



Le - 3 FEV. 2015

**Le Premier président**

à

**Monsieur Bernard Cazeneuve**

Ministre de l'intérieur

Réf. : n° 71735

**Objet** : la gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales

La Cour des comptes a contrôlé, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la gestion des carrières des policiers et des gendarmes. À l'issue de la phase de contradiction, elle m'a demandé, conformément à l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de ses travaux.

Par ailleurs, elle a adressé des observations définitives au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au directeur du budget, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'intérieur, ainsi qu'à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique.

La Cour estime que les réformes coûteuses du déroulement de carrières des policiers et des gendarmes, mises en œuvre de 2004 à 2012, ont manqué d'une vision stratégique (I). Il en résulte aujourd'hui que les modalités d'avancement au sein des corps de policiers et de gendarmes ne sont pas satisfaisantes (II). Enfin, les facilités de service accordées aux représentants des organisations syndicales ne sont pas suffisamment contrôlées (III).

**I. LES RÉFORMES COÛTEUSES DU DÉROULEMENT DE CARRIÈRES DES POLICIERS ET DES GENDARMES, MISES EN ŒUVRE DE 2004 À 2012, ONT MANQUÉ D'UNE VISION STRATÉGIQUE**

Au cours de cette période, deux réformes majeures, la réforme dite des corps et carrières dans la police et le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, ont eu un fort impact sur la gestion des carrières sans être sous-tendues par une vision stratégique.

## **A. Des réformes coûteuses à l'efficacité limitée**

### **1. Dans la police nationale : la réforme des corps et carrières**

Cette réforme a procédé d'un premier protocole d'accord, conclu le 17 juin 2004 avec les organisations syndicales, suivi d'une série de protocoles additionnels relatifs aux commandants (5 décembre 2007), aux gradés et gardiens de la paix (22 octobre 2008) et aux commissaires (8 avril 2009). De 2004 à 2012, ces protocoles ont déclenché un train important de mesures d'effectifs, de repyramidage des corps et de revalorisation des grilles indiciaires et des régimes indemnitaires, mises en œuvre année après année.

En ce qui concerne les gradés et gardiens, fonctionnaires de catégorie B, la réforme des corps et carrières s'est traduite par plusieurs mesures statutaires visant à renforcer l'encadrement : nouvelles conditions d'avancement aux grades de brigadier, brigadier-chef et major ; création d'un statut d'emploi de responsable d'unité locale de police (RULP), doté d'un échelonnement indiciaire spécifique ; création d'un échelon exceptionnel contingenté de majors. En termes de pyramidage du corps d'encadrement et d'application<sup>1</sup>, l'objectif qui était de passer d'une proportion de gradés de 16,5 % en 2004 à 46 % en 2012, dans le but de renforcer l'encadrement, a été atteint.

S'agissant des officiers et des commissaires, les mesures statutaires, indiciaires et indemnitaires en faveur de ces deux corps ont été intégralement appliquées. L'objectif de la réforme était de réduire fortement leurs effectifs en faisant passer le nombre des officiers de 15 000 en 2004 à 9 000 en 2012 et celui des commissaires de 2 030 à 1 600. À l'issue de ce mouvement de « déflation », l'effectif-cible a été atteint pour les commissaires mais pas pour les officiers qui étaient au nombre de 9 986 à la fin de 2012, soit 10 % de plus que prévu.

### **2. Dans la gendarmerie nationale : le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE)**

Adopté en 2005, ce plan visait à renforcer l'encadrement de la gendarmerie et à mieux reconnaître les responsabilités exercées par ses officiers et sous-officiers. Afin d'améliorer les possibilités de promotion interne, il a été prévu, d'une part, d'élever à 9 000, en 2012, le nombre d'officiers par la transformation de 5 000 postes de sous-officiers et, d'autre part, de modifier le pyramidage du corps des sous-officiers en augmentant le nombre de gradés (majors et adjudants-chefs). Des mesures de revalorisation des grilles indiciaires ont aussi été mises en œuvre<sup>2</sup>.

Cependant, en fin de période, l'effectif cible du corps des officiers a dû être abaissé à 6 498 postes d'officiers (et non 9 000, comme prévu initialement). En contrepartie, les objectifs de repyramidage du corps des sous-officiers ont été revus à la hausse pour viser 3 300 majors et 6 950 adjudants-chefs, soit un ratio de 1 à plus de 2, comparable avec celui des 7 500 brigadiers-majors et des 17 150 brigadiers-chefs dans le corps des gardiens de la paix et gradés de la police nationale.

---

<sup>1</sup> Composé de 100 000 fonctionnaires à la fin de 2013, le corps d'encadrement et d'application (CEA) comprend des gardiens de la paix et des gradés (brigadiers, brigadiers-chefs et majors).

<sup>2</sup> Création de 2 000 échelons exceptionnels de gendarme, accélération des passages de grade au choix pour les officiers, amélioration de l'accès au HE (hors échelle) A (quatre ans de grade de colonel) et au HE B (à partir de six ans).

### 3. L'efficacité limitée de ces deux réformes

Dans un rapport public thématique publié en 2013<sup>3</sup>, la Cour a déjà pu constater que la mise en œuvre de la réforme des corps et carrières et du PAGRE s'était traduite par une hausse accélérée des dépenses de rémunération des policiers et des gendarmes. Il en est résulté un coût annuel supplémentaire qui peut être évalué, hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, à 503,3 M€ dans la police et 168,5 M€ dans la gendarmerie en 2013.

En contrepartie, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ne sont pas en mesure de traduire l'effet de ces deux réformes en termes d'efficacité accrue des missions des policiers et des gendarmes. En 2013, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur le bilan de la réforme des corps et carrières<sup>4</sup> a constaté que « son efficacité opérationnelle n'est pas mesurable » et que « ses résultats sont impossibles à mesurer en matière d'efficacité de l'action policière ».

#### B. Des réformes qui n'ont été ni précédées ni suivies d'une réflexion stratégique

Dans la police nationale, la définition des objectifs de la réforme des corps et carrières dans le protocole de 2004, négocié avec les organisations syndicales, n'a pas résulté d'une analyse précise des missions opérationnelles des fonctionnaires de police. Tel est le cas de la déflation du corps des officiers en contrepartie de leur passage à un régime de cadres ou du triplement de la proportion des gradés au sein du corps d'encadrement et d'application.

De la même façon, la gendarmerie nationale, en engageant la mise en œuvre du PAGRE à compter de 2006, a cherché à augmenter le nombre de ses officiers pour s'aligner sur les grades de la police sans réflexion suffisante sur ses besoins fonctionnels. Elle aurait plutôt pu choisir d'allonger les temps de commandement opérationnel des officiers, qui semblent aujourd'hui trop courts : en moyenne, un officier ne commande une unité opérationnelle, ce qui est pourtant sa vocation première, que pendant 20 % à 25 % environ de sa carrière<sup>5</sup>.

La conception de ces deux réformes n'a pu s'appuyer sur des projections stratégiques, aucune des deux forces ne disposant réellement d'outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Elles ne sont ainsi pas en capacité de définir une pyramide cible à dix ans ni les compétences dont elles auront besoin à moyen terme. Des parcours types de carrière existent mais n'ont pas été actualisés depuis 2008 dans la police et 2010 dans la gendarmerie. Par ailleurs, les systèmes d'information des ressources humaines, *DIALOGUE* dans la police et *AGORH@* dans la gendarmerie, ne procurent pas une vision prospective de l'évolution des corps mais, au mieux, une photographie de l'existant. La fiabilité des informations est, en outre, sujette à caution dans *DIALOGUE*, ce qui oblige la direction générale de la police nationale à procéder chaque année à des campagnes massives de fiabilisation.

Il résulte de ces lacunes une gestion par à-coups des ressources humaines : la gendarmerie a ainsi profité de la dernière annuité du PAGRE en 2012 pour établir un tableau d'avancement complémentaire de 1 921 sous-officiers sans que les besoins opérationnels soient avérés. Les taux d'avancement ont été fortement réduits dès l'année suivante.

<sup>3</sup> Cour des comptes. *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>4</sup> Inspection générale de l'administration. *Le bilan qualitatif du protocole de réforme des corps et carrières*. Juillet 2013.

<sup>5</sup> Une « nouvelle gouvernance des officiers » a été mise en place en 2014 afin d'améliorer la gestion du corps. Selon la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), elle devrait réaffirmer la place centrale du commandement et des temps de responsabilités dans le parcours des officiers.

Certains problèmes stratégiques restent non traités. Dans la police, le préalable à toute réforme d'ampleur aurait dû être la clarification du rôle de chaque corps et, au sein de celui-ci, de chaque grade. Les missions respectives de ces corps et grades ne sont pas précisément définies et hiérarchisées. Il n'existe ainsi aucune nomenclature des postes de majors alors que la réglementation l'impose. La nomenclature des postes d'officiers, quant à elle, n'a pas été construite prioritairement en réponse aux besoins opérationnels mais pour offrir des perspectives de carrière aux effectifs du corps.

Enfin, aucun plan pluriannuel de dimension stratégique n'a succédé à la réforme des corps et carrières ou au PAGRE depuis leur achèvement. Dans la police, le programme triennal 2011-2013 n'a été suivi d'aucun plan pour les exercices suivants. Dans la gendarmerie, un schéma stratégique des ressources humaines a été adopté en mars 2014, mais il ne comporte pas de dimension pluriannuelle.

## **II. LES MODALITÉS D'AVANCEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES**

### **A. Les pyramides des corps sont déséquilibrées**

Dans la police nationale, ce constat est particulièrement prégnant pour le corps des officiers qui compte trois fois plus de capitaines que de lieutenants et presque autant de commandants et de commandants fonctionnels que de capitaines. Ceci s'explique notamment par la diminution des recrutements de lieutenants mais aussi par les modalités de promotion au grade de capitaine : possible au bout de cinq ans de service comme lieutenant, elle est automatique au bout de neuf ans.

Au sein du corps des gradés et gardiens de la police, le taux de pyramidage<sup>6</sup> est certes conforme à l'objectif fixé par le protocole « corps et carrières », mais la pertinence de cet objectif n'est pas établie : en moyenne, il y aurait désormais un encadrant pour un encadré, sauf à considérer que, de fait, les brigadiers, quoique gradés, n'exercent pas de fonction d'encadrement.

L'accélération des promotions de grade au cours de la période de mise en œuvre de la réforme a parfois désorganisé les services : certains gradés ou officiers se retrouvent à encadrer leurs collègues d'hier alors même que leurs attributions hiérarchiques ne sont pas clairement définies.

Dans la gendarmerie nationale, la pyramide s'est déformée au sein de chaque corps au profit des catégories les plus élevées et les plus coûteuses : la proportion des colonels et des lieutenants-colonels parmi les officiers est passée de 13,7 % en 2009 à 18 % en 2013. Dans le corps des sous-officiers, compte tenu de l'augmentation du nombre de grades supérieurs, le taux de pyramidage est passé, au cours de la même période, de 24 % à 33 %, soit un encadrant pour deux encadrés<sup>7</sup>.

### **B. Le haut des pyramides statutaires est engorgé**

Conséquence notamment des taux élevés de promotion prévus par la réforme des corps et carrières, l'âge moyen d'accès aux grades de commandant de police et de major, grades sommitaux des corps d'officiers et de gradés et gardiens, était inférieur à 47 ans. Cette situation limite les perspectives de carrière (hors emplois fonctionnels) pour de nombreux policiers arrivés, près de dix ans avant leur retraite, au sommet de leur corps. Les voies internes de changement de corps sont particulièrement limitées : les places ouvertes

---

<sup>6</sup> Proportion du nombre de gradés dans l'ensemble du corps.

<sup>7</sup> En 2013, parmi les sous-officiers de gendarmerie, 33 % étaient majors, adjudants-chefs ou adjudants et 67 % des maréchaux des logis-chefs ou des gendarmes.

représentent moins de 0,5 % des effectifs de l'échelon sommital du corps inférieur. L'évolution des départs à la retraite ne devrait pas permettre de remédier à cet engorgement.

Comme dans la police, le rythme dynamique des avancements dans la gendarmerie, dû à l'application du PAGRE (hausse de 156 % des promotions d'adjudants-chefs entre 2009 et 2012, par exemple) a conduit à une diminution sensible des âges moyens d'accès aux grades (de deux ans deux mois pour le grade d'adjutant, un an pour celui d'adjutant-chef), qui se conjugue avec l'allongement des durées de carrière lié à la réforme des retraites. Il en résulte un engorgement de la partie haute de la pyramide de chaque corps. Ainsi, près du tiers des lieutenants-colonels avaient atteint les deux derniers échelons de leur grade en 2012.

### **C. L'interruption des avancements accélérés provoque des tensions**

Si les bénéficiaires de la réforme des corps et carrières et du PAGRE ont vu leur déroulement de carrière progresser très rapidement, les avancements se sont considérablement ralentis depuis la fin de leur mise en œuvre en 2012, suscitant des frustrations, notamment parmi les premières cohortes de gradés et gardiens et de sous-officiers de gendarmerie à ne pouvoir profiter de ces promotions rapides.

Dans la police, les taux de promotion dans le corps des gradés et gardiens ont été divisés au moins par deux en 2013. La baisse a même atteint 61 % pour le grade de brigadier. Ces perspectives réduites sont d'autant plus problématiques que près de 30 % des gardiens de la paix disposent des qualifications nécessaires pour prétendre au grade de brigadier. Dans la gendarmerie, les avancements ont également été réduits de plus de 50 % pour les sous-officiers en 2013 et même de 70 % pour les adjudants.

Dès lors, il paraît souhaitable de mettre désormais en œuvre, sur une période pluriannuelle, une stratégie de gestion des carrières qui rééquilibre la pyramide des corps et évite les à-coups déjà observés. Dans ce but, il conviendrait de ralentir les avancements de grade et d'échelon par l'augmentation des durées minimales d'ancienneté et par la réduction des taux d'avancement ainsi que par l'attribution d'aides au départ pour les volontaires financées sous plafond par les deux programmes budgétaires (et dans la limite de l'intérêt du service).

## **III. LES FACILITÉS DE SERVICE ACCORDÉES AUX REPRÉSENTANTS SYNDICAUX NE SONT PAS CORRECTEMENT CONTRÔLÉES**

### **A. Le paritarisme joue un rôle important dans la gestion de la police nationale, particulièrement la gestion des ressources humaines**

Le taux de syndicalisation dans la police nationale s'élève à près de 70 %. Les organisations syndicales sont représentées à chaque échelon administratif. De fait, les échanges sont permanents, voire quotidiens, entre l'administration et les organisations syndicales. La négociation syndicale est très présente dans l'organisation et le fonctionnement des services à travers des instances paritaires, telles que les comités techniques ou les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, ainsi que dans le cadre de réunions de travail convoquées par l'administration.

Le dialogue social est particulièrement poussé en ce qui concerne la gestion des carrières des fonctionnaires de police. Sans préjudice des contacts informels, il se développe notamment dans le cadre de la préparation et de la tenue des réunions des commissions administratives paritaires (197 CAP pour l'ensemble des corps de policiers en 2013), qui émettent un avis sur des décisions individuelles comme les avancements et les nominations. Les syndicats sont pleinement associés à l'élaboration des mouvements de mutation en amont des CAP.

La Cour évalue à plus de 54 M€ en 2012 le coût total des moyens alloués aux organisations syndicales de la police. Il s'agit principalement (à hauteur de 47,4 M€) de dépenses de personnel, car les représentants syndicaux bénéficiant de facilités de service restent rémunérés par le programme 176 - *Police nationale* de la mission *Sécurité*. Ces seules dépenses représentent 200 000 jours, soit l'équivalent de 1 000 emplois à plein temps, en tenant compte de la diversité des régimes horaires de travail. À ce coût, il convient d'ajouter celui de l'organisation des élections professionnelles des personnels actifs, tous les quatre ans, qui s'est élevé à 1,2 M€ en 2014.

## **B. Le contrôle des facilités de service accordées aux représentants syndicaux est insuffisant**

Conformément aux textes applicables à l'ensemble des fonctionnaires, les représentants syndicaux des policiers disposent, afin de remplir les obligations résultant de leur mandat syndical, de facilités de service sous la forme de décharges d'activité de service<sup>8</sup> et d'autorisations spéciales d'absence<sup>9</sup>. Des contrôles doivent normalement être exercés, soit par la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), soit par les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI, ex-SGAP) à l'échelle des zones de défense et de sécurité, soit par les chefs de service concernés.

Toutefois, il s'avère que le suivi des facilités de service est insuffisant. Leurs évolutions d'une année sur l'autre sont importantes et irrégulières. Ainsi, les autorisations d'absence dues aux réunions organisées par les syndicats ont baissé de 46 % en 2010, parallèlement à une augmentation de 80 % des autorisations faisant suite à une convocation de l'agent par l'administration, sans que la DGPN ne puisse expliquer ces évolutions autrement que par un « dialogue social soutenu ». Elle n'explique d'ailleurs pas davantage la hausse de 30 %, entre 2009 et 2012, du nombre de jours de congés pour formation syndicale au titre du décret du 15 juin 1984<sup>10</sup>. Enfin, il est fréquent que les données dont dispose la DRCPN ne soient pas concordantes avec celles des SGAMI.

Selon la DRCPN, ce n'est que depuis 2012 que les modalités d'une gestion plus rigoureuse des droits accordés aux organisations syndicales ont été mises en œuvre, notamment au moyen d'une nouvelle instruction<sup>11</sup> qui s'est traduite, à compter de 2013, par la remontée d'informations vers les directions et services centraux à partir de formulaires préétablis<sup>12</sup>. Cette instruction ne paraît néanmoins pas correctement respectée, puisque, comme l'a relevé la Cour, la DRCPN ne dispose toujours pas des données complètes sur les facilités de service des représentants syndicaux de la préfecture de police de Paris.

Par conséquent, il reste indispensable d'exercer un contrôle plus régulier et plus systématique, notamment avec l'appui de l'IGA et de l'IGPN<sup>13</sup>, sur l'emploi des facilités de service par les représentants des organisations syndicales.

---

<sup>8</sup> Les décharges d'activité de service, prévues par le décret modifié n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, sont totales ou à temps partiel. Un contingent global de jours est fixé chaque année par ministère au prorata des effectifs. Il est ensuite réparti entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité. Les décharges d'activité de service à temps complet sont autorisées par arrêté ministériel.

<sup>9</sup> Les autorisations spéciales d'absence sont accordées aux représentants syndicaux pour assister aux réunions des instances paritaires ou autres réunions convoquées par l'administration ainsi qu'aux congrès ou aux réunions statutaires des organismes directeurs des organisations syndicales.

<sup>10</sup> Décret du 15 juin 1984 relatif à l'attribution aux agents de l'État du congé pour la formation syndicale.

<sup>11</sup> Instruction n° 697/DRCPN/CAB/GDMS du 16 avril 2012.

<sup>12</sup> Circulaire du 18 juin 2013.

<sup>13</sup> IGPN : inspection générale de la police nationale.

### **C. Les conditions de cumul des facilités de service ne sont pas clairement définies**

Les textes en vigueur n'interdisent pas de cumuler l'octroi de décharges d'activité de service à temps partiel et des autorisations spéciales d'absence. Dans ces conditions, certains représentants syndicaux cumulent suffisamment de jours de décharge et d'autorisations d'absence pour n'avoir à effectuer aucune présence dans leur service d'affectation alors même qu'ils ne disposent pas d'un arrêté les plaçant en décharge totale. À l'issue du recensement de 2013 effectué par la DRCPN, 611 agents étaient concernés.

Depuis la circulaire du 16 avril 2012, ces agents n'ont plus besoin d'obtenir d'autorisation *a priori* mais doivent uniquement justifier leurs absences *a posteriori* sur la base d'un compte rendu mensuel à leur chef de service. Cette règle est interprétée de manière différente par les SGAMI et la DRCPN : les premiers considèrent que, dès lors que les policiers disposent d'une dotation d'au moins 100 jours de facilités de service en début d'année, ils bénéficient *de facto* d'une décharge à temps complet pour l'année, ce que conteste la DRCPN.

La situation est encore différente à la préfecture de police de Paris puisque, après deux ans de négociation, un nombre forfaitaire de facilités de service a été attribué « pour solde de tout compte », solution irrégulière car non prévue par le décret du 28 mai 1982 précité.

La Cour estime souhaitable une clarification du régime juridique applicable et considère que les pratiques doivent être mises en conformité avec le droit.

À l'issue de son contrôle, la Cour a notamment formulé les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : développer les outils permettant d'anticiper la gestion des ressources humaines à travers, notamment, des parcours de carrières types, des analyses prospectives et des simulations.

**Recommandation n° 2** : remédier à l'engorgement au sommet des corps de policiers et de gendarmes en ralentissant les avancements de grade et d'échelon par l'augmentation des durées minimales d'ancienneté et la réduction des taux d'avancement et en attribuant des aides aux départs financées, sous plafond, par les deux programmes budgétaires sur la base du volontariat et dans les limites des nécessités du service.

**Recommandation n° 3** : clarifier, dans un document partagé, à travers une nomenclature actualisée et complétée, le rôle et les missions de chaque corps et de chaque grade de la police nationale, et identifier les compétences attendues.

**Recommandation n° 4** : allonger la durée des temps de commandement d'unités opérationnelles des officiers de gendarmerie.

**Recommandation n° 5** : renforcer le contrôle des facilités de service (décharges d'activité et autorisations d'absence) attribuées aux organisations syndicales de la police nationale.

-oOo-

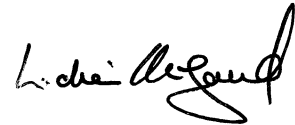
Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.



---

**Didier Migaud**