution de la législation¹⁷.

Par l'intermédiaire de leurs organisations syndicales, les officiers se plaignent de l'étroitesse des perspectives d'avancement au sein de leur corps. D'un côté, les gradés, grâce à la revalorisation de leurs carrières, le relèvement de leur qualification professionnelle, l'accroissement de la part des officiers de police judiciaire (OPJ) parmi eux et la promotion de majors dès quarante ans, occupent désormais de nombreux postes d'encadrement qui revenaient antérieurement aux officiers. D'un autre côté, certains des postes réservés aux commissaires, en application de la nomenclature arrêtée par l'administration centrale, trouvent difficilement preneurs ou sont pourvus par de jeunes fonctionnaires sans expérience.

Une part croissante des officiers voit leur carrière plafonner relativement tôt dans des postes sans possibilité d'évolution. La nouvelle législation favorise le maintien des officiers les plus âgés. Par exemple, il est devenu fréquent que des capitaines nommés à l'échelon exceptionnel juste avant d'avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite choisissent, comme la loi le leur permet, de se maintenir en activité dans l'attente d'une promotion au grade de commandant.

La réforme des « corps et carrières » est désormais parvenue à son terme mais la question de son efficacité reste posée. Il incombe au

¹⁶ Les lieutenants de police atteignent le grade de capitaine avec une ancienneté moyenne de 7 ans et 6 mois en 2011 (au lieu de 13 ans en 2000), les capitaines celui de commandant avec une ancienneté moyenne de 7 ans et 4 mois (au lieu de 9 ans).

¹⁷ Entre 2002 et 2012, l'âge moyen de départ à la retraite est passé de 54 ans à 55 ans et 4 mois pour les officiers et de 56 ans et 3 mois à 59 ans et 2 mois pour les commissaires.

ministère de l'intérieur d'en dresser le bilan global, décliné dans les différentes directions d'emploi, au regard de l'objectif visé de meilleure adéquation des grades aux responsabilités exercées, afin de disposer d'une base de référence sur laquelle fonder la politique de gestion des carrières et des rémunérations.

B - La gendarmerie nationale

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été respectée en moyenne par la gendarmerie, hors gendarmes adjoints volontaires (GAV)¹⁸, au cours de la période 2009-2011.

Tableau n ° 6 : taux de remplacement des départs à la retraite dans la gendarmerie

ETPE au 31 décembre	2009	2010	2011	2009-2011
Sorties hors gendarmes adjoints volontaires (1)	4 278	4 704	5 332	14 314
<i>Dont retraites (2)</i>	<i>2 567</i>	<i>3 135</i>	<i>3 269</i>	<i>8 971</i>
Entrées hors gendarmes adjoints volontaires (3)	1 917	3 188	4 851	9 956
Solde (4) = (3)-(1)	-2 361	-1 516	- 481	- 4 358
Taux de remplacement hors GAV (5) = (4)/(2) + 1	8 %	52 %	85 %	51 %

Source : données de la direction générale de la gendarmerie nationale, calculs de la Cour des comptes

Un taux moyen de remplacement de 50 % a été obtenu mais, à la différence de la police, l'application de la règle a été dégressive : le remplacement des retraités a été presque nul en 2009 et presque intégral en 2011. De plus, le non-remplacement de 4 358 fonctionnaires parmi les 8 971 partis à la retraite ne s'est accompagné d'aucune augmentation significative des effectifs de gendarmes adjoints volontaires.

1 - L'évolution des effectifs

Globalement, le nombre d'équivalents temps plein employés (ETPE) a diminué de 4 149 entre la fin 2005 et la fin 2011, soit de 4 %.

¹⁸ Les gendarmes adjoints volontaires (GAV) sont des agents contractuels sous statut militaire, recrutés par concours entre 17 et 26 ans, pour une durée maximale de cinq ans. Ils représentent 14,6 % des effectifs de la gendarmerie.

Cette baisse a même été de 5 269 ETPE, soit de 5 %, entre fin 2007 et fin 2011.

La structure des emplois s'est fortement déformée du fait de l'évolution différenciée des catégories de personnels. L'effectif des sous-officiers a diminué de 8 %, mais celui des officiers a progressé de 31 %.

Tableau n° 7 : évolution des effectifs (ETPE au 31 décembre) dans la gendarmerie

<i>Catégories d'emplois</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnels administratifs	859	857	893	999	1 001	1 545	1 891
Personnels techniques	291	297	310	314	427	532	649
Ouvriers d'État	787	680	708	698	710	686	666
Officiers	5 069	6 409	6 450	6 795	6 880	6 768	6 617
Sous-officiers	78 593	78 237	78 733	77 637	75 064	73 035	72 200
Gendarmes adjoints volontaires	14 626	14 060	14 243	13 946	13 334	13 541	14 053
TOTAL	100 225	100 540	101 336	100 389	97 416	96 107	96 076

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Le nombre de personnels administratifs a plus que doublé (+ 120 %) comme celui des personnels techniques (+ 120 %). Au total, la part des personnels non militaires (administratifs, techniques et ouvriers d'État) est passée de 1,9 % à 3,3 % de l'ensemble des effectifs.

Enfin, l'effectif des gendarmes adjoints volontaires a baissé quasiment comme l'ensemble des effectifs (- 4 %). Sa part relative était de 14,6 % à la fin 2011 comme à la fin 2005.

2 - Les flux de sorties¹⁹

Le flux annuel de sorties de l'ensemble des personnels de la gendarmerie, hors gendarmes adjoints volontaires, a augmenté d'un tiers au cours de la période 2006-2011. En effet, à l'opposé de la police nationale, le nombre annuel des départs à la retraite s'est élevé de manière forte (49 %) et continue (sauf en 2009).

Cette accélération, vive chez les sous-officiers (37 %), a été encore plus marquée chez les officiers (130 %), ce qui résulterait de la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). En effet, de nombreux sous-officiers, nommés officiers grâce aux mesures de repyramidage du PAGRE, ont choisi de

¹⁹ Cf. le tableau détaillé sur les flux de sorties dans la gendarmerie, annexe n° 3.

mettre un terme à leur carrière après leur promotion, notamment afin de ne pas avoir à subir les contraintes liées à la mobilité géographique.

Mis à part les départs à la retraite, les autres flux de sortie (hors gendarmes adjoints volontaires) ont connu d'importantes variations annuelles, entre un minimum de 1 569 ETPE et un maximum de 2 539 ETPE.

Pour partie, ces autres flux de sorties correspondent aux mises à disposition de gendarmes auprès d'autres programmes budgétaires. L'emploi de ces personnels a représenté 4 229 ETPT en 2011, soit 4 % du plafond d'emplois de la gendarmerie. Près des deux tiers de ces mises à disposition ont lieu dans le cadre de contrats d'objectifs avec le ministère de la défense qui a conservé ses unités de gendarmeries spécialisées. Les autres concernent principalement le ministère des affaires étrangères ainsi que EDF pour la sûreté des centrales nucléaires.

Tableau n° 8 : nombre de personnels (ETPE) de la gendarmerie mis à disposition

Bénéficiaire	Officiers	Sous-officiers	Volontaires	Civils	Total
Autres programmes du ministère de l'intérieur	15	14	1	2	32
Ministère de la défense	230	1 947	551	0	2 728
Autres programmes	86	426	1	0	513
Hors budget de l'État	45	871	33	7	956
TOTAL	376	3 258	586	9	4 229

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Selon la direction générale de la gendarmerie nationale, les fluctuations observées résulteraient de mesures de gestion. Les mises à dispositions sont décidées pour des durées limitées, définies par les contrats ou conventions conclues avec les ministères et organismes bénéficiaires. L'anticipation des départs ou des retours, souvent nombre pour nombre, ne poserait pas de difficulté de prévision.

Tableau n° 9 : évolution des flux d'entrées et de sorties des personnels mis à disposition

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sorties	99	182	269	834	422	653
Entrées	107	227	424	601	477	589
Solde	8	45	155	- 233	55	- 64

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Hormis les départs à la retraite et les mises à disposition, le reste des flux de sorties, qui a été de 1 410 ETPE en 2011, soit plus du quart

des sorties de l'année, a subi d'importantes fluctuations entre un minimum de 877 ETPE et un maximum de 2 270 au cours de la période sous revue.

Tableau n° 10 : flux de sorties hors gendarmes adjoints volontaires (GAV), départs à la retraite et mises à disposition

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sorties hors gendarmes adjoints volontaires autres que les départs à la retraite (1)	1 806	1 915	2 539	1 711	1 569	2 063
Mises à disposition hors gendarmerie nationale (2)	99	182	269	834	422	653
Autres départs (3) = (1) – (2)	1 707	1 733	2 270	877	1 147	1 410

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Selon la direction générale de la gendarmerie nationale, ces mouvements concernent principalement les sous-officiers qui deviennent officiers. Ces recrutements par voie de concours sont prévus dans la loi de finances initiale (LFI) et le document prévisionnel de gestion (DPG), soumis à la validation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et éventuellement ajustés en cours d'exercice.

Toutefois, la direction générale de la gendarmerie nationale n'a pas fourni à la Cour une explication claire des fluctuations de ces sorties, particulièrement de leur accroissement rapide entre 2009 et 2011.

3 - Les flux d'entrées²⁰

Hors gendarmes adjoints volontaires (GAV), les recrutements annuels dans la gendarmerie ont connu des variations de grande amplitude. Ils ont été divisés par deux entre 2006 et 2008, puis maintenus à un niveau très bas en 2009 et 2010, et enfin fortement relevés en 2011, année où le flux total des entrées a retrouvé son niveau de 2006.

Le recrutement des gendarmes adjoints volontaires a été fortement réduit de 2006 à 2009, puis rapidement redressé par la suite au point de dépasser en 2011 de plus de 1 000 emplois son niveau initial.

Ces évolutions relativement erratiques posent la question de la cohérence de la politique de recrutement au regard des objectifs assignés à la gendarmerie nationale. Les recrutements ont subi des à-coups sans lien apparent avec l'évolution des départs à la retraite.

²⁰ Cf. le tableau sur les flux d'entrées dans la gendarmerie, annexe n° 4.

De plus, hors gendarmes adjoints volontaires, déduction faite des recrutements et des retours de mises à disposition, les autres flux d'entrées, qui ont représenté 44 % du total des entrées en 2011, ont aussi connu des variations importantes.

Ces mouvements correspondent notamment aux promotions internes de gendarmes adjoints volontaires dans le corps des sous-officiers²¹ et de sous-officiers dans le corps des officiers.

Comme pour les flux de sorties, la direction générale de la gendarmerie nationale n'a pas été en mesure de rendre compte précisément des fluctuations observées, notamment de la forte augmentation de ces mouvements entre 2009 et 2011.

4 - L'impact du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie nationale

La structure des effectifs de la gendarmerie a subi l'influence de l'application du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), initié en 2005 par le ministère de la défense pour l'ensemble de ses personnels militaires, dont l'objectif était double : renforcer l'encadrement de la gendarmerie pour améliorer son efficacité au regard des impératifs de sécurité et mieux reconnaître les responsabilités exercées par les sous-officiers et officiers de gendarmerie.

Il prévoyait initialement, d'une part, la transformation en postes d'officiers de 5 000 postes de sous-officiers afin d'améliorer les possibilités de promotion interne de ces derniers et, d'autre part, un repyramidage du corps des sous-officiers par la création de nombreux postes de gradés. Ces mesures principales étaient complétées par des mesures d'accompagnement telles que la création de 2 000 échelons exceptionnels de gendarme, l'accélération des passages de grade au choix pour les officiers, l'amélioration de l'accès à la hors échelle A (quatre ans de grade de colonel) et à la hors échelle B (à partir de six ans).

En 2008, la révision générale des politiques publiques (RGPP), conjuguée à la nécessité de retirer aux militaires des postes susceptibles d'être occupés par des civils et aux enseignements tirés des études liées à la « parité globale » avec la police nationale, ont conduit à infléchir les modalités d'application du PAGRE.

²¹ Ces promotions internes de gendarmes adjoints volontaires représentent chaque année environ 45 % des recrutements annuels de sous-officiers.

L'objectif de transformation de postes de sous-officiers a été abaissé de manière à atteindre au terme de la réforme 6 498 postes d'officiers (et non 9 000 comme prévu initialement).

Inversement, les objectifs de repyramidage du corps des sous-officiers ont été revus à la hausse dans sa partie sommitale pour viser 3 300 majors (au lieu de 1 900) et 6 950 adjudants-chefs (au lieu de 5 500), soit une proportion comparable avec celle des 7 500 brigadiers-majors et les 17 150 brigadiers-chefs dans le corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

En outre, le PAGRE a pris en compte, d'une part, la baisse du plafond d'emplois due notamment au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et, d'autre part, le transfert d'emplois de soutien occupés par des officiers de gendarmerie vers des officiers du corps technique et administratif (OCTAGN) et des cadres civils.

Au terme de la réforme des « corps et carrières » et de la mise en œuvre du PAGRE, les structures des effectifs des deux forces de sécurité se sont rapprochées. La part des sous-officiers de gendarmerie (75,1 % des ETPE à la fin 2011) est désormais voisine de celle des gardiens de la paix et des gradés de la police (70,1 %). Pour le reste des différences notables subsistent. Les gendarmes-adjoints volontaires sont proportionnellement plus nombreux (14,6 %) que les adjoints de sécurité (8,5 %). Inversement, malgré le relèvement opéré en fin de période, la part des personnels administratifs et techniques demeure nettement plus faible dans la gendarmerie (2,6 %) que dans la police (11,5 %).

Enfin, en dépit d'un effort important de convergence, le poids relatif de l'encadrement supérieur reste sensiblement plus faible dans la gendarmerie (6,9 % d'officiers) que dans la police (8,1 % d'officiers et de commissaires). La révision à la baisse en fin de période des objectifs de gonflement du corps des officiers de gendarmerie, en raison de considérations liées aux contraintes budgétaires mais aussi à l'organisation des unités²², montre d'ailleurs les limites de l'objectif de parité des deux forces affiché à partir de 2008.

II - L'accumulation des mesures catégorielles

L'évolution de la masse salariale et de ses composantes est analysée hors contribution de l'État employeur au compte d'affectation

²² La poursuite de l'accroissement des effectifs d'officiers aurait conduit, dans certaines unités, à prévoir dans les tableaux des effectifs (TEA) des postes d'officiers assortis de responsabilités trop faibles de commandement.

spéciale (CAS) *Pensions*. Les taux de cette contribution ont été relevés au cours de la période 2006-2011, de 49,9 % à 65,72 % pour les personnels civils et de 100 % à 114,14 % pour les personnels militaires. En 2011, elle représente 30 % des dépenses de rémunération dans la police et 43 % dans la gendarmerie.

A - Dans la police nationale

Afin d'améliorer leur déroulement de carrière et leur niveau de rémunération, de très nombreuses mesures catégorielles en faveur des corps de policiers²³ ont été mises en œuvre dans la police nationale à la suite du protocole initial du 17 juin 2004 relatif aux corps et carrières et des protocoles additionnels ultérieurs²⁴. Le coût global de cette réforme, comportant des mesures statutaires, indiciaires et indemnitaires, n'a pas été chiffré a priori.

Tableau n° 11 : impact financier hors CAS *Pensions* des protocoles « corps et carrières »

Coût en année pleine des mesures nouvelles (M€)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Impact cumulé
Commissaires	0,7	1,4	0,6	2,5	0,0	3,6	4,2	5,0	18,0
Officiers	1,1	6,5	14,4	16,1	13,7	10,4	7,9	7,2	77,3
Gradés et gardiens	6,7	43,0	26,9	23,2	20,4	72,9	65,2	44,8	303,1
Personnels administratifs, techniques et scientifiques	7,8	3,6	3,7	3,5	3,9	4,1	4,1	6,0	36,7
Mesures communes	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0	0	0	25,0
TOTAL	21,3	59,6	50,5	50,3	43,0	91,0	81,4	63,0	460,1

Source : direction générale de la police nationale

Lorsque cette réforme a été engagée, aucun échéancier prévisionnel des dépenses n'a été établi pour sa période de mise en œuvre (2004-2012). Au total, elle a entraîné un surplus de dépenses dont l'impact cumulé annuel pouvait être évalué à environ 460 M€ en 2011, soit 8,2 % de la masse salariale hors CAS *Pensions*.

²³ Cf. annexe n° 5.

²⁴ Protocoles additionnels du 5 décembre 2007 pour les officiers, des 14 et 22 octobre 2008 pour les gradés et gardiens ainsi que du 8 avril 2009 pour les commissaires.

Pour la seule période 2006-2011, l'impact budgétaire cumulé de l'ensemble des mesures catégorielles est estimé à 341 M€ en 2011, y compris les mesures prises hors protocoles²⁵.

La répartition de ce coût total ne reflète pas celle des effectifs de chaque catégorie. Les commissaires et officiers en ont bénéficié bien davantage que les personnels administratifs, techniques et scientifiques. Leur part (17 %) a été supérieure à leur poids (9 %) dans les effectifs (fin 2011) hors adjoints de sécurité, non concernés par ces mesures. La situation inverse est observée pour la catégorie des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS) avec des pourcentages de 8 % et 14 % respectivement. En ce qui concerne les gradés et gardiens, leur part dans le coût total des mesures catégorielles (71 %) a été relativement proche de leur poids dans les effectifs hors adjoints de sécurité (77 %).

B - Dans la gendarmerie nationale

Les mesures catégorielles dans la gendarmerie, qui ont d'abord résulté de la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) initié en 2005, ont été amplifiées à compter de 2009 sous l'effet de la recherche de la parité avec la police nationale, notamment à travers la revalorisation de certaines indemnités comme l'indemnité de sujétions spéciales de police.

La gendarmerie évalue le poids des mesures catégorielles au cours de la période 2008-2011 à 166,5 M€. Il a été moins lourd en valeur absolue que dans la police nationale, où il est évalué, pour la même période à 284 M€.

Cependant, au regard des dépenses de rémunération des deux programmes, l'écart est nettement moindre. En moyenne, les mesures catégorielles ont induit chaque année une dépense supplémentaire équivalente à 1,1 % du total des dépenses de rémunération hors CAS *Pensions* dans la gendarmerie contre 1,3 % dans la police. Ces taux se sont même inversés en 2011 (1,3 % dans la gendarmerie contre 1,1 % dans la police) après les mesures de rattrapage liées à la recherche de la parité.

²⁵ Cf. annexe n° 6.

Les facteurs d'évolution de la masse salariale

La définition des facteurs d'évolution de la masse salariale a été rappelée dans le rapport de la Cour, établi en 2010 en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État.

La variation de la masse salariale d'une année à l'autre est la somme de trois termes (à périmètre constant sans transferts de personnels hors de l'État et en supposant que les cotisations et contributions sociales, hors CAS *Pensions*, évoluent comme les rémunérations d'activité) :

- l'impact du schéma d'emploi, c'est-à-dire de la variation des effectifs, qui est estimé égal au produit du coût moyen des entrants par la différence entre les effectifs entrants et les effectifs sortants, mesurés en ETPT ; cet impact dépend fortement du taux de remplacement des départs en retraite ;
- l'effet du glissement « vieillesse technicité » (GVT) négatif ou « effet de noria » qui est estimé égal au produit des effectifs sortants (à périmètre constant) par la différence entre les coûts moyens des entrants et des sortants : il résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière qui perçoivent une rémunération plus faible ;
- l'impact de la hausse de la rémunération moyenne des présents-présents (RMPP) : il s'agit de la variation des rémunérations des agents présents deux années consécutives, estimée égale au produit des effectifs présents au cours de ces deux années par la différence entre leurs coûts moyens de l'année N+1 et de l'année N.

Ce dernier facteur est lui-même la somme des quatre éléments :

- l'impact des mesures générales : revalorisations du point indiciaire, mesures en faveur des bas salaires et garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) ; les mesures générales ont aussi un effet sur le coût du schéma d'emplois et sur le GVT négatif, en raison des coûts des entrants et sortants, mais il est de second ordre ;
- l'impact des mesures catégorielles, c'est-à-dire celles qui concernent une catégorie particulière d'agents (par exemple, réforme de la grille indiciaire spécifique à un corps) ;
- l'effet du GVT positif, c'est-à-dire des mesures individuelles résultant des évolutions de carrière propres à chaque agent (avancements à l'ancienneté ou au choix, acquisition d'une plus grande technicité, etc.) ;
- l'impact des mesures diverses.

III - Le déséquilibre des facteurs d'évolution de la masse salariale

A - Dans la police nationale

L'impact annuel des économies procurées par les suppressions d'emplois opérées de 2008 à 2011, qui est évalué à 131 M€ en 2011, a seulement permis de compenser celui des mesures générales²⁶ (135 M€).

Tableau n° 12 : impact hors CAS *Pensions* des facteurs d'évolution de la masse salariale dans la police nationale

Facteurs d'évolution ²⁷ (M€)	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008/2011
Schéma d'emploi	- 16,1	- 60,4	- 51,6	- 3,1	- 131,2
Mesures catégorielles	+ 43,3	+ 94,7	+ 83,7	+ 62,0	+ 283,7
Mesures générales	+ 35,3	+ 38,9	+ 37,9	+ 22,7	+ 134,8
GVT Solde	+ 19,9	+ 39,2	+ 19,8	+ 22,6	
- GVT positif	(+ 58,8)	(+ 70,0)	(+ 66,3)	(+ 71,8)	+ 101,5
- GVT négatif	(- 39,0)	(- 30,8)	(- 46,5)	(- 49,2)	
Autres	+ 11,6	+ 14,0	- 8,8	+ 12,1	+ 28,9
Evolution de la masse salariale	+ 93,8	+ 126,4	+ 80,9	+ 116,4	+ 417,5

Source : rapports annuels de performances, direction générale de la police nationale

La succession ininterrompue des mesures catégorielles a eu un impact cumulé plus important (284 M€ en 2011) qui, ajouté à celui du glissement vieillesse technicité (GVT) (101,5 M€), explique pour l'essentiel le surplus de dépenses de rémunération (417,5 M€). Elles ont ainsi été à l'origine de 70 % de ce surplus au cours de la période 2008-2010 et même de 100 % au cours de la seule année 2010.

Le coût induit par les seules mesures catégorielles mises en œuvre au cours de ces quatre années a été largement supérieur aux économies réalisées par les réductions d'effectifs dans une proportion qui s'est élevée à 217 % et même à 294 % si l'on ajoute celui du GVT solde.

²⁶ Les mesures dites générales, décidées au même moment pour l'ensemble de la fonction publique, comprennent notamment les mesures prises au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat et, le cas échéant, une hausse de la valeur du point d'indice qui sert au calcul du traitement des fonctionnaires.

²⁷ En ce qui concerne le schéma d'emploi, les mesures catégorielles et les mesures générales, le montant annuel de l'impact budgétaire tient compte de « l'effet année pleine » sur l'année N des décisions prises l'année N-1 en cours d'exercice.

Ces estimations montrent la contradiction entre la politique budgétaire, caractérisée par la volonté de stabiliser l'évolution des dépenses de fonctionnement, notamment grâce à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, règle au demeurant globalement appliquée aux fonctionnaires de la police nationale, et la politique salariale et de gestion des carrières appliquées à ces mêmes fonctionnaires.

Tableau n° 13 : dépenses de rémunération (M€) dans la police nationale

Catégories de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rémunérations principales	3 171,7	3 235,6	3 281,1	3 327,6	3 339,7	3 412,0
Indemnités	1 306,7	1 349,3	1 374,8	1 448,0	1 514,4	1 537,7
Indemnités indiciaires	(0,696)	(0,721)	(0,738)	(0,762)	(0,756)	nc
Indemnités non indiciaires	(0,610)	(0,629)	(0,637)	(0,686)	(0,759)	nc
Total rémunérations d'activité	4 478,0	4 584,9	4 655,9	4 775,6	4 854,2	4 949,6
Cotisations sociales (hors CAS <i>Pensions</i>)	577,3	594,4	611,2	617,6	619,4	631,5
Contributions employeurs au CAS <i>Pensions</i>	1 728,3	1 796,3	2 007,3	2 144,6	2 298,4	2 447,5
Total cotisations sociales	2 305,6	2 390,7	2 618,5	2 762,2	2 917,8	3 078,9
Prestations sociales	37,8	46,9	47,6	48,0	48,4	48,1
TOTAL GENERAL	6 821,3	7 022,5	7 322,0	7 585,7	7 820,4	8 076,7
TOTAL GENERAL HORS CAS	5 093,0	5 226,2	5 314,7	5 441,1	5 522,0	5 629,2

Source : rapports annuels de performances, direction générale de la police nationale

En conséquence, au cours de la période sous revue 2006-2011, les dépenses de rémunération d'activité du programme budgétaire Police nationale, hors cotisations sociales (dont la contribution employeur au CAS *Pensions*), ont augmenté de 10,5 %. La vivacité de cette progression a d'abord résulté des indemnités qui se sont alourdies de 17,7 % contre 7,6 % pour les rémunérations principales.

B - Dans la gendarmerie nationale

L'impact annuel des économies procurées par les suppressions d'emplois opérées au cours de la période 2008-2011, évalué dans la

gendarmerie à 148 M€ en 2011, a été inférieur, comme dans la police, au coût cumulé des mesures catégorielles (166,5 M€). Ce dernier a excédé les économies résultant des réductions d'emplois puisqu'il en a représenté 113 % ou 103 % en intégrant le GVT solde.

Tableau n° 14 : impact (hors CAS *Pensions*) des facteurs d'évolution de la masse salariale dans la gendarmerie nationale

Facteurs d'évolution (M€)	2008	2009	2010	2011	Cumul 2008/2011
Schéma d'emploi	- 4,3	- 63,2	- 52,0	-28,3	- 147,8
Mesures catégorielles	+ 19,5	+ 52,1	+ 45,9	+ 49,0	+ 166,5
Dont PAGRE	(+ 8,5)	(+ 20)	(+ 20)	(+ 23,3)	
Mesures générales	+ 23,9	+ 24,4	+ 25,0	+ 11,1	+ 84,4
GVT solde²⁸	+ 0,1	+ 9,0	- 3,2	-20,5	
- GVT positif	non disponible	+ 44,2	+ 63,0	+ 48,8	- 14,6
- GVT négatif	non disponible	- 35,2	- 66,2	- 69,3	
Autres²⁹	- 1,8	+ 1,2	- 14,8	+ 32,4	+ 17,0
Evolution de la masse salariale	+ 37,4	+ 23,5	+ 0,9	+ 43,8	+ 105,5

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

L'impact du GVT « positif », c'est-à-dire des mesures d'avancement et de promotion, a été élevé et du même ordre que dans la police, rapporté aux effectifs des agents titulaires³⁰. En revanche, celui du GVT « négatif » a été plus important dans la gendarmerie que dans la police³¹ alors que les deux forces ont connu un nombre équivalent de sorties au cours de cette période (14 314 ETPE dans la gendarmerie hors gendarmes adjoints volontaires, 13 901 ETPE dans la police hors adjoints de sécurité).

En effet, le coût moyen des sorties est plus élevé dans la gendarmerie que dans la police d'environ 10 000 € par ETPT. Cette situation pourrait résulter du poids des personnels administratifs dont le

²⁸ Cf. tableau n° 14 : Impact hors CAS *Pensions*, des facteurs d'évolution de la masse salariale dans la police nationale.

²⁹ La catégorie « Autres » comprend le surcoût des opérations extérieures (OPEX). En 2011, elle intègre aussi l'impact du plan de mobilisation qui n'était pas été prévu en début d'année.

³⁰ Ainsi, l'impact annuel du GVT « positif », cumulé au cours de la période 2009-2011, a atteint en moyenne environ 1 600 € par fonctionnaire (hors adjoints de sécurité) dans la police et 1 900 € par fonctionnaire (hors gendarmes adjoints volontaires) dans la gendarmerie.

³¹ Soit, en valeur cumulée de 2009 à 2011, une « économie » de 170,7 M€ dans la gendarmerie contre 126,4 M€ dans la police.

GVT « négatif », dû à l'écart de coût entre les sortants et les entrants, est plus faible que celui des autres agents. Nettement plus nombreux dans la police que dans la gendarmerie (9,5 % des effectifs en 2011 contre environ 2 %), ils y représentent une part plus élevée des sorties, variant de 15 % à 25 % au cours de la période considérée.

Le coût cumulé des mesures générales (84 M€) a été une composante importante de la progression des dépenses de rémunération, mais nettement moins que dans la police (135 M€)³².

De 2006 à 2011, les dépenses de rémunération d'activité du programme budgétaire Gendarmerie nationale, hors cotisations sociales (dont la contribution au CAS *Pensions*), ont augmenté de 5,1 %, soit deux fois moins vite que dans la police (10,5 %).

Tableau n° 15 : dépenses de rémunération dans la gendarmerie nationale (en M€)

Catégorie de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rémunérations principales	non disponible	non disponible	1 969,8	1 926,2	2 104,9	2 091,6
Indemnités	non disponible	non disponible	1 282,1	1 334,2	1 182,5	1 209,6
Indemnités indiciaires	non disponible	non disponible	(658,5)	(686,5)	(851,8)	(874,3)
Indemnités non indiciaires	non disponible	non disponible	(623,6)	(657,6)	(330,7)	(335,4)
Total rémunérations d'activité	3 140,4	3 220,8	3 252,0	3 270,4	3 287,4	3 301,3
Cotisations sociales (hors CAS <i>Pension</i>)	359,0	340,6	345,1	345,9	347,3	348,2
Contributions employeurs au CAS <i>Pension</i>	2 347,1	2 427,4	2 475,6	2 614,0	2 638,7	2 766,8
Total cotisations sociales	2 706,1	2 768,0	2 820,8	2 960,0	2 986,0	3 115,0
Prestations sociales	17,0	15,6	17,1	20,2	19,2	19,3
TOTAL GENERAL	5 863,5	6 004,4	6 089,8	6 250,5	6 292,6	6 435,6
TOTAL GENERAL HORS CAS	3 516,4	3 577,0	3 614,2	3 636,5	3 653,9	3 668,8

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

³² Ce coût représente 3,2 % du total des rémunérations principales et indemnités indiciaires de 2008 pour la gendarmerie et 3,3 % pour la police.

Plus précisément, au cours de la sous-période 2008-2011³³, la différence s'est faite sur les indemnités qui ont augmenté de 5,7 % dans la gendarmerie (au lieu de 11,8 % dans la police). Au contraire, les rémunérations principales ont progressé plus vite (6,2 % contre 4,0 % dans la police).

Pour l'avenir, une pause des mesures catégorielles paraît devoir s'imposer compte tenu de l'arrêt annoncé des suppressions d'emplois. Toutefois, dans la loi de finances pour 2013, alors que l'impact budgétaire prévisionnel du schéma d'emploi est quasiment nul dans la police (- 3,1 M€) comme dans la gendarmerie (+ 0,2 M€), celui des mesures catégorielles reste positif même s'il a été réduit puisqu'il est prévu respectivement pour 29,3 M€ et 31,5 M€ (au lieu de 62 M€ et 49 M€ en 2011).

IV - Les insuffisances de la gestion des dépenses

A - Dans la police : une tendance au dépassement des crédits votés

Au cours de la période sous revue, l'exécution des crédits de rémunération du programme Police nationale n'a épargné la réserve de précaution³⁴ qu'en 2006, 2007 et 2011 au prix, pour cette dernière année, d'un « rebasage » de 150 M€ opéré en loi de finances initiales (LFI) après celui plus modeste (37 M€) de 2008. En outre, à plusieurs reprises, les crédits de la police ont dû être abondés (y compris par transfert de ceux de la gendarmerie) pour assurer en fin d'année la rémunération de ses personnels : à hauteur de 20,9 M€ en 2009 par décret de virement ainsi que de 115 M€ en 2010 et 34,9 M€ en 2012 par décrets d'avance.

En début de période, le volant de vacances d'emplois frictionnelles a permis de couvrir l'accroissement du coût moyen des emplois, dû aux mesures catégorielles. Cependant, malgré la sous-consommation du plafond d'emplois, qui a atteint son maximum en 2007 (1 %), la gestion budgétaire était déjà tendue, comme en 2008 où

³³ La direction de la gendarmerie nationale ne dispose pas, pour les exercices 2006 et 2007, antérieurs à son rattachement au ministère de l'intérieur, de la décomposition des rémunérations d'activité en rémunérations principales et indemnitaires.

³⁴ Les crédits prévus dans la programmation budgétaire initiale (PBI) et dans le document prévisionnel de gestion (DPG) correspondent aux crédits votés en loi de finances initiales (LFI) déduction faite, comme prévu par l'article 51 de la LOLF, du montant de la réserve dite « de précaution » dont le taux (0,5 %), différent pour les crédits de personnel et les autres, est fixé chaque année par le Premier ministre.

une partie des crédits mis en réserve a dû être consommée, en dépit du « rebasage » opéré en LFI.

Par la suite, le choix a été fait de ne pas répercuter complètement en cours d'exercice la baisse du plafond d'emplois autorisé par le Parlement. Alors que ce plafond a été réduit de 4 461 équivalents temps plein travaillés (ETPT) entre 2007 et 2011, la consommation des emplois n'a reculé que de 3 413 ETPT. Ce choix a alimenté la tendance au dépassement des crédits ouverts qui a atteint des niveaux élevés en 2009 et 2010, puis a disparu en 2011 grâce à un « rebasage » avantageux, avant de réapparaître dès le début de l'exercice 2012.

L'exécution des schémas d'emplois successifs a été mal maîtrisée à cause du manque de fiabilité des prévisions de sorties, relatives notamment aux départs à la retraite et aux démissions d'adjoints de sécurité. D'après la direction générale de la police nationale, les flux de sorties ont subi des variations qui ont plus résulté de faits exogènes que de décisions du responsable de programme. En tout cas, ces variations n'ont pas fait l'objet de corrections suffisantes en cours d'exercice sous forme de modulations des recrutements en fonction des départs constatés.

A ce défaut de maîtrise s'est ajoutée l'insuffisante précision d'une autre prévision : celle du renchérissement du coût moyen des emplois sous l'effet des nombreuses mesures catégorielles mises en œuvre au cours de la période. Ainsi, en 2010, l'écart entre le coût moyen, hors contribution au CAS *Pensions* (37 618 €), prévu dans le projet annuel de performances (PAP) et le coût moyen (38 289 €) estimée *posteriori* dans le rapport annuel de performances (RAP)³⁵ a représenté un surplus de dépenses de 97 M€ de nature à expliquer la quasi-totalité du dépassement (102,6 M€) des crédits ouverts par la loi finances initiale (LFI).

Pour 2012, malgré les incertitudes bien connues, liées à la médiocre fiabilité des prévisions relatives au schéma d'emplois, et une dotation de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ne laissant que peu de marges de manœuvre, la direction générale de la police nationale (DGPN) a décidé de programmer des dépenses nécessitant *ab initio* de consommer les crédits mis en réserve. En outre, elle s'est privée de la principale variable d'ajustement en opérant dès le début d'année l'essentiel des recrutements prévus. Elle n'a ensuite guère eu de moyens pour faire face en cours d'exercice à la dérive observée dès le mois mai 2012 de la consommation des crédits par rapport à l'autorisation

³⁵ Chaque programme budgétaire, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), fait l'objet d'un projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances initiale puis d'un rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement.

parlementaire. Une ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avances a d'ailleurs été nécessaire en fin d'année 2012.

En définitive, l'analyse de l'exécution du budget de rémunération de la police nationale depuis 2006 montre que celle-ci a été parfois non conforme aux autorisations votées, non seulement en raison d'une gestion imprudente des effectifs, mais aussi et surtout du fait des mesures catégorielles trop souvent décidées sans tenir compte des contraintes budgétaires.

B - Dans la gendarmerie : une contrainte plus forte sur les emplois que sur les crédits de personnel

A la différence de la police, la consommation des emplois dans la gendarmerie a davantage baissé de 2008 à 2011 que le plafond fixé par la loi de finances initiales (LFI). Le taux de sous-consommation est passé de 0,9 % en 2008 à 2 % en 2011.

1 - De nouvelles règles de gestion budgétaire

En 2009, le départ de la gendarmerie nationale du ministère de la défense et son rattachement organique au ministère de l'intérieur lui ont imposé deux changements majeurs des règles de gestion des dépenses de rémunération : la fin de la disponibilité de la réserve, qui était quasi automatique au ministère de la défense, et la fin de la fongibilité au sein du titre 2 (dépenses de personnel) des crédits prévus pour la contribution au CAS *Pensions*, souvent excédentaires.

En 2009, l'application sans délai de ces deux règles a conduit la direction générale de la gendarmerie nationale à geler en cours d'exercice une part de ses crédits de titre 2 et à limiter ses recrutements par rapport à ceux prévus, dans le respect du plafond d'emplois de la loi de finances initiales. Cette limitation a créé une « vacance d'emplois » que la direction générale de la gendarmerie nationale a évaluée à 2 093 d'équivalents temps plein employés (ETPE) fin 2009.

A compter de 2010, une autre règle lui a été imposée : l'effectif maximum en ETPE au 31 décembre de l'année devait désormais être calculé en appliquant à l'effectif présent au 1^{er} janvier, la baisse du plafond d'emplois en ETPT fixé par la loi de finances initiale. L'application de cette règle a empêché la gendarmerie nationale de résorber les « vacances d'emploi » constatées fin 2009 bien que, selon elle, elle ait disposé des crédits correspondants.

Dès lors, la sous-consommation récurrente du plafond d'emplois a facilité la gestion des crédits. Néanmoins, ceux destinés aux rémunérations d'activité (hors cotisations et prestations sociales) ont

laissé peu d'excédents : ils ont été totalement consommés sauf en 2010, où la gestion a laissé un reliquat de 0,8 %. En fait, la gestion des dépenses de rémunération de la gendarmerie s'est caractérisée à partir de 2009 par une forte pression à la baisse des emplois non assortie d'une contrainte équivalente exercée sur les crédits de personnels.

2 - L'apparition de « trous à l'emploi »

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) conteste la déconnexion qui lui a été imposée depuis son intégration au ministère de l'intérieur entre les plafonds d'emplois annuels en équivalents temps plein travaillés (ETPT) fixés par les lois de finances initiales (LFI) et les plafonds d'effectifs physiques au 31 décembre en équivalents temps plein employés (ETPE) résultant de la règle de gestion arrêtée par le ministère du budget en 2010. Elle considère que ses effectifs ont diminué au-delà de ce qu'imposaient les lois de finances initiales successives.

En effet, de 2006 à 2011, la gendarmerie a réduit ses effectifs au 31 décembre de 4 464 ETPE, soit davantage que la baisse du plafond d'emplois fixé par les lois de finances initiales qui a été de 3 493 ETPT.

Tableau n° 16 : évolution des vacances d'emploi dans la gendarmerie nationale

Effectifs (ETPT)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Plafond d'emplois	100 691	102 101	101 134	99 509	98 155	97 198	95 858
Consommation des emplois	98 091	100 344	100 175	98 634	96 179	95 237	Nc
Taux de sous-consommation	2,6 %	1,7 %	0,9 %	0,9 %	2,0 %	2,0 %	Nc
Effectifs au 31 décembre	100 540	101 336	100 389	97 416	96 107	96 076	94 448
Vacances d'emploi	- 151	- 765	- 745	- 2 093	- 2 048	- 1 122	- 1 410

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Toutefois, l'écart important apparu en 2009 entre le plafond d'emplois et les effectifs a été en partie résorbé en fin de période : il est passé de 2 093 fin 2009 à 1 122 emplois fin 2011, année de forte reprise des recrutements. En 2011, la gendarmerie a stabilisé ses effectifs par rapport à 2010 (- 31 ETPE) en dépit de la baisse du plafond d'emplois (- 957 ETPT) et donc nonobstant la règle de gestion précitée. En 2012, toutefois, la baisse prévue des effectifs au 31 décembre (- 1 628 ETPE)

est redevenue plus importante que celle du plafond d'emplois inscrit en loi de finances initiale (- 1 340 ETPT).

La gendarmerie répartit les emplois autorisés par les lois de finances initiales (LFI) dans ses tableaux des effectifs autorisés (TEA), élaborés par les commandants de région et arrêtés par le directeur général de la gendarmerie nationale, qui déterminent, pour chaque département, les effectifs de toutes les unités territoriales dans les différents grades d'officiers et de sous-officiers. Lorsque les effectifs sont moins nombreux que les emplois autorisés, des postes prévus dans les tableaux des effectifs autorisés restent vacants. Si ces vacances d'emplois réduisent les dépenses de rémunération, elles n'allègent pas proportionnellement les autres dépenses, comme celles relatives aux logements ou aux véhicules car les moyens de fonctionnement des unités sont déterminés en fonction des tableaux des effectifs autorisés³⁶.

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) qualifie ces vacances de « trou à l'emploi ». Elle ne les considère pas comme une source d'économies mais comme un facteur de gaspillage. Sa préoccupation vaut surtout pour l'avenir puisqu'en 2012, 1 410 « trous à l'emploi » étaient prévus dans le document prévisionnel de gestion³⁷ et 1 841 en 2013 dans le budget triennal. Les « vacances d'emplois » représenteraient alors près de 2 % des emplois autorisés, soit l'équivalent de 300 brigades à organisation inchangée.

Cette situation se heurte à l'incompréhension de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) qui considère comme un objectif prioritaire de disposer des effectifs autorisés par le Parlement. Alors que la sous-consommation du plafond d'emplois a procuré une certaine aisance dans la gestion des crédits de personnel, il convient désormais de régler le problème du « trou à l'emploi » et de rétablir la cohérence entre le plafond d'emplois et les effectifs réels, c'est-à-dire entre les équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés et les crédits de rémunération.

Dans le contexte actuel des finances publiques, l'ajustement nécessaire pour rétablir cette cohérence serait d'abaisser le plafond d'emplois en adaptant les organisations en conséquence, notamment celles des unités territoriales et de leurs implantations. Cette clarification

³⁶ Une faible part des logements (18 %) est composée de casernes domaniales. Tous les autres sont loués par l'Etat, dont les deux tiers à des collectivités locales. Les vacances d'emplois conduisent donc la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à verser des loyers pour des logements inutilisés.

³⁷ Le document prévisionnel de gestion (DPG) est arrêté en début d'année (février).

mettrait un terme à la situation artificielle qui prévaut depuis plusieurs années.

C - La nécessité de renforcer les capacités de prévision et de suivi

La réduction des aléas budgétaires requiert l'amélioration des facultés d'anticipation des services grâce à de nouveaux progrès dans la prévision et le suivi.

1 - La coordination perfectible des services gestionnaires de la police

L'association de la sous-direction des ressources humaines (SDRH) au pilotage de la masse salariale, dont la sous-direction des finances et de la performance (SDFP) est le chef de file, paraît désormais assurée de façon plus satisfaisante. La coordination des deux entités a été renforcée par la création en 2012 d'un « comité d'amélioration du pilotage du programme » au sein duquel les deux sous-directeurs et leurs équipes se livrent à un point de situation bimensuel qui porte notamment sur le suivi de la consommation des crédits de personnels en lien avec le plafond d'emplois autorisé.

A partir de l'infocentre du système d'information sur les ressources humaines (SIRH) appelé DIALOGUE, un nouvel outil d'aide au décompte des emplois, « l'univers de pilotage des emplois », a été mis au point afin que la SDRH et la SDFP utilisent les mêmes données, ce qui n'était pas le cas précédemment et induisait divers malentendus.

Par ailleurs, la démarche engagée qui vise à responsabiliser davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police nationale (SGAP)³⁸ en les impliquant plus étroitement dans l'amélioration de certaines procédures de gestion des ressources humaines et de la paie constitue indéniablement une avancée. Pour autant, le suivi infra-annuel de l'exécution budgétaire reste centralisé.

Les SGAP demeurent essentiellement cantonnés à la mise en paiement des rémunérations. Leur association par les services centraux à l'analyse *ex post* des dépenses demeure écartée, la sous-direction des

³⁸ Les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) assurent en métropole la gestion des moyens humains, logistiques et financiers des services territoriaux de la police situés dans leur zone de défense et de sécurité. Il en existe huit, la zone de défense et de sécurité de Paris en compte deux implantés à Paris et Versailles.

finances et de la performance estimant que la « budgétisation » n'est pas leur métier.

Or les ressources humaines ayant des caractéristiques territoriales comme, par exemple en matière de pyramide des âges, les SGAP pourraient être davantage mis à contribution pour aider les services centraux à mieux comprendre les facteurs d'évolution de la masse salariale. Leur participation accrue à l'analyse de l'évolution des dépenses permettrait de fiabiliser davantage les prévisions, relatives notamment aux départs à la retraite et à l'encaissement des aides à l'emploi des adjoints de sécurité (ADS) recrutés sous contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE), et de parvenir à une résorption plus rapide des écarts en cours de gestion.

2 - L'incertitude durable sur les flux de départs en retraite

La modification brutale du comportement des personnels, marquée par l'accentuation de la prolongation d'activité (police nationale) ou de l'anticipation des départs (gendarmerie), a considérablement compliqué les tâches de programmation et de suivi des dépenses de rémunération. Le manque de fiabilité des prévisions de départs, lié au changement de cadre législatif, reste l'un des handicaps majeurs de la gestion des dépenses de rémunération.

Sous réserve des résultats de la gestion 2012, la police nationale semble avoir progressé dans ce domaine grâce d'ailleurs à l'implication plus grande des secrétariats généraux pour l'administration de la police nationale (SGAP) dans la collecte de données sur les intentions des agents en matière de départ anticipé.

Tableau n° 17 : comparaison des prévisions et des réalisations en matière de départs à la retraite dans la police nationale

ETPE au 31 décembre	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Projet annuel de performances (PAP)	5 000	4 970	3 730	3 804	2 505	3 418
Document prévisionnel de gestion (DPG)	nc	nc	3 735	3 846	2 526	2 427
Exécution	3 943	4 481	3 963	2 873	2 751	2 525

Sources : PAP : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiales. DPG : document prévisionnel de gestion.

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) dit veiller tout particulièrement à la fiabilité de ses prévisions en procédant à des projections démographiques à partir des cinq années antérieures ainsi qu'à des sondages auprès des personnels avec le concours de deux démographes et de deux sociologues. Cependant, il n'apparaît pas qu'elle ait encore trouvé une solution satisfaisante puisqu'elle continue à sous-estimer le nombre des départs.

Tableau n° 18 : comparaison des prévisions et des réalisations en matière de départs à la retraite dans la gendarmerie nationale

ETPE au 31 décembre	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Projet annuel de performances (PAP)	nc	2 516	2 554	2 372	2 380	2 654
Document prévisionnel de gestion (DPG)	nc	N.C.	N.C.	2 372	2 380	2 654
Exécution	nc	2 555	2 724	2 568	3 223	3 269

Sources : PAP : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiales. DPG : document prévisionnel de gestion.

Il importe, afin de tenir compte de l'incertitude qui entache encore les prévisions de départs, d'étaler tout au long de l'année le calendrier des recrutements en subordonnant son exécution aux sorties constatées. Si le dispositif mis en place dans la gendarmerie nationale (« groupe de flux »)³⁹ semble bien répondre à cette exigence, tel n'est pas le cas dans la police nationale où la pratique, au cours de la période sous revue, a plutôt été celle du fait accompli.

³⁹ Le « groupe de flux » réunit, chaque mois, les responsables des différents bureaux de la DGGN (direction des soutiens et des finances, direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale, direction des opérations et de l'emploi) concernés par les problématiques de gestion du budget, des effectifs et des ressources humaines afin d'examiner l'écart entre les prévisions et l'évolution constatée des effectifs. Il formule en conséquence des propositions visant à réguler les flux d'entrées et de sorties. Les flux d'entrées sont adaptés aux besoins en modulant le délai entre les sorties d'écoles des sous-officiers et des gendarmes volontaires et leur incorporation dans les unités.

3 - La méconnaissance du coût moyen des emplois

a) La police nationale

Pour l'ensemble des personnels de la police, le coût moyen par emploi équivalent temps plein travaillé (ETPT) s'est élevé en 2011 à 56 300 €. Selon les données des rapports annuels de performances (RAP)⁴⁰, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, il est passé de 34 720 € en 2006 à 39 100 € en 2011, soit un accroissement de 12,6 %.

Toutefois, selon les données de la direction des ressources humaines et compétences de la police nationale (DRCPN), la hausse du coût moyen des emplois de commissaires et officiers (16,9 %) et de gradés et gardiens (13,6 %) aurait été du même ordre que celles des personnels administratifs (14,1 %) et des personnels scientifiques (15,7 %), et moins forte que celle des personnels techniques (22,4 %), alors qu'ils ont bénéficié de l'essentiel des mesures catégorielles.

Tableau n° 19 : coût moyen (hors CAS Pensions) par emploi (ETPT) en 2011 des différentes catégories de personnels de la police nationale

Hauts fonctionnaires, commissaires, officiers	62 320 €
Gradés et gardiens de la paix	39 380 €
Adjoints de sécurité	23 250 € ⁴¹
Personnels administratifs	30 980 €
Personnels techniques	28 500 €
Ouvriers d'État	48 500 €
Personnels scientifiques	35 200 €

COÛT MOYEN	39 100 €

Source : rapports annuels de performances pour les équivalents temps plein travaillé (ETPT), direction générale de la police nationale pour les dépenses hors CAS Pensions

En l'absence d'explications fournies par le ministère de l'intérieur sur ces constatations paradoxales, la Cour conclut à la fiabilité douteuse des données communiquées sur le coût moyen des emplois dans la police nationale, y compris celles figurant dans le projet annuel de performances (PAP), annexé aux projets de loi de finances initiales, et dans le rapport annuel de performances (RAP), annexé aux projets de loi de règlement, à

⁴⁰ Cf. annexe n° 7.

⁴¹ Hors adjoints de sécurité sous contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE).

cause des incertitudes de calcul relatives à la répartition de la masse salariale par catégorie d'emplois.

b) La gendarmerie nationale

Pour l'ensemble des personnels de la gendarmerie, le coût moyen par emploi (ETPT) s'est élevé en 2011 à 67 575 €. Hors contribution au CAS *Pensions*, après avoir augmenté de 10 % au cours de la période 2006-2011, soit un peu moins vite que dans la police, il a atteint un niveau voisin de 38 520 € en 2011⁴².

Les données produites par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et reprises dans les rapports annuels des performances (RAP) minorent sensiblement les coûts par emploi des différentes catégories de personnels en excluant des dépenses de personnels du titre 2 celles liées aux opérations extérieures (OPEX) et au versement de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) réservée aux forces mobiles, qui sont pourtant inhérentes aux missions et à l'organisation de la gendarmerie nationale. Ainsi, le coût moyen rendu public en 2011 était-il de 36 870 € par emploi, inférieur de 4,3 % au coût complet précité.

Tableau n° 20 : coût moyen (hors CAS *Pensions*) par emploi (ETPT) en 2011 des différentes catégories de personnels de la gendarmerie nationale

Officiers de gendarmerie	62 290 €
Sous-officiers de gendarmerie	38 920 €
Gendarmes volontaires	14 550 €
Personnels administratifs	30 760 €
Personnels techniques	29 080 €
Ouvriers d'État	33 580 €

COUT MOYEN	36 870 €

Source : rapports annuels de performances et direction générale de la gendarmerie nationale

Selon les données fournies dans un premier temps par la direction générale de la gendarmerie nationale, correspondant à celles publiées dans les rapports annuels de performances, le coût moyen des officiers est passé de 45 100 €/ETPT en 2006 à 62 290 €/ETPT en 2011, soit une hausse de 38 %⁴³. La direction générale de la gendarmerie nationale n'a

⁴² Cf. annexe n° 8.

⁴³ Dans la catégorie des officiers, les dépenses de rémunération indemnitaire et indiciaire hors CAS *Pensions* sont passées de 241,6 M€ en 2006 à 413,3 M€ en 2011.

pas été en mesure d'expliquer cette évolution par rapport à celles constatées pour les autres catégories de personnels.

Dans un second temps, la direction générale de la gendarmerie nationale est revenue sur la donnée fournie pour 2006 en proposant de lui substituer un montant nettement supérieur (54 492 €/ETPT), provenant du ministère de la défense, qui aboutirait à une hausse du coût moyen des officiers de 14,3 % au cours de la période sous revue, voisine de celle du coût moyen des officiers et commissaires de police. Cependant, la fiabilité du document fourni en second lieu n'est pas avérée car il fait état pour le corps des sous-officiers, nettement plus nombreux que celui des officiers, d'un coût moyen au contraire sensiblement inférieur à celui mentionné dans le rapport annuel de performances de 2006. La prise en considération de cette donnée conduirait alors à majorer sensiblement sa progression qui serait de 11,9 % et non de 8,5 % au cours de la période sous revue.

Ces contradictions entre les différentes sources d'information proviennent probablement, comme dans la police nationale, des incertitudes de calcul relatives à la répartition de la masse salariale par catégorie d'emplois. Elles conduisent aussi à conclure au manque de fiabilité des données disponibles sur le coût moyen des emplois dans la gendarmerie nationale et son évolution.

4 - L'estimation du coût du GVT

Dans la police comme dans la gendarmerie, l'estimation *ex post* de l'impact budgétaire du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT) est approximative ce qui paraît d'autant plus dommageable que les écarts entre les réalisations et les prévisions arrêtées par le ministère du budget puis inscrites dans le projet annuel de performances ou le document prévisionnel de gestion, sont fluctuants et souvent importants⁴⁴. Ainsi, dans la police, alors que le GVT solde a atteint un montant hors CAS *Pensions* de 22,6 M€ en 2011 au lieu des 41,8 M€ inscrits dans le projet annuel de performances (PAP), ce montant a été évalué à 43,1 M€ pour 2012 au lieu des 24,3 M€ prévus.

La reconstitution du coût des mesures de promotion (GVT « positif ») est rendue difficile par le fait qu'il n'est pas possible d'isoler ces dernières au sein des différentes composantes de la masse salariale. Aucune démarche spécifique n'a été engagée par le ministère de

Le nombre d'ETPT consommés est passé de 5 356 à 6 635 au cours de la même période.

⁴⁴ Cf. annexe n° 9.

l'intérieur pour remédier à cette faiblesse du pilotage de la masse salariale. La solution de ce problème, partagé par tous les programmes ministériels, devrait être recherchée par le ministère du budget à travers l'élaboration d'outils communs.

Ce dernier a indiqué à la Cour que, en vue de l'élaboration du budget triennal 2013-2015, un travail de fiabilisation du taux du GVT a été conduit en collaboration avec les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales afin d'intégrer dans l'outil informatique de prévision des dépenses des taux proches de la réalité puisque déduits des fichiers de paie des agents.

5 - L'estimation du coût des mesures catégorielles

Le surcoût budgétaire des mesures catégorielles est quantifié de façon imprécise à cause de la difficulté à isoler, dans les systèmes d'information, les dépenses correspondantes au sein de la masse des dépenses indemnitaires et indiciaires. Il est donc simplement évalué en ajustant, au moyen notamment des données relatives au schéma d'emplois exécuté, les prévisions de début d'année. De plus, les outils de calcul de la masse salariale ne disposent pas d'une finesse suffisante pour intégrer la totalité des effets budgétaires, directs et indirects, même seulement à court terme, des mesures catégorielles.

D - Les limites du contrôle a priori exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

En ce qui concerne la mission budgétaire *Sécurité*, le rôle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a été correctement assuré au cours de la période 2006-2011 dans la mesure où les plafonds d'emplois des programmes *Police nationale et Gendarmerie nationale* ont été globalement respectés. Toutefois, l'efficacité de ce contrôle est étroitement tributaire de la qualité du travail de prévision et de suivi assuré par les services du responsable de programme. Ainsi, en 2009, il n'a pas permis d'identifier la dérive des dépenses de rémunération du programme *Police nationale* suffisamment tôt pour préconiser des mesures visant à l'enrayer ni même pour en tenir compte dans la préparation du projet de loi de finances pour 2010.

Lors de l'examen du document prévisionnel de gestion (DPG) de 2010, le CBCM a émis des réserves, proposé des pistes d'économies et indiqué au directeur général de la police nationale (DGPN) qu'il refuserait son visa sur les recrutements collectifs dans l'attente de

décisions sur les modalités de financement, ainsi que les recrutements de certains personnels spécifiques.

Le rôle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)

Le CBCM vise, avant le début de l'exercice, la programmation budgétaire initiale (PBI) établie par le ministère qui précise notamment la répartition par programme du plafond d'emplois et des crédits du titre 2 (dépenses de personnel). Elle est accompagnée de prévisions de départs et de recrutements ainsi que de consommation des crédits de personnel et des emplois (ETPT). Le CBCM s'assure de la fiabilité et de la cohérence de ces données, notamment entre les prévisions d'emploi et de masse salariale. Son visa est nécessaire pour utiliser les crédits mais les délais impartis étant très courts, son contrôle est assez formel.

Il peut faire des analyses plus approfondies en début d'année lors de l'examen du document prévisionnel de gestion (DPG) ministériel qui est soumis à son visa conformément à la circulaire du Premier ministre du 22 février 2011. Pour chaque programme, le DPG décrit la mise en œuvre du schéma annuel d'emplois et comporte une prévision mensuelle détaillée des entrées (dont les recrutements) et des sorties (dont les départs à la retraite), par programme, statut, corps, avec les dates prévisionnelles d'effet. Il détaille la prévision des principaux actes de gestion : avis de concours, volume de recrutement de contractuels. Il comporte une prévision mensuelle de consommation du plafond d'emplois. Il contient toutes les données prévisionnelles permettant de prévoir la consommation de crédits de personnel au terme de l'exercice, y compris celles relatives aux mesures catégorielles.

Le contrôle du CBCM sur le document prévisionnel de gestion porte sur la cohérence des données présentées et la « soutenabilité » des prévisions budgétaires jusqu'au terme de l'exercice. Il s'exerce aussi lors du point de situation budgétaire (PSB) en mai et de la programmation budgétaire rectifiée (PBR) en octobre, consacrés à l'analyse des écarts par rapport au DPG et aux projections jusqu'au terme de l'exercice.

La circulaire précitée du 22 février 2011 a rendu obligatoire l'actualisation mensuelle des données du DPG sur la base de la consommation des crédits de personnel et de l'évolution des effectifs. Les services du CBCM peuvent alerter le ministère et la direction du budget s'ils détectent une dérive des dépenses au vu des informations fournies par les services gestionnaires.

Le contrôle infra-annuel du CBCM repose aussi sur l'obligation de soumettre à son visa préalable les principales mesures générales de gestion du personnel, notamment les ouvertures de postes sur concours, et sur certains actes individuels comme les recrutements de contractuels tels que les adjoints de sécurité (ADS) dans la police et les gendarmes adjoints volontaires (GAV) dans la gendarmerie.

En cours d'exercice, il a exercé ses responsabilités en refusant à plusieurs reprises de viser des décisions de recrutement préparées par la direction générale de la police nationale (DGPN), au motif que le financement de la totalité des dépenses du titre 2 du programme n'était pas assuré à ce stade. A chaque fois, le ministre chargé du budget, comme le permet l'article 13 du décret du 27 janvier 2005 sur le contrôle financier au sein des administrations de l'État, a autorisé le ministre de l'intérieur à passer outre au refus de visa⁴⁵.

Ce fut le cas en mars 2010 pour l'incorporation de 600 élèves gardiens de la paix et de 420 personnels administratifs, techniques et scientifiques au premier semestre de l'année ; en mai 2010 pour l'incorporation de 1 500 adjoints de sécurité sous contrat d'accompagnement à l'emploi ; enfin, en août 2010, pour l'ensemble des recrutements prévus dans le schéma d'emploi prévisionnel au second semestre, soit un total de 5 240 incorporations (adjoints de sécurité, officiers, commissaires, personnels administratifs, techniques et scientifiques).

En 2012, le document prévisionnel de gestion (DPG) prévoyait dès le début de l'année la consommation de la réserve gouvernementale dont les crédits sont pourtant destinés non à couvrir un excès avéré *ab initio* des dépenses prévues sur les ressources disponibles mais à faire face à d'éventuels aléas budgétaires en gestion. Les fortes réserves formulées à juste titre par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) sur ce document prévisionnel de gestion (DPG) n'ont pas empêché d'engager l'exercice budgétaire sur de telles bases, sans plus aucune marge de précaution, en dépit d'un risque élevé d'impasse. En raison d'erreurs de prévision sur le coût du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT) et de certaines mesures indiciaires et indemnitaires, et sur le montant des remboursements au titre des adjoints de sécurité sous contrat d'accompagnement à l'emploi, le paiement des rémunérations en fin

⁴⁵ Paradoxalement, le ministre du budget a décidé de passer outre au refus de visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) tout en rappelant à son homologue de l'intérieur que « vos services évaluent aujourd'hui l'impasse à 153 M€ du fait principalement des effets reports des mesures catégorielles signés avec les syndicats ».

d'exercice a nécessité l'ouverture par décret d'avance de 34,85 M€ de crédits supplémentaires alors que ce besoin aurait pu être couvert par la réserve initiale (41,2 M€) si elle avait été préservée.

V - La comparaison avec le reste de la fonction publique de l'État

La comparaison avec les données relatives à la fonction publique de l'État montre que les gradés et gardiens ainsi que les sous-officiers de gendarmerie sont en moyenne mieux rémunérés que les autres fonctionnaires de catégorie B. Inversement, le niveau moyen de rémunération des officiers de police et des officiers des premiers grades de la gendarmerie est inférieur à celui des autres fonctionnaires de catégorie A.

En 2009, le salaire mensuel net moyen des agents de l'État s'élevait à 2 823 € dont 3 799 € chez les cadres hors enseignants, 2 096 € chez les professions intermédiaires et 1 743 € chez les employés et ouvriers (source : rapport sur l'État de la fonction publique et les rémunérations, annexé au PLF 2012).

Ainsi, les gardiens et gradés de la police et les sous-officiers de la gendarmerie⁴⁶, dont la rémunération nette moyenne s'échelonnait d'environ 2 000 € à 2 930 € pour les premiers et de 2 030 € à 3 060 € pour les seconds, sont mieux traités que la moyenne des professions intermédiaires (salaire net moyen de 2 096 € en 2009).

En revanche, la rémunération mensuelle moyenne des officiers de police et des officiers des premiers grades de la gendarmerie, qui variait d'environ 2 590 € à 3 860 € pour les premiers et de 2 960 € à 3 730 € pour les seconds, est inférieure à celle des cadres de l'État (3 800 € hors enseignants). La rémunération moyenne des hauts fonctionnaires de la police comme des officiers supérieurs et généraux est largement supérieure à ces niveaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Facteur d'évolution de la masse salariale, les effectifs des forces de sécurité publique ont enregistré, au cours de la période 2006-2011, la suppression de près de trois mille emplois dans la police nationale et de plus de quatre mille dans la gendarmerie nationale, en raison du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux à compter de 2009.

⁴⁶ Source : annexes de la note d'actualisation de 2010 du rapport sur la parité. Cf. annexe n° 10.

Pourtant, la masse salariale a progressé assez rapidement, surtout dans la police, sous l'effet de réformes pluriannuelles qui ont modifié profondément la pyramide des corps en contribuant à alourdir le coût moyen des emplois.

Engagée en 2004, la réforme dite des « corps et carrières » a transformé la répartition des policiers entre les différents corps et grades, par le gonflement de l'effectif des gradés, compensé par une baisse équivalente du nombre de gardiens de la paix, la réduction des corps d'officiers et de commissaires et, en fin de période, un fort accroissement du contingent d'adjoints de sécurité.

Cette réforme étant parvenue à son terme, il revient au ministère de l'intérieur d'en dresser le bilan global, décliné par direction d'emploi, au regard de l'objectif de meilleure adéquation des grades aux responsabilités exercées et des niveaux de compétences à la nature des missions. Ce bilan, élaboré en concertation avec les syndicats représentatifs des personnels, permettrait de disposer d'une base de référence commune sur laquelle fonder une politique soutenable de gestion des carrières et des rémunérations. Le ministère du budget, qui cherche à mieux comprendre l'impact des différents protocoles catégoriels mis en œuvre depuis 2006 en termes de repyramidage et de hausse des rémunérations, y est favorable. Après le contrôle de la Cour, la direction générale de la police nationale (DGPN) a indiqué qu'elle avait engagé l'élaboration d'un tel bilan.

Dans la gendarmerie nationale, également, la période 2006-2011 a été marquée par une importante transformation de la structure des emplois sous l'effet du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Toutefois, du point de vue de la pyramide des corps, cette évolution a été à l'opposé de celle de la police puisqu'elle s'est caractérisée par la baisse des effectifs de sous-officiers, la progression forte de ceux des officiers et plus encore des personnels administratifs et techniques, et la stabilité du contingent des gendarmes volontaires.

De surcroît, dans le cadre de ces réformes, les policiers et les gendarmes ont bénéficié de nombreuses mesures catégorielles visant à améliorer leur déroulement de carrière et à valoriser leurs rémunérations indemnitaires. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, le coût cumulé de ces mesures s'est élevé, pour les premiers, à environ 460 M€ de 2004 à 2011 et, pour les seconds à 166,5 M€ pour la seule période 2008-2011.

La succession ininterrompue des mesures catégorielles a lourdement déséquilibré l'effet conjugué des facteurs d'évolution de la masse salariale. Par rapport aux économies procurées par les réductions

d'emplois opérées de 2008 à 2011, elles ont eu un impact budgétaire bien supérieur, de 217 % dans la police et 113 % dans la gendarmerie, qui s'est ajouté à celui des mesures générales et du glissement vieillesse technicité.

Au total, en dépit de la suppression d'environ 3 % des emplois de la mission Sécurité, les dépenses de rémunération d'activité (hors cotisations et prestations sociales) se sont alourdies de 10,5 % dans la police et de 5,1 % dans la gendarmerie entre 2006 et 2011.

Cette politique salariale globalement favorable aux personnels s'est accompagnée d'une gestion défectueuse des dépenses. Dans la police, la période sous revue a été marquée, à compter de 2009, par une tendance au dépassement des crédits votés en loi de finances initiales du fait de la gestion imprudente des effectifs, de mesures catégorielles décidées sans tenir suffisamment compte des contraintes budgétaires et aussi de l'insuffisance des outils de prévision et de suivi.

Sur ce dernier point, même si des progrès ont pu être accomplis, l'évolution vers une gestion plus rigoureuse des dépenses de personnel passe en particulier par une meilleure estimation des flux de sorties, du coût moyen des emplois, de l'impact budgétaire du GVT et des mesures catégorielles. Il est souhaitable d'impliquer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) pour améliorer l'analyse de l'évolution des dépenses.

En pratique, les marges de manœuvre infra-annuelle sont faibles, notamment pour faire face à des flux de sorties moins importants que prévus. En cas de risque avéré d'insoutenabilité au début ou en cours d'exercice, le contrôleur budgétaire et comptables ministériels (CBCM), même s'il assume la plénitude de ses responsabilités dans l'exercice du contrôle a priori, n'a pas le pouvoir d'imposer au ministère les corrections nécessaires. La programmation budgétaire devrait donc s'appuyer sur des règles plus strictes allant au-delà de celles mentionnées par le Premier ministre dans sa circulaire aux ministres du 14 janvier 2013⁴⁷.

A l'avenir, l'arrêt des suppressions d'emplois rend nécessaire une pause de la politique salariale, notamment la limitation étroite des mesures catégorielles, sachant que des décisions prises antérieurement vont continuer à faire sentir leurs effets, notamment la mise en œuvre de la réforme dite de la catégorie B⁴⁸ dont l'impact, au cours de la période

⁴⁷ Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

⁴⁸ Cf. annexe n° 11.

2012-2015, est estimé à 90 M€ dans la police et 53 M€ dans la gendarmerie, hors contribution au CAS Pensions.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. dresser le bilan de l'efficacité des réformes des « corps et carrières » et du PAGRE au regard de l'objectif d'une meilleure adéquation des grades aux responsabilités exercées et des niveaux de compétences à la nature des missions ;
 2. respecter une pause salariale, notamment en limitant étroitement l'adoption de nouvelles mesures catégorielles et en encadrant plus rigoureusement l'évolution du « glissement-vieillesse-technicité » (GVT) ;
 3. prévoir dans l'instruction du Premier ministre, l'impossibilité pour les ministres, d'arrêter un dossier prévisionnel de gestion (DPG) ayant fait l'objet d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au motif que les prévisions initiales de dépenses rendent inévitable le déblocage en cours d'exercice de la réserve de précaution ;
 4. établir un plan d'action pour renforcer la fiabilité des moyens d'analyse, de prévision et de suivi, particulièrement en ce qui concerne les départs à la retraite et les autres flux de sorties, les flux d'entrées autres que les recrutements, les coûts moyens par catégorie d'emplois et l'impact budgétaire du GVT ;
 5. étaler tout au long de l'année l'exécution du calendrier des recrutements en la subordonnant aux sorties constatées, afin de tenir compte de la forte incertitude qui entache encore les prévisions de départs à la retraite ;
 6. associer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) à l'analyse et au suivi de l'évolution des dépenses salariales ;
 7. abaisser le plafond d'emploi de la gendarmerie afin de le mettre en cohérence avec les effectifs réels.
-

Chapitre II

Le temps de travail

La Cour des comptes a déjà évoqué succinctement l'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes dans le rapport public thématique de juillet 2011 sur « *l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique* ». Elle y a notamment relevé que, dans la police, les textes et les pratiques en vigueur en matière de temps de travail aboutissent, dans les services territoriaux de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), à l'accumulation d'un volume important d'heures supplémentaires non récupérées et non indemnisées.

Il a paru utile d'examiner plus précisément sous l'angle de la maîtrise des dépenses de rémunération, ce sujet complexe, en approfondissant les spécificités des deux forces.

Les différences de statut et d'organisation de la police et de la gendarmerie ont en effet des conséquences déterminantes sur les régimes d'emploi, la conception des périodes de travail, la disponibilité et les astreintes auxquels sont soumis leurs personnels respectifs.

I - Des systèmes d'organisation fondamentalement différents

A - Le régime de travail des policiers

L'organisation du temps de travail des policiers est définie par l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) et par des instructions générales relatives à l'organisation du travail dans la police nationale (IGOT) en date du 18 octobre 2002 qui ont été modifiées par deux textes ultérieurs :

- une instruction du 17 avril 2008 consécutive au passage des officiers au régime de cadre ;
- une instruction du 12 juin 2009 visant à prendre en compte les modifications introduites par le protocole d'accord du 22 octobre 2008 sur la revalorisation indemnitaire et l'organisation du temps de travail des gradés et gardiens ainsi que la réforme du dispositif du compte épargne temps (CET) résultant du décret du 3 novembre 2008.

1 - L'absence de durée unique du travail

Les textes précités (IGOT, RGEPN) n'ont pas prévu une durée uniforme de travail applicable à l'ensemble des fonctionnaires de police dits « actifs ». Ils définissent plusieurs régimes horaires adaptés aux contraintes opérationnelles spécifiques des services auxquels ces fonctionnaires sont rattachés.

a) La pluralité des régimes horaires de travail

Le rythme de travail des fonctionnaires de police peut relever de trois régimes différents :

- le régime hebdomadaire, calqué sur le déroulement de la semaine civile (39 heures 25 minutes sur cinq jours du lundi au vendredi, soit des journées de travail d'une durée de 7 h 53 mn) ;
- le régime cyclique, indépendant du déroulement de la semaine civile ou des jours fériés, qui comprend plusieurs formules comme, par exemple, le cycle en 4/2 avec 4 jours de travail

(vacations⁴⁹ de 8 h 10 mn) suivis de 2 jours de repos, en 6/2 avec six jours de travail (vacations de 7 h 25 mn) et deux jours de repos ou le cycle en 3/3 avec 3 jours de travail (vacations de 11 h 8 mn) suivis de 3 jours de repos ;

- le régime mixte, appliqué essentiellement aux fonctionnaires des unités de service général des CRS qui accomplissent leurs obligations de service soit selon un rythme hebdomadaire (lors du travail à résidence), soit selon un rythme cyclique (en déplacement).

La juxtaposition de plusieurs régimes de travail répond à la double nécessité de garantir le fonctionnement continu de nombreux services, notamment de sécurité publique (interventions de police-secours, accueil du public, traitement judiciaire des crimes et délits) et de faire face à des pics réguliers d'activité à certains moments du jour ou de la semaine. En particulier, le recours aux régimes cycliques vise à assurer la présence d'un socle d'effectifs 24 heures sur 24, sept jours sur sept, grâce à une articulation en 3 x 8 heures, tout en densifiant les effectifs de certaines unités⁵⁰ sur des créneaux horaires sensibles, de 14 heures à 1 heure du matin, y compris les week-ends. Il permet aussi aux brigades de nuit d'assurer la couverture nocturne de 21 heures à 6 heures du matin.

b) Une durée annuelle de travail variable en fonction des cycles

Il découle des textes applicables que la durée annuelle théorique de travail varie selon les régimes en fonction de la durée de la vacation prévue ainsi que des repos spécifiques et des jours d'ARTT⁵¹ auxquels ils ouvrent droit.

D'une part, les fonctionnaires travaillant en régime cyclique bénéficient de droits à repos liés à la spécificité et à la pénibilité de ce mode de travail, sous la forme d'un « crédit férié annuel » et de « repos de pénibilité spécifique » (RPS).

⁴⁹ Les vacances sont les temps quotidiens de service (de nuit, du matin ou de l'après-midi) auxquels sont soumis les fonctionnaires en régime cyclique.

⁵⁰ Unités telles que les brigades anti-criminalité (BAC), les groupes de sécurité de proximité (GSP) et les compagnies départementales d'intervention (CDI).

⁵¹ ARTT : aménagement sur la réduction du temps de travail.

Les droits à repos spécifiques

Le dispositif dit du « crédit férié annuel » vise à compenser l'impossibilité pour les fonctionnaires de bénéficier des jours fériés.

Les « repos de pénibilité spécifique » (RPS), qui sont la contrepartie de la pénibilité liée aux horaires irréguliers du travail cyclique effectué de nuit ou le dimanche, prennent la forme de temps compensés obtenus à partir de coefficients multiplicateurs, non cumulables, de 0,1 pour les nuits (de 21 heures à 6 heures) et de 0,4 pour les dimanches effectivement travaillés (article 133-33 du RGEPN). Les RPS peuvent aller jusqu'à 12 jours de repos supplémentaires dans l'année pour ceux qui travaillent de jour et plus de 20 jours pour ceux qui travaillent exclusivement de nuit.

Le crédit férié et les repos de pénibilité spécifique doivent normalement être utilisés dans l'année civile au titre de laquelle ils ont été accordés. Ils ne peuvent être versés au compte épargne temps. Toutefois, en pratique, les repos de pénibilité spécifique qui, compte tenu des nécessités du service, n'auraient pu être pris sont reportés l'année suivante.

Les fonctionnaires actifs soumis au régime de travail dit mixte hebdomadaire/cyclique en vigueur dans les compagnies républicaines de sécurité (CRS) bénéficient quant à eux de jours de « repos compensateurs des servitudes opérationnelles et de la pénibilité du travail » (RCSOP) auxquels s'appliquent les dispositions précédentes relatives aux RPS.

D'autre part, le nombre de jours de congés attribués au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dépend des corps et des régimes de travail. Parmi ces droits à congés, le nombre de jours qui sont rachetés aux fonctionnaires par l'administration est également variable.

Les congés au titre de l'ARTT

Lors de l'entrée en vigueur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dans la police nationale en 2002, des règles ont été définies sur le report ou l'accumulation des congés sur les comptes épargne temps (CET). Le nombre de jours de congés attribués à ce titre à chaque catégorie de fonctionnaires a été calculé pour parvenir à une durée annuelle de travail de 1 607 heures en régime hebdomadaire. Toutefois, il varie selon les corps et les régimes de travail.

En outre, conformément à un arrêté du 27 mai 2004 pris en application du décret n° 2003-402 portant création d'une indemnité spécifique allouée aux gardiens de la paix, gradés et officiers de police, l'administration leur rachète systématiquement huit jours de repos compensateurs⁵², au taux journalier de 85 €. En outre, en fonction des crédits disponibles, elle peut leur racheter de un à quatre jours supplémentaires au taux de 85 € pour les gradés et gardiens et de 125 € pour les officiers. La première part de cette indemnité est mensualisée, la seconde est annualisée.

Trois jours seulement sont systématiquement rachetés aux commissaires ainsi qu'aux officiers du corps des officiers soumis aux dispositions de l'article 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000. Pour ces derniers, le rachat ne prend pas la forme d'un versement spécifique mais est inclus dans le montant de l'allocation de service.

Le protocole d'accord du 22 octobre 2008, signé entre le ministre de l'intérieur et l'un des syndicats de police, est à l'origine d'une réduction de la vacation des gradés et gardiens. Pour ceux soumis au régime hebdomadaire, la durée du travail est passée de 40 heures 30 à 39 heures 25 au 1^{er} juillet 2010, soit une vacation de 7 h 53 mn par jour. En contrepartie, ils doivent travailler cinq jours de plus dans l'année, le nombre de leurs jours d'ARTT ayant été réduit de 30 à 25.

Pour les fonctionnaires soumis au régime cyclique de type 4/2, la durée hebdomadaire de travail a été abaissée de 39 heures à 38 heures 7 minutes sans diminution des droits à jours d'ARTT. La durée de la vacation a été abaissée, sans contrepartie, de 8 heures 21 mn à 8 heures 10 mn.

Dans ces conditions, la durée annuelle théorique de travail est de 1 655 h 30 mn en régime hebdomadaire, soit 48 h 30 mn de plus que la durée annuelle maximale de 1 607 heures fixée pour la fonction publique de l'État.

En revanche, dans le régime cyclique de type 4/2, la durée annuelle théorique est sensiblement plus courte, soit de 1 536 h 38 mn pour le 4/2 de jour et de 1 416 h 38 mn pour le 4/2 de nuit, c'est-à-dire de respectivement 70 h 22 mn et 190 h 22 mn de moins que la norme de la fonction publique.

Ces écarts reflètent les caractéristiques des différents régimes. Le régime hebdomadaire comporte un nombre de jours d'ARTT non indemnisés plus important que le régime cyclique qui présente en revanche un nombre maximum de vacations moins élevé et surtout le bénéfice du crédit férié et du repos de pénibilité spécifique (RPS).

⁵² 16 jours pour les fonctionnaires des CRS.

Tableau n° 21 : obligation théorique de travail pour les gardiens et gradés

	Régime hebdomadaire	Régime cyclique 4/2 de jour	Régime cyclique 4/2 de nuit
Jour de travail ou vacation	7 h 53 mn	8 h 10 mn	8 h 10 mn
Potentiel maximum	$(365 - 104) \times 7 \text{ h } 53 \text{ mn}$ = 2 057 h 33 mn	$365/6 \times 4 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 1 984 h	$365/6 \times 4 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 1 984 h
Congés annuels	$25 \times 7 \text{ h } 53 \text{ mn}$ = 197 h 5 mn	$23 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 188 h	$23 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 188 h
Jours ARTT non indemnisés	$16 \times 7 \text{ h } 53 \text{ mn}$ = 126 h 8 mn	$5 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 40 h 50	$5 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 40 h 50
Jours de fractionnement	$2 \times 7 \text{ h } 53 \text{ mn}$ = 15 h 46 mn	$2 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 16 h 20	$2 \times 8 \text{ h } 10 \text{ mn}$ = 16 h 20
Jours fériés (hebdo) ou crédit férié (4/2)	$8 \times 7 \text{ h } 53 \text{ mn}$ = 63 h 4 mn	109 h 12 mn	109 h 12 mn
RPS / RCSOP	-	93 h	213 h
Temps de travail théorique	1 655 h 30 mn	1 536 h 38 mn	1 416 h 38 mn
Nombre théorique de jours travaillés	210 jours	≈ 188 jours	≈ 173 jours

Source : note d'actualisation de 2010 du rapport conjoint des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales de 2008 sur la parité

2 - La compensation parfois coûteuse des services supplémentaires

Les durées effectivement travaillées s'écartent sensiblement de ces durées annuelles théoriques. Dans le régime hebdomadaire comme dans les régimes cycliques, ces dernières sont, d'une part, augmentées de la réalisation de services supplémentaires et, d'autre part, diminuées des repos compensateurs auxquels ceux-ci ouvrent droit.

Un fonctionnaire de police est soumis à une obligation de disponibilité. Il doit, en toutes circonstances, rejoindre son service s'il est appelé même hors période d'astreinte⁵³. L'article 24 du décret du 9 mai 1995 précise que « les fonctionnaires actifs des services de la police nationale sont tenus de résider à leur lieu d'affectation ou à une distance

⁵³ L'astreinte est un temps non compris dans les jours et heures du travail normal, au cours duquel l'agent n'est pas sur son lieu de travail mais doit se tenir prêt à répondre à la demande de son employeur pour intervenir sur une mission inopinée. Qu'il y ait ou pas rappel de l'agent, l'astreinte ouvre droit au versement d'une indemnité, dans la limite des crédits disponibles, ou à la compensation par des jours de congés (Cf. annexe n° 12).

telle que leur rappel inopiné soit possible en toutes circonstances et dans les délais les plus brefs ».

Afin d'adapter en permanence le fonctionnement des services aux fluctuations de l'activité tout en tenant compte de la pénibilité des rythmes de travail, l'article 113-34 du règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) a prévu que les services supplémentaires (permanences, rappels au service, dépassements horaires de la journée de travail ou de la vacation) effectués au-delà de la durée réglementaire de travail ne sont pas rémunérés mais ouvrent droit à des repos compensateurs.

La durée de ces repos compensateurs, fixée par l'instruction générale relative à l'organisation du travail dans la police nationale (IGOT) pour chaque type de services supplémentaires, est au moins égale mais souvent supérieure à celle des heures supplémentaires effectuées, dans une proportion qui varie selon la nature des services supplémentaires.

La récupération sous forme d'absence du service n'est toutefois pas systématique. Exceptionnellement, il peut être décidé, sur décision du ministre de l'intérieur, d'indemniser les heures supplémentaires dues dans des conditions fixées par décret. Seules les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires des unités de service général de CRS sont régulièrement rémunérées.

a) Les permanences

En tant que service supplémentaire, la permanence est un temps de présence effective au travail, en dehors des jours et heures ouvrables, c'est-à-dire les jours de repos, dimanches, jours fériés et nuits. Elle doit normalement être organisée par avance, de façon cyclique, et répartie entre des agents nominativement désignés. La durée programmée d'une permanence ne peut excéder 8 heures.

Pour les gradés et gardiens, la permanence ouvre droit à des repos compensateurs dont le taux varie selon le moment où elle a lieu : 175 % des heures réellement effectuées sur un repos légal ou un jour férié, 125 % sur un repos compensateur, 200 % sur la nuit du samedi au dimanche, 150 % sur les autres nuits.

Pour les officiers, depuis qu'ils sont soumis au régime de cadre, la compensation horaire est limitée à 100 % de la durée de la permanence⁵⁴.

b) Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires constituent les heures effectuées au-delà de la durée réglementaire de travail en raison soit d'un dépassement horaire, soit d'un rappel au service.

Le dépassement horaire caractérise un travail supplémentaire effectué dans la continuité des horaires normaux, à mi-journée ou en fin de journée ou de vacation.

Le rappel au service se définit comme la demande faite à un agent de venir accomplir un travail pour les besoins du service, de façon inopinée, en dehors des jours et heures du travail normal, permanences ou astreintes. Les agents doivent être inscrits sur un plan d'alerte ou « plan de rappel », tenu régulièrement à jour, et avoir une domiciliation assez proche du service. Pendant les temps de repos il n'y a aucune obligation d'être joignable ni de se tenir à proximité du lieu d'affectation. Le rappel sur congés annuels ne peut avoir lieu que sur décision du ministre de l'intérieur.

1° Une compensation désormais réservée aux gradés et gardiens

Les hauts fonctionnaires et commissaires de police ne bénéficient pas des repos spécifiques (crédit férié annuel, RPS, RCSOP). Ils n'ont pas droit non plus à la compensation horaire ou l'indemnisation spécifique des permanences, des rappels au service, des dépassements de la journée ou de la vacation de travail et des astreintes qu'ils sont amenés à effectuer. Le régime indemnitaire qui leur est servi compense forfaitairement cette exclusion. Ils bénéficient toutefois d'un crédit annuel de jours d'ARTT dont une partie est indemnisée.

Les officiers de police, qui se sont vus reconnaître un régime de cadre par le protocole d'accord d'octobre 2008, ne bénéficient plus de la compensation des tous les services supplémentaires. Les caractéristiques de leur régime de travail ont été précisées par l'arrêté du 15 avril 2008 modifiant l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale. Ce régime est dual.

⁵⁴ Auparavant, en application de l'instruction générale relative à l'organisation du travail (IGOT) du 18 octobre 2002, l'octroi des repos compensateurs allait de 125 % à 200 % des heures réellement effectuées selon le type de jours ouvrable au cours duquel la permanence était effectuée (repos légal, jour férié, nuit du samedi au dimanche).

Les officiers qui relèvent des dispositions de l'article 10 du décret du 25 août 2000, relatif aux personnels d'encadrement⁵⁵, sont placés à la même enseigne que les commissaires. Ils sont exclus de toute compensation des rappels au service, dépassements horaires de la journée de travail ou de la vacation ainsi que des périodes d'astreinte qu'ils assurent. Leur régime indemnitaire compense forfaitairement cette exclusion. Ils bénéficient en revanche d'une compensation horaire des permanences. Ils bénéficient aussi d'un crédit annuel de jours ARTT dans les mêmes conditions que les commissaires.

Les officiers de police qui ne relèvent pas des dispositions de l'article 10 du décret du 25 août 2000 sont aussi exclus de la compensation horaire des rappels au service et des dépassements horaires. En revanche, à la différence des officiers de l'article 10, ils bénéficient non seulement de la compensation horaire des permanences mais aussi d'une rémunération spécifique des périodes d'astreinte ou, à défaut, d'une compensation horaire à ce titre. En outre, selon le régime de travail auquel ils sont soumis, il leur est attribué, annuellement, un crédit de jours ou d'heures ARTT.

2° Une compensation d'amplitude variable

Le calcul du temps d'absence dû aux gradés et gardiens en compensation de leurs services supplémentaires dépend à la fois du moment où ceux-ci sont effectués, du fait générateur (dépassement horaire, rappel au service) et du régime de travail, hebdomadaire ou cyclique, des fonctionnaires concernés.

⁵⁵ L'article 10 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature prévoit que le régime de travail des personnels chargés de fonctions d'encadrement ou de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée peut faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ainsi qu'au contenu de leurs missions.

Tableau n° 22 : coefficients multiplicateurs appliqués aux dépassements horaires

Moment du service supplémentaire	Régime hebdomadaire	Régime cyclique
Hors : repos compensateur, nuit, repos légal, jour férié	100 %	150 %
Pendant un repos compensateur ou de nuit	150 %	150 %
Pendant un repos légal ou un jour férié	200 %	200 %

Source : instructions générales relatives à l'organisation du travail dans la police nationale (IGOT)

Tableau n° 23 : coefficients multiplicateurs appliqués aux rappels au service

Moment du service supplémentaire	Régime hebdomadaire ⁵⁶	Régime cyclique
Hors : repos compensateur, nuit, repos légal, jour férié	100 %	150 %
Pendant un repos compensateur ou de nuit	150 %	rappel de moins de 4 heures : 150 % ----- rappel de plus de 4 heures : 1 vacation
Pendant un repos légal ou un jour férié	200 %	rappel de moins de 4 heures : 1 vacation ----- rappel de plus de 4 heures : 2 vacations

Source : instructions générales relatives à l'organisation du travail dans la police nationale (IGOT)

Un rappel au service au cours d'une astreinte est compensé à 100 % de sa durée, plus le temps de trajet aller-retour entre le domicile et le lieu de service dans la limite d'une heure par intervention. Les compensations horaires des temps d'intervention sont capitalisables et éligibles au compte épargne temps (CET). Les rappels sur astreinte doivent correspondre à un besoin de service inopiné. Les opérations programmées ne doivent pas être traitées par les personnels d'astreinte.

⁵⁶ Le régime hebdomadaire prévu avec permanence et/ou astreinte constitue un cas différent : quel que soit le moment où il a lieu, un rappel au service hors période d'astreinte donne droit systématiquement à une compensation à hauteur de 200 % des heures supplémentaires effectuées.

Compte tenu de ces différents paramètres, certains services supplémentaires se révèlent particulièrement coûteux. Ainsi, en régime cyclique de type 4/2, un rappel au service d'une durée de 5 heures effectué sur des repos légaux crédite le fonctionnaire concerné de 16 heures 20 minutes à récupérer (deux vacations), soit un coefficient multiplicateur qui s'élève de fait à 330 %.

3 - Une durée effective de travail inférieure à la durée théorique

En conséquence, non seulement les durées annuelles théoriques de travail des fonctionnaires de police sont variables en fonction du régime horaire auquel ils sont soumis mais, en outre, dans le cas des gradés et gardiens de la paix, les durées effectivement travaillées sont inférieures à ces durées théoriques en raison des coefficients multiplicateurs, variant de 100 % à plus de 300 %, qui sont appliqués à la durée des services supplémentaires pour établir celle des repos de récupération correspondants.

A l'échelle de l'ensemble des gradés et gardiens, le volume annuel des services supplémentaires effectués (compris entre 5 et 6 millions d'heures) et le flux annuel des heures récupérables en résultant (de 8 à 9 millions d'heures) représenteraient respectivement environ 3,5 % et 5,5 % de la durée annuelle de travail selon les données fournies par la direction générale de la police nationale⁵⁷.

En particulier, après agrégation des données des rapports annuels de ses directions départementales de la sécurité publiques (DDSP), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a évalué à 3,172 millions d'heures le volume des services supplémentaires effectués au cours de l'année 2011 par ses 69 000 fonctionnaires et agents (tous régimes de travail confondus), à 4,996 millions le nombre d'heures récupérables ainsi engendrées et 4,484 millions le nombre d'heures prises en récupération.

Il en résulte que le rapport entre la durée des services supplémentaires effectués et les heures correspondantes à récupérer était en moyenne de 1,576. Autrement dit, une heure récupérable correspondait en moyenne à 38,1 minutes de travail effectif.

L'organisation du temps de travail au sein de la police nationale minore donc la durée d'activité des personnels, surtout des gradés et gardiens, dans le but de compenser la pénibilité de leurs horaires. En 2011, l'effet de réfaction par rapport à la durée théorique, dû à la

⁵⁷ La direction générale de la police nationale évalue à 160 millions le nombre annuel d'heures travaillées par les fonctionnaires du corps des gardiens et gradés.

différence entre le volume des services supplémentaires et celui des heures prises en récupération, s'est élevé au total à 1,31 million d'heures, ce qui représenté en moyenne 19 heures par an et par agent.

Cette valeur moyenne peut sembler relativement faible mais elle recouvre d'importants écarts. En fonction de leurs unités d'appartenance, de leurs régimes horaires de travail et même de leur façon de servir, les fonctionnaires de police effectuent un nombre très variable d'heures supplémentaires. Par exemple, au sein d'une unité de sécurité de proximité (USP), le stock des repos compensateurs restant dus peut aller, selon les agents, de quelques heures à plusieurs centaines heures, voire plus de mille.

Malgré cette grande diversité de situations, aucune donnée statistique n'est disponible au niveau national sur la durée moyenne réelle de travail des policiers par type d'unités ou de régimes horaires. D'un côté, à partir des données saisies dans chaque unité, la main courante informatisée (MCI) fournit aux échelons local, départemental et national une mesure de l'activité des services, totale et ventilée entre les diverses catégories de missions. De l'autre, le logiciel dit « de gestion des horaires de la police nationale » (GEOPOL) permet aux gestionnaires locaux de tenir à jour le compteur de chaque fonctionnaire. Cependant, aucune application informatique ne réunit les deux approches.

B - Le régime de travail des gendarmes

La doctrine d'emploi de la gendarmerie dicte l'organisation du temps de travail de ses personnels.

1 - Le principe de la disponibilité au travail

a) L'un des trois principes d'organisation de la gendarmerie

A côté de la polyvalence de leurs missions et de la prévention de proximité, la disponibilité constitue l'un des trois principes de la doctrine d'emploi de la gendarmerie nationale, rappelés par la circulaire du 16 juin 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des unités de base⁵⁸.

⁵⁸ Circulaire n° 100 000 du directeur général de la gendarmerie nationale du 16 juin 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes.

L'obligation de disponibilité à laquelle sont soumis les militaires, en application des articles L. 4111-1 et L. 4121-5 du code de la défense, se traduit par l'engagement à être prêt, en permanence et sans préavis, à servir en tout temps et en tout lieu. Elle a pour contrepartie la dévolution d'un logement par nécessité absolue de service.

b) L'absence de définition réglementaire de la durée du travail

La conséquence de ce principe de disponibilité est qu'il n'existe pas de quotité réglementaire d'heures à accomplir au sein de la gendarmerie. Seuls les temps d'absence du travail sont définis par un ensemble de règles communes aux militaires.

Ces temps d'absence sont de plusieurs sortes : mesures de récupération physiologique, quartiers libres, repos hebdomadaires, permissions (longue durée, pour évènement familial, complémentaires) et autorisations d'absence.

Les temps d'absence dans la gendarmerie nationale

Les repos physiologiques : tout militaire de la gendarmerie qui, pendant la nuit, a effectué un service de garde, assuré les fonctions de planton dans les locaux de service ou effectué un ou plusieurs services externes d'une durée totale supérieure à deux heures, bénéficie, sauf circonstances exceptionnelles, d'un repos de huit heures consécutives qui doit être dès la fin du service effectué.

Les quartiers libres (QL) : au nombre de 10 par période de 28 jours (dont 2 peuvent être pris de jour), la notion de QL s'entend par l'octroi au militaire d'une période inférieure à 24 heures au cours de laquelle il n'est soumis à aucune obligation de service programmé ou d'astreinte. Sauf contrainte particulière, le QL de nuit débute à 19h00 pour se terminer le lendemain à l'horaire de reprise normale du service tandis que le QL de jour s'entend soit pour la matinée, soit pour l'après-midi.

Les repos hebdomadaires : deux journées de 24 heures de repos par semaine sont placées le week-end ou les jours ouvrables. Dans la mesure du possible, chaque militaire doit toutefois pouvoir bénéficier de deux week-ends par mois.

Les permissions de longue durée (45 jours) : les droits à permissions de longue durée du militaire sont exercés du 1^{er} janvier de l'année considérée au 1^{er} mars de l'année suivante. Au-delà de cette échéance, les droits à permissions de longue durée qui n'auraient pas pu être utilisés pour des raisons de service peuvent être reportés sur la nouvelle année civile et, le cas échéant, sur l'année suivante.

Les permissions pour événement familial (3 jours) : certains événements familiaux donnent droit à des permissions supplémentaires d'une durée de trois jours accordées, à titre d'exemples, à l'occasion du mariage, de la naissance d'un enfant ou du décès d'un parent.

Les permissions complémentaires planifiées : afin de compenser le temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires (TAOPM), 15 jours de permissions complémentaires planifiées sont octroyés aux militaires en vertu du décret n° 2002-184 du 14 février 2002. Ce temps libre supplémentaire est adapté aux contraintes qui pèsent sur les différents types d'unités.

Les autorisations d'absence qui ne constituent pas un droit et sont accordées par le commandant de région : elles peuvent prendre la forme d'autorisation d'absence de courte durée (inférieures à 4 heures) ou de journées octroyées à l'occasion des fêtes religieuses, d'un déménagement de service et de la garde d'un enfant malade. Des autorisations d'absence pour contraintes particulières n'excédant pas 72 heures peuvent également être attribuées aux militaires en raison d'activités opérationnelles ayant requis des efforts prolongés et inhabituels.

c) La réversibilité des positions d'indisponibilité et de repos

Un gendarme qui n'est ni en activité de service ni en temps de décharge doit rester disponible. En gendarmerie départementale, cette disponibilité statutaire s'organise, en fonction du type d'unité, de sa mission, de son effectif et des sollicitations dont elle est l'objet, en tours de permanences et d'alertes spécifiques (gradés, officier de police judiciaire, premiers à marcher) et en astreintes à caractère général. Ce principe, rendu possible par l'existence de la concession de logement par nécessité absolue de service, garantit la capacité de l'institution à monter en puissance pour faire face à un événement particulier. Ces temps de sujétion ne sont pas compensés. Il en est de même des rappels au service auxquels les gendarmes sont tenus de déférer.

En raison de la dispersion des effectifs et du morcellement des unités, l'octroi des périodes d'absence reste assujéti aux besoins du service. Ainsi, un gendarme en position de repos physiologique demeure-t-il d'astreinte. De même, quand il est en quartier libre, il doit le cas échéant déférer à l'ordre de rappel donné par le commandement. Cette obligation de disponibilité est renforcée par le logement en caserne qui ne libère jamais totalement les gendarmes de leurs contingences professionnelles.

Ces données peuvent rendre complexe la compréhension du rythme d'activité auquel les militaires sont soumis. A titre d'illustration, sur une période de 28 jours sans permission, avec 8 quartiers libres de nuit et 2 de jour, un gendarme affecté dans une communauté de brigades effectue 19 journées d'activité et passe 12 nuits en astreinte, dont 4 au minimum comportant une patrouille de nuit programmée.

d) La capacité de montée en puissance

Son organisation du temps de travail offre à la gendarmerie une capacité permanente de montée en puissance pour faire face à des pics d'activité et à des événements nécessitant un surcroît rapide de personnels (opérations de maintien de l'ordre, mise en œuvre des plans de secours, recherche de personne disparues).

En fonction de l'importance des besoins, le commandant d'une unité peut faire appel aux effectifs relevant de différents niveaux de ressources : la ressource « employée », la ressource « complémentaire » et la ressource « différée ».

Les différents niveaux de ressources mobilisables

La ressource employée comprend les militaires désignés pour exécuter les missions opérationnelles, à l'extérieur comme à la brigade (missions d'accueil du public, administratives et logistiques) ou placés à la disposition immédiate du commandement dans le cadre d'une permanence opérationnelle (« premiers à marcher », OPJ et gradés de permanence, etc.). La ressource employée représente en moyenne 54 % des personnels affectés dans les unités.

La ressource complémentaire comprend les gendarmes, non désignés pour exécuter un service ou être de permanence, mais en position d'astreinte sous délai. Il s'agit de ceux bénéficiant d'un contrat opérationnel individualisé⁵⁹, d'un temps de préparation ou d'une mesure de repos physiologique. Ils doivent intervenir rapidement en cas de nécessité.

La ressource différée est composée des militaires qui bénéficient d'un quartier libre, d'un repos, d'une autorisation d'absence ou d'une permission. Ils ne sont pas dégagés de leurs obligations professionnelles et peuvent être rappelés au service si les circonstances l'exigent.

⁵⁹ Le contrat opérationnel individualisé (COI) est un acte de commandement verbal émanant du commandant de brigade autonome (ou communauté de brigades), obligatoire et actualisable d'une journée sur l'autre. Il fixe quotidiennement à chaque militaire concerné un délai de rappel qui peut aller de trente minutes à huit heures.

Les militaires dont le lien avec leur unité d'appartenance est temporairement rompu composent la ressource non employable. Il en est ainsi des personnels détachés (participation à une opération extérieure, séjour en école, etc.) ou en position de non-activité (congé maladie, congé parental, etc.). Ils représentaient 1 403 981 jours-gendarmes en 2009, soit l'équivalent de 3 800 agents et 6,5 % des effectifs de la gendarmerie départementale.

Au total, en dehors des règles relatives au temps d'absence préalablement énoncées, il n'existe pas de dispositif d'absence visant à compenser des périodes de travail effectuée en position de permanence opérationnelle. Les gendarmes ne disposent pas non plus de compte épargne temps ou de majoration dans la récupération des jours fériés. Il relève de la responsabilité du commandement d'accorder à ses personnels, dans la mesure du possible, les décharges d'activité dont ils peuvent bénéficier.

2 - L'évaluation de la durée de travail des gendarmes

a) La mesure de l'activité

Les unités sont dotées de l'outil informatique « Bureautique brigades 2000 » qui sert à programmer leurs activités et à prévoir les services de chaque gendarme. De retour à la brigade, le service prévu est confirmé ou une régularisation est opérée si l'activité ou sa durée a été modifiée. Les bases locales de données sont consolidées dans un infocentre national qui permet la détermination des temps moyens d'activité et de sujétion. Cet outil devrait être remplacée en 2013 par une nouvelle application « *Pulsar Services* », qui présentera une plus grande finesse d'analyse des activités et, surtout, permettra automatiquement l'agrégation à l'échelle des communautés de brigades (COB) des données émanant des brigades de proximité qui les composent.

b) La durée moyenne du travail

Les unités élémentaires de la gendarmerie départementale travaillent au total environ cent millions d'heures par an. Au vu des données fournies par la direction générale de la gendarmerie nationale, la durée quotidienne de travail effectif dans les unités de la gendarmerie départementale s'est élevée en 2011 en moyenne à 8 heures 36 minutes par gendarme. Compte tenu du nombre de jours travaillés dans l'année, la durée annuelle de travail effectif des gendarmes départementaux a atteint en moyenne 1 797 heures en 2011.

**Tableau n° 24 : évolution de l'activité quotidienne
de la gendarmerie départementale**

Durées moyennes	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jours travaillés	208	208	208	207	209	209
Heures d'activité (1)	08H37	08H38	08H37	08H34	08H34	08H36
Heures permanence opérationnelle (2)	07H04	07H07	07H10	07H17	07H22	07H23
Heures d'emploi (1) + (2)	15H41	15H45	15H47	15H51	15H56	15H59
Heures de sujétion obligatoire	03H17	03H16	03H13	03H14	03H13	03H10
Heures de lien au service	18H58	19H01	18H59	19H05	19H08	19H10

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Les heures de permanence opérationnelle ou d'astreintes ne correspondent pas à des temps de travail effectif des gendarmes concernés, tels le planton chargé de l'accueil du public aux heures de fermeture de la brigade ou les personnels désignés en tant que « premiers à marcher » (PAM) qui, une fois leur service terminé, doivent rester disponible à leur domicile, y compris la nuit, afin de répondre éventuellement à un évènement imprévu.

II - Les problèmes spécifiques de la gestion du temps de travail dans la police nationale

A - L'accumulation persistante des heures non récupérées

Dans la pratique, l'impossibilité pour les policiers, du fait des nécessités du service, de récupérer les temps qui leur sont dus en contrepartie de services supplémentaires aboutit à l'accumulation d'un stock considérable d'heures récupérables.

1 - La difficile conciliation des droits à compensation et des contraintes de gestion des services

Le rapport élevé (en moyenne proche de 160 % en 2011 dans les services de la direction centrale de la sécurité publique) entre les heures à récupérer et les heures supplémentaires réellement effectuées explique la difficulté croissante de concilier la mise en œuvre de ce dispositif de compensation avec les nécessités du service.

Schématiquement, pour que les agents puissent prendre les congés correspondant aux heures supplémentaires qu'ils ont effectuées, il faut dégarnir les équipes programmées, surtout en régime cyclique, dans des proportions qui ne sont pas compatibles avec le taux de présence permettant de garantir l'efficacité, voire la sécurité des interventions. Après les suppressions d'emplois enregistrées depuis 2006, les effectifs de policiers sont souvent proches du niveau minimum nécessaire à la continuité du service. La faiblesse des marges de manœuvre est devenue inconciliable avec le caractère fortement asymétrique des mécanismes de compensation. Le déséquilibre du système tend à s'autoalimenter. La non-activité des agents qui récupèrent une partie des heures dues conduit à imposer des services supplémentaires aux effectifs en activité et à produire un volume supérieur d'heures supplémentaires du fait des coefficients multiplicateurs en vigueur.

De surcroît, l'insuffisance des crédits destinés à l'indemnisation des astreintes⁶⁰ contribue au gonflement du stock d'heures supplémentaires, même si des efforts significatifs ont été accomplis ces dernières années permettant de faire passer le taux de paiement à 85 %.

Le système d'organisation du temps de travail dans la police ne paraît plus viable au regard de l'activité croissante de la plupart des services et de la gestion très tendue des effectifs qui rend de plus en plus délicate la compensation des heures supplémentaires par l'octroi de temps d'absence plutôt que par le versement d'indemnités.

2 - L'ampleur du phénomène à l'échelle de la police nationale

Le stock des heures restant dues n'a cessé de croître jusqu'en 2010 avant de connaître une pause en 2011, année où une partie d'entre elles ont été compensées par le versement d'indemnités. Supérieur à 19 millions d'heures en fin de période, il a augmenté de 4,3 % entre 2008 et 2011.

Tableau n° 25 : évolution des heures récupérables au 31 décembre

Ensemble des directions et services	2008	2009	2010	2011
Nombres d'heures	18 380 062	18 471 234	19 220 532	19 175 550
Nombre de fonctionnaires	130 711	135 284	133 210	133 703

Source : direction générale de la police nationale (DGPN)

⁶⁰ Cf. annexe n°12.

Après le protocole sur les « corps et carrières » de mars 2004, le protocole additionnel du 5 décembre 2007 a prévu l'apurement du stock d'heures supplémentaires accumulées par les officiers qui, en passant au régime des cadres, ont perdu le droit à récupérer les dépassements horaires et les rappels au service. Les heures récupérables accumulées ont été indemnisées par des versements annuels ajoutés à leurs payes. Selon les instructions ministérielles des 15 mai 2008 et 3 décembre 2008, ces indemnités pouvaient porter sur 100 heures au maximum par an. D'après les données de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), 875 675 heures au total ont ainsi été indemnisées.

Cette mesure, ciblée sur les officiers, n'a pas été suffisante pour inverser la tendance globale à la hausse. Le nombre de fonctionnaires concernés par le recours aux heures supplémentaires n'a que faiblement diminué et reste toujours proche de l'effectif total de la police nationale.

Le nombre moyen par agent d'heures restant à récupérer en fin d'année, qui avait reculé en 2009 (de 140,6 heures à 136,5 heures), s'est redressé à 144,3 heures en 2010 et 143,4 heures en 2011. Il représente ainsi entre 8,6 % et 10,1 % du temps de travail annuel théorique des fonctionnaires actifs selon qu'ils sont soumis à un régime hebdomadaire, cyclique de jour ou de nuit.

Au total, le report d'une année sur l'autre d'une telle masse de jours de congé voués à terme à réduire les moyens humains des unités constitue une charge sur les exercices futurs équivalente à 12 000 à 13 000 emplois à temps plein sur une année, soit environ 500 M€⁶¹. Ainsi, il se traduit souvent, en fin de carrière, par une anticipation de six mois du départ à la retraite des agents, voire de dix-huit mois dans les services de police judiciaire. Entretemps, leurs postes n'étant pas administrativement vacants, ils ne sont pas remplacés.

3 - L'exemple de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) : la poursuite de l'accumulation des heures récupérables due aux régimes cycliques

A la différence des autres directions centrales de la direction générale de la police nationale, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) établit chaque année une synthèse nationale à partir des données du logiciel de gestion des horaires de la police nationale (GEOPOL) reprises dans les rapports de ses directions départementales. Ces synthèses renseignent sur les stocks d'heures récupérables en fin

⁶¹ Compte tenu du coût annuel moyen des emplois de gardiens et gradés.

d'exercice mais aussi sur les flux d'entrées et de sorties qui font évoluer ces stocks.

Toutefois, elles ne permettent pas de distinguer les différentes causes des heures récupérables : heures supplémentaires au sens strict (dépassements horaires, rappels au service) et permanences, astreintes non indemnisées, mais aussi reports de jours de repos et de repos de pénibilité spécifiques (RPS), qui s'appliquent à tous les corps y compris au corps de conception et de direction (travail de nuit et report de repos).

L'évolution du nombre d'heures récupérables par les fonctionnaires travaillant en régime hebdomadaire semble relativement maîtrisée. Le stock accumulé à la fin de 2011 était même revenu à un niveau inférieur de 7 % à celui de la fin de 2006. A l'opposé, les régimes cycliques connaissent une dérive notable puisque le stock d'heures qui leur est imputable s'est accru de 26 % entre 2006 et 2011, malgré le ralentissement relatif apparu en fin de période (+ 3,8 % en 2011).

Selon la direction centrale de la sécurité publique, cette évolution serait due aux repos de pénibilité spécifique (RPS) qui, dans ses statistiques, sont ajoutés à la compensation des services supplémentaires proprement dits. Les personnels ont tendance à prendre en priorité leurs congés non reportables (congés annuels, jours d'ARTT, crédit férié) et à reporter d'une année sur l'autre leur jours de RPS. Hormis ces derniers, la progression des heures dues aux agents en régime cyclique ou en régime hebdomadaire serait équivalente. Cependant, les données disponibles ne permettent pas de confirmer cette hypothèse de la direction centrale qui ne précise d'ailleurs pas les facteurs qui seraient à l'origine d'une augmentation des RPS reportés assez forte pour provoquer le gonflement constaté du total des heures récupérables en régime cyclique.

**Tableau n° 26 : évolution des heures supplémentaires restant dues au
31 décembre par corps et régime de travail**

Services de la DCSP ⁶²	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Corps de commandement en régime cyclique	100 295	92 789	93 489	95 018	88 392	93 000
Corps d'encadrement et d'application en régime cyclique	3 968 291	4 008 979	4 126 864	4 282 469	4 856 143	4 945 359
Administratifs en régime cyclique	210	-	251	102	145	1 850
Adjoints de sécurité en régime cyclique	229 467	240 904	268 641	283 101	279 370	384 261
Régime cyclique	4 298 263	4 342 672	4 489 245	4 660 690	5 224 050	5 424 470
Corps de commandement en régime hebdomadaire	1 501 227	1 516 735	1 195 430	876 060	754 826	723 755
Corps d'encadrement et d'application en régime hebdomadaire	4 508 071	5 194 167	4 629 583	4 821 566	4 775 832	4 865 979
Administratifs en régime hebdomadaire	262 746	213 825	212 585	237 552	256 535	258 544
Adjoints de sécurité en régime hebdomadaire	188 948	164 267	149 036	168 398	123 676	158 948
Régime hebdomadaire	6 460 992	7 088 994	6 186 634	6 103 576	5 910 869	6 007 226
TOTAL	10 759 255	11 431 666	10 675 879	10 764 266	11 134 919	11 431 696

Source : direction générale de la police nationale à partir des enquêtes annuelles de la direction centrale de la sécurité publique

Ainsi, l'emploi des régimes cycliques donne lieu à une croissance non maîtrisée des heures récupérables.

⁶² Direction centrale de la sécurité publique à périmètre constant, hors départements de la petite couronne de Paris dont le ressort a été transféré en septembre 2009 à la préfecture de police.

B - Différents modes de gestion selon les directions d'emploi ou les services territoriaux

1 - Des stocks d'heures dues d'importance variable

En valeur absolue, les services de sécurité publique sont les plus gros pourvoyeurs d'heures récupérables puisque les fonctionnaires de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris concentrent 62 % du total de la police nationale.

**Tableau n° 27 : évolution des heures supplémentaires restant dues au
31 décembre dans la police nationale**

Nombre d'heures	2008	2011
Préfecture de police de Paris	4 326 335	4 514 887
Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)	509 406	687 124
Direction de l'organisation, du soutien, du transport et de la logistique (DOSTL)	143 093	165 676
Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ)	503 549	611 850
Direction de la police de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP)	3 170 287	3 050 236
Direction générale de la police nationale	14 143 727	14 660 663
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) ⁶³	8 503 598	8 927 607
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	1 523 577	1 470 948
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)	1 831 839	1 901 574
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	1 345 799	1 157 298
Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)	215 679	298 807
Service de protection des hautes personnalités (SPHP)	303 030	696 570
Autres	330 205	207 859
TOTAL Police nationale	18 380 062	19 175 550

Source : calcul Cour des comptes d'après données de la direction générale de la police nationale

⁶³ Evolution à périmètre constant.

Cependant, au regard de leurs effectifs, ce sont les services de police judiciaire qui produisent le plus d'heures supplémentaires. En 2011, le volume d'heures récupérables était en moyenne de 298 heures par agent au sein de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et de 258 heures par agent au sein de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la préfecture de police de Paris.

Ce ratio s'élevait à 129 heures par agent dans les services de la sécurité publique mais connaissait de grandes disparités entre les directions départementales de sécurité publique (DDSP). Certes, plus les structures sont petites, plus il est difficile que leurs personnels bénéficient de l'ensemble de leurs droits à congés et repos du fait de la nécessité d'assurer une continuité du service 24 heures sur 24.

Toutefois, des directions départementales parmi les plus importantes (plus de 1 500 agents) se trouvent dans des situations très différentes. Ainsi, le nombre moyen d'heures récupérables par agent dans les services des directions départementales des Alpes-Maritimes (166), des Bouches-sur-Rhône (180), de la Haute-Garonne (150), de la Gironde (162) ou de l'Hérault (175) est sans commune mesure avec les ratios enregistrés dans les DDSP du Nord (87), du Pas-de-Calais (88), du Val-de-Marne (78) ou du Val-d'Oise (84).

2 - Des évolutions divergentes

L'évolution du stock d'heures récupérables diffère aussi suivant les directions d'emploi. Entre 2008 et 2011, il a reculé de 3,8 % à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et augmenté de 5,0 % à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). Or ces deux directions opérationnelles assurent les mêmes missions, l'une à Paris et dans les départements de la petite couronne, l'autre dans le reste du territoire national. Bien que soumises aux mêmes règles d'organisation du temps de travail, leurs modes de gestion divergent.

De même, le stock d'heures restant dues aux agents a baissé de 3,5 % à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), ce que l'on pourrait mettre sur le compte du passage au régime de cadre des officiers, particulièrement nombreux dans cette direction, s'il n'avait gonflé de 21,5 % dans le même temps au sein de la direction de la préfecture de police de Paris, chargée de la police judiciaire (DRPJ).

Le reliquat des heures supplémentaires à récupérer au service de protection des hautes personnalités (SPHP) a été multiplié par 2,3 entre 2008 et 2011.

Les évolutions divergent aussi entre services territoriaux d'une même direction centrale comme, par exemple, ceux de la DCSP. Alors que dans certains départements, le stock d'heures récupérables a diminué entre 2008 et 2011, il a fortement augmenté dans d'autres comme les Bouches-du-Rhône (45 %), l'Oise (20 %), la Sarthe (22 %), la Somme (22 %), l'Essonne (22 %) ou le Val-d'Oise (33 %).

La direction générale de la police nationale n'a pas étudié l'origine de ces larges disparités géographiques. Elles pourraient résulter de l'ancienneté au service des fonctionnaires, plus importante en moyenne dans les départements du sud de la France, mais aussi traduire des pratiques différentes en matière de gestion du temps de travail (choix de cycles inadaptés, recours excessif à certains services supplémentaires, contrôles insuffisants des heures récupérables), voire révéler une allocation parfois inadéquate des effectifs dans les services au regard de leur niveau d'activité.

C - Le contournement du système

Dans le cadre du « plan de mobilisation des forces », visant à déployer des « patrouilleurs » afin d'augmenter le taux de présence des policiers sur la voie publique⁶⁴, le ministère de l'intérieur a mis en place en juillet 2011 un dispositif de contournement du système de récupération des heures supplémentaires. Il a eu recours au décret du 3 mars 2000⁶⁵, peu appliqué jusqu'alors, dont l'article 1^{er} permet de verser, aux gardiens de la paix et aux gradés de la police, une indemnité spécifique lorsqu'ils effectuent des services supplémentaires non susceptibles de donner lieu à récupération.

Ce « plan d'optimisation opérationnelle », qui n'a concerné que des fonctionnaires volontaires a été particulièrement onéreux. Contrairement aux intentions initiales, les crédits nécessaires n'ont pas été distribués de façon sélective mais répartis entre de nombreux départements. L'instruction ministérielle du 11 juillet 2011 a arrêté une liste de 44 départements bénéficiaires⁶⁶. Le dispositif a consisté à allouer une enveloppe de crédits à chaque direction départementale de la sécurité publique (DDSP) sélectionnée, à charge pour elle, dans des délais

⁶⁴ Instruction du directeur général de la police nationale du 30 janvier 2012.

⁶⁵ Décret n° 2000-194 du 3 mars 2000 fixant les conditions d'attribution d'une indemnité pour services supplémentaires aux fonctionnaires actifs de la police nationale, modifié par le décret n° 2008-340 du 15 avril 2008.

⁶⁶ Dont la majorité pour toutes leurs circonscription de sécurité publique (CSP), qui a été portée à 47 départements pour la période février-juin 2012.

relativement contraints, d'en optimiser l'emploi en fonction des besoins opérationnels.

Du fait de son impréparation, de l'opposition initiale des représentants des personnels dans les services territoriaux et de la précipitation de sa mise en œuvre dans des délais contraints, ce dispositif a connu des fortunes diverses. Poussées à consommer les crédits alloués, les directions départementales ont pu renforcer leurs équipes affectées aussi bien à l'interpellation des étrangers en situation irrégulière qu'à la lutte contre les trafics de stupéfiants.

Selon les données fournies par la direction générale de la police nationale (DGPN), 829 922 heures supplémentaires effectivement travaillées ont été indemnisées de juillet 2011 à juin 2012 en application de cette mesure. La dépense totale correspondante s'est élevée à 21,967 M€, soit un taux moyen d'indemnisation de 26,47 € par heure supplémentaire non récupérable.

Le calcul de ces indemnités n'a pas été conforme aux textes. En effet, selon l'article 3 du décret précité du 3 mars 2000, « le taux horaire de cette indemnité est calculé à raison des mille huit cent vingtièmes du traitement annuel brut soumis à retenue pour pension afférent à l'indice brut 342. Cette rémunération horaire est multipliée par 1,25 ». La valeur de ce taux horaire unique était 12,33 € en juillet 2011.

Or, sans qu'aucun texte ne le prévoie, le montant individuel des indemnités versées aux fonctionnaires concernés a été calculé en multipliant le taux horaire en vigueur, non par le nombre d'heures supplémentaires effectuées, mais par ce nombre d'heures majoré par les coefficients multiplicateurs utilisés pour le calcul des temps de récupération. Ainsi ont été payées les heures récupérables au lieu des heures travaillées.

Ce mode d'indemnisation a été explicitement prescrit par le directeur général de la police nationale dans une instruction⁶⁷ adressée aux préfets de zone, qui ont autorité sur les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) chargés de la liquidation de la paie. « Cette ressource vous est notifiée par un volume de crédits et non un volume d'heures car vous devrez prendre en compte, le cas échéant, les majorations engendrées dans le cadre des règles en vigueur sur les heures supplémentaires et pouvant aller jusqu'à 200 %. C'est l'ensemble des heures effectuées et de leur éventuelle majoration qui sera indemnisé et qui doit entrer dans l'enveloppe qui vous est allouée. »

⁶⁷ Cf. notamment l'instruction du 21 juillet 2011 du directeur général de la police nationale au préfet de la zone de défense Sud-ouest.

Par comparaison, le dispositif mis en œuvre quelques années plus tôt pour faire baisser le stock d'heures supplémentaires dues aux officiers avait consisté, en application du même décret du 3 mars 2000, à leur verser une indemnité au taux uniforme de 9,25 €, quelle que soit la période où ces heures supplémentaires avaient été effectuées. Ainsi, 875 675 heures au total avaient été indemnisées en 2008 et 2009 moyennant une dépense de 8,1 M€.

En 2011 et 2012, le taux unitaire a été revalorisé, mais surtout le nombre d'heures indemnisées a été globalement deux fois supérieur au nombre d'heures supplémentaires réellement effectuées.

D - Le rôle des différents acteurs

1 - L'attachement des personnels au système de récupération

Malgré la persistance d'un stock considérable d'heures récupérables, mais non encore récupérées et non indemnisées, les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application sont généralement attachés au système de gestion du temps de travail en vigueur dans la police. Ce système, en effet, les crédite en permanence d'un volant de jours de congé leur permettant grâce aux facilités de reports, en fonction des contraintes d'activité de leur service d'affectation mais aussi de leurs aspirations personnelles, de satisfaire à brève échéance des besoins particuliers d'absence ou, à terme, d'anticiper de plusieurs mois leur date de cessation d'activité professionnelle avant de prendre leur retraite.

Les officiers contestent encore, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, la suppression de la compensation des rappels au service et des dépassements horaires en dépit des mesures catégorielles significatives prises lors de leur passage au régime de cadre. Ainsi, pour accompagner ce passage, les montants mensuels de la prime de commandement ont été revalorisés de 30 % pour les commandants, les capitaines et les lieutenants⁶⁸. De même, le taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) des officiers a été relevé, pour l'ensemble du corps, de 0,5 point au 1^{er} juillet 2011 et d'un point au 1^{er} janvier 2012, ainsi que de 0,5 point pour le grade de commandant et de 1,5 point pour les grades de capitaines et de lieutenant au 1^{er} juillet 2012.

⁶⁸ Cf. annexe n° 13.

2 - Le contrôle insuffisamment rigoureux de l'autorité hiérarchique

a) Les responsables des services territoriaux

Il revient aux responsables territoriaux par exemple, aux directeurs départementaux de la sécurité publique, de choisir le régime de travail le plus adapté aux missions de leurs unités et aux plages horaires concernées. Il leur incombe de vérifier que l'organisation de leurs services ne crée pas un excès d'heures supplémentaires. Ils doivent soigneusement éviter la mise en place de cycles trop générateurs d'heures à récupérer au regard des besoins opérationnels. En effet, selon le type de cycles, tous les événements imprévus, les surcroûts d'activité comme les absences au travail de fonctionnaires, ont un effet plus ou moins déstabilisant sur les effectifs disponibles.

Toute modification du régime de travail d'une équipe doit donc être décidée après en avoir mesuré l'impact à moyen terme. De même, les responsables territoriaux doivent s'assurer que le recours à l'astreinte, à la permanence ou au rappel inopiné au service, notamment lors des fins de semaine, découle d'une nécessité avérée conformément à une note du directeur central de la sécurité publique (DCSP) du 31 janvier 2005. L'équilibre entre ces options réglementaires doit être inspiré par des besoins opérationnels et des objectifs d'économie. Le contrôle de la fréquence des rappels de fonctionnaires sous astreinte doit permettre de s'en assurer.

Pour les aider à exercer ces contrôles dans leurs unités, les chefs de service disposent du logiciel de gestion des horaires de la police nationale (GEOPOL) qui, après avoir été expérimenté dans les services de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la préfecture de police de Paris, a été généralisé depuis 2009 aux autres directions et services de la police nationale, à l'exception des compagnies républicaines de sécurité (CRS) dont l'organisation du temps de travail est régie par des règles spécifiques.

Toutefois, les contrôles exercés, dans des conditions difficiles, par les responsables territoriaux ne présentent pas toute la rigueur nécessaire.

L'application GEOPOL a été conçue pour gérer les droits à congé de chaque fonctionnaire mais elle ne permet pas de produire aisément un tableau de bord à l'usage des responsables territoriaux (directeur départemental ou chef d'une circonscription de sécurité publique, par exemple) permettant de suivre régulièrement l'évolution des heures supplémentaires effectuées dans les services placés sous leur autorité, des

heures compensées, des heures restant dues et, en cas de dérive, d'en identifier les causes auprès des unités concernées.

b) La responsabilité de l'encadrement intermédiaire

Avant d'être saisies dans GEOPOL, les déclarations de services supplémentaires remplies par les fonctionnaires de police doivent être visées, après vérification, par leurs chefs d'unité. Une mention particulière sur le formulaire doit rendre possible de retrouver *a posteriori* dans la main courante informatisée (MCI) l'activité à l'origine desdits services et d'en contrôler le bien-fondé.

La gestion rigoureuse du temps de travail repose donc sur l'implication de l'encadrement intermédiaire. Or les officiers d'une certaine ancienneté n'ont généralement pas reçu la formation leur permettant de maîtriser les dispositions complexes, parfois même sujettes à interprétation, des textes réglementaires sur le temps de travail dans la police nationale (RGEPN). Les gradés (brigadiers-chefs et majors) qui, après avoir bénéficié depuis 2004 d'un mouvement massif de promotion interne dans le cadre de la réforme « corps et carrières », assurent principalement aujourd'hui l'encadrement intermédiaire au sein du corps des gradés et gardiens, n'ont pas non plus la maîtrise technique suffisante de ces textes. En outre, quand ils sont récemment issus du rang, après avoir été promus sans changement de service comme cela est souvent le cas, ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour contester à leurs subordonnés immédiats les congés de récupération auxquels ces derniers prétendent.

3 - L'action tardive de la direction générale de la police nationale

Jusqu'à une date récente, fort peu d'initiatives ont été prises pour faire baisser la production d'heures récupérables.

A la suite du protocole du 22 octobre 2008, signé entre le ministre de l'intérieur et l'un des syndicats de police, les textes ont été modifiés pour mettre un terme à l'application aux gradés et gardiens du principe coûteux et source de nombreux abus, dit de « l'heure non sécable », en vertu duquel toute heure commencée était due. Le dépassement de la durée réglementaire de la journée de travail ou de la vacation est désormais pris en compte pour sa durée réelle dans le calcul des compensations horaires.

Toutefois, la conclusion de ce protocole d'accord a eu un coût non négligeable. Elle a été à l'origine d'une réduction de la vacation des gradés et gardiens, moyennant une diminution du nombre de jours d'ARTT pour ceux travaillant en régime hebdomadaire mais sans aucune

contrepartie, en revanche, pour ceux en régime cyclique. Parallèlement, le même protocole d'accord a prévu la revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP), attribuée aux gradés et gardiens. Le taux de cette indemnité, qui était déjà passé en 2003 de 20 % à 24 %, a été relevé à 26 % au 1^{er} juillet 2010, pour un coût en année pleine d'environ 44 M€.

Depuis 2011, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a fait du contrôle du temps de travail des policiers l'une des priorités de ses missions d'inspection des services qui prennent la forme de contrôles inopinés dans les services territoriaux. Ses rapports sont transmis aux directions d'emploi afin qu'elles prennent des mesures correctrices. Des lettres d'injonction sont adressées aux chefs des services connaissant les situations les plus critiques.

Ainsi, le directeur central de la sécurité publique (DCSP) a adressé des instructions écrites à ses directeurs départementaux afin de remédier à plusieurs types de dysfonctionnements fréquemment observés : le calcul des heures supplémentaires des adjoints de sécurité en régime cyclique non à partir de la durée réglementaire de leur vacation (8 heures 21) mais de celle des gradés et gardiens (8 heures 10) ; l'organisation du temps de travail en régime binaire du type 2/2 ou 3/3⁶⁹ pour des équipes affectées sur la voie publique ; le recours excessif au report de repos (plus coûteux en heures récupérables) au lieu du rappel au service pour des vacances le samedi ou le dimanche ; l'interdiction de transformer en fin d'année des congés non reportables en heures supplémentaires reportables.

De plus, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a aidé l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) à mettre en place à l'intention des commissaires de police des stages de formations de deux jours sur l'organisation du temps de travail, comprenant le rappel des règles applicables et des outils de contrôle ainsi que des exercices pratiques. Ces stages ont été déclinés auprès des officiers chefs de circonscription, d'unité de proximité ou de brigade de sûreté urbaine.

4 - Le manque de moyens adaptés dans les services centraux

Si GEOPOL offre de nombreuses fonctionnalités très utiles aux chefs de services, il n'est pas encore adapté aux besoins des services centraux. En effet, les bases de données locales n'étant pas encore consolidées, les services centraux ne peuvent faire dans GEOPOL des

⁶⁹ Le recours à ces régimes cycliques faisant alterner deux/trois jours de travail et deux/trois jours de repos doit être réservé, après autorisation de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), aux structures de commandement.

requêtes en temps réel ni même en temps différé. Une fois par an seulement, les données annuelles sur les stocks d'heures récupérables sont agrégées et transmises à la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) qui produit en avril des statistiques nationales.

A l'échelon central, le suivi de la gestion du temps de travail est assuré de façon incomplète et éclatée entre les directions d'emploi, le service informatique central⁷⁰ et le bureau des affaires juridiques et statutaires (BAJS) de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), qui n'a qu'une vision juridique et partielle des problèmes posés. A la lumière de fréquents échanges avec les gestionnaires de base, le BAJS constate qu'une mauvaise application des textes conduit à des pratiques coûteuses en termes d'heures récupérables, mais il ne dispose pas de données quantitatives pour évaluer les marges de progrès disponibles.

En particulier, il n'existe pas encore d'étude comparative entre services de police sur la fréquence du recours aux services supplémentaires et les repos compensateurs en résultant, ce qui permettrait pourtant de détecter des pratiques abusives.

Il paraît donc urgent de mener à bien la mise en œuvre d'un infocentre GEOPOL qui permettrait aux services centraux de connaître la gestion du temps de travail dans les directions d'emploi et leurs services territoriaux, d'analyser l'origine des flux anormaux d'heures récupérables selon leurs causes (dépassements horaires, rappels au service, repos de pénibilité spécifique, astreintes non indemnisées, reports de repos, permanences) et de proposer les mesures correctrices adaptées.

Selon la direction générale de la police nationale (DGPN), la consolidation des bases locales de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a commencé en juin 2012 et devait s'achever au début de 2013. Les six bases zonales de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) doivent être intégrées à cet infocentre. Il est prévu que le service informatique du ministère se rapproche ensuite des autres directions d'emploi afin d'en achever la réalisation.

⁷⁰ Le développement et l'exploitation des systèmes d'information de la police et de la gendarmerie, dont GEOPOL, sont assurées par un service commun aux directions générales de la police et de la gendarmerie nationales : le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure - ST(SI)².

5 - La nécessité de clarifier et de mieux appliquer mais aussi d'adapter les règles

a) Le groupe de travail GEOPOL

En avril 2011, un groupe de travail, composé de représentants de la direction des ressources et des compétences, de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), des directions d'emploi et du service informatique central⁷¹, a entrepris d'analyser les problèmes juridiques soulevés par la complexité des règles inscrites dans l'instruction générale sur l'organisation du travail (IGOT), leurs difficultés d'application et leurs éventuels effets pervers sur l'accumulation d'un stock important d'heures récupérables et non récupérées.

Ce groupe de travail GEOPOL a notamment exploité les constatations issues des contrôles périodiques de l'IGPN ; il a aussi analysé les actions d'information et de formation aujourd'hui nécessaires pour intéresser davantage la ligne hiérarchique aux enjeux de la gestion du temps de travail. Son objectif concret était de clarifier les règles en vigueur et de produire un *vade mecum* pour améliorer leur appropriation par les chefs de service et en faciliter l'application.

Ces travaux ont conclu à la nécessité de doter la direction des ressources et des compétences d'une capacité d'analyse centrale pour exploiter efficacement les données collectées avec GEOPOL, produire la documentation nécessaire au développement des actions de formation et répondre aux questionnements du service informatique central qui lui-même, bien que simple exploitant technique de GEOPOL, est sollicité par les services de police. Une cellule *ad hoc* devait être créée au sein du bureau des affaires juridiques et statutaires (BAJS) afin de coordonner l'avancement de ces travaux entre deux réunions du groupe GEOPOL.

b) Les limites de la démarche engagée

Cette action récente va dans le bon sens : il est évidemment nécessaire de travailler à la clarification des règles, complexes et parfois ambiguës, en matière d'organisation du temps de travail ainsi qu'à leur appropriation par la hiérarchie. De même, accorder une place plus importante à la connaissance de ces règles dans les programmes des écoles de formation initiale des trois corps actifs, mais aussi dans les modules de formation continue, serait bienvenu.

⁷¹ Le ST(SI)² : service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (service commun à la police et la gendarmerie nationales).

Cependant, il est douteux que cette démarche suffise à modifier les comportements des chefs d'unité et de leurs personnels compte tenu de la pesanteur des habitudes et des pressions syndicales. En effet, la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) a un rôle d'animation mais elle n'a pas le pouvoir d'imposer des pratiques plus rigoureuses aux directions d'emploi.

De plus, la démarche s'inscrit dans le cadre des règles en vigueur. Elle vise à les clarifier et mieux les appliquer, mais n'explore aucune orientation nouvelle alors même que l'organisation actuelle du temps de travail des policiers montre des signes évidents d'épuisement.

Il conviendrait pourtant de réviser l'ensemble des modalités de calcul des heures de récupération qui, dans certains cas comme, par exemple, pour les rappels au service en régime cyclique, sont particulièrement coûteuses en termes de potentiel d'activité et désormais peu compatibles avec les contraintes de gestion des effectifs.

De plus, dans la pratique, l'application des textes laisse aux fonctionnaires une assez grande liberté en ce qui concerne les moments choisis pour prendre les repos compensateurs. Les gradés et gardiens doivent normalement utiliser ces repos dans l'année civile au cours de laquelle ils ont été acquis⁷². Cependant, ceux qui ne sont pas pris dans le délai ainsi prescrit, compte tenu des nécessités du service, restent dus. La règle est plus stricte pour les officiers s'agissant des heures supplémentaires accomplies au titre des permanences ou des astreintes⁷³.

Il manque au dispositif juridique en vigueur la possibilité donnée aux responsables hiérarchiques d'obliger leurs personnels, quand les nécessités du service le permettent, à récupérer les heures supplémentaires qui leur sont dues sous peine de les perdre.

⁷² Article 3 de l'arrêté du 15 avril 2008 modifiant l'arrêté du 3 mai 2002 modifié pris pour l'application dans la police nationale des articles 1er, 4, 5 et 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

⁷³ Les repos compensateurs (ou compensations horaires) d'heures supplémentaires accomplies au titre de la permanence par les officiers doivent, sous réserve des nécessités du service, être liquidés dans les sept jours ou bien, si les nécessités du service font obstacle à cette liquidation, dans un délai maximum de huit semaines ; sinon, ils sont perdus. La compensation horaire des astreintes, quant à elles, doit intervenir « *dans les meilleurs délais compatibles avec les nécessités du service* ». Les compensations horaires de la permanence sont capitalisables et éligibles au compte épargne temps (CET).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes obéit à des principes et des règles fondamentalement différents.

Dans la police nationale, il n'y a pas de durée uniforme de travail applicable à l'ensemble des fonctionnaires dits « actifs ». Les durées annuelles théoriques varient selon les divers régimes de travail hebdomadaire ou cyclique. En outre, les durées effectives de travail s'écartent sensiblement de ces durées annuelles théoriques.

D'une part, en application des textes en vigueur, elles sont augmentées des services supplémentaires (permanences, rappels au service, dépassements horaires, rappels sur astreintes) effectués par les agents pour assurer le fonctionnement continu 24 heures sur 24 de nombreux services, notamment ceux de sécurité publique, et faire face à des surcroûts imprévus d'activité.

D'autre part, en ce qui concerne les gradés et gardiens, les congés de récupération accordés aux fonctionnaires en compensation des services supplémentaires sont d'une durée largement supérieure à ces derniers du fait de l'application de coefficients multiplicateurs variant de 100 % à plus de 300 % en fonction du moment (jour, nuit, jours de repos légal, jours fériés, jour de repos compensateur) où ils ont été effectués.

La logique de l'organisation du temps de travail dans la police consiste donc à minorer sensiblement la durée d'activité des fonctionnaires, surtout des gradés et gardiens, dans le but de compenser la pénibilité de leurs horaires. Cependant, aucune donnée nationale n'est disponible sur leur durée réelle de travail par type de services ou de régimes horaires.

Dans la gendarmerie, l'organisation du temps de travail obéit à des principes et à des règles qui, découlant de la doctrine d'emploi de cette force et du statut militaire de ses personnels, sont fondamentalement différents de ceux en vigueur dans la police nationale. En particulier, les gendarmes ne sont pas soumis à une durée minimale d'activité à accomplir. Les temps d'astreintes ne sont pas compensés (ressource complémentaire). Il en est de même lors du rappel au service des gendarmes bénéficiaires d'un quartier libre, d'un repos, d'une autorisation d'absence ou d'une permission.

La durée annuelle d'activité des gendarmes affectés en gendarmerie départementale, qui était en moyenne de 1 797 heures en 2011, est sensiblement supérieure à celle des policiers travaillant en régime hebdomadaire et surtout en régime cyclique.

L'écart est d'autant plus conséquent qu'il sépare une durée effective de travail, mesurée dans la gendarmerie par consolidation des données collectées dans les unités au moyen d'une application informatique ad hoc, d'une durée théorique de travail dans la police, calculée en application des textes, la durée réelle après déduction du solde des repos compensateurs et des services supplémentaires pouvant être sensiblement inférieure.

De surcroît, à la durée quotidienne d'activité, évaluée dans la gendarmerie en moyenne à 8 h 36 mn en 2011, viennent s'ajouter les heures de permanence opérationnelle, d'une durée moyenne de 7 h 23 mn, qui sont des temps d'astreinte, exigeant des militaires une disponibilité immédiate et ne donnant lieu à aucune forme de compensation horaire ou financière.

Dans la police nationale, le système d'organisation et de gestion du temps de travail n'est plus suffisamment adapté aux contraintes de gestion des services.

Conçu pour procurer une adéquation souple des effectifs présents aux fluctuations de l'activité, il ne répond plus qu'imparfaitement à cet objectif. Son fonctionnement s'est rigidifié comme en témoigne l'accumulation persistante d'un volume de 19 millions d'heures récupérables mais reportées d'année en année, qui finit par compliquer la gestion opérationnelle des unités en limitant le recours aux services supplémentaires des agents qui comptent un nombre important d'heures restant dues. En outre, un tel arriéré chronique représente une charge sur les exercices futurs car la prise de ces congés reportés vient à terme ponctionner le potentiel de travail disponible, au plus tard sous la forme d'une cessation d'activité des fonctionnaires anticipée de plusieurs mois par rapport à la date de leur départ à la retraite.

Même si, globalement, ce stock d'heures récupérables restant dues s'est stabilisé pour la première fois en 2011 après avoir constamment progressé depuis longtemps, il n'en est pas de même pour celles qui proviennent des régimes cycliques dont, de ce point de vue, la gestion ne paraît toujours pas correctement maîtrisée.

Les règles relatives à l'organisation et à la gestion du temps de travail des policiers sont d'une grande complexité, source de mauvaises pratiques, voire d'abus. Le ministère de l'intérieur ne s'est attaché que récemment à renforcer l'implication de l'autorité hiérarchique dans le contrôle de l'emploi judicieux des services supplémentaires et de l'exercice régulier des droits à récupération. Il est vrai que, pour exercer ce contrôle, les responsables des services territoriaux doivent s'appuyer

sur l'encadrement intermédiaire qui, notamment les gradés, ne dispose souvent ni de la formation attendue ni de l'autorité nécessaire.

La direction générale de la police nationale n'est pas restée inactive mais, alors que la mise en œuvre du logiciel de gestion des horaires de la police nationale (GEOPOL) a été généralisée dans les unités, ses services centraux ne disposent pas encore des données qui leur permettraient de détecter systématiquement les situations anormales et de prendre des mesures correctrices. Il conviendrait notamment d'analyser précisément les différences importantes de recours aux heures supplémentaires entre les directions d'emploi comme entre leurs services territoriaux.

Les actions engagées méritent d'être poursuivies, notamment quand elles consistent à responsabiliser la ligne hiérarchique en explicitant la réglementation et en favorisant son appropriation par un effort particulier de formation en direction des commissaires et des officiers.

Toutefois, elles risquent d'avoir un effet limité sur l'amélioration de la gestion si ne sont pas modifiées certaines règles de compensation des heures supplémentaires, particulièrement favorables aux agents, dont l'impact sur le potentiel de travail disponible paraît désormais trop coûteux au regard des contraintes de gestion et des exigences de performances auxquelles sont soumis les services de police.

Enfin, le recours par le ministère de l'intérieur de juillet 2011 à mai 2012, pour obtenir temporairement une présence accrue de policiers sur la voie publique, à un dispositif dérogatoire d'indemnisation des heures supplémentaires, dans des conditions d'impréparation opérationnelle et d'irrégularité juridique, confirme que le système d'organisation et de gestion du temps travail dans la police est arrivé au maximum de ses possibilités.

Pour autant, compte tenu du caractère difficilement gérable des repos de récupération, cette expérience contestable ne doit pas conduire à éliminer toute rémunération des heures supplémentaires. Au contraire, cette dernière pourrait être intégrée au sein de la réglementation en vigueur en prévoyant, pour certains services supplémentaires, la faculté d'opter pour leur compensation sous la forme d'heures récupérables ou d'une indemnisation. Compte tenu de certains coefficients multiplicateurs particulièrement élevés utilisés pour le calcul des heures récupérables, il serait possible de fixer un taux d'indemnisation qui soit à la fois acceptable par les gradés et gardiens et favorable à une meilleure maîtrise des dépenses de rémunération.

Dans la police nationale, cette situation conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 8. mettre en œuvre l'infocentre GEOPOL pour suivre, depuis l'échelon central, les pratiques des services territoriaux en matière de recours aux services supplémentaires et d'octroi des repos compensateurs, et prendre les mesures correctrices nécessaires ;*
 - 9. mesurer la durée moyenne réelle de travail des policiers selon leur régime horaire et le type de services auxquels ils sont affectés ;*
 - 10. étendre aux gradés exerçant des responsabilités d'encadrement la formation continue relative à la réglementation de la gestion du temps de travail ;*
 - 11. doter les chefs de service des moyens juridiques permettant d'obliger les personnels, quand les nécessités du service le permettent, à récupérer les heures supplémentaires qu'ils ont accumulées, sous peine de se les voir supprimer ;*
 - 12. faire évoluer les modalités de calcul des heures récupérables, concernant les services supplémentaires assortis des coefficients multiplicateurs les plus élevés, afin de les rendre plus compatibles avec les contraintes de gestion des services ;*
 - 13. introduire dans la réglementation des possibilités d'option entre la compensation des heures supplémentaires par l'octroi de temps de repos ou par le versement d'indemnités dont le taux serait ajusté en fonction du moment (repos compensateur, repos légal, nuit, jour férié) où les services supplémentaires sont effectués.*
-

Chapitre III

La parité des rémunérations : un objectif non pertinent

Préalablement à l'intégration de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont mené des travaux visant à comparer le fonctionnement des deux forces de sécurité sur des sujets concernant directement les personnels, notamment les déroulements de carrière, les systèmes de rémunération et certains dispositifs d'accompagnement social. Ces travaux ont donné lieu en 2008 à la publication par les deux directions générales d'un rapport conjoint intitulé « Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère ».

Compte tenu des différences, fortes et non réductibles, liées à l'organisation respective des forces et aux statuts des policiers et des gendarmes, la recherche de la parité a ensuite porté essentiellement sur les rémunérations.

I - Des différences irréductibles entre les deux forces

Le rapport précité de 2008 n'avait pas manqué de constater que les différences entre les deux forces, tenant à leurs modalités d'organisation, aux statuts de leurs personnels et à l'adéquation des

grades aux responsabilités exercées, sont, en fait, le reflet des spécificités des territoires et des populations dont elles ont respectivement la charge.

A - Le statut des personnels

La gendarmerie nationale est composée principalement d'officiers et de sous-officiers qui relèvent du statut général des militaires défini par le code de la défense. Les fonctionnaires actifs de la police nationale (commissaires, officiers, gradés et gardiens de la paix) sont soumis au statut général de la fonction publique de l'État, mais aussi à un statut spécial qui peut déroger au statut général afin d'adapter l'organisation des corps et carrières aux missions spécifiques de la police. Ces différences statutaires emportent des conséquences importantes sur la disponibilité des personnels, leurs obligations de service et l'organisation de leur temps d'activité.

L'usage de logements de fonction (concession par nécessité absolue de service) a un caractère marginal dans la police alors que, considéré comme la condition de la disponibilité des effectifs, il est généralisé dans la gendarmerie. Les obligations de mobilité imposées aux personnels ne sont pas non plus comparables ainsi que les dispositifs d'accompagnement financier. En matière d'aide au transport, les régimes appliqués sont tout aussi distincts. La communauté militaire dont les gendarmes font toujours partie bénéficie, en compensation de ses contraintes de mobilité, d'une carte de circulation SNCF qui donne droit à une réduction de 75 % sur le prix du billet, en première classe pour les officiers et en deuxième classe pour les sous-officiers⁷⁴. Le manque à gagner pour la SNCF est pris en charge par le budget de l'État. Dans la police, le dispositif d'aide au transport, qui est réservé aux fonctionnaires actifs de la police nationale travaillant à Paris et dans les trois départements de la petite couronne, comprend une carte de transport qui permet d'emprunter les réseaux de la RATP et de la SNCF sur six zones.

B - L'organisation des services

Les organisations des deux forces présentent des architectures fondamentalement différentes. La police nationale est généralement

⁷⁴ De plus, le conjoint et les enfants du militaire peuvent bénéficier d'une réduction de 50 % sur le prix de leur billet. Cette réduction n'est pas ouverte sur toutes les périodes (« périodes de pointe » exclues) et nécessite, pour s'appliquer, que la famille voyage en compagnie du militaire.

Cf. Cour des comptes – tome I, troisième partie, chapitre 2, *le quart de place des militaires*, pp. 611-625 in Rapport public annuel 2011.

implantée sur des territoires densément peuplés où l'activité économique et sociale entraîne une quasi-constance des besoins d'intervention. Elle organise donc son service, sur le terrain, sous forme de patrouilles permanentes. La concentration des effectifs permet une spécialisation fonctionnelle des emplois. Les différentes catégories de missions (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières, renseignement intérieur, forces mobiles) sont remplies à titre principal mais non exclusif par des directions centrales qui disposent chacune de leur propre réseau de services territoriaux. Au sein même de la direction centrale de la sécurité publique, dotée des effectifs les plus nombreux, l'organisation des services répond à un principe de spécialisation des missions.

Le modèle de la gendarmerie est tout différent. Majoritairement présente dans des zones peu urbanisées, elle s'appuie sur un maillage diffus qui permet, grâce en particulier au statut militaire des gendarmes et au logement concédé, de répondre aux besoins de proximité et de disponibilité, selon un système d'astreinte, dans des zones où la présence des unités ne peut être assurée 24 heures sur 24.

De plus, l'organisation de la gendarmerie obéit, non à un principe de spécialisation fonctionnelle, comme celle de la police, mais de polyvalence des unités de base. Les gendarmes affectés en brigades participent alternativement à l'accueil du public, aux patrouilles, aux contrôles routiers, à l'établissement des procédures judiciaires et au recueil des renseignements. La gendarmerie départementale comprend aussi des unités spécialisées en police judiciaire (brigades et sections de recherche) et dans la surveillance des secteurs et créneaux les plus sensibles (pelotons de surveillance et d'intervention) qui interviennent en renfort sans dessaisir les unités de base.

C - La correspondance conventionnelle des grades

Les responsabilités, les attributions et les façons d'exercer des fonctions apparemment similaires ne permettent pas d'établir une stricte équivalence des différents grades. Les correspondances entre grades réputés homologues sont donc en partie conventionnelles.

Ainsi, les fonctionnaires de police sont répartis dans trois corps (commissaires, officiers, gardiens et gradés) contre deux seulement (sous-officiers et officiers) pour les militaires de la gendarmerie. Des corps homologues n'ont pas statutairement le même nombre de grades. Dans la police, le corps des gardiens et gradés compte quatre grades (gardien, brigadier, brigadier-chef, major) au lieu de cinq pour celui des sous-officiers de gendarmerie (gendarme, maréchal des logis chef, adjudant, adjudant-chef, major).

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a indiqué à la Cour que, contrairement à la présentation retenue lors de la publication du rapport sur la parité en 2008 et de son actualisation en 2010, les maréchaux des logis chefs ne sont plus considérés comme faisant partie de l'encadrement stricto sensu. L'attribution de ce grade constitue désormais la reconnaissance de la qualification d'officier de police judiciaire. Cette évolution conduit à revoir les termes de la comparaison. Ainsi, à la base de l'échelle hiérarchique, il convient dorénavant de considérer comme homologues les grades de gardien de la paix, d'un côté, et de gendarme et maréchal des logis chef, de l'autre. Au sein de l'encadrement, des équivalences sont établies entre brigadier et adjudant, brigadier-chef et adjudant-chef, major de police et major de gendarmerie.

De même, contrairement à la convention retenue dans les travaux précités, la direction générale de la gendarmerie nationale considère que la catégorie des officiers de gendarmerie du grade de lieutenant à celui de chef d'escadron ne peut être tout-à-fait considérée comme l'homologue de celle des officiers de police. En effet, certains d'entre eux exercent des responsabilités non seulement de commandement mais aussi de conception et de direction à l'instar des commissaires de police. Dans la police, il faut aussi considérer que, du fait de la diminution des effectifs du corps des commissaires, une partie des postes qui leur étaient précédemment destinés (notamment les postes de chef de circonscription de sécurité publique de taille modeste) sont désormais occupés par des commandants de police dits en fonction.

Les parts respectives de l'encadrement supérieur relativement au total des policiers (10,6 % de commissaires et d'officiers en 2012) et des gendarmes (8,7 % d'officiers) sont d'une comparaison délicate.

Au sein même des deux forces, il existe d'importantes disparités de grades pour des fonctions identiques en raison des différences de taille des unités, et donc, du périmètre des responsabilités. Il reste cependant possible, en regard des principales missions assurées, de parvenir à comparer globalement certaines fonctions. Dans chaque champ de compétences communes aux deux forces (sécurité générale, investigations judiciaires, ordre public), des responsabilités peuvent être mises en correspondances.

De manière générale, par conséquent, comme l'indiquait le rapport de 2008 sur la parité de la police et de la gendarmerie, tant l'organisation des deux forces que la nature des statuts de leurs personnels limitent la portée des conclusions susceptibles d'être tirées d'un exercice de comparaison. L'objectif de parité en général n'apparaît donc pas pertinent, compte tenu des différences irréductibles entre les deux forces :

il l'est par conséquent encore moins lorsqu'on tente de l'appliquer aux seules rémunérations.

II - Des harmonisations nécessairement inachevées et coûteuses

Ce même rapport de 2008 a relevé que la logique de métiers communs induisait des déroulements de carrière globalement voisins et des rémunérations de même niveau. Il a conclu à l'existence d'un équilibre général dans le traitement par l'État des fonctionnaires et des militaires des deux forces, sous réserve notamment de la réalisation du protocole « corps et carrières » pour la police nationale, du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) et des grilles indiciaires pour la gendarmerie nationale.

Toutefois, au cours des années suivantes, afin d'améliorer cette équilibre une série de mesures catégorielles a été mise en œuvre pour harmoniser certaines composantes de la rémunération des policiers et des gendarmes. Le rapport de 2008 a fait l'objet en mars 2010 d'une note d'actualisation estimant que la parité des rémunérations était désormais globalement réalisée entre les deux forces. L'analyse de la Cour montre qu'en réalité, la parité des rémunérations ne peut être atteinte dès lors que les principaux facteurs qui les déterminent ne sont pas harmonisés, notamment les grilles indiciaires, en dépit de mesures de convergence, mais surtout les déroulements de carrière et les régimes indemnitaires. Au demeurant, ces différences reflètent celles de droits et obligations des personnels, non comparables en matière notamment d'organisation du temps de travail et de logement.

L'impact sur les écarts réels de salaires des mesures catégorielles appliquées au sein des deux forces n'a pas été évalué depuis l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Les études *ad hoc* réalisées par les deux directions générales sur l'estimation actualisée des rémunérations nettes moyennes de leurs personnels par grade, primes et accessoires compris, tenant compte de la répartition des effectifs sur l'échelle indiciaire, remontent à 2009.

A - Des grilles indiciaires partiellement convergentes

Les indices de départ et les indices terminaux de certains grades réputés homologues se sont rapprochés, mais il subsiste d'importantes différences entre les majors et entre les officiers.

1 - Le corps d'encadrement et d'application et le corps des sous-officiers

Dans le corps des gardiens et gradés et dans celui des sous-officiers, les mesures de revalorisation indiciaire de la période 2006-2011 au titre de la réforme « corps et carrières » et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) ont eu pour effet de relever l'indice d'entrée dans les différents grades.

Les indices minima et maxima des gardiens de la paix et des gendarmes, qui représentent la même proportion des personnels dits « actifs » de leur force respective, sont désormais identiques.

Des évolutions notables ont aussi eu lieu parmi les gradés. Alors que le grade d'adjudant de gendarmerie offrait en 2007 un indice d'entrée inférieur à celui du grade homologue de brigadier de police (328 au lieu de 347), il lui était en 2011 sensiblement supérieur (406 au lieu de 373) tandis que les indices sommitaux étaient voisins.

Les brigadiers-chefs, dont l'indice d'entrée était en 2007 inférieur à celui des adjudants-chefs (316 au lieu de 343), commencent désormais à un niveau équivalent (449 au lieu de 444), mais peuvent atteindre des indices sommitaux supérieurs (492 contre 479).

Tableau n° 28 : comparaison des grilles indiciaires (indices nouveaux majorés) dans la police et la gendarmerie

Police nationale	2007	2010	2011	2011	2010	2007	Gendarmerie nationale
Commandant sur emploi fonctionnel	696-729	719-761	726-772	635-756	608-756	545-612	Chef d'escadron
Commandant	547-687	572-715	581-725				
Capitaine	505-642	518-665	522-672	563-616	563-616	460-578	Capitaine
Lieutenant	302-552	304-569	305-575	400-526	400-526	400-472	Lieutenant
Major responsable d'unité locale de police	551	551	560-570	463-533	461-531	420-531	Major
Major	484-526	487-526	491-529				
Brigadier-chef	326-473	441-482	449-492	444-479	441-475	343-473	Adjudant-chef
Brigadier	347-458	367-458	373-460	406-456	405-453	328-443	Adjudant
Gardien de la paix	283-429	292-429	299-433	359-437	357-436	315-432	Maréchal des logis chef⁷⁵
				299-431	292-429	283-429	Gendarme

Source : rapport 2008 sur la parité entre police et gendarmerie, note d'actualisation de 2010, données de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale pour l'année 2011

Cette convergence relative ne s'est pas opérée entre les majors. La grille des majors de gendarmerie, grade le plus élevé parmi les sous-officiers, allait en 2011 de l'indice 463 à l'indice 533. Celle des majors de la police, également grade le plus élevé au sein du corps des gardiens et gradés, débutait à l'indice 491 et montait jusqu'à l'indice 570 pour les fonctionnaires promus « majors responsables d'unité locale de police (RULP) ». Les premiers représentaient 2,3 % des actifs de la gendarmerie et les seconds 4,8 % de ceux de la police.

En dépit de cette relative harmonisation des grilles indiciaires, la rémunération moyenne des gradés de la police était en 2009 systématiquement inférieure à celle des sous-officiers de gendarmerie, quoique dans une moindre proportion en Ile-de-France. Ainsi, celle d'un brigadier-chef affecté en province était inférieure de 12 % à celle d'un adjudant-chef. Du fait d'une progression de carrière plus lente, les gradés

⁷⁵ La direction générale de la gendarmerie nationale considère que les maréchaux des logis chefs ne font plus partie de l'encadrement. Ce grade est conféré aux gendarmes qui acquièrent la qualification d'officier de police judiciaire (OPJ).

de la police ne profiteraient donc pas complètement des grilles indiciaires plus ouvertes.

2 - Le corps des officiers

Pour les officiers, l'indice minimum du grade de lieutenant (ou de capitaine) de police est plus faible et l'indice maximum plus élevé que ceux du grade de lieutenant (ou de capitaine) de gendarmerie. Au-delà, si l'indice d'entrée dans le grade de commandant est sensiblement plus bas que dans celui de chef d'escadron, l'indice sommital est proche.

L'écart moyen de rémunération entre les officiers de police et les trois premiers grades d'officiers de gendarmerie a quasiment disparu (0,86 % en 2009 à l'avantage de ces derniers), mais il laisse subsister des disparités sensibles entre officiers de même grade.

Les lieutenants et capitaines de la police sont en moyenne sensiblement moins bien rémunérés que ceux de la gendarmerie, même en région Ile-de-France. Cette situation est due au bas niveau de l'indice d'entrée dans ces grades et à un avancement plus lent en début de carrière. Au plan national, les écarts moyens de rémunération étaient de 12,6 % en 2009 entre lieutenants et de 5,2 % entre capitaines, au détriment des policiers dans les deux cas.

La comparaison des grilles indiciaires des commissaires et commissaires divisionnaires de police, d'une part, et des lieutenants-colonels et colonels de gendarmerie, d'autre part, n'a guère de sens parce que les premiers proviennent en partie d'un recrutement direct et les seconds uniquement de la promotion interne.

Au total, même si elle a sensiblement progressé ces dernières années, la convergence des grilles indiciaires du corps des sous-officiers de la gendarmerie et du corps d'encadrement et d'application de la police, n'est encore que partielle. Quant aux officiers, les indices qui leur sont appliqués restent moins avantageux dans la police que dans la gendarmerie.

B - Des déroulements de carrière statutairement différents : l'exemple des officiers

1 - Le début de carrière

Selon les données relatives à l'année 2011, au début de la carrière, les indices bruts des lieutenants de la gendarmerie sont supérieurs à ceux

de la police⁷⁶; ensuite l'écart s'accroît fortement avec un passage d'échelon en un an dans la gendarmerie au lieu de deux ans dans la police. Au bout de quatre ans, un lieutenant de gendarmerie se trouve à l'indice 627 et un lieutenant de police à l'indice 509 ; la différence est alors de 118 points d'indice, soit 546 € brut mensuels (6 556 € brut annuels).

Dans la gendarmerie, le début de carrière des officiers est plus rapide avec un passage automatique au grade de capitaine en quatre ans au lieu d'un passage semi-automatique entre six et neuf ans dans la police. Après sept ans, l'officier de gendarmerie est automatiquement capitaine à l'indice 694. Dans la majorité des cas, l'officier de police est encore lieutenant à l'indice 546 ou capitaine à l'indice 622, soit une différence de 148 points d'indice ou de 72 points d'indice.

2 - Les parcours-types de carrière

En vue d'actualiser les travaux menés en 2008 sur la parité entre les deux forces, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont comparé en 2010 la rémunération de policiers et de gendarmes qui suivraient des parcours-types de carrière jugés représentatifs. Ces parcours-types, limités à une durée de quinze ans dans la police, ont porté sur une carrière complète dans la gendarmerie.

La direction générale de la police nationale, pour les officiers de police, a retenu l'exemple-type d'élèves-lieutenants bénéficiant, au cours des quinze premières années de carrière, d'un avancement « rapide » (promotion au grade de capitaine au bout de 6 ans et de commandant au bout de 13 ans de carrière), « moyen » (capitaine au bout 7 ans et 4 mois) ou « lent » (capitaine au bout 9 ans)⁷⁷.

La direction générale de la gendarmerie nationale a simulé trois parcours conduisant en fin de carrière (32 ans d'ancienneté) respectivement aux grades de général, colonel et lieutenant-colonel : deux parcours d'officiers « directs »⁷⁸ (chef d'escadron au bout de 11 ans d'ancienneté et lieutenant-colonel au terme de 15 ans pour le premier ; chef d'escadron au bout de 12 ans pour le second) et un parcours d'officiers « semi-directs » (lieutenants après 9 ans d'ancienneté dont 7 ans comme aspirants).

⁷⁶ Cf. annexe n° 14.

⁷⁷ Sans devenir commandant au terme des 15 ans dans ces deux derniers cas.

⁷⁸ Les officiers « directs » sont recrutés sur concours au niveau BAC + 5 comme les commissaires de police. Les officiers « semi-directs » détiennent au minimum un niveau de formation BAC + 3 et une ancienneté de sept à huit dans le corps des sous-officiers lorsqu'ils rejoignent le corps des officiers.

Ces parcours sont difficilement comparables du fait des différences notables des durées d'ancienneté minimales et maximales applicables en matière d'avancement de grade. D'ailleurs, la parité des rémunérations n'apparaît pas réalisée entre officiers de police et de gendarmerie, du moins à l'échelle de quinze ans de carrière.

Ainsi, pour les officiers, le cumul des salaires nets annuels au bout de 15 ans dans les trois parcours retenus s'étale, dans la police, de 525 000 € à 545 000 € à Paris et 435 000 € de 479 000 € en province et, s'élève, dans la gendarmerie, à 636 000 € ou 623 000 € (officiers « directs ») et 440 000 € (officiers « semi-directs »).

Pourtant, en dépit de leurs limites, ces simulations sont utiles car elles renseignent sur l'effet des mesures statutaires et catégorielles mises en œuvre dans chacune des deux forces. Il paraît donc opportun de les renouveler périodiquement en les faisant porter sur une durée commune suffisamment longue (25 ans par exemple), pour tenir complètement compte des mouvements de promotion interne, et en précisant, au sein de chaque catégorie de personnels, le caractère plus ou moins représentatif des parcours-types retenus.

C - Des régimes indemnitaires adaptés à des besoins distincts

Les structures des régimes indemnitaires des policiers et des gendarmes sont différentes même s'ils ont en commun certaines composantes qui ont été harmonisées, totalement comme l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), versée aux personnels des forces mobiles⁷⁹, ou partiellement comme l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) versée aux sous-officiers de la gendarmerie et gardiens et gradés de la police. Concernant cette dernière indemnité, il demeure une différence de trois points entre les taux appliqués aux grades de lieutenant et de capitaine de chaque force.

⁷⁹ Les conditions de déclenchement du versement de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) sont identiques lors du déplacement des unités des forces mobiles, compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile. Il en est de même du taux de l'indemnité, fixé à 30 € quel que soit le grade ou l'indice des fonctionnaires de police (arrêté du 30 janvier 2002) comme de gendarmerie (arrêté du 13 février 2002).

Tableau n° 29 : comparaison des taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) dans les deux forces

(taux applicables à compter du 1^{er} juillet 2012)

Gendarmerie nationale		Police nationale	
Généraux	14 %		
		15 %	Directeurs de services actifs
Colonels	17 %		
Lieutenants-colonels	19 %	19 %	Hauts fonctionnaires, commissaires divisionnaires et commissaires
Chefs d'escadron	21 %	21 %	Commandants
		22 %	Lieutenants, capitaines
Lieutenants, capitaines	25 %		
Sous-officiers	26 %	26 %	Gradés et gardiens

Source : Cour des comptes d'après les textes réglementaires

L'alignement des taux applicables aux sous-officiers de gendarmerie, d'une part, et aux gradés et gardiens de la paix, d'autre part, relève moins d'une recherche de parité que d'un phénomène de mimétisme, voire « d'échelle de perroquet ». En effet, la parité était déjà effective avant 2009, puisque le même taux (24 %) était appliqué dans les deux forces. L'initiative de sa revalorisation, qui est venue de la direction générale de la police nationale (DGPN), a été suivie par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN). Le taux a évolué de façon strictement parallèle dans les deux forces en passant à 24,5 % au 1^{er} janvier 2009, 25 % au 1^{er} juillet 2009 et 26 % au 1^{er} juillet 2010.

Ce relèvement de deux points du taux de l'indemnité de sujétions spéciales de la police (ISSP) a constitué une mesure catégorielle assez massive au regard des effectifs bénéficiaires, dont le coût annuel est évalué à 44 M€ pour les gardiens de la paix et gradés de la police et à 27 M€ pour les sous-officiers de la gendarmerie, soit une hausse salariale d'environ 400 € par an et par bénéficiaire.

En revanche, pour la distribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), seule une petite proportion des officiers de police en bénéficie⁸⁰ à la différence des officiers de gendarmerie qui sont environ 40 % à la percevoir.

Pour le reste, compte tenu de la nature fondamentalement différente des dispositifs indemnitaires, notamment par rapport aux critères des lieux d'affectation ou des responsabilités exercées, toute comparaison serait vaine.

Ainsi les gendarmes reçoivent systématiquement une indemnité pour charges militaires (ICC), en contrepartie de la mobilité géographique inhérente à leur statut, sans équivalent dans la police. Les policiers bénéficient de l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques en cas d'affectation en Ile-de-France ou de l'indemnité de fidélisation en secteur difficile, sans équivalent dans la gendarmerie⁸¹.

Ils bénéficient aussi de primes en fonction des responsabilités d'encadrement exercées, telles que la prime de commandement ou l'allocation de service, versées aux officiers, et l'indemnité de responsabilité et de performance versée aux commissaires (*Cf.* annexe n° 18), sans parler de l'allocation de maîtrise versée à tous les gradés et gardiens, sans équivalent dans la gendarmerie.

En outre, indépendamment des rémunérations indiciaires et indemnitaires, certains éléments de rémunération ne sont pas transposables d'une force à l'autre. Par exemple, le paiement des astreintes n'a pas d'équivalent dans la gendarmerie.

Ainsi les diverses harmonisations, nécessairement coûteuses, sont demeurées inachevées ; il ne pouvait en aller autrement en raison des différences substantielles de déroulement de carrière et de régimes indemnitaires.

⁸⁰ L'arrêté du 1^{er} octobre 2010 fixant les conditions d'attribution de la NBI aux fonctionnaires actifs de la police nationale prévoit que 1 215 fonctionnaires du corps de commandement en bénéficient pour un total de 48 600 points.

⁸¹ *Cf.* annexes n° 11, 15, 16, 17, 18.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des caractéristiques spécifiques de la police et de la gendarmerie nationales, le ministère de l'intérieur s'efforce de promouvoir, en matière de rémunération de leurs personnels, non une parité point par point mais une parité « globale » dont l'obtention serait le gage de leur bonne complémentarité.

Cependant, en dépit des travaux comparatifs menés par les deux forces depuis leur regroupement au sein du même ministère, il apparaît que les systèmes de rémunération des policiers et des gendarmes, même s'ils ont des points communs, dus notamment à la convergence partielle des grilles indiciaires, restent en grande partie distincts en raison des différences substantielles de déroulement de carrière et de régimes indemnitaires. En outre, l'organisation du temps de travail obéit aussi à des règles spécifiques à chacune des deux forces qui rendent délicate la comparaison des rémunérations.

Comme il n'est pas envisagé que ces éléments de différenciation se résorbent à l'avenir car ils sont le reflet de doctrines d'emploi, de modèles d'organisation des unités et de statuts des personnels eux-mêmes profondément différents, il est permis de douter de la pertinence de l'objectif de parité.

En outre, la recherche de la parité des rémunérations, qui n'était ni un préalable ni une conséquence nécessaire du rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, peut avoir des effets pervers si elle est invoquée, comme cela s'est déjà produit plusieurs fois, pour justifier de nouvelles mesures catégorielles.

En tout cas, son application au seul champ des rémunérations serait biaisée si le service fait, contrepartie de ces rémunérations, n'était pas pris en compte, et si le logement, à la fois contrepartie et condition des obligations de mobilité et de disponibilité des gendarmes, était ignoré.

Au total, cette situation conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 14. renouveler de façon périodique les simulations réalisées, à partir de carrières-types, sur les rémunérations des policiers et des gendarmes ;*
 - 15. renoncer à l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes, dès lors que sont maintenues inchangées les différences d'organisation des deux forces et de statuts de leurs personnels, afin de faciliter la pause salariale.*
-

Conclusion générale

Composante essentielle de la politique de retour à l'équilibre du budget de l'État, la maîtrise des dépenses de rémunération constitue un enjeu particulièrement lourd dans la police et la gendarmerie nationales, qui ne tient pas seulement à l'importance de leurs effectifs (240 000 agents). La masse salariale des deux forces de sécurité a progressé vivement au cours des dernières années, surtout dans la police, en dépit de la suppression de 7 000 emplois au total. Or un renforcement des effectifs est désormais prévu.

Pour partie, les évolutions nécessaires concernent la qualité de la gestion des crédits et des emplois. Au cours de la période 2006-2011, une tendance structurelle au dépassement des crédits votés en loi de finances initiales s'est fait jour dans la police nationale en raison de la prise en compte trop peu rigoureuse des contraintes budgétaires lors de la programmation des mesures catégorielles et des recrutements, ainsi que du manque de fiabilité des outils de prévision et de suivi. Certains progrès techniques ont été accomplis, mais d'autres restent nécessaires sur lesquels la Cour formule des recommandations.

Cependant, les changements attendus relèvent principalement de la politique de gestion des ressources humaines. Au cours des prochaines années, il ne paraît plus possible d'assortir les objectifs d'efficacité accrue, assignés aux personnels dans l'accomplissement de leurs missions de prévention et de répression de la délinquance, d'un train de mesures d'amélioration des déroulements de carrière et de valorisation des régimes indemnitaires comparable à celui dont ils ont bénéficié depuis 2004.

La réforme des « corps et carrières » dans la police et le plan « PAGRE » dans la gendarmerie ont visé à faire évoluer en profondeur la structure des effectifs et l'exercice des responsabilités au sein des deux forces en modifiant radicalement le poids respectif de l'encadrement intermédiaire et de l'encadrement supérieur. Nonobstant la période de rigueur budgétaire à l'échelle de l'État, leur mise en œuvre s'est traduite par un alourdissement important du coût moyen des emplois de policiers et de gendarmes.

Ces réformes ne peuvent pas connaître de nouveaux prolongements du même ordre. Il serait utile d'en dresser le bilan afin de disposer d'une base de référence sur laquelle fonder à l'avenir une politique soutenable de gestion des carrières et des rémunérations.

Mise en avant au moment du rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, dont le bien-fondé n'est pas en cause, la parité des rémunérations des policiers et des gendarmes est un objectif dont la pertinence est douteuse dès lors que les personnels des deux forces sont soumis à des systèmes aussi dissemblables d'organisation de leur temps de travail.

Les doctrines d'emploi des deux forces, les statuts de leurs personnels et leurs modes d'organisation présentent, en effet, des différences fondamentales, généralement jugées intangibles, qui ont des répercussions importantes dans les systèmes de rémunération à travers les grilles indiciaires, les parcours de carrière et les régimes indemnitaires. Au demeurant, s'il est fructueux de comparer les missions des policiers et des gendarmes, les analogies affichées entre les grades ou les postes de responsabilité reposent sur des conventions ou des approximations qui en limitent la portée.

Conformément à leur statut militaire, les gendarmes sont astreints à une obligation de grande disponibilité qui se traduit par l'octroi systématique d'un logement de fonction, généralement en caserne, mais aussi par l'absence totale de compensation de leurs heures supplémentaires. Implantés dans des territoires densément peuplés, contraints d'assurer un fonctionnement continu jour et nuit, les services de police ont mis en place une gamme de régimes de travail, hebdomadaire ou cycliques, destinés à adapter en permanence les effectifs mobilisés à la nature des missions et aux cycles de l'activité. De plus, la nécessité d'une réponse systématique aux sollicitations imprévues conduit à imposer fréquemment aux policiers des services supplémentaires qu'ils peuvent récupérer sous forme de jours de repos.

Ces disparités rendent difficile de comparer la durée, les rythmes et la pénibilité du travail des policiers et des gendarmes.

La Cour a analysé plus précisément l'organisation du temps de travail dans la police nationale qui, du fait d'une réglementation trop contraignante, n'offre plus la souplesse de gestion pour laquelle elle été conçue. L'accumulation persistante d'un volume de 19 millions d'heures de repos, dues aux agents mais reportées d'année en année, atteste le blocage du système, comme d'ailleurs le choix du ministère de l'intérieur, en juillet 2011, de recourir à une mesure dérogatoire d'indemnisation des heures supplémentaires pour obtenir temporairement un surcroît d'activité des policiers.

Des marges de progrès peuvent être trouvées dans le renforcement des contrôles exercés par la ligne hiérarchique sur le recours aux heures supplémentaires et le calcul des repos compensateurs. Elles nécessiteront

des efforts soutenus, qui commencent seulement à être entrepris par l'administration centrale, pour diffuser une nouvelle culture du management, tant auprès de l'encadrement supérieur (commissaires et officiers) que de l'encadrement intermédiaire (gradés).

Toutefois, ces efforts ne suffiront pas à relancer un système à bout de souffle. Il paraît inévitable, à plus ou moins brève échéance, de faire évoluer les règles d'organisation du temps de travail dans la police, qui sont devenues à la fois trop complexes et trop coûteuses au regard des nouvelles contraintes de gestion des services.

Récapitulatif des recommandations

En ce qui concerne la maîtrise de la masse salariale de la police et de la gendarmerie :

1. dresser le bilan de l'efficacité des réformes des « corps et carrières » et du PAGRE au regard de l'objectif d'une meilleure adéquation des grades aux responsabilités exercées et des niveaux de compétences à la nature des missions ;
2. respecter une pause salariale, notamment en limitant étroitement l'adoption de nouvelles mesures catégorielles et en encadrant plus rigoureusement l'évolution du GVT ;
3. prévoir dans l'instruction du Premier ministre, l'impossibilité pour les ministres, d'arrêter un dossier prévisionnel de gestion (DPG) ayant fait l'objet d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au motif que les prévisions initiales de dépenses rendent inévitable le déblocage en cours d'exercice de la réserve de précaution ;
4. établir un plan d'action pour renforcer la fiabilité des moyens d'analyse, de prévision et de suivi, particulièrement en ce qui concerne les départs à la retraite et les autres flux de sorties, les flux d'entrées autres que les recrutements, les coûts moyens par catégorie d'emplois et l'impact budgétaire du GVT ;
5. étaler tout au long de l'année l'exécution du calendrier des recrutements en la subordonnant aux sorties constatées, afin de tenir compte de la forte incertitude qui entache encore les prévisions de départs à la retraite ;
6. associer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) à l'analyse et au suivi de l'évolution des dépenses salariales ;
7. abaisser le plafond d'emploi de la gendarmerie afin de le mettre en cohérence avec les effectifs réels.

En ce qui concerne la rationalisation de l'organisation et de la gestion du temps de travail dans la police :

8. mettre en œuvre l'infocentre GEOPOL pour suivre, depuis l'échelon central, les pratiques des services territoriaux en matière de recours aux services supplémentaires et d'octroi des repos compensateurs, et prendre les mesures correctrices nécessaires ;
9. mesurer la durée moyenne réelle de travail des policiers selon leur régime horaire et le type de services auxquels ils sont affectés ;
10. étendre aux gradés exerçant des responsabilités d'encadrement la formation continue relative à la réglementation de la gestion du temps de travail ;
11. doter les chefs de service des moyens juridiques permettant d'obliger les personnels, quand les nécessités du service le permettent, à récupérer les heures supplémentaires qu'ils ont accumulées, sous peine de se les voir supprimer ;
12. faire évoluer les modalités de calcul des heures récupérables, concernant les services supplémentaires assortis des coefficients multiplicateurs les plus élevés, afin de les rendre plus compatibles avec les contraintes de gestion des services ;
13. introduire dans la réglementation des possibilités d'option entre la compensation des heures supplémentaires par l'octroi de temps de repos ou par le versement d'indemnités dont le taux serait ajusté en fonction du moment (repos compensateur, repos légal, nuit, jour férié) où les services supplémentaires sont effectués.

En ce qui concerne la recherche de la parité globale des deux forces de sécurité publique :

14. renouveler de façon périodique les simulations réalisées sur la base de carrières-types de policiers et de gendarmes ;
15. renoncer à l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes, dès lors que sont maintenues inchangées les différences d'organisation et de statuts entre les deux forces, afin de faciliter la pause salariale.

Glossaire

ADS : adjoint de sécurité
ARTT : aménagement et réduction du temps de travail
BAJS : bureau des affaires juridiques et statutaires
BSU : brigade de sûreté urbaine (police nationale)
CAS : compte d'affectation spéciale
CBCM : contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CC : corps de commandement (officiers de police)
CCD : corps de conception et de direction (commissaires de police)
CEA : corps d'encadrement et d'application (gardiens de la paix et gradés de la police)
CET : compte épargne temps
COB : communauté de brigades (gendarmerie nationale)
COI : contrat opérationnel individualisé
CRS : compagnie républicaine de sécurité
CSP : circonscription de sécurité publique
DCCRS : direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCPAF : direction centrale de la police aux frontières
DCPJ : direction centrale de la police judiciaire
DCRI : direction centrale du renseignement intérieur
DCSP : direction centrale de la sécurité publique
DDSP : direction départementale de la sécurité publique
DGGN : direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN : direction générale de la police nationale
DOPC : direction de l'ordre public et de la circulation
DOSTL : direction de l'organisation, du soutien, du transport et de la logistique (préfecture de police de Paris)
DPG : document prévisionnel de gestion
DRCPN : direction des ressources et des compétences de la police nationale (anciennement DAPN : direction de l'administration de la police nationale)
DRPJ : direction régionale de la police judiciaire (préfecture de police de Paris)
DSPAP : direction de la police de proximité de l'agglomération parisienne (anciennement DPUP : direction de la police urbaine de Paris)
EF : emploi fonctionnel
ETPE : équivalents temps plein employés
ETPT : équivalent temps plein travaillé
GAV : gendarme adjoint volontaire
GEOPOL : logiciel de gestion des horaires de la police nationale
GIPA : garantie individuelle de pouvoir d'achat
GVT : glissement-vieillesse-technicité
ICC : indemnité pour charges militaires
ICSS : indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques

IGA : inspection générale de l'administration
IGOT : instruction générale relative à l'organisation du travail
IGPN : inspection générale de la police nationale
IJAT : indemnité journalière d'absence temporaire
ISSP : indemnité de sujétions spéciales de police
LFI : loi de finances initiales
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LOPS : loi du 21 janvier 1995 dite d'orientation et de programmation sur la sécurité
LOPSI : loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure du 29 août 2002
LOPPSI : loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011
MCI : main courante informatisée
NBI : nouvelle bonification indiciaire
OCTAGN : officier technique et administratif de la gendarmerie nationale
OPEX : opération extérieure
OPJ : officier de police judiciaire
PAGRE : plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (gendarmerie nationale)
PAM : « premiers à marcher »
PAP : projet annuel de performance
PATS : personnels administratifs, techniques et scientifiques
PBI : programmation budgétaire initiale
PLF : projet de loi de finances
QL : quartier libre
RAP : rapport annuel de performances
RCSOP : repos compensateurs des servitudes opérationnelles et de la pénibilité du travail (CRS)
RGEPN : règlement général d'emploi de la police nationale
RGPP : révision générale des politiques publiques
RPS : repos de pénibilité spécifique
RRGB : rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État
RULP : responsable d'unité locale de police
SDRH : sous-direction des ressources humaines
SDFP : sous-direction des finances et de la performance
SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police
SIRH : système d'information sur les ressources humaines
SPHP : service de protection des hautes personnalités (police nationale)
ST(SI)² : service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (service central commun à la police et la gendarmerie nationales)
TEA : tableau des effectifs autorisés (gendarmerie nationale)
USP : unité de sécurité de proximité
VAP : voie d'accès professionnel

ANNEXES

ANNEXE N° 1

Evolution des flux de sorties dans la police nationale

(ETPE au 31 décembre)		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnels administratifs ⁸²	Sorties	836	746	726	701	871	1 240
	Départs en retraite	124	159	210	172	228	294
Personnels techniques	Sorties	298	223	224	190	194	270
	Départs en retraite	53	55	53	58	47	54
Ouvriers d'État	Sorties	48	38	-	25	36	26
	Départs en retraite	36	28	-	19	26	14
Hauts fonctionnaires, commissaires et officiers ⁸³	Sorties	1 082	1 125	978	797	538	470
	Départs en retraite	888	938	764	603	370	298
Gradés et gardiens	Sorties	4 046	4 553	3 979	2 695	2 814	2 755
	Départs en retraite	2 839	3 295	2 933	2 018	2 074	1 854
	Autres sorties	1 207	1 258	1 046	677	740	901
Personnels scientifiques	Sorties	96	75	39	138	70	71
	Départs en retraite	3	6	3	3	6	11
Adjoints de sécurité	Sorties	2 948	4 787	5 794	3 940	2 334	2 112
	Départs en retraite	-	-	-	-	-	-
TOTAL HORS adjoint de sécurité (ADS)	Sorties hors ADS	6 406	6 760	5 946	4 546	4 523	4 832
	Départs en retraite (% des sorties)	3 943 (61,5 %)	4 481 (66,3 %)	3 963 (66,6 %)	2 873 (63,2 %)	2 751 (60,8 %)	2 525 (52,3 %)
	Autres sorties	2 463	2 279	1 983	1 673	1 772	2 307

Source : Rapport annuel des performances, contrôleur budgétaire et comptables ministériels, réponse à un questionnaire adressé à la sous-direction des finances et de la performance et validée par le cabinet du directeur général de la police nationale.

⁸² La catégorie « personnels administratifs » regroupe les personnels appartenant aux différents corps administratifs du ministère de l'intérieur.

⁸³ La catégorie « hauts fonctionnaires de police », commissaires et officiers, regroupe les policiers relevant du corps de commandement (officiers de police), du corps de conception et de direction (commissaires de police) et les fonctionnaires nommés sur des emplois de contrôleurs généraux, inspecteurs généraux ou directeurs des services actifs de police.

ANNEXE N° 2

Evolution des flux d'entrées dans la police nationale

ETPE au 31 décembre		2006 ⁸⁴	2007	2008 ⁸⁵	2009	2010 ⁸⁶	Prév.2011
Personnels administratifs	Entrées	894	835	1 195	698	919	1 073
	Recrutements	572	585	928	465	540	Nc
	Dont primo-recrutements					487	317
Personnels techniques	Entrées	483	501	204	298	282	282
	Recrutements	392	442	163	251	223	Nc
	Primo-recrutements					223	137
Ouvriers d'État	Entrées	2	1	-	2	1	3
	Recrutements	-	-	-	-	-	-
Hauts fonctionnaires commandant et officiers	Entrées	297	268	283	255	242	222
	Recrutements	212	175	160	176	110	Nc
	Primo-recrutements					78	55
Gradés et gardiens	Entrées	5 835	4 968	3 687	2 027	1 875	849
	Recrutements	5 311	4 448	3 276	1 550	1 500	Nc
	Primo-recrutements					1 166	267
Personnels scientifiques	Entrées	268	108	106	349	199	186
	Recrutements	245	81	76	318	177	Nc
	Primo-recrutements					144	81
Adjoints de sécurité	Entrées	2 004	4 631	4 377	3 452	3 334	4 287
	Recrutements	1 883	3 702	2 017	2 182	3 226	4 146
TOTAL HORS adjoints de sécurité (ADS)	Entrées (hors ADS)	7 779	6 681	5 475	3 629	3 518	2 615
	Recrutements (hors ADS)	6 732	5 731	4 603	2 760	2 550	Nc
	Primo recrutements (hors ADS)	86,5 %	85,8 %	84,1 %	76,1 %	72,5 %	
	Autres entrées (hors ADS)	1 047	950	872	869	968	Nc

Source : rapport annuel des performances, direction générale de la police nationale en réponse au questionnaire sur les recrutements.

⁸⁴ Pour les années 2006 et 2007, certaines données ont été corrigées afin de tenir compte des fichiers sources disponibles et stabilisés au regard du système d'information ressources humaines (SIRH).

⁸⁵ En 2008, les flux de sorties et les départs à la retraite ne tiennent pas compte des personnels gérés par le secrétariat général (attachés d'administration, personnels SIC, personnels des services techniques du ministère, ouvriers d'Etat).

⁸⁶ A partir de 2010, les flux internes d'ADS ne sont plus pris en compte dans les documents budgétaires (cadets et ADS contrat d'accompagnement à l'emploi passant ADS classiques un an après leur incorporation pour les premiers et deux ans après leur affectation pour les seconds).

ANNEXE N° 3

Evolution des flux de sortie en exécution dans la gendarmerie nationale
(ETPE au 31 décembre)

Catégories de personnel		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnels administratifs	Sorties	97	80	89	111	142	287
	Départs en retraite	12	33	1	26	30	28
Personnels techniques	Sorties	30	25	23	30	36	135
	Départs en retraite	1			1		3
Ouvriers d'État	Sorties	45	85	61	39	42	35
	Départs en retraite	25	60	38	30	25	20
Officiers de gendarmerie ⁸⁷	Sorties	212	299	374	309	494	636
	Départs en retraite	137	128	189	154	358	457
Sous-officiers de gendarmerie ⁸⁸	Sorties	3 610	3 981	4 716	3 790	3 990	4 239
	Départs en retraite	2 013	2 334	2 496	2 356	2 721	2 761
Gendarmes volontaires	Sorties	6 861	6 664	6 271	4 475	5 428	6 887
	Départs en retraite	/	/	/	/	/	/
TOTAL HORS gendarme adjoint volontaire (GAV)	Total sorties	3 994	4 470	5 263	4 278	4 704	5 332
	Départs en retraite	2 188	2 555	2 724	2 567	3 135	3 269
	% des sorties	54,8 %	57,2 %	51,8 %	60 %	66,6 %	61,3 %
	Autres sorties	1 806	1 915	2 539	1 711	1 569	2 063
TOTAL SORTIES GENDARME ADJOINT VOLONTAIRE COMPRIS		10 855	11 134	11 534	8 753	10 132	12 219

Source : direction générale de la gendarmerie nationale.

⁸⁷ Officiers de gendarmerie et officiers du corps technique et administratif, officiers des armées.

⁸⁸ Sous-officiers de gendarmerie et sous-officiers du corps de soutien technique et administratif.

ANNEXE N° 4

Evolution des flux d'entrées en exécution dans la gendarmerie nationale

ETPT au 31 décembre		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnels administratifs	Entrées	88	122	195	112	686	653
	Recrutements	16	35	83	38	81	105
Personnels techniques	Entrées	36	37	27	143	141	250
	Recrutements	25	27	23	88	40	139
Ouvriers d'État	Entrées	20	31	51	51	18	15
	Recrutements	24	16	30	1	0	0
Officiers de gendarmerie	Entrées	966	926	719	394	382	496
	Recrutements	87	79	89	82	75	94
Sous-officiers de gendarmerie	Entrées	3 710	3 915	3 726	1 217	1 961	3 437
	Recrutements	3 696	2 322	1 652	472	616	1 794
Gendarmes volontaires	Entrées	6 349	6 899	5 868	3 863	5 635	7 500
	Recrutements	6 349	6 887	5 615	3 739	5 357	7 374
TOTAL	Entrées	11 170	11 931	10 586	5 780	8 823	12 351
	Recrutements	10 197	9 366	7 492	4 420	6 169	9 506
SOUS-TOTAL HORS GENDARME ADJOINT VOLONTAIRE	Entrées	4 821	5 032	4 718	1 917	3 188	4 851
	Recrutements	3 848	2 479	1 877	681	812	2 132
	% recrutements	79,8 %	49,3 %	39,8 %	35,5 %	25,5 %	44 %
	Autres entrées	973	2 553	2 841	1 236	2 376	2 719

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

ANNEXE N° 5

Les mesures catégorielles dans la police nationale (2006-2011)

a) Les mesures de transformation d'emploi

- repyramidage du corps d'encadrement et d'application visant le renforcement de l'encadrement intermédiaire par la création de postes supplémentaires de gradés pour un coût annuel hors compte affectation spéciale (CAS) Ppensions de 5,8 M€ en 2006, 7,7 M€ en 2007, 6,3 M€ en 2008, 6,2 M€ en 2009, 4,4 M€ en 2010 et 4,4 M€ en 2011 :
 - o brigadiers : 2 300 en 2006, 2300 en 2007, 2 300 en 2008 et 2 713 en 2010 ;
 - o brigadiers majors : 450 en 2006, 525 en 2007, 485 en 2008, 460 en 2009 et 460 en 2010 ;
 - o responsables locaux d'unités de police (RULP) : 50 en 2006, 50 en 2007, 100 en 2008, 175 en 2009 et 75 en 2010 ;
- concomitamment, déflation des corps de commissaires (objectif de 1 600 en 2012) et d'officiers (8 000 en 2014).

b) Les mesures statutaires

o Le corps de conception et de direction

- repyramidage du corps des commissaires prévu par le protocole du 8 avril 2009 : 0,6 M€ en 2009, 0,6 M€ en 2010 et 0,6 M€ en 2011 ;
- mesures indiciaires prises en 2010 : 0,3 M€ ;

o Le corps de commandement

- revalorisation des grilles indiciaires des officiers et gradés au 1^{er} avril 2006 (coût hors CAS de 3,3 M€ en 2006), puis au 1^{er} janvier les années suivantes : coûts annuels de 5,0 M€ en 2007, 4,8 M€ en 2008, 5,2 M€ en 2009, 4,9 M€ en 2010 et 5,3 M€ en 2011 ;
- augmentation en 2009 du nombre d'emplois fonctionnels de commandants : 0,4 M€ en 2009, 0,1 M€ en 2010 et 0,4 M€ en 2011 ;

o Le corps d'encadrement et d'application

- revalorisation, en application du protocole corps et carrières du 17 juin 2004, du pied de grille du corps d'encadrement et d'application au 1^{er} janvier 2008, puis au 1^{er} janvier 2009 ;
- revalorisation indiciaire, en application des protocoles des 18 et 22 octobre 2008, du bas de la grille du corps d'encadrement et d'application au 1^{er} janvier 2009, puis au 1^{er} janvier 2010 ;
- réforme de la grille de la catégorie B : 4,4 M€ en 2011 (*Cf. infra*).

c) Les mesures indemnitaires**o Le corps de conception et de direction**

- revalorisation de l'allocation de service des commissaires de police de 10 % au 1^{er} octobre 2006 (coût de 0,6 M€ et 1,8 M€ en 2007), puis à nouveau les années suivantes, en application du protocole du 8 avril 2009, pour un coût annuel de 3 M€ en 2009 ;
- création en 2010 de l'indemnité de responsabilité et de performance : coût de 3,3 M€ en 2010 et 1,6 M€ en 2011 ;

o Le corps de commandement

- paiement d'une partie du stock des heures supplémentaires des officiers pour un montant de 4,2 M€ en 2007, 4,2 M€ en 2008 et 9,0 M€ en 2009 ;
- accompagnement du passage en 2008 des officiers de police à un régime de cadre avec la revalorisation de la prime de commandement : 4,8 M€ en 2008, 4,8 M€ en 2009, 2,9 M€ en 2010 et 1,5 M€ en 2011 ;

o Le corps d'encadrement et d'application

- revalorisation en 2009 (en application du protocole additionnel du 14 octobre 2008) de l'indemnité de fidélisation⁸⁹ versée à compter de la 8^{ème} année aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application affectés en Ile-de-France (coût de 4 M€ en année pleine) ; puis augmentation au 1^{er} janvier 2010 de la même indemnité de 805 € à 1205 € (coût de 5,6 M€ en 2010) et au 1^{er} janvier 2011 (coût de 5,6 M€ en 2011) ;
- revalorisation, en vertu du même protocole, de l'allocation de maîtrise⁹⁰, versée aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application, de 10 % en 2009 pour un coût annuel de 21,5 M€, puis de 20 % au 1^{er} janvier 2010 (soit un montant annuel de 2.635 €) pour un coût annuel de 22,6 M€ ;
- revalorisation de l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques (ICSS)⁹¹ versée aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application affectés dans les services centraux, dans les ressorts des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles et dans les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse : en 2009 pour un coût annuel de 1,8 M€, en 2010 (hausse de 17 % au 1^{er} janvier, soit de 1.383 € à 1 621 €) pour un coût annuel de 2,0 M€ et à nouveau en 2011 pour un coût annuel de 1,8 M€ ;
- augmentation, en application du protocole d'accord du 22 octobre 2008, du taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) attribuée aux fonctionnaires du CEA en vertu d'un décret n° 2002-78 du

⁸⁹ Décret n° 99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

⁹⁰ Décret n° 2001-722 du 31 juillet 2001 portant attribution d'une allocation de maîtrise aux fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application de la police nationale.

⁹¹ Décret n° 2005-1643 du 26 décembre 2005 portant attribution d'une indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques à certains fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

17 janvier 2002⁹² : ce taux, initialement fixé à 20 %, puis relevé à 24 % en 2003, a été porté à 24,5 % au 1^{er} janvier 2009 (pour un coût annuel de 11 M€) et 25 % au 1^{er} juillet 2009 (5,5 M€, soit 11 M€ en année pleine) ; puis à 26 % au 1^{er} juillet 2010 (5,5 M€, soit 11 M€ en année pleine).

o **Les personnels administratifs, techniques et scientifiques**

- revalorisation des régimes indemnitaires des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) pour un montant de 3,5 M€ en 2006 et 3,5 M€ en 2007, 4,1 M€ en 2008, 4,1 M€ en 2009 et 4,2 M€ en 2010 et 6,1 M€ en 2011 en vue du repositionnement fonctionnel des missions de soutien introduit au règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) de juin 2006.

Pour les personnels administratifs et techniques, cette mesure s'inscrit par ailleurs dans le cadre de mesures similaires pour l'ensemble des personnels de même catégorie du ministère, y compris notamment le passage à la prime de fonctions et de résultats (PFR) des attachés.

d) **Les autres mesures indemnitaires**

- nouvelle revalorisation de la dotation réservée aux primes de résultats exceptionnels qui a été portée de 10 M€ en 2005 à 15 M€ en 2006, 20 M€ en 2007, 25 M€ en 2008 et les années suivantes. Cette prime a été perçue par 44 438 fonctionnaires de police en 2010 (au lieu de 28 000 en 2005), soit 30 % des effectifs du programme, pour un montant moyen de 562 € (au lieu de 357 € en 2005) ;
- mise en œuvre en 2007 des mesures indemnitaires en faveur du pouvoir d'achat au mois de décembre pour un montant de 1,5 M€ ;
- paiement en décembre 2008 de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) pour un coût de 1,5 M€, puis augmentation en 2009 de l'enveloppe dédiée au paiement de la GIPA (1,2 M€) ;
- primes de restructuration en 2008 pour 274.254 €, 610.000 € en 2009 et 1,3 M€ en 2010.

⁹² L'indemnité de sujétions spéciales de la police (ISSP) a été créée par un décret du 29 mai 1958 pour se substituer aux primes de risques et à une indemnité de déplacement dont bénéficiaient les fonctionnaires de police.

ANNEXE N° 6
Coût (M€) des mesures catégorielles reconductibles dans la police nationale hors dispositifs interministériels et hors CAS Pensions

Type de mesures		2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Mesures protocoles	Repyramidage CEA	5,8	7,7	6,3	6,2	4,4	4,4	34,8
	Revalorisation ISSP	-	-	-	16,5	16,8	5,5	38,8
	Revalorisation allocation de maîtrise	-	-	-	21,5	22,6	-	44,1
	Revalorisation indemnité compensatoire	-	-	-	1,8	2,0	1,8	5,6
	Fidélisation Ile-de-France	-	-	-	4,0	5,6	5,6	15,2
Autres	Nouvelles grilles ⁹³	13,5	10,5	14,1	22,9	15,8	27,5	104,2
TOTAL CORPS D'ENCADREMENT ET D'APPLICATION (CEA)		19,3	18,2	20,4	72,9	67,2	44,8	242,8
Mesures protocoles	Grille officiers	3,3	5,0	4,8	5,2	4,9	5,3	28,5
	Revalorisation prime de commandement	-	-	4,8	4,8	2,9	1,5	14,0
	Augmentation des emplois fonctionnels	-	-	-	0,4	0,1	0,4	0,9
Autres	ISSP parité PN GN	-	-	-	-	-	0,9	0,9
	Contractualisation officier	-	-	-	-	0,2	-	0,5
TOTAL CORPS DE COMMANDANT (CC)		3,3	5,0	9,6	10,4	8,1	8,1	44,5
Mesures protocoles	Repyramidage	-	-	-	0,6	0,6	0,6	1,8
	Mesures indiciaires	-	-	-	-	0,3	-	0,3
	Revalorisation allocation de service+ IRP	0,6	1,8	-	3,0	3,3	1,6	10,3
TOTAL CORPS DE CONCEPTION ET DE DIRECTION (CCD)		0,6	1,8	-	3,6	4,2	2,2	12,4
Mesures protocoles	Revalorisation indemnitaire dont PFR	3,5	3,5	3,9	4,1	4,1	2,4	21,5
	Repyramidage	-	-	0,2	-	-	-	0,2
	Revalorisation PTS	-	-	-	-	-	0,8	0,8
Autres	Réforme B type adm. et techn.	-	-	-	-	0,1	1,2	1,3
	Réforme psychologues PN	-	-	-	-	-	0,1	0,1
	Revalorisation RO adm. Et tech. B et C	-	-	-	-	-	2,4	2,4
TOTAL PERSONNELS ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES ET SPECIALISÉS (PATS)		3,5	3,5	4,1	4,1	4,2	6,9	26,3
Mesures communes	PRE	5,0	5,0	5,0	-	-	-	15,0
	Réforme IRE	-	-	-	-	-	0,4	0,4
	TOTAL	5,0	5,0	5,0	-	-	-	15,0
TOTAL GENERAL		31,7	33,5	39,1	91,0	83,7	62,0	341,0

Source : Sous-direction des finances et de la performance (SDFP).

⁹³ Réformes « corps et carrière » et « catégorie B » : à partir de 2011 ces mesures sont fusionnées.

ANNEXE N° 7

Evolution du coût moyen des emplois hors CAS *Pensions*, dans la police nationale

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT
	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)
	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)
Personnels administratifs	12 263	12 341	12 604	12 995	12 801	12 750
	333,0	341,3	368,3	379,4	384,2	395,0
	27 150	27 660	29 220	29 200	30 010	30 980
Personnels techniques	3 376	3 571	3 761	3 853	3 826	3 961
	78,6	85,0	116,8	103,4	103,3	112,9
	23 280	23 800	31 060	26 840	27 000	28 500
Ouvriers d'État	897	845	800	741	715	684
	35,6	35,9	36,3	35,7	35,3	33,2
	39 690	42 490	45 380	48 180	49 370	48 500
Hauts fonctionnaires, commissaires, officiers	14 943	14 151	13 302	12 673	12 264	11 972
	796,7	773,9	752,0	738,3	753,4	746,1
	53 320	54 690	56 530	58 260	61 430	62 320
Corps d'encadrement et d'affectation (CEA)	103 880	105 142	105 709	104 880	104 147	102 878
	3 600,0	3 709,3	3 748,5	3 928,6	3 983,9	4 051,3
	34 660	35 280	35 460	37 460	38 250	39 380
Personnels scientifiques	1 104	1 172	1 262	1 453	1 518	1 611
	33,6	36,2	44,2	46,8	51,7	56,7
	30 430	30 890	35 020	32 210	34 060	35 200
Adjoints de sécurité (ADS)	10 098	11 252	10 212	9 074	8 947	11 205
	211,1	238,6	238,7	198,9	200,2	260,5
	20 910	21 210	23 370	21 920	22 380	23 250⁹⁴
TOTAL	146 561	148 474	147 650	145 669	144 218	145 061
	5 088,6	5 220,2	5 304,8	5 431,1	5 512,0	5 671,9
	34 720	35 160	35 930	37 280	38 220	39 100

Source : rapport annuel de performances, calculs direction générale de la police nationale pour les dépenses hors compte d'affectation spéciale.

⁹⁴ Hors adjoints de sécurité (ADS) sous contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE).

ANNEXE N° 8

**Evolution du coût moyen des emplois hors CAS Pensions dans la
gendarmerie nationale**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT	ETPT
	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)	Dépense (M€)
	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)	Coût moyen (€)
Personnels administratifs	851	821	763	901	1 109	1 625
	26,9	25,4	21,7	28,0	33,5	50,0
	31 604	30 964	28 449	31 100	30 226	30 763
Personnels techniques	297	285	396	413	545	666
	8,3	7,8	9,9	12,8	14,6	19,4
	27 911	27 345	25 125	31 002	26 778	29 082
Ouvriers d'État	764	737	697	731	699	675
	20,0	23,9	23,7	25,1	22,5	22,7
	26 162	32 494	34 074	34 310	32 240	33 580
Officiers de gendarmerie	5 356	6 037	6 527	6 803	6 787	6 635
	241,6	339,9	368,2	389,3	411,8	413,3
	45 100	56 310	56 420	57 232	60 670	62 292
Sous-officiers de gendarmerie	78 012	78 615	78 156	75 958	74 211	72 209
	2 872,6	2 833,5	2 916,1	2 807,9	2 811,9	2 810,7
	36 810	36 043	37 311	36 966	37 891	38 924
Gendarmes adjoints volontaires (GAV)	14 266	13 915	14 004	13 828	12 828	13 427
	199,7	241,2	201,0	196,8	187,6	195,3
	13 996	17 333	14 350	14 235	14 625	14 547
Total des ETPT (1)	99 546	100 410	100 542	98 634	96 179	95 237
Total des dépenses prises en compte par la DGGN (2)	3 368,0	3 471,8	3 540,7	3 460,0	3 482,0	3 511,3
Coût moyen calculé par la DGGN (2/1)	33 830	34 580	35 220	35 080	36 200	36 870
Masse salariale totale hors CAS	3 516,4	3 577,0	3 614,2	3 636,5	3 653,9	3 668,8
Coût moyen total	35 320	35 620	35 950	36 870	37 990	38 520

Source : rapport annuel de performances et direction générale de la gendarmerie nationale.

ANNEXE N° 9

**Evolution du coût prévisionnel du GVT (M€) dans la police nationale
hors et avec CAS Pensions**

			2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût des promotions	Promotion de grade	Hors CAS	Nc	Nc	Nc	15,3	14,3	8,8
		Avec CAS	37,4	8,2	11,3	22,7	21,4	13,4
	Promotion d'échelon	Hors CAS	Nc	Nc	nc	32,6	34,9	41,1
		Avec CAS	60,3	51,5	49,7	45,4	50,9	63,4
	TOTAL	Hors CAS	Nc	Nc	nc	48,0	49,2	49,9
		Avec CAS	97,7	59,7	61,0	68,1	72,3	76,8
Coûts Entrées / Sorties	Entrées	Hors CAS	Nc	Nc	nc	89,8	61,1	90,1
		Avec CAS	115,1	123,3	184,0	120,6	82,5	108,9
	Sorties	Hors CAS	Nc	Nc	nc	- 161,0	-104,7	- 116,2
		Avec CAS	- 156,0	- 190,2	- 220,9	- 217,6	- 39,7	- 154,0
	TOTAL	Hors CAS	Nc	Nc	nc	- 66,6	- 43,5	- 26,1
		Avec CAS	- 40,9	- 66,9	- 36,9	- 92,0	- 57,2	- 45,0
GVT	Hors CAS	-	-	-	- 18,6	5,7	23,8	
	Avec CAS	56,8	66,9	24,1	- 23,9	15,1	31,8	

Source : sous-direction des finances et de la performance à partir des documents prévisionnels de gestion des années correspondantes.

**Evolution du coût prévisionnel hors CAS du GVT (M€) dans la
gendarmerie nationale**

	2009		2010		2011	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
GVT négatif	- 35,0	- 35,2	- 28,9	- 66,2	- 60,7	- 69,3
GVT positif	+ 44,0	+ 44,2	+ 38,2	+ 63,0	+ 41,3	+ 48,8
GVT solde	+ 9	+ 9	+ 9,3	- 3,2	- 19,4	- 20,5

Source : projet annuel de performances et rapport annuel de performances.

ANNEXE N° 10

**Ecarts des rémunérations en 2009 entre policiers (PN)
et gendarmes (GN)**

	PN moyenne nationale	PN moyenne Ile-de- France	Ecart PN / GN		GN moyenne nationale	
			National	IDF		
Major	2 793 €	2 926 €	- 8,6 %	- 4,3 %	3 057 €	Major
Brigadier- chef	2 542 €	2 675 €	- 12,0 %	- 7,4 %	2 889 €	Adj.-chef
Brigadier	2 328 €	2 461 €	- 10,9 %	- 5,8 %	2 613 €	Adjudant
Gardien	2 009 €	2 142 €	- 0,9 %	+ 5,7 %	2 027 €	Gendarme

Entre les policiers du CEA et les sous-officiers de gendarmerie

	PN moyenne nationale	PN moyenne Ile-de- France	Ecart PN / GN		GN moyenn e national e	
			National	IDF		
Commandant	3 770 €	3 856 €	+ 1,0 %	+ 3,3 %	3 731 €	Chef d'escad ron
Capitaine	3 239 €	3 325 €	- 5,2 %	- 2,7 %	3 418 €	Capitai ne
Lieutenant	2 589 €	2 675 €	- 12,6 %	- 9,7 %	2 961 €	Lieuten ant

Entre les sous-officiers de police et de gendarmerie

	PN moyenne province	PN moyenne Ile-de- France	Ecart PN / GN		GN moyenn e national e	
			Province	IDF		
Contrôleurs et inspecteurs généraux	6 944 €	7 226 €	+ 0,9 %	+ 5,0 %	6 883 €	Généraux
Commissaires divisionnaires	5 501 €	5 786 €	+ 2,4 %	+ 7,7 %	5 373 €	Colonel
Commissaires	4 128 €	4 385 €	- 3,9 %	+ 2,1 %	4 295 €	Lieutenant -colonel

Entre personnels d'encadrement supérieur

Source : annexes de la note d'actualisation de 2010 du rapport sur la parité.

ANNEXE N° 11

La réforme de la catégorie B

Le relevé de conclusion relatif à l'adaptation de la nouvelle grille de la catégorie B au corps d'encadrement et d'application (CEA) signé en septembre 2010 avec les organisations syndicales de police, prévoit une rénovation des grilles indiciaires des agents du CEA. Cette réforme s'inscrit dans le cadre général de la réforme de la catégorie B mise en œuvre dans la fonction publique de l'État en application du relevé de conclusions du 21 février 2008 sur le « Nouvel espace indiciaire » (NES B).

Le relevé de conclusion de septembre 2010 se situe par ailleurs dans le prolongement des mesures déjà prises en application des protocoles précédents, notamment celui de 2004 qui prévoyait l'étalement de mesures indiciaires jusqu'en janvier 2012.

Conformément au nouvel espace indiciaire de la catégorie B, la réforme indiciaire du CEA vise la mise en cohérence des grilles indiciaires avec la durée effective des carrières des agents. Une nouvelle grille cible doit être mise en place progressivement d'ici 2015 pour l'ensemble des grades de gradés et de gardiens de la paix. Par rapport à la grille cible de 2012, issue du protocole « Corps et carrières », l'évolution porte sur deux points.

D'une part, elle introduit un allongement des carrières par des échelons supplémentaires au sommet de chaque grade et un allongement des durées dans chaque échelon. Par exemple, dans le grade de gardien de la paix, un 12^{ème} et un 13^{ème} échelon sont créés à la place de l'échelon exceptionnel, mais le 11^{ème} échelon sera accessible au bout de 25 ans contre 22 ans actuellement. De même, le 7^{ème} échelon du grade de brigadier devient accessible au bout de 16 ans et demi au lieu de 12 ans.

D'autre part, la réforme procède jusqu'en janvier 2015 à une revalorisation indiciaire qui concerne chaque grade, y compris les premiers échelons en pied de grilles.

Un même cadencement et des cibles sommitales des grades identiques ont été prévus dans la police et la gendarmerie nationales. Conformément au cadencement prévu, deux modifications indiciaires sont déjà entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2011 et au 1^{er} janvier 2012 en application des décrets n° 2011-294 et n° 2011-295 du 21 mars 2011. Les prochaines modifications indiciaires doivent avoir lieu les 1^{er} janvier 2013, 2014 et 2015.

Cette réforme a un coût budgétaire non négligeable les premières années de mise en œuvre avant que se fassent sentir les conséquences de l'allongement des carrières.

Les estimations des coûts supplémentaires sont les suivantes : 4,4 M€ en 2011, 30,7 M€ en 2012, 26,7 M€ en 2013, 21,3 M€ en 2014, 11,3 M€ en 2015, soit un total cumulé de 94,4 M€.

ANNEXE N° 12

L'astreinte

L'astreinte est un temps non compris dans les jours et heures du travail normal, au cours duquel l'agent n'est pas sur son lieu de travail mais doit se tenir prêt à répondre à la demande de son employeur pour intervenir sur une mission inopinée. Ne correspondant pas à une situation de travail, elle constitue une catégorie distincte de service supplémentaire. Sa définition juridique est commune à l'ensemble de la fonction publique civile⁹⁵.

Selon l'article 5 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle : *« l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif »*.

Les astreintes doivent être organisées par avance et réparties entre des agents nominativement désignés. Les agents en régime cyclique ne sont pas concernés. Les périodes dites « diurnes » (6 heures/8 heures, 12 heures/14 heures et 18 heures/21 heures) des jours de semaine ne peuvent normalement être incluses dans une période d'astreinte.

Le paiement des astreintes est indépendant du travail accompli au cours de l'astreinte. Ainsi, le décret n° 2002-819 du 3 mai 2002 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes des personnels de la police nationale prévoit que les personnels appelés à participer à une période d'astreinte bénéficient, dans la limite des crédits disponibles, d'une indemnité d'astreinte non soumise à retenue pour pension ou, à défaut, d'un repos compensateur. Cette rémunération et cette compensation sont exclusives l'une de l'autre. En sont notamment exclus les fonctionnaires bénéficiaires de l'allocation de service (les commissaires de police) et les agents bénéficiaires d'une concession de logement par nécessité absolue de service.

La compensation de l'astreinte

L'astreinte ouvre droit, soit à compensation par des jours de congés soit à indemnisation, dans la limite des crédits disponibles. Elle est régie par l'arrêté du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 5 du décret n° 2002-819 du 3 mai 2002 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes des personnels de la police nationale.

⁹⁵ La notion d'astreinte est différente dans la gendarmerie nationale.

La compensation financière

La règle est théoriquement de rémunérer les fonctionnaires qui assurent les astreintes, mais cette rémunération n'est servie qu'à hauteur d'une enveloppe définie en début d'année. Une semaine d'astreinte complète ouvre droit à une indemnisation de 121 € répartis en 66,12 € pour 7 nuits d'astreinte (soit 9,44 € la nuit), 21,81 € par jour (soit 10,91 € la demi-journée) pour une astreinte sur repos compensateur, 33,06 € par jour (soit 16,53 € la demi-journée) pour une astreinte sur repos légal ou un jour férié.

La compensation par des jours de congés

Une partie des astreintes effectuées peut être compensée sous forme de temps selon le barème suivant : 1 jour de repos pour 7 nuits d'astreinte, 1/3 de jour pour 1 jour d'astreinte sur repos compensateur, 1/2 jour pour 1 jour d'astreinte sur repos légal ou férié, 1,83 jour pour une semaine complète d'astreinte.

Le rappel sur astreinte

Les rappels sur astreinte doivent correspondre à un besoin de service inopiné. Les opérations programmées ne doivent donc pas être traitées par les personnels d'astreinte. Le temps des interventions accomplies au cours d'une période d'astreinte est compensé à 100 % de sa durée, plus le temps de trajet aller-retour entre le domicile et le lieu de service dans la limite d'une heure par intervention. Les compensations horaires des temps d'intervention sont capitalisables et éligibles au compte épargne temps (CET).

ANNEXE N° 13**Montants mensuels de la prime de commandement**

	Arrêté du 27 mai 2004	Arrêté du 15 avril 2008	Arrêté du 29 décembre 2009	Arrêté du 8 janvier 2011
Commandant de police à l'emploi fonctionnel Commandant de police	317,33 €	350 €	401 €	413 €
Capitaine de police	290,65 €	320 €	366 €	378 €
Lieutenant de police	263,97 €	290 €	332 €	343 €
Lieutenant de police stagiaire	119,14 €	130 €	139 €	143 €

ANNEXE N° 14

**Comparaison en 2011 des tableaux d'indices et d'échelons
des officiers de police et de gendarmerie**

GRADE	ECHELON	INDICE BRUT	GRADE	ECHELON	INDICE BRUT
Chef d'escadron	2 ^{ème} except.	930	Commandant emploi fonctionnel (EF)	2 ^{ème} except.	952
	1 ^{er} except.	878		Commandant	1 ^{er} except.
	4 ^{ème}	852	5 ^{ème}		890
	3 ^{ème}	842	4 ^{ème}		842
	2 ^{ème}	801	3 ^{ème}		792
	1 ^{er}	772	2 ^{ème}		742
Capitaine	Except.	746	Capitaine	1 ^{er}	700
	5 ^{ème}	720		Except.	820
	4 ^{ème} (4ans)	706		5 ^{ème}	789
	3 ^{ème} (1an)	694		4 ^{ème} (2ans)	742
	2 ^{ème} (1an)	686		3 ^{ème} (2ans)	699
	1 ^{er} (1an)	676		2 ^{ème} (2ans)	660
Passage automatique au grade de capitaine au bout de quatre ans			Passage automatique par quart à partir de la 6 ^{ème} année		
			Lieutenant	1 ^{er} (2ans)	622
				7 ^{ème}	659
				6 ^{ème}	620
				5 ^{ème}	583
				4 ^{ème} (2ans)	546
				3 ^{ème} (2ans)	509
Lieutenant	4 ^{ème} (1an)	627	Lieutenant	2 ^{ème} (2ans)	469
	3 ^{ème} (1an)	576		1 ^{er} (2ans)	429
	2 ^{ème} (1an)	528		Stagiaire 359 Ecole 319	
	1 ^{er} (1an)	457			
Sous- lieutenant	Unique	389			

Source : ministère de l'intérieur

ANNEXE N° 15

Indemnité pour charges militaires – Taux normaux en €

Taux et situation de famille	Officiers généraux et supérieurs	Officiers subalternes	Aspirants, majors, adjudants-chefs, adjudants	Autres militaires non officiers
I. – Militaires non logés gratuitement				
Taux de base	5 236,38	4 201,58	2 121,24	1 857,01
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	3 561,79	3 332,38	1 700,72	1 534,09
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	3 315,99	3 125,44	1 594,01	1 459,57
II. - Militaires non logés gratuitement affectés en région parisienne (2)				
Taux de base	5 753,37	4 616,40	2 330,64	2 040,36
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	3 913,43	3 661,38	1 868,63	1 685,53
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	3 643,38	3 434,07	1 751,40	1 603,68
III. - Militaires logés gratuitement				
Taux de base	3 079,94	2 504,86	1 207,32	1 061,81
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	1 559,07	1 441,70	739,86	641,44
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	1 314,81	1 382,28	746,29	649,01
(1) Ou leur mère veuve dans les conditions fixées à l'article 3 du décret du 13 octobre 1959 susvisé.				
(2) Précisée à l'article 1 ^{er} de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 modifiée.				

Source : arrêté du 30 juillet 2010.

Indemnité pour charges militaires – Taux spéciaux en €

Taux et situation de famille	Officiers supérieurs		Officiers subalternes		Aspirants, majors, adjudants-chefs, adjudants		Autres militaires non officiers	
	Taux n° 1	Taux n° 2	Taux n° 1	Taux n° 2	Taux n° 1	Taux n° 2	Taux n° 1	Taux n° 2
I. - Militaires non logés gratuitement								
Taux de base	5 236,38	5 236,38	4 201,58	4 201,58	2 121,24	2 121,24	1 857,01	1 857,01
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	8 724,07	7 001,87	7 731,15	6 274,82	3 883,72	3 149,95	3 463,59	2 812,67
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	5 349,95	4 649,24	5 016,08	4 382,17	2 565,44	2 266,22	2 339,50	2 070,61
II. - Militaires non logés gratuitement affectés en région parisienne (2)								
Taux de base	5 753,37	5 753,37	4 616,40	4 616,40	2 330,64	2 330,64	2 040,36	2 040,36
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	9 585,37	7 693,15	8 494,44	6 894,34	4 267,14	3 460,94	3 805,53	3 090,33
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	5 878,15	5 108,24	5 511,32	4 814,80	2 818,71	2 489,94	2 570,46	2 275,04
III. - Militaires logés gratuitement								
Taux de base	3 079,94	3 079,94	2 504,86	2 504,86	1 207,32	1 207,32	1 061,81	1 061,81
Taux particuliers : Marié ou ayant un ou deux enfants à charge (1)	4 248,91	3 351,68	3 720,39	2 957,82	1 825,21	1 485,00	1 574,04	1 281,06
Avec trois enfants à charge ou plus (1)	2 131,70	1 853,53	2 203,30	1 924,79	1 194,65	1 032,69	1 035,16	893,77
<p>(1) Ou leur mère veuve dans les conditions fixées à l'article 3 du décret du 13 octobre 1959 susvisé. (2) Précisée à l'article 1^{er} de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 modifiée.</p>								

Source : arrêté du 30 juillet 2010.

ANNEXE N° 16

Montants annuels (€) de l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques (ICSS) dans la police nationale

Année de service continu en secteur difficile	Personnels du corps d'encadrement et d'application exerçant des fonctions opérationnelles	Autres personnels du corps d'encadrement et d'application	Personnels du corps de conception et de direction et du corps de commandement
3e	202		
4e	403		
5e	604		
6e	805	805	988
7e	1 005	1 005	988
8e	1 205	1 205	988
9e	1 405	1 405	988
10e	1 605	1 605	988

Source : arrêté du 6 janvier 2011.

ANNEXE N° 17**Montants mensuels de l'allocation de service**

Commissaire divisionnaire placé en position de service détaché sur un emploi de directeur ou d'inspecteur général	2 196 €
Commissaire divisionnaire placé en position de service détaché sur un emploi de contrôle	1 898 €
Commissaire divisionnaire 6 ^{ème} et 7 ^{ème} échelons	1 663 €
Commissaire divisionnaire du 1 ^{er} au 5 ^{ème} échelon	1 429 €
Commissaire principal nommé avant le 31 décembre 2005 et commissaire du 6 ^{ème} au 9 ^{ème} échelon	1 237 €
Commissaire jusqu'au 5 ^{ème} échelon	980 €
Commissaire stagiaire	253 €
Commandant chef de circonscription de sécurité publique, de service ou d'unité organique	743 €

Source : arrêté du 24 juin 2009.

ANNEXE N° 18

**Montants mensuels de référence de la part fonctionnelle
de l'indemnité de responsabilité et de performance**

Emploi de :	
— directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale	2 421 €
— chef du service de l'inspection générale de la police nationale	
— directeur des services actifs de police de la préfecture de police	
Emploi d'inspecteur général des services actifs de la police nationale	2 421 €
Emploi de contrôleur général des services actifs de la police nationale	2 093 €
Commissaire divisionnaire de police	1 575 €
Commissaire de police	1 080 €
Commissaire de police stagiaire	279 €

Source : arrêté du 13 décembre 2011.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES

SOMMAIRE

Ministre de l'intérieur	143
Ministre de la défense	148
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	149

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Sur le constat fait par la Cour d'une augmentation rapide des dépenses de rémunération notamment pour le programme police.

Il est incontestable que la diminution importante des effectifs (environ - 12 000 agents en cinq ans) durant la RGPP n'a empêché une augmentation de la masse salariale, ceci en raison notamment de ce que la Cour des comptes qualifie d'« accumulation des mesures catégorielles ». Cette dynamique a été engagée dès 2004 avec la signature du protocole relatif aux corps et carrières dans la police nationale et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées dans la gendarmerie nationale (PAGRE).

Surtout ces plans catégoriels prévus pour la période 2004-2012 se sont vu adjoindre des mesures additionnelles spécifiques à chaque corps dès 2007 alors même que les mesures initialement prévues n'étaient pas encore toutes entrées en vigueur. Contrairement à ce que mentionne le rapport, le coût de toutes ces mesures était évalué de façon précise même s'il est vrai qu'elles n'ont pas toujours in fine été financées à hauteur du besoin calculé.

Deux constats complémentaires doivent être ajoutés :

- le premier a trait au « choc » en matière d'effectifs qui a résulté de cette politique de non remplacement d'un départ sur deux des policiers et gendarmes partant à la retraite. L'efficacité opérationnelle des forces de sécurité s'en ressent encore aujourd'hui ce qui a conduit le Gouvernement, dès 2013, à procéder au remplacement intégral de tous les départs en retraite et au recrutement supplémentaire de 480 policiers et gendarmes ;*

- le second a trait à la dégradation considérable des moyens en fonctionnement et en investissement qui en a découlé. En intégrant la prévision d'exécution 2013, les moyens de fonctionnement et d'investissement de la police nationale diminuent de près de 20 % par rapport à 2012, ceux de la gendarmerie nationale subissant une évolution à peu près identique.*

Dans un cadre budgétaire contraint, le besoin de masse salariale a entraîné de fortes tensions sur les crédits de fonctionnement et d'investissement du fait des gages qui y ont été pris.

Aujourd'hui, police et gendarmerie nationales doivent faire face tout à la fois aux défis d'être plus présentes aux côtés de nos concitoyens tout en contenant une trajectoire d'augmentation de la masse salariale déterminée par les décisions prises dans le passé et - ce n'est pas le moindre des défis - en préservant ses moyens de fonctionnement et d'investissement.

Ce défi suppose que deux efforts soient faits sans attendre.

Le premier a traité à ce que la Cour des comptes qualifie de « pause salariale ». Sans reprendre à mon compte ce terme - je considère qu'une attention toute particulière doit être apportée à la pénibilité du métier des forces de sécurité - la Cour constatera que le budget triennal que j'ai défendu devant le Parlement ne comporte aucune mesure catégorielle nouvelle. Ce projet ne comporte que la reprise de mesures promises par mes prédécesseurs que j'ai souhaité voir être financées. J'ai défendu cette position devant les policiers, les gendarmes et leurs représentants en expliquant qu'il en allait du respect des engagements présidentiels de ne plus supprimer des emplois dans les forces de sécurité et que cet effort était nécessaire pour préserver les moyens de fonctionnement et d'équipement.

Il va de soi, enfin, que ce cadrage global doit s'accompagner de progrès dans la précision de la prévision et de l'exécution de la masse salariale. La Cour consacre de longs développements à cette thématique pour la police nationale. Elle remarque d'ailleurs que de nombreuses mesures ont été prises pour améliorer la prévision.

Je me permets de regretter toutefois que le contexte qui a amené aux dépassements des crédits alloués en masse salariale - je veux parler de la régulation budgétaire incessante imposée depuis 2009 ou des débasages opérés - ne soit pas rappelé comme cause explicative de ces dépassements. En 2012, dès le mois de juin j'ai décidé de supprimer 834 recrutements afin de gager totalement les moindres départs constatés depuis le début de l'année. Malgré cette mesure et bien que le schéma d'emplois et le montant prévu de mesures catégorielles aient été scrupuleusement respectés, l'exécution de la masse salariale a été supérieure aux crédits disponibles ce qui atteste du sous-calibrage des crédits de titre 2 de la police nationale en loi de finances pour 2012.

Je rappelle néanmoins que pour la police nationale le dépassement a été inférieur d'un tiers à celui globalement constaté sur la masse salariale de l'Etat en 2012 : 0,4 % contre 0,6 %. Je souhaite que la Cour prenne acte des efforts de transparence à l'égard du ministère en charge du budget par le ministère de l'intérieur sur ces difficultés.

Par-delà mes intentions énoncées ci-dessus en matière de mesures catégorielles, je suis résolu à faire expertiser en profondeur les divergences qui opposent depuis plusieurs années le responsable de programme police nationale aux services du budget dans la détermination du GVT.

Le Premier ministre a demandé, dans le cadre de la lettre plafond pour le budget 2013, que l'IGF et l'IGA se penchent sur l'évolution de la masse salariale de la police nationale. Les inspections ont notamment pour mission d'objectiver les méthodes de calcul du GVT. La réalisation de ce travail d'audit permettra, j'en suis sûr, une prévision encore plus fine des enveloppes de masse salariale.

La Cour pourra constater également que j'entends bien respecter la recommandation d'évolution du schéma d'emploi au rythme constaté des départs en retraite et des sorties. Le responsable de programme police a mis en place les outils à même de mieux prévoir ces sorties et la Cour observera que les recrutements opérés en 2013 sont étalés tout au long de l'année. Cette répartition permet une réelle souplesse dans l'adaptation du schéma d'emploi.

Sur la divergence entre le plafond d'emplois et l'effectif réel dans la gendarmerie, la Cour préconise l'abaissement du plafond d'emplois en adaptant les organisations en conséquence.

Compte tenu des règles actuelles attachées à l'évolution des emplois et à celles relatives à la détermination de la masse salariale associée, la gendarmerie n'a pas été mise en capacité de pouvoir réaliser la totalité de ses effectifs sous une double contrainte budgétaire et technique. Ajuster le plafond d'emplois à l'effectif réel impliquerait l'officialisation de sous-effectifs et donc un déficit capacitaire durable. S'engager dans cette voie, qui peut apparaître simplement comme une mesure technique, emporte en réalité des conséquences majeures sur l'organisation et le maillage territoriaux de la gendarmerie.

Sur la réforme des corps et carrières dans la police et du PAGRE dans la gendarmerie, je ne peux qu'abonder dans le sens des recommandations de la Cour relatives à la nécessaire évaluation de ces deux dispositifs, dont il convient de signaler que la mise en œuvre a été réalisée en tenant compte de leurs effets sur la parité entre les deux forces de sécurité.

Lors de l'élaboration du rapport de 2008 intitulé « Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère », cette recommandation avait d'ailleurs été souhaitée par les deux directeurs généraux, puis reprise par les deux autorités extérieures de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées.

Je partage évidemment la nécessité de réaliser un bilan de ces réformes. Ce bilan, que j'entends confier aux corps d'inspection ministériels permettra tout à la fois de mesurer l'impact de ces réformes sur l'évolution de la masse salariale mais aussi de mesurer les gains qu'elle a permis en matière d'adéquation des grades et rémunérations aux responsabilités exercées.

Sur l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes, je tiens à souligner que la parité des rémunérations entre la police et la gendarmerie ne constitue pas un objectif en soi. La parité entre la police et la gendarmerie doit s'entendre de manière globale, c'est-à-dire en prenant en compte la totalité des paramètres que sont les différences d'organisation, de statut et de déroulement des parcours de carrière des personnels. Cette acception a été retenue par les deux directions générales qui ont défini la parité globale comme étant la comparaison des

rémunérations perçues tout au long de sa carrière par un militaire de la gendarmerie et par un policier exerçant des fonctions comparables, à niveaux de responsabilités et à potentiels identiques.

Poursuivre l'objectif d'une parité stricte des seules rémunérations serait incompatible avec le maintien de l'identité de deux forces de sécurité distinctes, l'une civile, l'autre militaire, ayant chacune leur organisation propre et leur statut spécifique.

Je partage le point de vue de la Cour selon lequel cette recherche de parité ne doit pas être la cause de surenchères. Il me semble donc important, dans le cadre du bilan qui doit être réalisé du protocole relatif aux « corps et carrières », de faire également un bilan de la recherche de « parité globale » qui a caractérisé la gestion des deux forces depuis l'entrée de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

Sur le constat fait par la Cour d'une organisation du temps de travail très différente entre la police et la gendarmerie nationales et la nécessité de simplifier et mieux contrôler les règles applicables dans une optique d'efficacité, je souhaite rappeler les points suivants.

Il n'est pas utile de revenir, si ce n'est pour les décrire comme le fait parfaitement la Cour, sur les différences de statut, d'organisation mais aussi de territoires de compétence qui caractérisent les deux forces : l'organisation du temps de travail de chacune des forces en découle.

Il me semble plus pertinent d'examiner pour chacune des forces les pistes d'une plus grande efficacité dans la gestion du temps de travail.

Pour la police nationale notamment, la Cour fait le constat d'une grande complexité des règles de gestion du travail et de cycles de travail peu pertinents, cette complexité ne facilitant pas l'adaptation optimale aux situations opérationnelles.

Je partage le constat fait par la Cour de cette trop grande complexité. Ce constat est, je crois, partagé par les policiers eux-mêmes. Il est également vrai qu'il est nécessaire, plus encore que ce n'est le cas actuellement de mettre l'encadrement supérieur et intermédiaire en capacité de choisir en fonction des situations le cycle de travail plus adapté et le plus économe.

La Cour décrit les nombreuses actions qui ont été mises en œuvre par la DGPN et les directions actives dans un objectif d'optimisation. En revanche, les éléments qui fondent la diversité des cycles de travail et l'existence d'une quantité importante d'heures récupérables, c'est-à-dire de la nécessité d'obtenir une police présente sur le territoire 24 heures sur 24 dans des conditions parfois extrêmes et difficiles, sont à mon sens passés sous silence.

Au-delà de cette observation je considère qu'un chantier est à ouvrir afin de simplifier l'organisation du temps de travail dans la police nationale.

Cependant ce chantier doit être mené en toute connaissance de cause et être appuyé sur trois démarches successives :

- *la première est incontestablement, comme le souhaite la Cour, d'unifier les systèmes d'information de comptabilisation du temps de travail et de collationner au niveau national des données liées au temps de travail et à l'activité. Le croisement des deux informations « temps de travail » et « activité » serait d'ailleurs source d'une information précieuse en termes d'adaptation des moyens et des régimes horaires aux besoins ;*

- *la deuxième est de mieux former, en début comme en cours de carrière, l'encadrement à la gestion du temps de travail et à l'utilisation des systèmes d'information spécifiques. C'est la condition essentielle de la juste adaptation du cycle au besoin et d'une gestion nationale du temps de travail ;*

- *la dernière est de rassembler au sein d'une même structure, à la direction des compétences et des ressources de la police nationale, à la fois le suivi du temps de travail et la production des textes normatifs en la matière. Les directions et services locaux pourraient s'adresser à cette structure à titre de conseil et un travail vertueux pourrait être réalisé entre cette structure et l'IGPN au titre du contrôle.*

Ces trois conditions, tout autant qu'une étude préalable sur les cycles et les besoins des directions actives, me semblent être des préalables essentiels à une réflexion globale sur le temps de travail. Ce mouvement supposera bien évidemment une concertation particulièrement aboutie.

Je suis en revanche beaucoup plus réservé sur la recommandation émise par la Cour de permettre un choix entre récupération et monétisation de ces heures récupérables. Si la quantité d'heures à récupérer par les fonctionnaires est importante, je considère qu'elle est maîtrisée - la Cour en donne d'ailleurs acte - dans le sens où elle n'évolue plus à la hausse. Je considère que la période n'est pas propice, c'est le sens de la première partie du rapport de la Cour sur les rémunérations, à un accroissement des dépenses de masse salariale qu'induirait inévitablement le paiement de ces heures.

La solution tient donc bien plus dans une simplification des cycles et à une maîtrise de la production des heures récupérables qui en découle.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

S'agissant de la recommandation n° 1 qui concerne le bilan global du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), si je souscris à la nécessité de dresser un bilan de cette réforme, il apparaît regrettable que la rédaction de cette recommandation suggère que le PAGRE puisse être associé à des mesures catégorielles.

Concernant la recommandation n° 5 relative à la subordination de l'exécution du calendrier des recrutements aux sorties constatées, la gendarmerie nationale dispose déjà d'outils de pilotage lui permettant d'anticiper les prévisions de départs en retraite pour calibrer en amont le volume d'élèves entrant en école, tout au long de l'année. Ce dispositif lui permet de neutraliser autant que possible le délai résultant de la durée de la formation initiale d'un gendarme et de réduire les à-coups de gestion se traduisant par des vacances d'emploi dans les unités opérationnelles.

La recommandation n° 14 concernant le renoncement à l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes ne peut recevoir mon approbation. En effet, la parité globale entre les corps de la police et ceux de la gendarmerie est une déclinaison particulière de la parité globale entre corps civils et corps militaires de niveau équivalent.

D'ailleurs, le Haut Comité pour l'évaluation de la condition des militaires (HCECM), observe dans son 6ème rapport : « le niveau et l'évolution des rémunérations constituent des indicateurs concrets de la place des militaires au sein de la fonction publique et plus largement de la reconnaissance de la Nation à leur égard ». Ce même rapport poursuit : « pour la plupart des catégories de militaires, ce sont les compensations aux contraintes et sujétions de la condition militaire, dont une partie varie en fonction de l'engagement des forces, qui ont permis de rattraper, alors que ce n'est pas leur objet, le niveau moyen de rémunération des autres catégories équivalentes (...). Enfin, le Haut Comité constate que toute évolution du régime de rémunération de la fonction publique civile non appliquée aux militaires se rattrape difficilement ».

Ce renoncement serait un signal de décrochage de la fonction militaire par rapport à la fonction publique civile. Par conséquent, je considère qu'il est indispensable de mener à terme les plans de réformes en cours.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Les observations formulées rejoignent largement les conclusions et les préoccupations du ministère, en particulier sur les points suivants.

1/ Sur la partie relative à l'augmentation rapide des dépenses de rémunération

Votre rapport souligne en premier lieu le niveau important des mesures catégorielles dont bénéficient la police et la gendarmerie nationales. Vos remarques appellent deux commentaires de ma part :

- je partage tout d'abord votre point de vue concernant le niveau élevé des mesures catégorielles, notamment entre 2008 et 2012. Le taux de retour catégoriel fixé à 50 % des économies réalisées sur le schéma d'emplois a été largement dépassé, en particulier en 2011, année au cours de laquelle le schéma d'emplois a été positif pour les deux forces. Je tenais à vous préciser que dans l'actuel triennal 2013-2015, la priorité ayant été donnée aux créations d'emplois (+ 1 440 créations d'emplois en trois ans dans la police et la gendarmerie), le niveau des mesures catégorielles a été réduit de manière assez nette par rapport à la période antérieure même s'il reste d'un montant encore important, conséquence de la signature de différents protocoles pluriannuels passés qui auront encore des effets sur le triennal (143,7 M€ sur 2012-2015 pour l'ensemble de la mission et en incluant notamment l'achèvement de la réforme de la catégorie B décidé en 2010) ;

- ma seconde remarque concerne le renchérissement du coût moyen de l'emploi sous l'effet des mesures catégorielles mises en œuvre. Le ministère du budget s'intéresse et cherche à comprendre le rôle, en termes de repyramidage et de hausse des rémunérations, des différents protocoles catégoriels déployés depuis 2006. Il réalise aussi l'importance de procéder aujourd'hui à la rédaction d'un bilan sur les différents protocoles et réformes déployés et qui ont sensiblement modifié la répartition des agents entre les différents corps et grades afin de fonder une politique de gestion soutenable des rémunérations et des carrières.

Votre rapport aborde ensuite plusieurs difficultés de gestion et de prévisions rencontrées notamment sur l'exercice 2012 :

- concernant le manque de fiabilité dans la prévision des départs en retraite (pour la police principalement), le ministère dont j'ai la charge ne peut que partager ce constat et le regretter. Cette défaillance est en grande partie responsable des dépassements constatés en fin de gestion puisque tout écart se répercute sur le schéma d'emplois. Au regard de ce constat, je partage donc pleinement la proposition de la Cour de renforcer les responsabilités des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) en matière d'analyse de l'évolution comme de la prévision des

dépenses de personnel. Leur contribution permettrait une fiabilisation accrue des prévisions (notamment en termes de suivi de l'évolution des départs en retraite et des rétablissements de crédits) et une résorption plus rapide des écarts en cours de gestion ;

- concernant la programmation budgétaire, votre rapport propose de fixer des règles plus strictes et d'interdire par instruction du Premier ministre aux ministres d'arrêter un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP, ex-DPG) ayant fait l'objet d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) au motif que les prévisions de dépenses rendent inévitable le déblocage en cours d'exercice de la réserve de précaution. Je ne peux que partager votre analyse sur ce point. La réserve de précaution doit en effet conserver la fonction que lui assigne la LOLF et doit permettre d'éviter tout dépassement des plafonds fixés en loi de finances initiale et donc toute ouverture de crédit par décret d'avance (DA) en fin d'année. A ce titre, je précise que le montant du DA s'est élevé à 34,9 M€ et non à 39,8 M€.

La première partie du rapport évoque par ailleurs divers sujets relatifs à la programmation des dépenses de personnels, dont le caractère approximatif du glissement vieillesse technicité (GVT) compte tenu des écarts constatés entre les prévisions (PAP) et les réalisations (RAP) des programmes de la mission « Sécurité ».

Je souhaite préciser que les montants de GVT positif comme négatif sont affectés par divers facteurs susceptibles d'évoluer en cours de gestion comme les flux d'entrée/sortie ou le coût des emplois. Un travail de fiabilisation du taux de GVT a cependant été mené en 2012 entre la direction du budget et les responsables des programmes police et gendarmerie. Des taux proches du réel (puisque calculés en s'appuyant sur les fichiers de paye de leurs agents) ont été arrêtés en accord avec le ministère de l'intérieur. Ces taux sont maintenant intégrés dans les outils de budgétisation des dépenses de personnel et ont présidé à l'élaboration du triennal 2013-2015. Les écarts constatés entre les chiffres de prévision et les chiffres d'exécution peuvent donc s'expliquer par l'utilisation de taux de GVT non actualisés.

2/ Sur la partie relative aux temps de travail

Concernant l'accumulation des heures récupérables dans la police nationale, je ne peux, à la lecture de votre rapport, qu'être alarmé par la croissance ininterrompue du stock d'heures récupérables depuis 2008, et plus encore par l'inefficacité des réformes engagées pour inverser la tendance (passage au régime cadre pour les officiers et suppression de l'heure non sécable). La persistance de cette accumulation rend difficile la gestion des personnels en raison d'une incertitude permanente sur la présence ou non des moyens humains en unités. Elle complexifie également la prévision des départs en retraite puisqu'au niveau individuel, elle se traduit souvent par une anticipation de six à dix-huit mois du départ à la retraite des agents.

Concernant l'indemnisation irrégulière des heures supplémentaires effectuées dans la police nationale pendant le plan de mobilisation 2011-2012, je ne peux que m'étonner et regretter le niveau de remboursement très dérogatoire de ces heures.

3/ Sur la partie relative à la parité des rémunérations

Concernant la correspondance entre les grades et la recherche de parité entre les deux forces de sécurité, je partage pleinement votre conclusion selon laquelle l'objectif d'une parité n'est pas pertinent lorsque l'on tente de l'appliquer aux seules rémunérations. Cette logique de stricte parité des rémunérations, trop souvent mise en œuvre depuis le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en 2009, a notamment conduit à des mesures catégorielles très coûteuses sur la période 2009-2012, et dont les effets se poursuivent partiellement sur le budget triennal 2013-2015. Je rappelle que les déroulements de carrière, les taux d'encadrement et les différences entre les missions exercées rendent incertains et complexes tout exercice de comparaison.

Concernant les régimes indemnitaires, je constate que l'empilement des dispositifs rend toute lecture assez complexe. En ce qui concerne l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), il convient de souligner l'avantage très important procuré par cette indemnité, dont les montants versés sont inclus dans le calcul des droits à pension.

Enfin, je tiens à préciser que contrairement à ce qui est indiqué dans l'annexe 11, la mise en œuvre des prochaines revalorisations indiciaires de la catégorie B dans la police et la gendarmerie nationales n'est pas prévue avant le 1^{er} juillet 2013, le 1^{er} octobre 2014 et le 1^{er} décembre 2015.
