

N° 1990

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 39**

**SÉCURITÉS :**

**POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE**

**CONTRÔLE DE LA CIRCULATION  
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

Rapporteurs spéciaux : MME NADIA HAI ET M. ROMAIN GRAU

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DONNÉES CLEFS</b> .....	6
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DE LA MISSION ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE</b> .....	9
<b>I. LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE A CONNU DE FORTES TENSIONS EN 2018, QUI SE REFLÈTENT DANS LA GESTION BUDGÉTAIRE</b> .....	9
<b>A. UN RÉSULTAT SATISFAISANT, MALGRÉ DES DIFFICULTÉS     SIGNIFICATIVES EN COURS D'EXERCICE</b> .....	9
1. Une consommation des crédits supérieure à l'autorisation, justifiée par le surcroît d'activité opérationnelle.....	10
2. Le début de la mise en œuvre du plan quinquennal de recrutement.....	11
3. Le ralentissement de l'effort en faveur de l'équipement des forces.....	11
4. Des dépenses fiscales dont la hausse reste contenue .....	13
5. Une maquette de performance qui illustre les priorités du ministère .....	13
<b>B. PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE</b> .....	14
<b>C. PROGRAMME 252 GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	15
<b>II. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE SE MODERNISE AVEC SUCCÈS, MALGRÉ LES DÉGRADATIONS DE MATÉRIEL QU'ELLE A SUBIES EN FIN D'ANNÉE</b> .....	16
<b>A. PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES</b> .....	16
<b>B. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA     CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</b> .....	17

<b>DEUXIÈME PARTIE : POINTS D'ATTENTION SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE</b> .....	19
<b>I. LE DÉPLOIEMENT DES PROTOCOLES DE 2016 ET DE 2018 DOIT PERMETTRE DES AVANCÉES INDEMNITAIRES SIGNIFICATIVES</b> .....	19
A. UN REPORT D'UN AN DE L'APPLICATION DU PROTOCOLE « PPCR » ..	19
B. UNE DÉCLINAISON EFFECTIVE POUR LES PROTOCOLES DE 2016.....	20
1. Dans la police nationale .....	20
a. Un effort réglementaire .....	20
b. Des dépenses programmées avec précision .....	21
2. Dans la gendarmerie nationale.....	21
C. DES NÉGOCIATIONS EN COURS À LA SUITE DE L'ACCORD DE 2018 ..	22
<b>II. LE TEMPS DE TRAVAIL, UN PARAMÈTRE CENTRAL DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE VIE DES AGENTS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	23
A. LES AMBIVALENCES DE LA « VACATION FORTE » .....	23
B. LA DÉLICATE QUESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES .....	25
C. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA RÉFORME DES RETRAITES AUX SPÉCIFICITÉS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE .....	26
<b>III. LES RÉSERVISTES, UNE COMPOSANTE À PART ENTIÈRE DES FORCES DE L'ORDRE DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE AMBITION CONSTANTE</b> .....	27
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	29
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	31
<b>SOURCES CONSULTÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	33
<b>ANNEXE : ARCHITECTURE DU COMPTE SPÉCIAL <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i></b> .....	35

## SYNTHÈSE

En 2018, la mission *Sécurités* a consommé 19,88 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit 100,7 % du montant ouvert en loi de finances initiale (LFI). Cet effort budgétaire important reflète une priorité du Gouvernement. Le plan quinquennal de recrutement, visant la création de 1 500 postes dans la police et 500 dans la gendarmerie, est la principale cause de cette dynamique. De plus, le surcroît d'activité des forces de l'ordre explique des tensions observées quant aux dépenses de personnel. À l'inverse, seuls 69,6 % des crédits d'investissement prévus en LFI ont effectivement été consommés.

- Le programme *Police nationale* a mobilisé 10,60 milliards d'euros en CP, soit 100,4 % des crédits ouverts. Ce décalage a été compensé *via* l'encaissement de recettes par voie de fonds de concours et attributions de produits, à hauteur de 46,22 millions d'euros, portant l'exécution réelle à 99,98 %. Le dépassement du plafond voté a deux explications. Premièrement, le surcroît d'activité des fonctionnaires a engendré une hausse de 3,3 % pour les dépenses de rémunération. Deuxièmement, les deux opérateurs du programme, l'École nationale supérieure de police (ENSP) et l'Institut national de police scientifique (INPS), ont bénéficié de financements supérieurs de 8,2 % à la prévision.

- Le programme *Gendarmerie nationale* a été exécuté à 101,3 %, avec des dépenses qui atteignent 8,73 milliards d'euros en CP. Cette surconsommation a toutefois vu son ampleur minorée en gestion par des reports de crédits, ainsi que des mouvements réglementaires, qui portent l'exécution finale à 99,8 %.

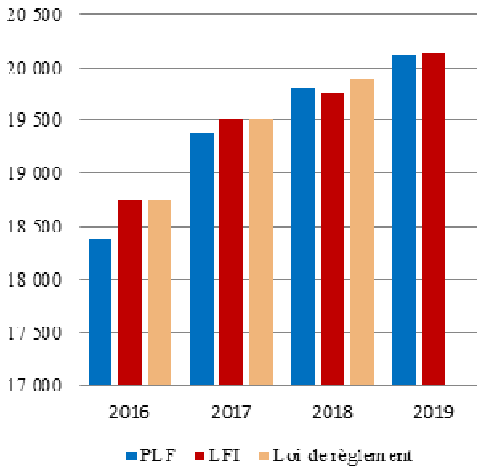
- La sécurité routière est portée par deux outils budgétaires complémentaires. D'une part, 38,64 millions d'euros ont été consommés au titre du programme *Sécurité et éducation routières*, soit 97 % des crédits programmés. Les rapporteurs saluent la diminution du nombre de personnes décédées sur les routes en 2018 : il baisse de 181 par rapport à l'année précédente. D'autre part, les recettes enregistrées par le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* s'élèvent à 1,46 milliard d'euros, soit 9,3 % de plus que l'estimation en LFI.

- Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les rapporteurs se sont plus spécifiquement intéressés aux **ressources humaines dans les forces de sécurité intérieure**. Si le déploiement du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPRCR) a été reporté d'un an, l'application du protocole du 11 avril 2016 a permis, entre autres, des avancées statutaires, ainsi que la majoration de certaines indemnités. Par ailleurs, un nouvel accord a été négocié à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes », dont certaines des mesures sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Enfin, le temps de travail fait l'objet d'une triple étude, concernant les cycles, les heures supplémentaires partiellement non payées et la future réforme des retraites.

## DONNÉES CLEFS

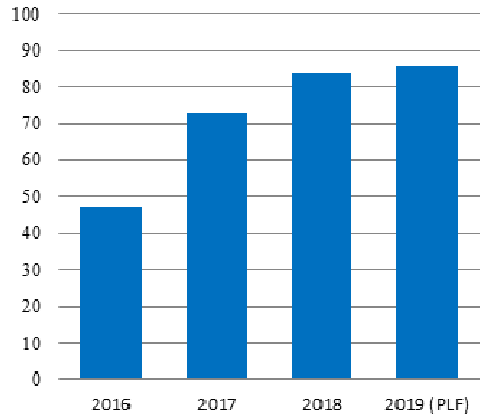
### Prévision et exécution

(CP; en millions d'euros)



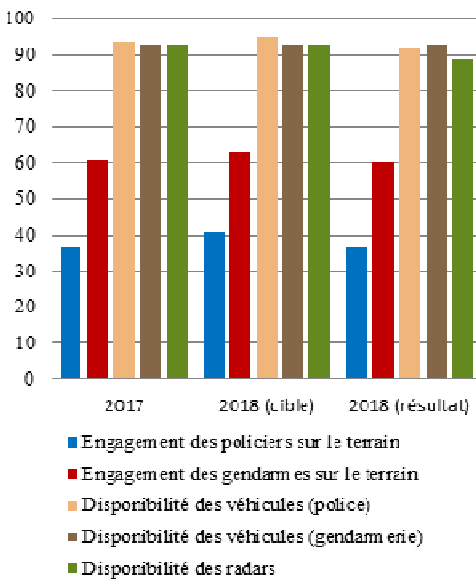
### Dépenses fiscales

(police et gendarmerie ; en millions d'euros)

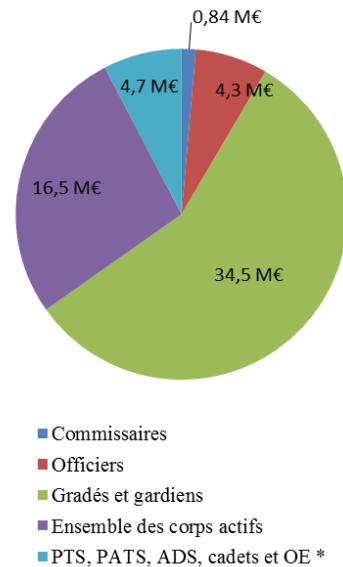


### Indicateurs de performances

(en pourcentage)



### Coût de la déclinaison en 2019 du protocole de 2016 (police)



\* Police technique et scientifique ; personnels administratifs, techniques et scientifiques ; adjoints de sécurité ; cadets de la République ; ouvriers d'État.

## INTRODUCTION

Ce rapport spécial porte sur :

– les programmes 176 *Police nationale*, 152 *Gendarmerie nationale*, et 207 *Sécurité et éducation routières* de la mission *Sécurités*<sup>(1)</sup>, portés par le ministère de l'intérieur ;

– et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dont le pilotage est partagé entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR) et la direction du budget (DB) des ministères de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics.

D'abord, il présente l'exécution en 2018 des crédits de ces deux programmes et du CAS.

Cette analyse montre que la consommation a globalement respecté l'autorisation, même si plusieurs points de vigilance demeurent.

Ensuite, il développe les constats et les recommandations des rapporteurs spéciaux quant au thème qu'ils ont choisi dans le cadre du « printemps de l'évaluation » de la commission des finances, à savoir *le régime indemnitaire des policiers et gendarmes nationaux*, et plus largement *les ressources humaines*.

Afin d'observer au plus près les conséquences des mesures votées par le Parlement dans le domaine de la sécurité intérieure et de contrôler que les moyens supplémentaires attribués aux forces de l'ordre se traduisent par des améliorations concrètes au sein des unités, les rapporteurs spéciaux se sont régulièrement entretenus avec les femmes et des hommes qui nous protègent, aussi bien dans leurs circonscriptions respectives qu'à l'occasion d'une visite dédiée dans les Pyrénées-Orientales.

Ce déplacement à Perpignan a été l'occasion d'échanger de manière franche et approfondie avec des représentants des services suivants :

- la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) ;
- le groupement de gendarmerie départementale (GGD) ;
- la brigade de gendarmerie de Cabestany ;
- la direction interdépartementale de la police aux frontières (DIPAF) ;
- le centre de rétention administrative (CRA).

---

(1) Le programme 161 Sécurité civile fait l'objet d'un rapport spécial distinct par Mme Sarah El Haïry (n° 40).





## PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DE LA MISSION ET DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Pour des raisons de lisibilité, les rapporteurs analyseront d'abord les crédits relatifs à la police et à la gendarmerie, puis ceux de la sécurité routière, comme un ensemble regroupant le programme 207 précité et le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

### I. LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE A CONNU DE FORTES TENSIONS EN 2018, QUI SE REFLÈTENT DANS LA GESTION BUDGÉTAIRE

La mission *Sécurités* est la cinquième mission du budget général de l'État en termes de crédits et la deuxième par ses effectifs. L'effort de 20 milliards d'euros réalisé au cours de l'exercice 2018 traduit la priorité absolue que le Gouvernement attribue à la prévention des troubles à l'ordre public et à la poursuite des crimes et des délits.

#### A. UN RÉSULTAT SATISFAISANT, MALGRÉ DES DIFFICULTÉS SIGNIFICATIVES EN COURS D'EXERCICE

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, le Gouvernement demandait 20,66 milliards d'euros en AE et 19,80 milliards d'euros en CP pour la mission *Sécurités*.

La LFI a finalement autorisé des ouvertures de crédits à hauteur de 20,62 milliards d'euros en AE et de 19,75 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 4,1 % en AE et 1,2 % en CP en comparaison avec la LFI pour 2017.

La consommation des crédits de 2018 s'élève à 20,53 milliards d'euros en AE et à 19,88 milliards d'euros en CP, ce qui correspond à un taux d'exécution de 99,6 % en AE et de 100,7 % en CP par rapport à la LFI.

#### EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DE LA MISSION SÉCURITÉS

*(en millions d'euros)*

<i>Programmes</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
P 176 <i>Police nationale</i>	10 841,92	10 808,82	99,7 %	10 555,80	10 595,75	100,4 %
P 152 <i>Gendarmerie nationale</i>	8 880,66	8 916,24	100,4 %	8 625,01	8 734,98	101,3 %
P 207 <i>Sécurité et éducation routières</i>	39,83	38,28	96,1 %	39,83	38,64	97 %
P 161 <i>Sécurité civile</i>	853,76	768,51	90 %	532,27	515,10	96,8 %
<b>Totaux</b>	<b>20 616,17</b>	<b>20 531,85</b>	<b>99,6 %</b>	<b>19 752,90</b>	<b>19 884,46</b>	<b>100,7 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Si l'exécution atteint un niveau facial proche de celui de l'autorisation initiale, des mouvements ont, en fait, affecté la mission en cours de gestion :

– à la hausse, des reports depuis l'exercice 2017 pour 2,87 millions d'euros en CP, ainsi que des fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) pour 204,69 millions d'euros en CP ;

– à la baisse, des transferts et virements pour 1,33 million d'euros en CP, des annulations en loi de finances rectificative (LFR) pour 46,9 millions d'euros et des lignes non consommées en fin d'année pour 27,76 millions d'euros en CP.

Les développements ci-après concerneront uniquement les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale*, qui représentent 96,1 % de l'enveloppe totale de la mission en AE et 97,2 % en CP.

### **1. Une consommation des crédits supérieure à l'autorisation, justifiée par le surcroît d'activité opérationnelle**

En CP, les directions générales de la police nationale (DGPN) et de la gendarmerie nationale (DGGN) ont mobilisé 19,33 milliards d'euros en 2018, soit 149,92 millions d'euros de plus que la programmation inscrite en LFI.

Les surcoûts constatés au regard de la prévision ont majoritairement porté sur des dépenses de titre 2 et de titre 3, c'est-à-dire sur les dépenses de personnel, à la fois en raison des heures supplémentaires effectuées et du lancement du plan de recrutement voulu par le président de la République (cf. *infra*), et sur le fonctionnement courant, dont relèvent les frais d'essence.

L'année écoulée a été particulièrement éprouvante pour les policiers et les gendarmes, qui ont dû répondre à de lourdes sollicitations sur un large spectre opérationnel, allant du déploiement de la police de sécurité du quotidien au maintien d'un niveau élevé de lutte contre la menace terroriste, en passant par des manœuvres de voie publique rendues nécessaires par l'actualité, festive avec les rassemblements liés à la coupe du monde de football, ou plus revendicative avec d'importants mouvements sociaux.

Sur ce dernier point, les rapporteurs spéciaux se félicitent que la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et la commission des affaires économiques aient institué une **mission d'information commune sur les coûts économiques, sociaux et budgétaires des blocages, violences et dégradations commis en marge du mouvement dit des « gilets jaunes »**, à laquelle s'associe la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Les travaux de MM. Roland Lescure et Jean-René Cazeneuve permettront de faire la lumière, en toute sincérité et dans un esprit transpartisan, sur l'impact financier de cet épisode politique inédit.

## 2. Le début de la mise en œuvre du plan quinquennal de recrutement

Le président de la République a pris l'engagement de faire recruter 7 500 policiers et 2 500 gendarmes supplémentaires d'ici à 2022. **Pour 2018, étaient visés 1 500 postes dans la police et 500 postes dans la gendarmerie**, soit 1 870 équivalents temps plein travaillé (ETPT). **Ce schéma a globalement été atteint, le schéma d'emploi de la police étant exécuté à + 1 404 et celui de la gendarmerie à + 463.**

Le programme *Police nationale* a dépassé ses crédits de titre 2 à hauteur de 3,3 %. Le ministère de l'intérieur a, par ailleurs, rencontré des difficultés afin de pourvoir une dizaine de postes de commissaires, notamment en raison de l'augmentation des mobilités externes. À l'opposé de la pyramide des corps, la Cour des comptes relève que le recrutement des adjoints de sécurité (ADS) a pu servir, dans certains territoires, de « *variable d'ajustement* ».

**Les rapporteurs prennent note de la volonté de la DGPN de prévenir toute substitution de ces contractuels à des emplois de fonctionnaires actifs.**

Le programme *Gendarmerie nationale* n'a pu respecter son plafond qu'au prix de mesures de régulation, pour 73,9 millions d'euros, impliquant le recul des dates d'intégration des élèves-gendarmes et des élèves gendarmes adjoints volontaires (GAV) et le report de certaines charges sur 2019, dont l'indemnisation des réservistes pour les missions réalisées à partir de novembre 2018.

**Les rapporteurs saluent la manœuvre de recouvrement de créances conduite avec succès par la DGGN** auprès d'autres administrations ayant, parfois il y a longtemps, bénéficié de ses concours.

## 3. Le ralentissement de l'effort en faveur de l'équipement des forces

Contrairement aux années précédentes<sup>(1)</sup>, l'exercice 2018 ne faisait pas l'objet d'un programme d'investissement spécifique. Les rapporteurs constatent un effet d'éviction qu'il importera d'éviter à l'avenir.

D'un côté, les dépenses de fonctionnement (titre 3) dépassent de 7,8 % le montant inscrit en LFI, en grande partie du fait de la hausse de la consommation et du prix de l'essence.

Ainsi, lors de leur déplacement à Perpignan, les rapporteurs ont noté que **l'achat de carburant représentait environ 100 millions d'euros sur les 462 millions d'euros dont dispose la DDSP et que le GGD pouvait déjà, en mai, calculer que son enveloppe dédiée ne suffira plus dès la première quinzaine de septembre 2019**, si les prix se maintiennent à leur niveau actuel.

---

(1) *Plans successifs de lutte antiterroriste (2015-2017), portant pacte de sécurité (2015-2016), de gestion des flux migratoires (2016), de soutien aux brigades anti-criminalité et aux pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie dit « BAC-PSIG » (2016), et de sécurité publique (2016-2017).*

De l'autre côté, en raison du dépassement effectué sur les titres 2 et 3, seuls 69,6 % des CP prévus pour l'investissement (titre 5) ont été consommés, ce recul étant inédit depuis 2012.

Malgré ces tensions, ont pu être financés :

– des projets informatiques (34,96 millions d'euros en CP pour la police et 6,19 millions d'euros en CP pour la gendarmerie), notamment pour moderniser certains fichiers (empreintes génétiques, personnes recherchées, etc.), faciliter le traitement des investigations téléphoniques, développer un logiciel d'analyse sémantique et renforcer la vidéo-protection ;

– des opérations immobilières (100,24 millions d'euros en CP pour la police et 103,20 millions d'euros en CP pour la gendarmerie), avec par exemple la construction d'un nouvel hôtel de police à Annemasse (11,97 millions d'euros) et à Carcassonne (11,54 millions d'euros), ainsi que la rénovation de plus de 4 000 logements en caserne dans le cadre du plan 2018-2022 ;

– l'acquisition de respectivement 3 077 véhicules<sup>(1)</sup> pour la police (66,69 millions d'euros en CP) et 2 914 pour la gendarmerie (66,96 millions d'euros en CP) ;

– l'achat de matériels spécialisés (3,10 millions d'euros en CP pour la police et 4 millions d'euros en CP pour la gendarmerie), tels des outils de vision nocturne, des instruments de laboratoire, ou encore des stations portables de vérification contre la fraude documentaire.

**« Nouvel équipement opérationnel » (NEO) : un projet apprécié sur le terrain**

Les programmes NEOPOL et NEOGEND visent à doter les policiers et gendarmes de tablettes et de téléphones portables leur permettant d'accéder à distance à un nombre croissant de fichiers et logiciels. 45 applications sont communes aux deux forces.

La police a acheté 22 000 terminaux en 2018 portant son parc à 50 000 : elle a notamment déployé un instrument d'aide à l'authentification des documents certifiés, ainsi qu'un outil de consultation et de diffusion des avis de recherche.

La gendarmerie dispose désormais de 67 000 terminaux, répartis dans toutes les unités sans exception, offrant depuis ces derniers mois une cartographie des domiciles signalés au titre du plan « tranquillité vacances » ou des objets perdus et volés.

La DGGN a également lancé une « brigade numérique » : basée à Rennes, elle est joignable 24 heures sur 24 et vise à mettre en relation l'utilisateur avec la caserne territorialement compétente pour sa requête.

Les militaires rencontrés à Cabestany ont insisté sur le gain de temps résultant du renseignement ou de la lecture de documents dès le lieu d'intervention plutôt que seulement lors d'un retour au bureau, mais ont regretté la faible batterie des appareils.

---

(1) 2 755 véhicules légers deux et quatre roues, 218 véhicules lourds (dont 3 bateaux et 4 blindés), et 11 engins divers véhicules lourds (dépanneuses, bus de transport, etc.).

#### 4. Des dépenses fiscales dont la hausse reste contenue

Les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* portent quatre dépenses fiscales, pour un montant estimé à 84 millions d’euros.

##### DÉPENSES FISCALES DES PROGRAMMES 176 ET 252

(en millions d’euros)

	2017	2018	Évolution
Exonération d’impôt sur le revenu (IR) des indemnités versées aux réservistes en période d’instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat	63	74	+ 17,5 %
Exonération d’IR de l’indemnité journalière d’absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles	10	10	=
Exonération de droits de mutation des successions des policiers, des gendarmes et des agents des douanes décédés dans l’accomplissement de leur mission	ε	ε	=
Exonération de droits de mutation des dons en numéraires reçus par les victimes d’actes terroristes ou, en cas de décès, par leurs proches et des dons numéraires reçus par les militaires, policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers ou agents des douanes blessés en opération ou, en cas de décès, par leurs proches	n.c.	n.c.	=
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>84</b>	<b>+ 15,1 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

« ε » : coût inférieur à 0,5 million d’euros ; « n. c. » : non chiffrable.

Encore faut-il noter que la hausse constatée sur la « niche » relative à l’indemnité journalière d’absence temporaire (IJAT) des forces mobiles se comprend aisément au regard de leur forte sollicitation en 2018 et que trois dispositifs, à savoir l’avantage en faveur des volontaires et les deux exonérations de droits d’enregistrement et de timbre, concernent une population beaucoup plus large que les agents de la DGPN et de la DGGN.

Cet effort est légitime au regard de la tâche consentie chaque jour par les policiers et gendarmes : les rapporteurs ne souhaitent pas que ces dépenses fiscales soient remises en cause, l’économie potentielle restant au demeurant modeste.

La direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) plaide pour que soit conféré un fondement légal à l’exonération dont bénéficient les membres de la réserve civile de la police.

#### 5. Une maquette de performance qui illustre les priorités du ministère

La démarche de performance est largement harmonisée entre les deux programmes, à l’exception du suivi des loyers hors caserne et des missions militaires, qui concernent la seule gendarmerie. Les rapporteurs saluent notamment l’efficacité accrue dans la prévention et la répression des délits.

Les deux directions n’ont pas atteint leur cible en matière, d’une part, d’engagement des forces mobiles en prévention de proximité, c’est-à-dire en soutien aux unités locales et, d’autre part, de disponibilité technique des véhicules : ce résultat s’explique par l’intensité de la mobilisation sur l’ensemble du territoire national, avec un éloignement des personnels et une usure des équipements, d’autant plus importante à mesure que leur âge moyen s’allonge.

## B. PROGRAMME 176 POLICE NATIONALE

Avec 10,60 milliards d'euros en CP consommés, le programme progresse de 2,8 % par rapport à l'exercice précédent.

### TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
1 Ordre public et protection de la souveraineté	1 270,51	1 323,64	104,2 %	1 270,51	1 323,64	104,2 %
2 Sécurité et paix publiques	2 922,08	3 003,73	102,8 %	2 922,08	3 003,73	102,8 %
3 Sécurité routière	453,59	416,66	91,9 %	453,59	416,66	91,9 %
4 Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	904,57	871,68	96,4 %	904,57	871,68	96,4 %
5 Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 782,76	2 863,92	102,9 %	2 782,76	2 863,92	102,9 %
6 Commandement, ressources humaines et logistique	2 508,42	2 329,71	92,9 %	2 222,29	2 116,64	95,2 %
<b>Totaux</b>	<b>10 841,92</b>	<b>10 808,82</b>	<b>99,7 %</b>	<b>10 555,80</b>	<b>10 595,75</b>	<b>100,4 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Le dépassement de 0,4 % du plafond voté en LFI <sup>(1)</sup> a été compensé, pour 46,22 millions d'euros, par l'encaissement de recettes par voie de fonds de concours et attributions de produits. Une fois corrigé de ces entrées et des mouvements réglementaires, le taux d'exécution est de 99,98 % en CP.

#### Un soutien accru pour accompagner la réorganisation des opérateurs

Le financement des deux opérateurs du programme *Police nationale* dépasse de 8,2 % en AE et en CP la prévision inscrite en LFI.

D'une part, l'**École nationale supérieure de police** (ENSP) a bénéficié d'une subvention pour charges de service public (SCSP) de 23,21 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent 70 000 euros de transferts. Un abondement de 1,42 million d'euros en gestion a permis d'aider l'établissement à faire face à ses difficultés de trésorerie. Les activités de formation initiale et continue de l'ENSP ont progressé de respectivement 15 % et 21 % par rapport à 2017, notamment du fait de l'accueil croissant de cadres de la sécurité privée et des nouveaux modules pour les référents sûreté. Les rapporteurs se félicitent de l'harmonisation de régime entre les personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS) de ses deux sites (Saint-Cyr-au-Mont-d'Or et Cannes-Écluse).

D'autre part, l'**Institut national de police scientifique** (INPS) a perçu 8,60 millions d'euros, après un apport supplémentaire de 1,10 million d'euros en gestion. La prise en charge progressive de sa tutelle par le service central de police technique et scientifique (SCPTS), cohérente d'un point de vue métier, permettra de réaliser des économies.

(1) Essentiellement dû au marché de téléphonie mobile et à l'indemnisation des gardiens de fourrière.

### C. PROGRAMME 252 GENDARMERIE NATIONALE

La DDGN a mobilisé 8,73 milliards d'euros en CP, ce qui correspond à une hausse de 0,9 % de hausse entre 2017 et 2018.

#### TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
1 Ordre et sécurité publics	3 367,31	3 412,90	101,4 %	3 367,31	3 412,91	101,4 %
2 Sécurité routière	734,46	724,27	98,6 %	734,46	724,27	98,6 %
3 Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 031,04	2 079,78	102,4 %	2 031,04	2 079,78	102,4 %
4 Commandement, ressources humaines et logistique	2 614,63	2 252,41	86,1 %	2 358,98	2 252,41	95,5 %
5 Exercice des missions militaires	133,21	146,89	110,3 %	133,21	146,89	110,3 %
<b>Totaux</b>	<b>8 880,66</b>	<b>8 916,24</b>	<b>100,4 %</b>	<b>8 625,01</b>	<b>8 734,98</b>	<b>101,3 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

L'enveloppe inscrite en LFI a été sur-exécutée à hauteur de 0,4 % en AE et 1,3 % en CP. Après retraitement des reports de 2017 (6,60 millions d'euros en AE et 0,10 million d'euros en CP), des FDC et ADP (143,90 millions d'euros) et des mouvements opérés par décret (4,70 millions d'euros en AE et 4,50 millions d'euros en CP), le taux d'exécution atteint 99,4 % en AE et 99,8 % en CP.

#### **Agorha : une transition réussie pour le paiement des soldes**

Les rapporteurs notent avec satisfaction le succès du déploiement progressif d'Agorha, nouvel outil de suivi et de versement des soldes (traitement des militaires), à la place des anciens systèmes PSIDI et DIRES, dont l'obsolescence faisait consensus.

En 2018, deux services ont été créés, à partir du rapprochement de six structures : le centre national d'administration de la solde de la gendarmerie (CNASG) et la trésorerie militaire pour la solde de la gendarmerie (TMSG).

Les travaux informatiques préparatoires ont engendré une dépense de 1,7 million d'euros en AE et en CP, pour un chantier dont le coût total est de 9 millions d'euros en AE et en CP depuis 2015.

En 2019, la production du logiciel a débuté, en coopération entre le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)<sup>2</sup>) et l'éditeur privé SAP. Par ailleurs, a été ouvert un service dédié à l'information de administrés.

Agorha permet de traiter en une heure et demie le versement des paies de l'ensemble des gendarmes, soit un montant total de 232 millions d'euros. Comme l'a indiqué le directeur général, « le projet est une réussite totale qui se remarque par le fait qu'elle ne se remarque pas : chacun a été payé comme il devait l'être sans s'en apercevoir ».

## II. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE SE MODERNISE AVEC SUCCÈS, MALGRÉ LES DÉGRADATIONS DE MATÉRIEL QU'ELLE A SUBIES EN FIN D'ANNÉE

En complément des actions correspondantes des programmes 176 et 252 de la mission *Sécurités* (étudiés *supra*), pour respectivement 416,66 et 724,27 millions d'euros en CP, deux instruments budgétaires dédiés portent la sécurité routière : le programme 207 et un compte d'affectation spéciale <sup>(1)</sup>.

Ces deux derniers, pilotés par la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR), ont dépensé 1,51 milliard d'euros en CP au cours de 2018.

### A. PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Pendant l'année 2018, ont été appliquées les 18 mesures décidées par le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 9 janvier, déclinées en trois axes : l'engagement de chaque citoyen, la protection de tous les usagers, et l'anticipation technologique.

La DISR a ainsi consommé 38,28 millions d'euros en AE et 38,64 millions d'euros en CP, soit à peine moins que le plafond autorisé. Pour l'essentiel, cette sous-exécution tient au fait que le taux de référence pour le calcul de la rémunération des organismes bancaires partenaires du « permis à un euro par jour » (2,55 millions d'euros en AE et en CP) ait été moins élevé que prévu.

#### TAUX D'EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 207

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
1 Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	2,87	2,27	79,1 %	2,87	2,34	81,5 %
2 Démarches interministérielles et communication	16,27	18,91	116,2 %	16,27	19,92	122,4 %
3 Éducation routière	20,68	17,1	17,1 %	20,68	16,38	79,2 %
<b>Totaux</b>	<b>39,83</b>	<b>38,28</b>	<b>96,1 %</b>	<b>39,83</b>	<b>38,64</b>	<b>97 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

Les indicateurs de performances donnent des résultats ambivalents.

D'un côté, après quatre années de hausse puis de stagnation du nombre de décès sur les routes, 2018 marque une rupture : 3 503 personnes ont perdu la vie en raison d'un accident routier, soit 181 de moins qu'en 2017.

(1) L'article 21 de la LOLF dispose que : « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».



De l'autre, le coût moyen unitaire pour l'administration est passé de 59,50 à 65 euros, tandis que le délai moyen d'attente entre la première et la deuxième présentation d'un candidat à l'examen pratique du permis de conduire B a bondi de 45 à 66 jours entre 2017 et 2018.

La DISR y voit, d'une part, les conséquences de l'augmentation des candidatures libres en raison du développement des plateformes en ligne et, d'autre part, le signe que l'indicateur a perdu de sa pertinence.

Les rapporteurs partagent ce dernier avis et notent que leurs collègues Françoise Dumas et Stanislas Guérini préconisent de suivre l'évolution du délai médian <sup>(1)</sup>, lequel est actuellement de 42 jours.

## **B. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

Le CAS a bénéficié de recettes s'élevant à 1,46 milliard d'euros en 2018, soit 9,3 % de plus que la prévision.

Ses dépenses, qui atteignent 1,49 milliard d'euros en AE et 1,47 milliard d'euros en CP, dépassent également la programmation, à hauteur de 9,6 %. Il en résulte un déficit de 3,5 millions d'euros : apprécié au regard du solde de 1,04 milliard d'euros cumulé par le CAS depuis sa création en 2006, ce faible montant n'est pas particulièrement alarmant.

### **EXÉCUTION EN 2018 DES CRÉDITS DU CAS DIT RADARS**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution	LFI 2018	PLR 2018	Taux d'exécution
P 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	307,83	292,18	94,9 %	307,833	263,75	85,7 %
P 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	26,2	26,2	100 %	26,2	26,2	100 %
P 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	516,56	689,21	133,4 %	516,56	689,88	133,6 %
P 755 Désendettement de l'État	486,57	486,57	100 %	486,57	486,570	100 %
<b>Totaux</b>	<b>1 337,16</b>	<b>1 494,16</b>	<b>111,7 %</b>	<b>1 337,16</b>	<b>1 466,40</b>	<b>109,7 %</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2018.

(1) Françoise Dumas, députée, Stanislas Guérini, député, Marie-Grâce Lux, inspectrice générale de l'administration, et Nicolas Dupas, Vers un permis de conduire plus accessible et une éducation routière renforcée (rapport au Premier ministre), 12 février 2019.

Trois tendances ont marqué l'exercice 2018, mais ne pourront voir leurs conséquences mesurées finement qu'en fin d'année 2018, compte tenu du décalage entre les prévisions de dépenses et l'encaissement des recettes <sup>(1)</sup> ou de la réalisation effective des travaux nécessaires :

– l'entrée en vigueur de la décentralisation et de la dépenalisation du stationnement payant, ainsi que la création des forfaits post-stationnement <sup>(2)</sup> ;

– l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central ;

– les nombreuses dégradations de dispositifs de contrôle de la vitesse, qui ont déjà coûté 23 millions d'euros (contre 9,3 millions d'euros en 2017) et nécessiteront des interventions ultérieures, qui sont estimées à 48 millions d'euros.

Si l'impact budgétaire de ces deux derniers points n'est pas encore connu, il est déjà possible d'estimer que 127 vies ont été épargnées au cours du second semestre et que 60 autres auraient pu l'être en l'absence de dégradations.

En effet, principalement durant l'été et en marge du mouvement social dit des « gilets jaunes », 2 410 radars ont été détruits et 577 abîmés, faisant passer leur taux de disponibilité de 93,1 % en 2017 à 88,9 % en 2018.

### **Une architecture toujours complexe**

En 2017, l'ancien programme 752, qui portait la gestion du permis de conduire, a été fusionné avec le programme 751. Cette amélioration de la maquette budgétaire a désormais démontré sa pertinence, mais le CAS reste difficilement lisible. Ainsi, comme le résume le schéma présenté en annexe <sup>(3)</sup>, le compte est alimenté par le produit des amendes forfaitaires (contrôles radars), d'autres amendes de la police de la route et du stationnement, et des majorations pour retards de paiement.

Néanmoins, une part des premières revient à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFIFT), et une part des deuxièmes et troisièmes, prélevée au profit du budget général, est fléchée vers le fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP).

En outre, les programmes 751 et 753 effectuent d'autres versements vers l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Par ailleurs, l'absence de lien du programme 755 *Désendettement de l'État* avec l'objet du CAS, pour vertueux que soit cet apport au redressement des finances publiques (486,57 millions d'euros), est contraire à l'article 21 de la LOLF, précité.

Dès lors, **les rapporteurs spéciaux réitèrent leur recommandation de supprimer les deux sections et de rapprocher les programmes 751, 752 et 754** <sup>(4)</sup>.

(1) La DSR estime que la moins-value sera comprise entre 180 et 300 millions d'euros en 2019.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) Cf. infra (p. 35).

(4) Annexe n° 39 au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le PLF pour 2019.

## **DEUXIÈME PARTIE : POINTS D'ATTENTION SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE**

La commission des finances a décidé de reconduire le « printemps de l'évaluation ». Dans ce cadre, les rapporteurs spéciaux ont choisi de s'intéresser aux questions de ressources humaines au sein des forces de sécurité intérieure.

À ce titre, la présente section propose :

– s'agissant du régime indemnitaire des policiers et gendarmes et plutôt qu'une description des déterminants de leur traitement, un bilan d'étape sur les trois derniers protocoles sociaux concernant ces fonctionnaires et militaires, ainsi que sur les négociations en cours ;

– un point sur l'enjeu du temps de travail, c'est-à-dire sur les cycles, sur les heures supplémentaires et sur la future réforme de la retraite ;

– une mise en avant du thème des réserves, étudié par la Cour des comptes à la demande des rapporteurs spéciaux et de leur collègue Olivier Gaillard.

### **I. LE DÉPLOIEMENT DES PROTOCOLES DE 2016 ET DE 2018 DOIT PERMETTRE DES AVANCÉES INDEMNITAIRES SIGNIFICATIVES**

Le dialogue du ministre de l'intérieur avec les organisations syndicales de la police nationale et le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale (CGMG) vise à prendre des décisions qui, tout en se montrant cohérentes avec les orientations de sécurité intérieure retenues par le Gouvernement et en respectant les contraintes budgétaires qui pèsent sur l'État, correspondent le plus possible au besoin des fonctionnaires et militaires sur le terrain.

#### **A. UN REPORT D'UN AN DE L'APPLICATION DU PROTOCOLE « PPCR »**

Une réunion interministérielle en date du 15 octobre 2017 a décidé de repousser d'un an la mise en œuvre, au profit des policiers et des gendarmes, du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations, dit « PPCR ».

Le report sur 2019 des dépenses initialement prévues en 2018 atteint 35,10 millions d'euros pour le programme *Police nationale* et 31,58 millions d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale*.

## B. UNE DÉCLINAISON EFFECTIVE POUR LES PROTOCOLES DE 2016

Le 11 avril 2016 ont été conclus deux protocoles pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police et la gendarmerie. Ces accords sont désormais appliqués dans une très large mesure.

### 1. Dans la police nationale

En 2018, la DGPN a mobilisé 27,75 millions d'euros pour mettre en œuvre les avancées du protocole de 2016. L'échéancier a été respecté pour l'ensemble des catégories d'agents concernés.

#### a. Un effort réglementaire

Le déploiement du protocole passe par la publication de 47 textes statutaires, indiciaries et indemnitaires. Au 31 mai 2019, 44 d'entre eux l'étaient.

- Premièrement, **les volumes d'avancement progressent.**

#### EMPLOIS FAISANT L'OBJET DE NOMINATIONS PLUS NOMBREUSES DANS LA POLICE

Catégories	Volume annuel
Brigadiers (QB)	+ 1 500
Officiers de police judiciaire (OPJ)	
Majors à l'échelon exceptionnel (MEEX)	+ 90
Responsables d'unité locale de police (RULP)	+ 53
Promotions internes d'agents spécialisés de police technique et scientifique (ASPTS) au grade de technicien (TPTS)	+ 60
Commissaires divisionnaires (CD)	+ 27

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la DGPN.

Deuxièmement, **des progrès statutaires sont prévus** : la création du grade à accès fonctionnel (GRAF) de commandant divisionnaire permettra d'effectuer 240 nominations entre 2017 et 2019 ; l'institution d'un troisième vivier d'accès au grade de commissaire général récompensera la valeur des commissaires divisionnaires ; le nouvel échelon terminal spécial à accès fonctionnel pour le grade d'ingénieur en chef et l'intégration des techniciens à la catégorie B contribuent à la reconnaissance de la police technique et scientifique (PTS) ; les emplois fonctionnels sont gérés avec davantage de transparence, grâce au recours au détachement, à la détermination des critères de nomination par décret et à une cartographie des métiers ; la limitation à cinq ans avec une prorogation possible pour trois ans des mobilités des commissaires tient compte de leur déroulement de carrière.

Troisièmement, **certaines filières et sujétions sont mieux reconnues.**

D'une part, plusieurs indemnités sont majorées : prime de fidélisation, complément pour les adjoints de sécurité (ADS) résidant en Île-de-France, allocation d'études pour les cadets de la République, indemnité de responsabilité et de performance (IRP) pour les fonctions sensibles, etc.

D'autre part, certains postes difficiles sont soutenus, avec par exemple l'augmentation du nombre de chefs de circonscription de sécurité publique ou de certains services ou unités organiques, qui est passé de 505 en 2017 à 570 en 2018, ou bien la localisation de 122 postes supplémentaires auprès des CRS.

### **b. Des dépenses programmées avec précision**

L'enveloppe consacrée par la police au protocole de 2016 s'élève à 265 millions d'euros, dont 4,5 en 2016, 71,2 en 2017, 27,75 en 2018, 60,7 en 2019 (cf. tableau *infra*) et 101,5 de 2020 à 2022.

#### **COÛT DE LA DÉCLINAISON EN 2019 DU PROTOCOLE DE 2016 DANS LA POLICE**

(en millions d'euros)

<b>Catégories</b>	<b>Mesures</b>	<b>Crédits budgétaires</b>
Corps de conception et de direction (commissaires)		0,84
Corps de commandement (officiers)		4,30
Corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens)	4 leviers :	34,53
	<i>Revalorisation des grilles</i>	27,36
	<i>Avancement (QB, OPJ, brigadier-chef et major)</i>	5,24
	<i>Prime d'OPJ</i>	1,52
	<i>Emplois fonctionnels</i>	0,41
Ensemble des corps actifs	2 leviers :	16,50
	<i>Indemnité de sujétion spéciale</i>	14,27
	<i>Prime de fidélisation</i>	2,23
Police technique et scientifique	Revalorisation des grilles	0,18
Personnels administratifs et techniques	Revalorisations des grilles, notamment pour les psychologues	3,77
Adjointes de sécurité et cadets de la République	Revalorisation du complément pour les résidents en Île-de-France	0,45
Ouvriers d'État	Création d'un 9 <sup>ème</sup> échelon	0,06
<b>Total</b>		<b>60,7</b>

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la DGPN.

## **2. Dans la gendarmerie nationale**

La DGGN suit quatre axes pour appliquer le protocole de 2016 :

- la rétribution de l'engagement opérationnel des officiers et sous-officiers ;
- la prise en compte de l'exercice dans des zones défavorisées grâce à des avancements d'échelon spécifiques ;
- la valorisation des efforts de formation et des qualifications détenues ;
- la reconnaissance des responsabilités exercées.

Sur ce dernier point, les rapporteurs se félicitent, d'une part, du lancement, le 1<sup>er</sup> janvier 2019, du plan d'assimilation des membres du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) à la catégorie B de la fonction publique, entre autres *via* la hausse progressive du nombre de sous-

officiers pouvant accéder au brevet supérieur de spécialiste et bénéficier d'une meilleure échelle de solde, ainsi que par l'augmentation des taux de promotion.

D'autre part, ils notent avec satisfaction que les fonctions d'encadrement supérieur de la gendarmerie sont mieux reconnues, avec la fixation d'une cible de 160 officiers généraux et 600 colonels, en contrepartie d'une diminution du nombre de lieutenants-colonels et de chefs d'escadron, le rapprochement de la grille indiciaire des officiers du corps technique et administratif (OCTA), l'assimilation, dès juin 2016, de l'appartenance à la haute fonction publique (catégorie dite « A + ») des officiers supérieurs, sous condition d'emploi.

Le tableau ci-dessous présente des exemples de mesures prises :

#### DÉCLINAISON DU PROTOCOLE DE 2016 DANS LA GENDARMERIE

Catégories	Mesures	Montant ou volume
Ensemble des gendarmes d'active	Revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police	+ 2 points
	Prime à haute technicité	+ 700 militaires éligibles
Officiers issus du rang (OGR)	Attribution de la prime afférente au diplôme de qualification militaire dès la nomination au grade de lieutenant	
Officiers de police judiciaire (OPJ)	Revalorisation de la prime d'OPJ	+ 40 euros
Adjoints de police judiciaire (APJ)	Avancement semi-automatique au grade d'adjudant à partir 25 ans de service dans le grade de gendarme	
Gendarmes des brigades territoriales	Allocation des missions judiciaires de la gendarmerie	+ 28,78 euros
Gendarmes adjoints volontaires	Revalorisation de l'indemnité spécifique spéciale	+ 109 euros
	Prime spéciale	+ 50 euros
Membres du corps de soutien technique et administratif (CSTAGN)	Alignement de l'indemnité pour temps d'activité et d'obligation professionnelle complémentaire	+ 50 euros + 7 jours de congés

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la DGGN.

### C. DES NÉGOCIATIONS EN COURS À LA SUITE DE L'ACCORD DE 2018

Dans le contexte de la mobilisation des forces de l'ordre pour encadrer les manifestations du mouvement social dit des « gilets jaunes », un protocole d'accord a été signé le 19 décembre 2018 avec les organisations représentatives du corps d'encadrement et d'application (gradés et gardiens) de la **police nationale**.

En premier lieu, deux mesures ont pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019, à savoir la revalorisation de l'allocation de maîtrise à hauteur de 40 euros par mois et l'octroi d'un demi-point d'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) supplémentaire.

En second lieu, d'autres avancées sont conditionnées à l'aboutissement d'une « négociation dédiée au chantier de l'organisation du temps de travail, aux heures supplémentaires (stock et flux) et à la fidélisation fonctionnelle ou territoriale ». Il s'agit du versement de deux tranches supplémentaires de 30 euros par mois pour l'allocation de maîtrise, les 1<sup>er</sup> juillet 2019 et 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les discussions permettront d'aborder la désaffectation de la filière de l'investigation (pression opérationnelle, complexité de la procédure pénale, etc.) et les solutions aux nombreux contentieux concernant l'avantage spécifique d'ancienneté (ASA).

Les autres catégories de fonctionnaires de police ont vu ceux de leurs membres mobilisés lors des samedis du 17 novembre au 22 décembre 2018 bénéficier d'une « prime de résultats exceptionnels » (PRE).

Au total, elle a concerné 9 325 agents, pour 2,25 millions d'euros :

#### RÉPARTITION DE LA PRIME « GILETS JAUNES » DANS LA POLICE

(en millions d'euros)

Catégories	Nombre d'agents	Prime par agent	Ensemble des primes
Adjoints de sécurité	3 194	200	0,64
CC, CCD et CRS	250	300	0,08
Autres personnels actifs	3 545	300	1,06
PTS	465	200	0,09
PATS	1 841	200	0,37
<b>Total</b>	<b>9 325</b>		<b>2,25</b>

Source : commission des finances d'après les réponses fournies par la DGPN.

La PRE a été versée au mois de mars 2019.

Les mesures de revalorisation salariale accordées aux policiers bénéficieront aussi aux **gendarmes** : la revalorisation de l'ISSP et de l'allocation de missions judiciaires de la gendarmerie (AMJG) suit le même schéma.

## II. LE TEMPS DE TRAVAIL, UN PARAMÈTRE CENTRAL DES CONDITIONS D'EMPLOI ET DE VIE DES AGENTS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Trois enjeux, dans l'organisation du temps de travail des forces de l'ordre, sont d'une importance particulière : les cycles, les heures supplémentaires et l'enjeu des retraites.

### A. LES AMBIVALENCES DE LA « VACATION FORTE »

Le principe de **continuité du service public** empêche les policiers et les gendarmes d'exercer leur profession exclusivement pendant les jours et les heures ouvrés : la rotation des personnels la nuit et le week-end prend la forme de cycles.

Cette question a été étudiée de manière approfondie par la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, dont les rapporteurs partagent les principales conclusions et recommandations.

(1) Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales, *référé du 21 juin 2018*.

Dans son courrier à l'attention du Premier ministre, le Premier président note : « afin de respecter les obligations liées au droit communautaire <sup>(1)</sup> du repos quotidien de 11 heures et du repos hebdomadaire de 35 heures, le cycle 4/2 dit "à bascule", le plus utilisé, a été remplacé par le cycle 4/2 "compressé" qui permet en outre que le repos hebdomadaire tombe une semaine sur trois sur un week-end, au lieu d'une semaine sur six précédemment. Ces adaptations suffisaient à mettre le régime de travail des policiers en conformité avec la directive européenne [...]. Le ministère de l'intérieur est allé au-delà en acceptant, à la demande des organisations syndicales, d'introduire un cycle de travail totalement inédit, dit "à vacation forte", dont le but principal est de faire coïncider une semaine sur deux le repos hebdomadaire avec un week-end ».

Au 31 décembre 2018, les policiers employés en « **vacation forte** » représentaient 11,1 % des effectifs en régime cyclique.

Lors de leur visite à Perpignan, les rapporteurs ont noté à la fois l'intérêt et les lourdeurs de ce régime :

– il recueille naturellement la préférence des agents, et notamment des gradés et gardiens de la paix, car il libère davantage de temps pour la vie familiale, ce qui en retour fidélise les troupes et améliore le climat au travail ;

– il est avant tout vécu comme une charge par la hiérarchie, puisqu'il repose sur le **roulement de quatre brigades de huit policiers au lieu de trois équipes de dix**, ce qui au total mobilise deux agents supplémentaires <sup>(2)</sup>.

Le prochain arrêté portant sur l'organisation relative au temps de travail (APORTT) sera présenté en comité technique à la mi-juin 2019.

---

(1) Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

(2) La DGGN estime que sa généralisation nécessiterait le recrutement de 3 000 à 4 000 policiers.



## B. LA DÉLICATE QUESTION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

La sollicitation exceptionnelle des forces de sécurité intérieure impose aux femmes et aux hommes qui en sont membres de se rendre disponibles.

Or, dans la **police nationale**, une part considérable des heures supplémentaires ne peut être payée, faute de moyens suffisants<sup>(1)</sup>. Leur stock est passé de 21,72 à **23 millions d’heures** entre 2017 et 2018 (+ 5,6 %), ce qui correspond désormais à une **moyenne de 165 heures par agent**.

En comptant également les heures immobilisées au titre du repos pour pénibilité et des comptes épargne temps, le total atteint 51 millions d’heures, soit l’équivalent de 31 954 ETP.

### STOCK ET FLUX DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA POLICE EN 2019

(en millions d’heures)

Stock d’heures supplémentaires au 31 décembre 2017	21,72
Heures supplémentaires réellement effectuées en 2018	13,08
Heures supplémentaires effectuées en 2018 après majoration	15,99
Heures supplémentaires mobilisées en 2018 : congés, rémunération des astreintes et alimentation des comptes épargne temps	- 14,45
Stock d’heures supplémentaires au 31 décembre 2018	23
Stock d’heures au titre du repos pour pénibilité	7,01
Stock de jours sur les comptes épargne temps	20,99
<b>Total des heures effectuées et non rémunérées</b>	<b>51</b>

Source : commission des finances d’après les réponses fournies par la DGPN.

Une part prépondérante de ces heures a été effectuée par des agents en fin de carrière qui, de ce fait, cessent effectivement de travailler plusieurs mois avant d’être considérés comme en retraite, anticipée ou non : les chefs de service sont donc confrontés à l’absence de personnels qu’ils ne peuvent pour autant remplacer. Cette question occupe une place importante dans les négociations actuellement conduites entre la DGPN et les organisations syndicales.

Une telle situation ne se rencontre pas dans la **gendarmerie nationale** : sous statut militaire, les gendarmes n’ont pas de durée légale du temps de travail mais obéissent à une disponibilité de principe. Aucune compensation n’est prévue pour le travail de nuit, en dehors des jours de semaine ou lors des astreintes, ces dernières n’étant d’ailleurs pas considérées comme du temps de travail. Tout à l’inverse, c’est le temps de repos des militaires qui est encadré.

---

(1) Les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (CRS) bénéficient d’un régime fiscal particulier sur leurs heures supplémentaires, établi par la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d’urgence économiques et sociales, le décret n° 2019-133 du 25 février 2019 portant application aux agents publics de la réduction de cotisations salariales et de l’exonération d’impôt sur le revenu au titre des rémunérations des heures supplémentaires ou du temps de travail additionnel effectif et l’instruction ministérielle du 2 mai 2019 relative aux conditions d’attribution et de paiement de l’indemnité pour services supplémentaires.

### C. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LA RÉFORME DES RETRAITES AUX SPÉCIFICITÉS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Dans le cadre de la réforme des régimes de retraite confiée à M. Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire, la DGPN et DGGN ont nommé des conseillers spéciaux.

Il apparaît que nombre de fonctionnaires de police souhaiteraient bénéficier des mêmes avantages que leurs camarades de la gendarmerie.

Certes, les policiers occupant un emploi qui présente un risque particulier ou entraîne des fatigues exceptionnelles entrent dans la catégorie active et bénéficient déjà, à ce titre, d'un régime de retraite spécial et d'un âge légal de départ plus bas que dans le reste de la fonction publique en raison de la bonification dite du « cinquième », soit une annuité par période de cinq ans de services effectifs dans la limite de cinq annuités <sup>(1)</sup>.

Néanmoins, les syndicats comme la hiérarchie de la police mettent en avant plusieurs différences de traitement avec le régime des militaires : ouverture des droits à pension dès 17 ou 27 années d'ancienneté selon les cas mais sans condition d'âge, moindre plafonnement du cumul emploi-retraite permettant d'envisager plus facilement une seconde carrière, et barèmes plus avantageux en cas d'exercice en dehors du territoire métropolitain.

Le tableau ci-dessous reproduit celui qu'a transmis la DGPN dans une réponse à un questionnaire des rapporteurs :

#### BONIFICATION D'ANCIENNETÉ PAR ANNÉE DE SERVICE EN DÉPAYSEMENT (TERME CIVIL) OU EN CAMPAGNE (TERME MILITAIRE)

Secteurs hors métropole	Policiers	Gendarmes
Europe	Néant	1 an
Hors Europe	4 mois	1 an
Opération extérieure (OPEX)	Néant	2 ans
Corse	Néant	1 an
Réunion, Mayotte et Guyane	4 mois	1 an
Autre territoires d'outre-mer	4 mois	6 mois

De son côté, la DGGN rappelle l'ampleur des différences en matière de temps de travail, évoquées *supra*.

---

(1) Loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police, modifiée par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

### III. LES RÉSERVISTES, UNE COMPOSANTE À PART ENTIÈRE DES FORCES DE L'ORDRE DEVANT FAIRE L'OBJET D'UNE AMBITION CONSTANTE

Les rapporteurs et M. Olivier Gaillard, rapporteur spécial sur les programmes *Préparation et emploi des forces* et *Soutien* de la mission *Défense*, ont sollicité la Cour des comptes, à la fin de l'été 2018, afin de lui confier une étude sur le recrutement, la fidélisation et l'activité des réservistes de la police et de la gendarmerie.

En effet, le 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique n<sup>o</sup> 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment [...] la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication* ».

La commission des finances se félicite des réunions régulières qui ont pu se tenir avec les magistrates désignées par la quatrième chambre de la Cour, Mmes Françoise Saliou, conseillère-maître, et Christine Bronnec, rapporteure extérieure, afin de déterminer le périmètre exact de la commande, ainsi que ses modalités.

L'Assemblée nationale a reçu communication du rapport intitulé *Les réserves opérationnelles dans la police et la gendarmerie nationales* le 19 avril 2019. Elle devrait en autoriser la publication après l'audition du Premier président de la Cour par la commission des finances.

Sur le fondement de cette enquête, **les rapporteurs appellent le Gouvernement à dégager les moyens nécessaires pour la diversification du profil des membres de la réserve, leur indemnisation et leur reconnaissance, ainsi qu'à engager les travaux permettant à la police nationale de renforcer son recours à cette force précieuse** : les réservistes représentent 1 % de l'empreinte au sol quotidienne de la DGPN, contre 5 % pour la DGGN.



## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

*Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur*

*Le compte-rendu et la vidéo sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **Ministère de l'intérieur** (contributions écrites)

– Direction générale de la police nationale : M. Éric Morvan, préfet, directeur général, et Mme Perrine Barré, sous-directrice des finances et du pilotage à la direction des ressources et des compétences

– Direction générale de la gendarmerie nationale : MM. le général d'armée Richard Lizurey, directeur général, et le général de division Thierry Cayet, adjoint au directeur des soutiens et des finances

### **Organisations représentatives**

– Syndicat des cadres de la sécurité intérieure : MM. Jean-Marc Bailleul, secrétaire général, et Christophe Rouget, secrétaire général adjoint

– Unité SGP police (Force ouvrière) : M. Franck Fiévez, secrétaire national, et Mme Laetitia Ducrus, chargée des personnels administratifs techniques et scientifiques

### **Associations**

– Femmes des forces de l'ordre en colère : Mmes Aurélie Laroussie-Bigand, présidente, Perrine Sallé, porte-parole, Anaïs Carlier et Sandy Jumeau

– Mobilisation des policiers en colère : MM. Guillaume Lebeau, président, et Pierre Erhel

### **Déplacement à Perpignan** (le vendredi 17 mai 2019)

– Préfecture des Pyrénées-Orientales : MM. Philippe Chopin, préfet, Ludovic Pacaud, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture, Gilles Giuliani, sous-préfet de l'arrondissement de Céret, Dominique Fossat, sous-préfet de l'arrondissement de Prades, et Mme Edwige Darracq, sous-préfète, directrice de cabinet du préfet

– Direction départementale de la sécurité publique : M. Jean-Marc Rebouillat, commissaire divisionnaire, directeur

– Groupement de gendarmerie départementale : M. le colonel Guillaume Poumeau de Lafforest, commandant le groupement, et les militaires de la brigade de Cabestany

– Direction interdépartementale de la police aux frontières et centre de rétention administrative : M. Hervé Cazaux, commissaire, directeur





## SOURCES CONSULTÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Annexe n° 39 au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019, octobre 2018

Mme Françoise Dumas, députée, M. Stanislas Guérini, député, Mme Marie-Grâce Lux, inspectrice générale de l'administration, et M. Nicolas Dupas, *Vers un permis de conduire plus accessible et une éducation routière renforcée* (rapport au Premier ministre), février 2019

Rapports annuels de performances pour 2018 :

– Mission *Sécurités*

– Compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*

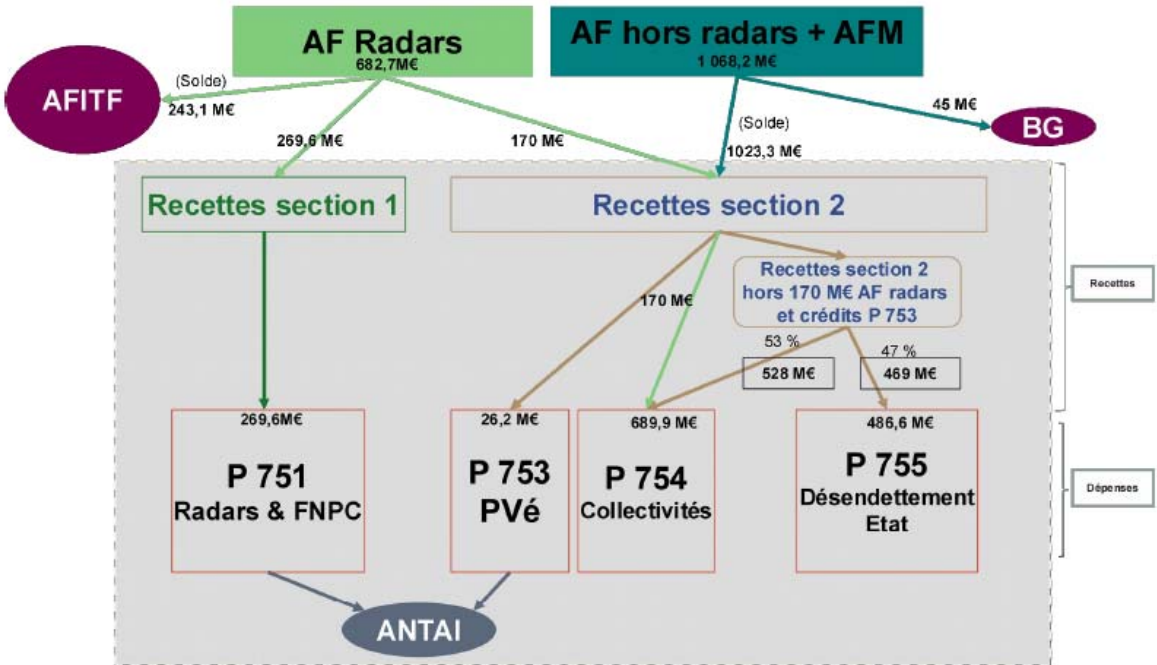
Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire :

– Mission *Sécurités*, mai 2019

– Compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, mai 2019



## ANNEXE : ARCHITECTURE DU COMPTE SPÉCIAL CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS



Source : rapport annuel de performances pour 2018.