

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Mars 2013

Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail

■ **Avertissement**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.



Sommaire

Introduction	5
1 Les dépenses de rémunération.	7
2 L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes	13
3 La parité des rémunérations : un objectif non pertinent	19
Conclusion	23
Recommandations	25



Introduction

*L*a maîtrise des dépenses de rémunération des agents de l'État est l'une des conditions du redressement des comptes publics. Atteindre l'objectif de stabilisation des dépenses de l'État en valeur, hors charges d'intérêts et contributions en tant qu'employeur au régime de pension des fonctionnaires, suppose d'encadrer étroitement l'évolution de la masse salariale qui en représente près du tiers.

La police et la gendarmerie nationales sont des services dotés d'effectifs importants (240 000 agents). Leurs dépenses de rémunération (14,5 Md€ en 2011) représentant environ 12 % 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, malgré la suppression de plus de sept mille emplois au sein des deux forces de sécurité, 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'État.

La Cour a analysé les principaux facteurs d'évolution de cette masse salariale afin d'identifier les voies d'une maîtrise plus compatible avec les objectifs de réduction des dépenses publiques.

Elle a ensuite étudié leurs systèmes d'organisation du temps de travail, contrepartie de ces rémunérations, particulièrement celui appliqué dans la police, fondé sur la compensation de la pénibilité des horaires et des services supplémentaires par l'octroi de jours de repos.

Enfin, elle a examiné le degré d'atteinte de l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes, qui est recherchée depuis le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur en 2009. ■



1 Les dépenses de rémunération

En dépit de la baisse des effectifs des forces de sécurité de plus de sept mille emplois (soit 3 %) au cours de la période 2006-2011, ces dépenses ont progressé assez rapidement, surtout dans la police, sous l'effet de réformes pluriannuelles qui ont modifié profondément la pyramide des corps et alourdi le coût moyen des emplois par de nombreuses mesures catégorielles.

La baisse globale des effectifs

Au cours de la période sous revue, les effectifs ont reculé de près de trois mille emplois (1,9 %) dans la police nationale (145 000 à la fin 2011) et de plus de quatre mille (4 %) dans la gendarmerie (96 100 à la fin 2011). Dans les deux forces de sécurité, la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été respectée en moyenne entre la fin 2008 et la fin 2011. Dans la police toutefois, les suppressions d'emplois qui en ont résulté ont été en partie compensées

par le recrutement supplémentaire d'adjoints de sécurité (ADS) qui sont des agents contractuels. Un mouvement comparable n'a pas été observé dans la gendarmerie avec l'équivalent des ADS, les gendarmes adjoints volontaires (GAV).

La transformation de la répartition des effectifs

Dans la police : la réforme des « corps et carrières »

De 2004 à 2012, la réforme dite des « corps et carrières » a transformé la répartition des policiers entre les différents corps et grades en réduisant à la base l'effectif des gardiens de la paix, en développant à due concurrence l'encadrement intermédiaire assuré par les gradés (brigadiers, brigadiers-chefs et majors) et en réduisant fortement l'encadrement supérieur (officiers et commissaires). Ainsi, l'effectif des gardiens de la paix a été ramené à une proportion

Les dépenses de rémunération

de 57 % du corps des gardiens et gradés (101 300 agents à la fin de 2011) au lieu de 80 % antérieurement. Inversement, celui des brigadiers a été multiplié par 2,4 depuis 2004 tandis que l'effectif des brigadiers-chefs s'est accru de 85 %. La réforme des « corps et carrières » s'est aussi traduite, entre 2005 et 2011, par la baisse de 7 % de l'effectif des commissaires de police (1 740 à la fin 2011) et de 25 % de celui des officiers (10 300 à la fin 2011), principalement des lieutenants (- 64 %).

En revanche, les effectifs des personnels administratifs ont augmenté de 4 % et ceux des personnels techniques de 19 % entre 2005 et 2011, ce qui 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 et à un nombre réduit de départs à la retraite.

Dans la gendarmerie : le PAGRE

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), initié en 2005 par le ministère de la défense pour l'ensemble de ses personnels militaires, dont l'objectif était de renforcer l'encadrement supérieur. Du point de vue de la pyramide des corps, l'évolution a donc été à l'opposé de celle de la police puisqu'elle s'est caractérisée par la baisse de 8 % de l'effectif des sous-officiers (72 200 à la fin 2011), la progression de 31 % de celui des officiers (6 600 à la fin 2011) et plus encore des personnels administratifs et techniques, dont la part dans l'ensemble des effectifs est passée de 1,9 % à 3,3 %, et la stabilité du contingent des gendarmes adjoints volontaires (15 % du total).

La convergence partielle des structures d'emploi

Au terme de ces deux réformes conduites parallèlement, celle des « corps et carrières » dans la police et du PAGRE dans la gendarmerie, les structures d'emploi des deux forces de sécurité se sont rapprochées. La part des

Les dépenses de rémunération

sous-officiers de gendarmerie (75 %) est désormais voisine de celle des gardiens de la paix et des gradés de la police (70 %).

Pour le reste, des différences notables subsistent. Les gendarmes adjoints volontaires sont proportionnellement plus nombreux (15 %) 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).

L'accumulation coûteuse des mesures catégorielles

Dans le cadre de ces réformes, les policiers et les gendarmes, quel que soit leur corps d'appartenance, ont

bénéficié de nombreuses mesures catégorielles visant à améliorer leur déroulement de carrière, valoriser leurs grilles indiciaires et augmenter certaines de leurs primes.

Dans la gendarmerie, l'augmentation de la part des officiers n'a pas manqué d'avoir un impact sur le coût moyen des emplois. De même, dans la police, 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 engendré des dépenses largement supérieures aux économies dues à la contraction de l'encadrement supérieur.

La réforme des « corps et carrières » a entraîné depuis 2004 un surplus de dépenses dont l'impact cumulé annuel était évalué en 2011 à environ 460 M€, soit 8,2 % de la masse salariale hors cotisations au CAS *Pensions*. Dans la gendarmerie, les mesures catégorielles, qui ont d'abord résulté de la mise en œuvre du PAGRE à compter de 2005, ont été amplifiées à partir de 2009 par la recherche de la parité avec la police nationale, notamment à travers la

Les dépenses de rémunération

revalorisation de certaines indemnités. Leur impact annuel cumulé au cours de la période 2008-2011 a atteint 166,5 M€. Il a été moins lourd en valeur absolue que dans la police nationale pour la même période (284 M€) mais équivalent, rapporté aux effectifs respectifs des deux forces.

La mise en œuvre de la réforme des « corps et carrières » dans la police et du PAGRE dans la gendarmerie étant parvenues à leur terme en 2012, la Cour recommande au ministère de l'intérieur d'en dresser le bilan global au regard de l'objectif de meilleure adéquation des grades aux responsabilités exercées et des niveaux de compétences à la nature des missions.

La progression de la masse salariale en dépit des suppressions d'emplois

La succession ininterrompue des mesures catégorielles a lourdement déséquilibré l'action conjuguée des facteurs d'évolution de la masse salariale. En effet, le coût annuel supplémentaire induit par ces mesures au cours de la période 2008-2011 a été largement supé-

rieur aux économies résultant des réductions d'effectifs, évaluées à 131 M€ dans la police et 148 M€ dans la gendarmerie en 2011, dans des proportions qui se sont élevées respectivement à 217 % et 113 %.

Cet impact budgétaire s'est ajouté à celui des autres facteurs de progression de la masse salariale, notamment des mesures d'avancement et de promotion (« glissement-vieillesse-technicité » : GVT) qui ont été relativement soutenues.

En conséquence, au cours de la période 2006-2011, les dépenses de rémunération d'activité, hors cotisations sociales (dont les cotisations employeur au compte d'affectation spéciale CAS *Pensions*) ont augmenté de 10,5 % dans la police et de 5,1 % dans la gendarmerie. La différence s'est faite sur les indemnités qui se sont alourdies de 17,7 % dans la police.

Pour l'avenir, compte tenu de l'arrêt annoncé des suppressions d'emplois, une pause salariale paraît devoir s'imposer, notamment par la limitation étroite des nouvelles mesures catégorielles et l'encadrement plus rigoureux des mesures d'avancement et de promotion (GVT).

Les dépenses de rémunération

Cette pause n'apparaît pas 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 puisqu'il est prévu respectivement pour 29,3 M€ et 31,5 M€ (au lieu de 62 M€ et 49 M€ en 2011). Il est vrai qu'il procède essentiellement de la mise en œuvre de décisions prises antérieurement, comme la réforme dite de la catégorie B dont l'impact, au cours de la période 2012-2015, est estimé à 90 M€ dans la police et 53 M€ dans la gendarmerie, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

La gestion défectueuse des dépenses

Dans la police : une tendance au dépassement des crédits votés

Pour assurer le paiement des dépenses de rémunération, le ministre de l'intérieur a dû obtenir le déblocage de la réserve de précaution

en 2008, 2009, 2010 et même en 2012 en dépit de l'augmentation des crédits de base de 150 M€ opéré dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2011 après celui plus modeste (37, M€) de 2008. A plusieurs reprises, le budget général de l'Etat a dû abonder en fin d'année les crédits de la police (y compris au moyen de ceux de la gendarmerie) pour assurer la rémunération de ses personnels : à hauteur de 20,9 M€ en 2009, 115 M€ en 2010 et 34,9 M€ en 2012.

Cette situation a résulté en grande partie du choix de ne pas répercuter complètement la baisse du plafond d'emplois voté par le Parlement. Alors que celui-ci a été réduit de 4 461 emplois entre 2007 et 2011, les effectifs n'ont reculé que de 3 413. La gestion des dépenses de rémunération a aussi souffert du manque de fiabilité des prévisions relatives aux départs à la retraite et aux démissions d'adjoints de sécurité. Les variations imprévues des départs en cours d'exercice n'ont pas fait l'objet de corrections suffisantes sous forme d'une modulation des recrutements. A ce défaut de maîtrise s'est ajoutée l'insuffisante précision des prévisions relatives au renchérissement du coût moyen

Les dépenses de rémunération

des emplois sous l'effet des nombreuses mesures catégorielles mises en œuvre au cours de la période.

Dans la gendarmerie : l'apparition de « trous à l'emploi »

A la différence de la police, la gendarmerie a réduit ses effectifs de 4 464 personnels entre la fin 2006 et la fin 2011, soit davantage que la baisse du plafond d'emplois votée par le Parlement en loi de finances initiale (LFI), qui a été de 3 493 emplois. La gestion des crédits de personnel en a été facilitée même si elle a laissé peu d'excédents sauf un reliquat de 0,8 % en 2010.

Selon la gendarmerie nationale, cette baisse de ses effectifs au-delà de ce qu'imposaient les LFI successives, sous l'effet de règles de gestion arrêtées par le ministère du budget, a provoqué au sein de ses unités territoriales des vacances d'emplois, qualifiées par elle de « trou à l'emploi » qui, s'ils réduisent les dépenses de rémunération, n'allègent pas pour autant les autres dépenses. En effet, les moyens de fonctionnement des unités, relatifs notamment aux logements ou aux véhicules, sont insensibles à une baisse

marginale des effectifs.

Dans le contexte actuel des finances publiques, il convient désormais de rétablir la cohérence entre le plafond d'emplois et les effectifs réels, en abaissant le plafond d'emplois et en adaptant en conséquence l'organisation des unités territoriales. Cette clarification mettrait un terme à la situation artificielle qui prévaut depuis plusieurs années.

La nécessité de renforcer les capacités de prévision et de suivi

Pour réduire les aléas, particulièrement dans la police, il faut améliorer, au-delà des progrès déjà accomplis depuis 2010, 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 des emplois par catégorie, l'impact budgétaire du GVT et des mesures catégorielles. Dans cette perspective, il est souhaitable, au niveau des zones de défense et de sécurité, d'associer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) à l'analyse et au suivi de l'évolution des dépenses salariales.

2 L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

Deux systèmes fondamentalement différents

Dans la police : un ensemble de règles particulièrement complexes

Des durées annuelles théoriques variables selon les régimes de travail

Il n'y a pas de durée uniforme de travail commune à l'ensemble des fonctionnaires de police mais différents régimes appliqués en fonction des services et des missions : le régime hebdomadaire calqué sur la semaine civile (cinq journées de travail d'une durée de 7 h 53 mn du lundi au vendredi) ou les régimes cycliques avec plusieurs formules comme le cycle en 4/2 composé de quatre vacations de 8 h 10 mn (de jour ou de nuit) suivies de deux jours de repos.

En contrepartie des contraintes horaires inhérentes aux régimes

cycliques, les fonctionnaires bénéficient du « crédit férié annuel » et de « repos de pénibilité spécifique » (RPS). De plus, 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 ainsi que le nombre de ceux qui sont rachetés par l'administration.

Au total, la durée annuelle théorique de travail en régime hebdomadaire (1 655 h 30 mn) est supérieure à la durée annuelle maximale fixée pour la fonction publique de l'État (1 607 heures). Au contraire, elle est inférieure pour les policiers travaillant en régime cyclique (par exemple, 1 536 h 38 mn pour le 4/2 de jour et 1 416 h 38 mn pour le 4/2 de nuit).

La compensation coûteuse des heures supplémentaires par des temps de repos

Les durées effectives de travail s'écartent sensiblement des durées annuelles théoriques. D'une part, elles sont augmentées des services supplé-

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

mentaires (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, la logique de l'organisation du temps de travail dans la police consiste à minorer sensiblement la durée d'activité des fonctionnaires dans le but de compenser la pénibilité de leurs horaires. Les congés de récupération accordés aux gradés et gardiens en compensation des services supplémentaires sont d'une durée largement supérieure à ces derniers. Ils sont calculés au cas par cas en appliquant des coefficients multiplicateurs, fixés par les textes, qui varient de 100 % à plus de 300 % en fonction du moment (jour, nuit, jours de repos légal, jours férié, jour de repos compensateur) où ces services supplémentaires ont été effectués. Au total, le nombre d'heures récupérables excède généralement celui des heures supplémentaires effectuées. Ainsi, dans les services chargés de la sécurité publique, une heure récupérable correspond en moyenne à 38 minutes de travail effectif.

Malgré la 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.

Dans la gendarmerie : un principe général de disponibilité

L'organisation du temps de travail est toute différente dans la gendarmerie. Du fait de leur statut militaire inscrit dans le code de la défense, les gendarmes ne sont pas astreints à une durée minimale d'activité. Quand il n'est ni en activité de service ni en temps de décharge, un gendarme doit néanmoins rester disponible. Ces

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

temps d'astreintes ne sont pas compensés. Il en est de même lors du rappel au service au cours d'un quartier libre, d'un repos, d'une autorisation d'absence ou d'une permission. Ce principe général de disponibilité a pour contrepartie la dévolution à tous les gendarmes d'un logement par nécessité absolue de service.

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 personnes disparues).

En conséquence, 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 ne tient pas compte des temps de permanences opérationnelles imposés aux gendarmes sans compensation (en moyenne 7 h 23 mn

par jour). En outre, il résulte de la comparaison d'une durée effective de travail, mesurée dans la gendarmerie par la consolidation des données collectées dans les unités au moyen d'une application informatique ad hoc, et d'une durée théorique dans la police, découlant de l'application des textes ; la durée réelle pouvant être sensiblement inférieure après déduction du solde des repos compensateurs et des services supplémentaires.

L'organisation du temps de travail dans la police : un système au maximum de ses possibilités

Conçu pour procurer une adéquation souple des effectifs présents aux fluctuations de l'activité, ce système complexe ne répond plus qu'imparfaitement à cet objectif. Son fonctionnement s'est rigidifié et il n'est plus suffisamment adapté aux contraintes de gestion des services.

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

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. L'activité croissante de la plupart des services et la gestion très tendue des effectifs se prêtent de moins en moins à la compensation des heures supplémentaires par l'octroi de temps d'absence d'une durée supérieure plutôt que par le versement d'indemnités.

L'épuisement du système est attesté par l'accumulation persistante d'un volume de 19 millions d'heures récupérables mais reportées d'année en année, qui n'a cessé de croître jusqu'en 2010. Même si, globalement, ce stock d'heures restant dues s'est stabilisé pour la première fois en 2011, il n'en est pas de même pour celles produites par les régimes cycliques dont, de ce point de vue, la gestion ne paraît toujours pas correctement maîtrisée.

Cette masse d'heures récupérables finit par compliquer la gestion opérationnelle des unités en limitant le recours aux services supplémentaires

des agents qui en comptent un nombre important. De plus, un tel arriéré chronique représente une charge sur les exercices futurs, équivalente à 12 000 à 13 000 emplois à temps plein sur une année, soit environ 500 M€, car la prise de ces congés reportés vient à terme ponctionner le potentiel de travail disponible, au plus tard sous la forme d'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.

Un suivi encore insuffisamment rigoureux

D'une grande complexité, les règles relatives à l'organisation et à la gestion du temps de travail des policiers sont sources de mauvaises pratiques, voire d'abus.

Du fait des contraintes de leurs missions respectives, les directions d'emploi de la police nationale font toutes appel, mais à des degrés variables, à ce système de compensation des heures supplémentaires. En valeur absolue, les services de sécurité publique sont les plus gros pourvoyeurs d'heures

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

recupérables (62 % du total). Au regard de leurs effectifs, ce sont les services de police judiciaire qui produisent le plus d'heures supplémentaires (entre 250 et 300 heures en moyenne par fonctionnaire). Cependant, il existe aussi une grande diversité de situations, y compris en termes d'évolution, entre des services de police qui exercent les mêmes types de missions. Faute d'analyse, les écarts observés ne reçoivent pas d'explication.

Intensifier les actions engagées récemment

Le ministère de l'intérieur ne s'est attaché que récemment à renforcer l'implication de la ligne hiérarchique dans le contrôle de l'emploi judiciaire des services supplémentaires et de l'exercice régulier des droits à récupération.

Depuis 2011, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a fait du contrôle du temps de travail des policiers l'une de ses priorités à travers des contrôles inopinés dans les services territoriaux. Il revient en effet aux responsables de ces services comme, 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. En particulier, ils doivent soigneusement éviter la mise en place de cycles trop générateurs d'heures à récupérer au regard des besoins opérationnels.

Pour les aider à exercer ces contrôles, les chefs de service disposent désormais, au sein de toutes les directions de la police, du logiciel GEOPOL. Toutefois, cette application, conçue pour gérer les droits à congés de chaque fonctionnaire, ne permet pas de produire aisément un tableau de bord synthétique en vue de détecter des dérives éventuelles et d'en identifier les causes dans les unités concernées. Il est vrai aussi que, pour exercer leur 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.

Dans le cadre de la formation continue, des stages de deux jours ont été mis en place, à l'intention des commissaires et de certains officiers affectés en sécurité publique, sur l'organisation du temps de travail, comprenant le rap-

L'organisation du temps de travail des policiers et des gendarmes

pel des règles applicables et des outils de contrôle. La Cour recommande d'étendre cette initiative aux gradés exerçant des responsabilités d'encadrement.

De plus, les services centraux ne disposent pas encore des données consolidées qui leur permettraient de détecter systématiquement les situations anormales, notamment en analysant précisément les différences importantes de recours aux heures supplémentaires entre les directions d'emploi comme entre les services territoriaux. Il convient désormais de les doter d'un infocentre qui centralisera les données collectées par GEOPOL afin qu'ils puissent suivre les pratiques en matière de recours aux services supplémentaires et d'octroi des repos compensateurs, et prendre les mesures correctrices nécessaires.

Faire évoluer la réglementation

Ces actions méritent d'être poursuivies. Toutefois, compte tenu de la pesanteur des habitudes et des pressions syndicales, elles risquent de ne pas suffire à infléchir les comportements des chefs d'unités et de leurs personnels 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 performance auxquelles sont soumis les services de police.

Ainsi, la Cour recommande de donner aux chefs de services la possibilité d'obliger leurs personnels, quand les nécessités du service le permettent, à récupérer les heures supplémentaires accumulées, sous peine de se les voir supprimer. De même, il conviendrait de 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. Enfin, les textes pourraient offrir aux gradés et gardiens le choix entre la compensation des heures supplémentaires par l'octroi de temps de repos et le versement d'indemnités dont le taux, ajusté en fonction du moment (repos compensateur, repos légal, nuit, jour férié) où les services supplémentaires sont effectués, serait à la fois acceptable par les intéressés et compatible avec la maîtrise des dépenses de rémunération.

3 La parité des rémunérations : un projet non pertinent

Depuis le regroupement en 2009 de la police et de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, ce dernier 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, 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.

Des différences irréductibles entre les deux forces

Ces différences majeures tiennent à leurs modalités d'organisation, aux statuts de leurs personnels et à l'adéquation des grades aux responsabilités exercées, qui sont en fait le reflet des spécificités

des territoires et des populations dont elles ont respectivement la charge.

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 sont soumis au statut général de la fonction publique de l'État ainsi qu'à un statut spécial qui peut y déroger 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.

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. Par ailleurs, l'usage de logements de fonction a un caractère marginal dans la police alors que, considéré comme la condition de la disponi-

La parité des rémunérations : un objectif non pertinent

bilité 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 gendarmes bénéficient, comme l'ensemble des militaires, d'une réduction de 75 % sur le plein tarif de la SNCF (« quart de place »), y compris en première classe, quel que soit le motif du déplacement. Les policiers affectés à Paris et dans sa petite couronne bénéficient de la gratuité des transports en commun dans la région parisienne.

La correspondance imparfaite 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).

Des systèmes de rémunération différents malgré un début d'harmonisation

Les grilles indiciaires

Les indices de départ et terminaux de certains grades réputés homologues se sont rapprochés, notamment ceux des gardiens de la paix et gradés de police, d'une part, et des sous-officiers de gendarmerie, d'autre part, mais il subsiste des écarts importants entre les majors et entre les officiers des deux forces.

La parité des rémunérations : un objectif non pertinent

Le déroulement de carrière

Pour des raisons statutaires, les conditions du déroulement de carrière présentent des différences substantielles. Par exemple, le début de carrière des officiers est plus rapide dans la gendarmerie 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. Ainsi, au bout de quinze ans, le cumul des salaires nets annuels peut présenter un écart de l'ordre de cent mille euros.

Les régimes indemnitaires

Au-delà du traitement principal, 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

mobiles, 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. La distribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) n'est pas harmonisée puisque seulement une petite proportion des officiers de police en bénéficie 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 est 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 Île-de-France ou de l'indemnité de fidélisation en secteur difficile, sans équivalent dans la gendarmerie. Ils bénéficient aussi de primes en fonction des responsabilités d'encadre-

La parité des rémunérations : un objectif non pertinent

ment 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, sans parler de l'allocation de maîtrise versée à tous les gradés et gardiens, sans équivalent dans la gendarmerie.

La recherche coûteuse de la parité

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 même avoir des effets pervers si elle est invoquée, comme cela s'est déjà produit plusieurs fois, pour justifier de nouvelles mesures

catégorielles. Ainsi, alors que le taux de l'ISSP était déjà le même pour les sous-officiers de gendarmerie, d'une part, et les gardiens de la paix et gradés de la police, d'autre part, l'initiative de sa revalorisation, de 24 % à 26 %, prise en 2009 par la direction générale de la police, a été suivie très peu de temps après, de façon strictement parallèle, par son homologue de la gendarmerie.

Au total, cette situation a conduit la Cour à recommander au ministère de l'intérieur de 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

*L*a meilleure maîtrise des dépenses de rémunérations des personnels de la police et de la gendarmerie nationales, qui paraît s'imposer au vu de leur progression de 2006 à 2012, passe par le renforcement des capacités de prévision et de suivi des facteurs d'évolution de la masse salariale qui, en dépit de progrès accomplis récemment, restent largement perfectibles.

Les changements nécessaires relèvent aussi de la politique de gestion des ressources humaines. A l'avenir, il ne sera plus possible d'attendre une efficacité accrue des personnels dans la lutte contre la délinquance en rajoutant chaque année de nouvelles mesures catégorielles de revalorisation des déroulements de carrière, des rémunérations indiciaires et des régimes indemnitaires, aussi nombreuses et coûteuses que celles dont ils ont bénéficié depuis 2004 sous l'effet de la réforme des « corps et carrières » dans la police et du plan « PAGRE » dans la gendarmerie.

Pour des raisons budgétaires ces réformes ne pourront pas connaître de nouveaux prolongements du même ordre. En revanche, 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.

Les deux forces de sécurité ont en commun une grande partie de leurs missions ce qui a justifié leur rapprochement en 2009 au sein du même ministère. Pourtant, elles continuent de présenter des différences majeures d'organisation, qui résultent des territoires dont elles sont chargées, de leurs doctrines d'emploi respectives et des statuts de leurs personnels.

En particulier, leurs systèmes d'organisation du temps de travail sont foncièrement dissemblables. Ils sont basés, dans la police, sur la compensation par des jours de repos supplémentaires de la pénibilité des horaires décalés et des services supplémentaires nécessaires pour assurer un fonctionnement continu des services 24 heures sur 24. Ils reposent, dans la gendarmerie, sur un principe de disponibilité permanente des militaires, inscrit dans le code de la défense et rendu possible par l'attribution systématique de logements de fonction, qui permet une montée en puissance des unités en fonction des besoins.

A cet égard, la Cour a relevé que le système d'organisation du temps de travail dans la police nationale, sollicité au maximum de ses possibilités, n'offre plus la souplesse de gestion pour laquelle il été conçu. L'accumulation persistante d'un volume de 19 millions d'heures de repos, dues aux

Conclusion

agents mais reportées d'année en année, atteste son blocage, 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).

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.

Plus largement, ces différences fondamentales d'organisation des deux forces permettent de douter de la pertinence de l'objectif de parité des rémunérations des policiers et des gendarmes dont, en revanche, la Cour a pu constater le caractère coûteux. Si les temps d'activité ne sont pas comparables, il en est en grande partie de même en ce qui concerne les systèmes de rémunération qui, malgré un mouvement partiel de convergence des grilles indiciaires, restent largement distincts en ce qui concerne les conditions de déroulement de carrière et les régimes indemnitaires.

Recommandations

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

→ dresser le bilan de l'efficacité de la réforme 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 ;

→ respecter une pause salariale, notamment en limitant étroitement l'adoption de nouvelles mesures catégorielles et en encadrant plus rigoureusement l'évolution du GVT ;

→ 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 ;

→ 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 ;

→ 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 ;

→ associer davantage les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) à l'analyse et au suivi de l'évolution des dépenses salariales ;

→ abaisser le plafond d'emploi afin de le mettre en cohérence avec le montant des crédits.

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

→ mettre en oeuvre 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 ;

Recommandations

→ mesurer la durée moyenne réelle de travail des policiers selon leur régime horaire et le type de services auxquels ils sont affectés ;

→ étendre aux gradés exerçant des responsabilités d'encadrement la formation continue relative à la réglementation de la gestion du temps de travail ;

→ doter les chefs de services 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 ;

→ 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 ;

→ 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 :

→ renouveler de façon périodique les simulations réalisées sur la base de carrières-types de policiers et de gendarmes ;

→ 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.