

Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales

FÉVRIER 2017

Éric **GISSLER** •
Lucie **RUAT**

Jacques **SCHNEIDER** •
Damien **REBERRY**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





Inspection générale
des finances

N° 2016-M-111

Inspection générale
de l'administration

N° 16123-R

RAPPORT

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

Établi par

Éric GISSLER
Inspecteur général
des finances

Lucie RUAT
Inspectrice des finances

Gauthier SCHWEITZER
Assistant de mission

Jacques SCHNEIDER
Inspecteur général
de l'administration

Damien REBERRY
Inspecteur de l'administration

- FÉVRIER 2017 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 28 novembre 2016, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics ont commandé aux Inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA) une mission visant à établir de façon précise et documentée un constat sur l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales.

L'analyse des instruments budgétaires de gestion des effectifs permet d'avoir une assurance raisonnable sur la réalisation des mesures annoncées par le gouvernement, notamment des trois plans de renfort de l'année 2015 (plan de lutte anti-terroriste après les attentats de janvier, plan de lutte contre l'immigration clandestine à l'automne, pacte de sécurité après les attentats de novembre).

Comme le montre de manière synthétique le tableau 1, selon les outils de pilotage et les années de référence retenus, **les chiffres varient** en raison des périmètres et unités de décompte qui leur sont propres¹ :

- ◆ **les schémas d'emplois sur la période examinée (2013-2016) ont créé 6 500 emplois temps plein (ETP)**, auxquels s'ajouteront, sous réserve d'une exécution conforme à la prévision, 2 300 ETP en 2017 pour porter à 8 800 ETP le solde net de postes créés sur cinq exercices ;
- ◆ **les plafonds d'emplois autorisés ont été relevés de 7 300 emplois temps plein travaillés (ETPT)** entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2016, et ils ont été rehaussés de 2 400 ETPT supplémentaires par la loi de finances initiale pour 2017 soit un total de 9 700 ETPT ;
- ◆ **les effectifs constatés** (aussi parfois dit « niveau de réalisation ou de consommation du plafond d'emplois ») **s'élèvent à 2 400 ETPT de plus** au 31 décembre 2016 par rapport au 31 décembre 2012 et devraient augmenter de 5 800 ETPT supplémentaires d'ici au 31 décembre 2017², de sorte à porter la création nette à 8 200 ETPT en cinq ans³.

L'année 2017, désormais déjà entamée, sera *a minima* marquée par les effets pleins des recrutements importants réalisés en 2016 et par les nouvelles entrées prévues par la loi de finances initiale.

¹ Les « équivalents temps plein (ETP) » sont les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail (ainsi, un agent à temps partiel, à 60 %, correspond à 0,6 ETP). Les « ETP travaillés (ETPT) » sont les ETP en année pleine, lorsque sont agrégés des agents avec des régimes de travail différents, en tenant compte de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent à temps partiel, à 80 %, présente la moitié de l'année, correspond à 0,4 ETPT). Un recrutement à temps plein le 31 août de l'année représente 1 ETP pour cet exercice budgétaire, mais seulement 0,3 ETPT en moyenne annualisée, mesurée au 31 décembre. Son effet plein se fera sentir l'année suivante (qui verra s'ajouter 0,7 ETPT).

² Les effectifs au 31 décembre 2017 seront marqués par (i) les effets des recrutements réalisés en 2016 (+ 4 100 ETP), (ii) les effets en année courante des recrutements qui seront réalisés courant 2017 (+ 1 600 ETPT selon les prévisions) et (iii) les corrections techniques et transferts prévus (+ 100 ETPT).

³ L'écart entre (i) les 8 200 ETPT entre les effectifs observés au 31 décembre 2012 et au 31 décembre 2017, et (ii) les 8 800 ETP créés par les schémas d'emplois de 2013 et 2017 s'expliquent par deux facteurs :

- d'une part, les effets de l'exécution 2012 sur les effectifs en 2013 (- 1 600 ETPT) et ceux de l'exécution 2017 sur les effectifs en 2018 (+ 700 ETPT) ;
- d'autre part, les corrections techniques prévues pour les années 2013 à 2017 (+ 2 200 ETPT) et celles intervenues en gestion sur la période 2013-2016 (- 500 ETPT).

Rapport

**Tableau 1 : Synthèse des créations de postes selon les outils de pilotage budgétaire
(données arrondies)**

	Police nationale (programme 176)			Gendarmerie nationale (programme 152)			Forces de sécurité (P176 et P152)		
	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017
Soldes nets cumulés des schémas d'emplois (en ETP)	+ 3 600	+ 2 000	+ 5 600	+ 2 900	+ 300	+ 3 200	+ 6 500	+ 2 300	+ 8 800
Évolution du plafond d'emplois autorisés* (en ETPT)	+ 3 400	+ 2 000	+ 5 400	+ 3 900	+ 400	+ 4 300	+ 7 300	+ 2 400	+ 9 700
Évolution des effectifs constatés* (en ETPT)	+ 1 700	+ 2 800**	+ 4 500	+ 700	+ 3 000**	+ 3 700	+ 2 400	+ 5 800**	+ 8 200

*Source : Mission. * L'évolution annuelle du plafond ou des effectifs de 2013 est mesurée par rapport à 2012. Ainsi, l'évolution sur les années « 2013-2016 » mesure en fait l'écart entre le plafond (ou les effectifs) au 31 décembre 2012 et celui (ceux) au 31 décembre 2016. ** L'évolution des effectifs entre 2016 et 2017 est une prévision de la mission.*

**Tableau 2 : Synthèse des créations de postes selon les outils de pilotage budgétaire
(données exactes)**

	Police nationale (programme 176)			Gendarmerie nationale (programme 152)			Forces de sécurité (P176 et P152)		
	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017
Soldes nets cumulés des schémas d'emplois* (en ETP)	+ 3 618	+ 2 031	+ 5 649	+ 2 933	+ 255	+ 3 188	+ 6 551	+ 2 286	+ 8 837
Évolution du plafond d'emplois autorisés** (en ETPT)	+ 3 387	+ 2 003	+ 5 390	+ 3 932	+ 402	+ 4 334	+ 7 319	+ 2 405	+ 9 724
Évolution des effectifs constatés** (en ETPT)	+ 1 699	+ 2 784***	+ 4 483	+ 738	+ 2 971***	+ 3 709	+ 2 437	+ 5 755***	+ 8 192

*Source : Mission. * Schémas d'emplois votés. ** L'évolution annuelle du plafond ou des effectifs de 2013 est mesurée par rapport à 2012. Ainsi, l'évolution sur les années « 2013-2016 » mesure en fait l'écart entre le plafond (ou les effectifs) au 31 décembre 2012 et celui (ceux) au 31 décembre 2016). *** L'évolution des effectifs entre 2016 et 2017 est une prévision de la mission.*

Au-delà de l'atteinte des objectifs de créations de postes, il apparaît **que leur réalisation a exigé une mobilisation exceptionnelle des acteurs concernés**, sachant qu'elle s'est inscrite dans un cadre de gestion budgétaire « classique », sans « sanctuarisation » des engagements gouvernementaux. En outre, les appareils de recrutement et de formation initiale de la police et de la gendarmerie ont dû démultiplier leurs capacités afin de faire face aux enjeux des schémas d'emplois.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. TOUTES LES MESURES ANNONCÉES ONT BIEN ÉTÉ MISES EN ŒUVRE JUSQU'EN 2016 ET LA LOI DE FINANCES POUR 2017 PERMET DE LES ACHEVER	2
1.1. L'analyse des éléments budgétaires disponibles permet de le confirmer	2
1.1.1. <i>La LOLF a mis en place trois instruments de gestion de l'emploi public, dont deux sont votés par le Parlement</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les schémas d'emplois des lois de finances initiales successives ont intégré les créations d'emplois annoncées et l'analyse des comptes rendus des lois de règlement démontre qu'elles ont bien été mises en œuvre</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les plafonds d'emplois ont été augmentés des créations d'emplois annoncées même si techniquement ce n'était pas nécessaire.....</i>	<i>6</i>
1.1.4. <i>Le titre 2 des programmes de la police et de la gendarmerie n'a pas été un obstacle aux recrutements supplémentaires.....</i>	<i>9</i>
1.2. L'analyse des sources qui renseignent les documents budgétaires a montré certaines limites.....	10
1.2.1. <i>Les données sur l'exécution budgétaire des effectifs sont issues de systèmes d'information que la mission n'a pas audités.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>La fiabilité des données relatives aux flux d'entrées (recrutements) n'apparaît pas problématique.....</i>	<i>11</i>
2. LES MESURES EXCEPTIONNELLES DES PLANS DE RENFORT ONT NÉCESSITÉ, EN GESTION, DES DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES ELLES AUSSI.....	11
2.1. La part faible que représentent les plans de renfort sur le T2 rend impossible une identification en gestion des mesures qui leur seraient propres.....	12
2.1.1. <i>En prévision comme en gestion, les recrutements sont affectés par bien d'autres éléments que les plans de renfort</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>En l'absence de « sanctuarisation » budgétaire des plans de renfort, le recours à des mesures exceptionnelles pour permettre leur exécution a été nécessaire.....</i>	<i>13</i>
2.2. Les systèmes de recrutement et de formation initiale ont dû être fortement reconfigurés pour accompagner les créations de postes	16
2.2.1. <i>La mise en œuvre des plans de renfort s'appuie à la fois sur des mutations « profilées » au sein des forces de sécurité et sur des recrutements issus des écoles.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Les appareils de recrutement et de formation de la police et de la gendarmerie ont donc été profondément mobilisés depuis 2015 et le seront encore en 2017.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>En dépit de problèmes de viviers, pour atteindre les objectifs quantitatifs qui leur étaient fixés, les deux forces ont privilégié le recrutement de personnels actifs de « voie publique ».....</i>	<i>19</i>
CONCLUSION.....	21

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 28 novembre 2016, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics ont commandé aux Inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA) une mission visant à établir de façon précise et documentée un constat sur l'évolution récente des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales.

Cette mission faisait suite aux remises en cause des données et de la documentation budgétaire, notamment lors des débats parlementaires sur les crédits de la mission « Sécurités » dans le cadre du projet de budget pour 2017.

Conformément à la commande, la mission s'est attachée à :

- ◆ **préciser le niveau des outils de pilotage des effectifs**, notamment des plafonds et schémas d'emplois, tant en prévision qu'en exécution, sur les exercices budgétaires de 2013 à 2016 (partie 1.1) ;
- ◆ **vérifier que ces niveaux intégraient les mesures d'augmentation** des effectifs, notamment liées aux plans de renfort annoncés en 2015 ;
- ◆ **donner une vision de l'évolution du potentiel des forces** en tenant compte du niveau des effectifs dans les écoles, particulièrement important fin 2016.

Elle a également porté une attention particulière à trois sujets :

- ◆ la **fiabilité des sources des données** (partie 1.2), en particulier d'exécution, issues des systèmes d'information des ressources humaines (SI-RH) des forces de sécurité ;
- ◆ la **mise en œuvre infra-annuelle** des créations de postes annoncées (partie 2.1), en sachant qu'aucune « sanctuarisation » des engagements gouvernementaux n'avait été décidée, et que les schémas d'emplois ont été réalisés dans un cadre de gestion « classique », au prix d'une mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs ;
- ◆ les **choix de gestion des ressources humaines** pour réaliser pleinement les schémas d'emplois (partie 2.2), qui ont consisté à adapter fortement les appareils de recrutement et de formation initiale et à s'appuyer sur certaines catégories d'emplois plutôt que d'autres.

Concernant le périmètre chronologique de la mission :

- ◆ compte tenu des effets durables des choix antérieurs sur le niveau des effectifs en 2013, la mission a estimé nécessaire d'analyser les **exercices antérieurs**. En particulier, pour mesurer les évolutions de plafonds et d'effectifs, la mission a pris comme référence le **31 décembre 2012** ;
- ◆ compte tenu de l'ampleur des plans de renfort décidés depuis la fin de l'année 2015 et de leur impact sur **l'année 2017**, les prévisions pour cette dernière sont présentées dans les analyses de la mission.

La mission a pu s'appuyer sur la coopération pleine et entière des directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale (DGPN-DGGN) ainsi que de la direction du budget. Ses travaux se sont essentiellement fondés sur les données publiques, inscrites dans les documents budgétaires, enrichis des analyses fournies par les praticiens. Pour mesurer la fiabilité des données tracées dans les SI-RH, elle a utilisé les travaux récents d'audit les concernant et s'est déplacée à Lille afin d'échanger directement avec des utilisateurs.

1. Toutes les mesures annoncées ont bien été mises en œuvre jusqu'en 2016 et la loi de finances pour 2017 permet de les achever

1.1. L'analyse des éléments budgétaires disponibles permet de le confirmer

1.1.1. La LOLF a mis en place trois instruments de gestion de l'emploi public, dont deux sont votés par le Parlement

Les effectifs peuvent être décomptés et analysés de différentes manières, selon les outils, les unités de mesure (cf. encadré 1), les périmètres et les années de référence budgétaires retenues.

Encadré 1 : Unités de décompte des effectifs

Plusieurs unités permettent de mesurer les emplois :

- la notion d'« **effectifs physiques** » recouvre le nombre d'agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année ;
- les « **équivalents temps plein (ETP)** » sont les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail (ainsi, un agent à temps partiel, à 60 %, correspond à 0,6 ETP). Ils ne tiennent pas compte en revanche des dates d'entrée et de sortie du programme ;
- les « **ETP travaillés (ETPT)** » sont les ETP en année pleine, lorsque sont agrégés des agents avec des régimes de travail différents, en tenant compte de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent à temps partiel, à 80 %, présente la moitié de l'année, correspond à 0,4 ETPT).

Les effets en ETPT du schéma d'emplois (présenté initialement en ETP) sont mesurés grâce à ses modalités de réalisation dans l'année, à savoir le détail mensuel des entrées et sorties des différentes catégories d'emploi. Ainsi, un recrutement à temps plein le 31 août de l'année N représente 1 ETP pour cet exercice budgétaire, mais seulement 0,3 ETPT d'« **effet en année courante** » (EAC). L'« **extension en année pleine** » (EAP) impliquera 0,7 ETPT supplémentaire pour l'exercice budgétaire N+1. Chaque année, les EAC et les EAP sont déterminés par le nombre d'entrées et de sorties, ainsi que par leurs « mois-moyens » (c'est-à-dire la moyenne des mois des entrées et des sorties).

Source : Mission.

Dans le cadre budgétaire de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), trois outils principaux permettent de piloter les effectifs et la masse salariale de l'État :

- ◆ mesure du stock, le **plafond d'emplois** est l'une des formes de l'autorisation parlementaire, qui fixe la limite des emplois autorisés, appréciée en moyenne annualisée, c'est-à-dire en ETP travaillés (ETPT). Il est déterminé sur la base du plafond autorisé l'année précédente, auquel s'ajoutent les effets du schéma d'emplois et les autres « mesures nouvelles » qui modifient le décompte du stock d'effectifs (corrections techniques, mesures de périmètre etc.⁴) ;
- ◆ compte tenu des difficultés techniques sur la mesure des « stocks de personnel », c'est la mesure des flux, plus simple à suivre qui s'est imposée comme outil opérationnel de pilotage des effectifs dans l'administration : le **schéma d'emplois** suit les flux d'entrées et de sorties des effectifs, exprimés en équivalents temps plein (ETP), détermine le solde net de créations de postes et calibre donc le volume des recrutements nouveaux.

⁴ Les « corrections techniques » sont des mesures d'ordre qui affinent le décompte des emplois sans impact sur les recrutements ni la masse salariale (par exemple, l'intégration des apprentis sous le plafond d'emplois). Les « mesures de périmètre » sont celles qui affectent la répartition des dépenses entre programmes (par exemple, un transfert du programme police vers le programme gendarmerie).

Rapport

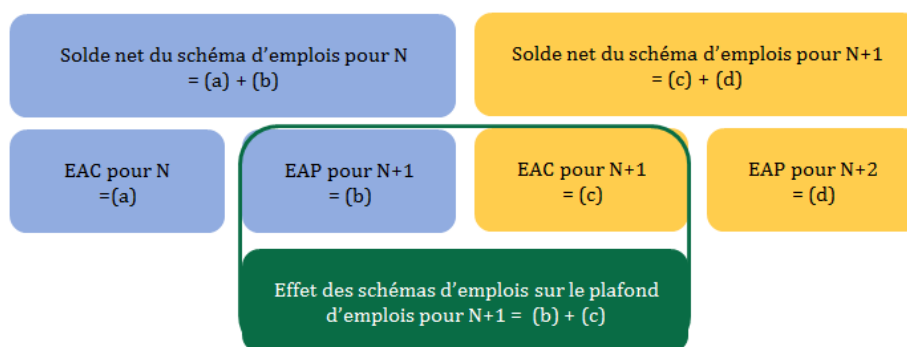
Il ne fait pas l'objet d'un vote parlementaire mais est présenté dans les documents budgétaires (projets et rapports annuels de performance (PAP-RAP)) ;

- ◆ la **masse salariale** (les crédits de personnel dits « de titre 2 ») est l'autorisation parlementaire la plus déterminante pour le pilotage des effectifs.

La construction de ces outils repose largement sur des **fondements identiques**, même s'ils s'écartent sur différents points et ne sont **pas parfaitement corrélés**. Parmi les différences dont les effets sont plus substantiels, la mission relève que :

- ◆ comme le schéma d'emplois est exprimé en ETP et le plafond d'emplois en ETPT, il faut convertir les ETP initiaux en ETPT pour modifier le plafond d'emplois des effets du schéma d'emplois ; le schéma d'emplois de l'année N a des effets en année courante (N) et l'année suivante (N+1), et le plafond d'emplois de l'année N est marqué par le schéma de l'année N mais également par celui de l'année N-1 (cf. graphique 1) ;
- ◆ si le plafond d'emploi n'est pas (ou plus), techniquement, un instrument de gouvernance de l'emploi public pour la direction du Budget et les gestionnaires des ministères, il reste présent dans les débats publics car c'est lui que vote le Parlement. Il est souvent présenté comme une « cible », un « objectif » ou même une « prévision » qu'il conviendrait de « réaliser », ce qu'il n'est pas (ou plus). En pratique, il y a habituellement un écart entre le plafond d'emplois (qui constitue une limite à ne pas dépasser même si les crédits de rémunération le permettaient) et les effectifs réalisés, ce qui facilite notamment une gestion sans à-coups.

Graphique 1 : Articulation entre schéma et plafond d'emplois



Source : Mission.

1.1.2. Les schémas d'emplois des lois de finances initiales successives ont intégré les créations d'emplois annoncées et l'analyse des comptes rendus des lois de règlement démontre qu'elles ont bien été mises en œuvre

La mission a acquis un premier niveau d'assurance sur la réalisation des annonces du Président de la République et du Premier ministre par l'analyse des schémas d'emplois, qui guident le pilotage des recrutements par l'administration tout au long de l'année.

D'une part, **les schémas d'emplois avaient été calibrés pour prendre en compte les annonces gouvernementales** (cf. tableau 3) :

- ◆ en tant que « secteur prioritaire », la programmation pluriannuelle annoncée des effectifs des forces de sécurité⁵ a été respectée et 1 800 ETP ont bien été inscrits dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie pour la période 2013-2016 ;

⁵ Cf. loi de programmation des finances publiques (LFPF) adoptée en décembre 2012 pour la période 2012-2017 et LFPF suivante, adoptée en décembre 2014 pour la période 2014-2019.

Rapport

- ◆ par exception en 2016, ces deux programmes budgétaires⁶ ont contribué à l'effort de réduction des effectifs en administration centrale du ministère de l'intérieur⁷ à hauteur de 213 ETP ;
- ◆ les trois plans de renfort décidés dans le courant de l'année 2015 prévoyaient la création de 5 000 ETP dès 2015 et 2016 (cf. encadré 2) :
 - le plan de lutte anti-terroriste (PLAT), annoncé en avril 2015, a conduit à une modification en gestion des schémas d'emplois de l'année 2015⁸ ;
 - le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et le pacte de sécurité (PDS) ont été ajoutés aux schémas d'emplois prévus dans le projet de loi de finances pour 2016 *via* des amendements⁹.

Tableau 3 : Schémas d'emplois votés pour la police et la gendarmerie (solde net en ETP)

Période	2013-2016			2017			Total 2013-2017		
	LPFP*	Plans de renfort	Total	LPFP*	Plans de renfort	Total	LPFP*	Plans de renfort	Total
Police	932	2 686	3 618	300	1 731	2 031	1 232	4 417	5 649
Gendarmerie	645	2 288	2 933	200	55	255	845	2 343	3 188
Total	1 577	4 974	6 551	500	1 786	2 286	2 077	6 760	8 837

Source : Mission d'après documents budgétaires (PAP-LFI et RAP 2015).

* Y compris contribution à l'effort de réduction du ministère de l'intérieur en 2016 (- 213 ETP).

Encadré 2 : Plans de renfort annoncés par le gouvernement

Plusieurs plans de renfort ont été annoncés par le gouvernement au cours de l'année 2015 :

- à la suite des attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher (janvier), le Premier ministre annonce que 2 680 emplois supplémentaires seront consacrés à la lutte contre le terrorisme au cours des trois prochaines années, dont 1 400 au ministère de l'Intérieur (PLAT) ;
- au cours de la discussion budgétaire à l'automne 2015, le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) prévoit la création de 900 ETP afin de couvrir les sujétions plus importantes liées à la sécurisation des frontières, à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et afin de préserver le volume des missions de lutte contre la délinquance ;
- après les attentats du 13 novembre 2015, le pacte de sécurité (PDS), annoncé le 16 novembre par le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, prévoit la création de 5 000 postes supplémentaires d'ici 2017 au sein de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur qui concourent à la sécurité des citoyens, dont 4 535 postes au profit de la mission « Sécurités ».

Tableau 4 : Effectifs prévus par les plans de renfort des forces de sécurité (en ETP)

	2015	2016	2017	Total
PLAT	500	445	421	1 366*
PLIC	-	900	0	900
PDS	-	3 129	1 365	4 535**
Total police et gendarmerie	500	4 474	1 786	6 760

(*) Auxquels s'ajoutent 38 emplois dans le programme 216 (« conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »).

(**) Auxquels s'ajoutent 41 démineurs dans le programme 161 (21 en 2016 et 20 en 2017).

Source : Mission.

⁶ Programme 176 « Police nationale » et programme 152 « Gendarmerie nationale ».

⁷ Hormis les « secteurs prioritaires » (enseignement, sécurité et justice), les ministères ont fait l'objet d'une maîtrise de leurs effectifs. Le schéma d'emplois du ministère de l'intérieur était d'ailleurs, hors police et gendarmerie, négatif sur l'ensemble de la période (à l'exception de l'année 2016).

⁸ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁹ Amendement AN n°II-228 du 28 octobre 2015 et amendement Sénat n°II-256 du 26 novembre 2015.

Rapport

Le total des créations d'emplois est donc de **6 551 ETP pour la période 2013-2016**, auxquels s'ajouteront 2 286 ETP de la loi de finances pour 2017, soit **8 837 sur cinq années**, entre les 31 décembre 2013 et 2017 (tableau 5).

Tableau 5 : Créations d'emplois dans les forces de sécurité (solde net en ETP)

	Période 2013-2016	2017	Total 2013-2017
Votées	6 551	2 286	8 837
Réalisées	6 541	2 296*	8 837*

*Source : Mission. * Hypothèse d'une réalisation exacte des schémas d'emplois pour 2017 (2 286) et d'un lissage des sur-/sous-exécution des années précédentes (+ 10).*

D'autre part, **l'analyse des RAP (et de l'exécution 2016 fournie par la DGPN et la DGGN à la mission) a permis à la mission de s'assurer que la quasi-intégralité des postes a bien été créée sur la période :**

- ◆ dans le programme de la police nationale (tableau 6), l'exécution cumulée respecte les prévisions sur la période examinée avec une sous-exécution de 22 ETP (3 596 ETP) grâce aux mesures de report d'une année sur l'autre des sous et sur-exécutions des schémas d'emplois (notamment de la sous-exécution de 2013)¹⁰ ;
- ◆ dans le programme de la gendarmerie nationale (tableau 7), les schémas d'emplois ont été réalisés comme prévus avec une sur-exécution de 12 ETP, générant un solde net de 2 945 ETP entre 2013 et 2016.

En 2017, si les schémas d'emplois prévus par la LFI (+ 2 286 ETP) sont strictement exécutés, avec une autorisation en gestion du rattrapage des 10 ETP non pourvus fin 2016, alors les 8 837 ETP prévus auront été effectivement réalisés.

Tableau 6 : Exécution des schémas d'emplois de la police nationale (solde net en ETP)

		2013	2014	2015	2016	Cumul 2013-2016	2017 (Prév.)
Solde net du schéma d'emplois autorisé en LFI	(a)	288	243	643*	2 444	3 618	2 031
Solde autorisé en gestion			726	547	2 438		-
Solde réalisé	(b)	-197	822	553	2 418	3 596	-
Niveau d'exécution du schéma d'emplois	(b - a)	-485	579	-90	-26	-22	-

Source : Mission d'après documents budgétaires (RAP) et données RPROG pour 2016.

** Et en décret d'avance pour 2015.*

Tableau 7 : Exécution des schémas d'emplois de la gendarmerie nationale (solde net en ETP)

		2013	2014	2015	2016	Cumul 2013-2016	2017 (Prév.)
Solde net du schéma d'emplois autorisé en LFI	(a)	192	162	262*	2 317	2 933	255
Solde réalisé	(b)	192	173	244	2 336	2 945	-
Niveau d'exécution du schéma d'emplois	(b - a)	0	11	-18	19	12	-

Source : Mission d'après documents budgétaires (RAP) et données RPROG pour 2016.

** Et en décret d'avance pour 2015.*

¹⁰ Selon les pratiques budgétaires usuelles rapportées à la mission, en cas de sous-exécution du schéma d'emploi, il n'y a pas de « rattrapage » pour la compenser l'année suivante (en revanche, les sur-exécutions le sont). Cependant, dans le cas de la police, compte tenu d'une année 2013 marquée par une sous-exécution importante (- 485 ETP) et des annonces politiques, le choix a été fait d'autoriser un rattrapage en 2014 : les « rattrapages en gestion » corrigent les schémas d'emplois autorisés en LF pour l'année N+1 (et sont mentionnés dans les RAP).

1.1.3. Les plafonds d'emplois ont été augmentés des créations d'emplois annoncées même si techniquement ce n'était pas nécessaire

Le deuxième niveau d'assurance dont dispose la mission sur la réalisation des annonces faites est lié à l'évolution des plafonds d'emplois, même si leurs implications pratiques sont plus limitées.

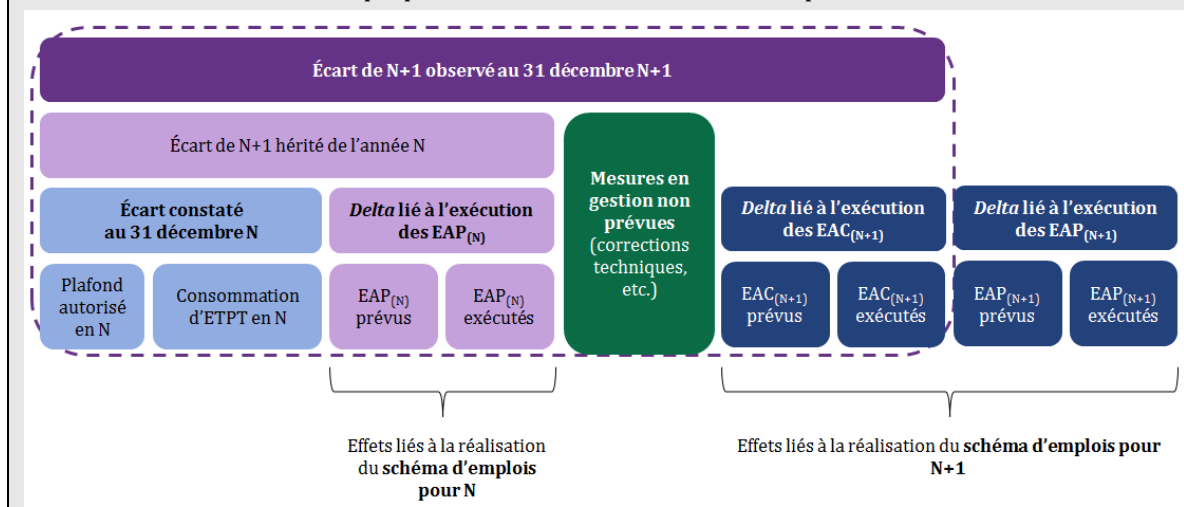
Avant même la mise en place des plans de renfort, un écart existait entre le plafond d'emplois voté et les effectifs réalisés (parfois également qualifiés de « plafond exécuté » ou de « niveau de consommation du plafond »). Pour son analyse sur la période 2013-2016, la mission a calculé un « écart de référence » hérité au 31 décembre 2012 (y compris extensions en année pleine du schéma d'emplois de 2012), qui s'élève à - 670 ETPT pour le programme 176 (police) et - 1 305 ETPT pour le programme 152 (gendarmerie).

Encadré 3 : Explication de l'écart entre les effectifs et le plafond d'emplois

Chaque année, l'écart entre le plafond autorisé et les effectifs observés résulte :

- d'une part, d'un effet « conjoncturel », attaché aux modalités d'exécution des schémas d'emplois, dû au décalage lié aux mois-moyens des entrées et des sorties (par rapport aux prévisions) qui se résorbe l'année suivante (lorsque le solde du schéma d'emplois est réalisé, le solde de X ETP créés dans l'exercice équivaut à un effet en année courante (EAC) de Y ETPT et des extensions en année pleine (EAP) représentant [X-Y] ETPT) ;
- d'autre part, d'un effet « structurel », lorsque les sous ou sur-exécutions d'une année ne sont pas compensées les années suivantes (et lorsque des mesures en gestion – non prévues par le plafond d'emplois – modifient les consommations d'ETPT).

De sorte que, comme l'illustre le graphique ci-dessous, il est possible de distinguer l'écart lié aux exercices antérieurs et l'écart propre à la réalisation du schéma d'emplois de l'exercice concerné.



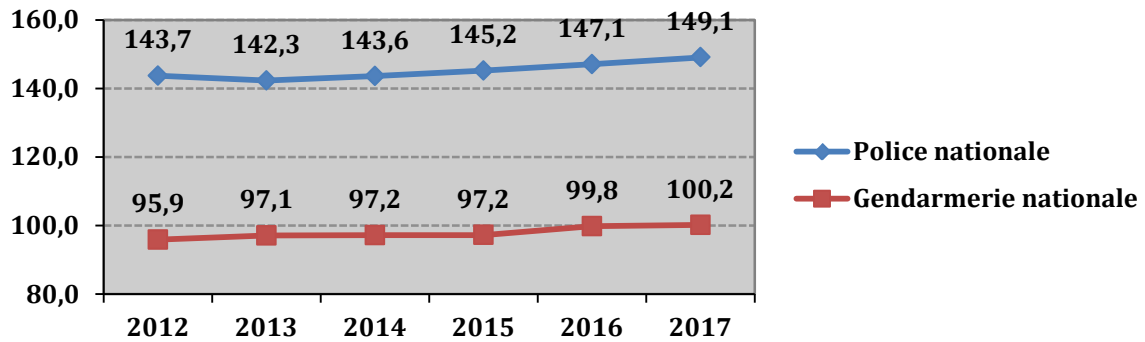
Source : Mission.

Malgré cet écart préexistant, les plafonds d'emplois ont systématiquement été relevés à hauteur des créations d'emplois annoncées¹¹, en fonction des effets des schémas d'emplois exprimés en ETPT (cf. encadré 1 et graphique 1 *supra*) et des mesures nouvelles (corrections techniques, mesures de périmètre, etc.). Les plafonds autorisés en LFI pour les forces de sécurité sont ainsi passés de 239,5 milliers au 31 décembre 2012 à 246,9 milliers au 31 décembre 2016, soit une hausse 7 319 ETPT en quatre ans (graphique 2). Cette hausse sera portée à 9 724 ETPT en tenant compte de la loi de finances pour 2017.

¹¹ Le PLAT, décidé courant 2015, ne pouvait plus avoir de conséquences sur le plafond d'emplois pour 2015 (sauf à voter une loi de finances rectificative). Il a donc été traité « sous plafond », c'est-à-dire sans modification des

Rapport

Graphique 2 : Plafonds d'emplois autorisés pour la police et la gendarmerie (milliers d'ETPT)

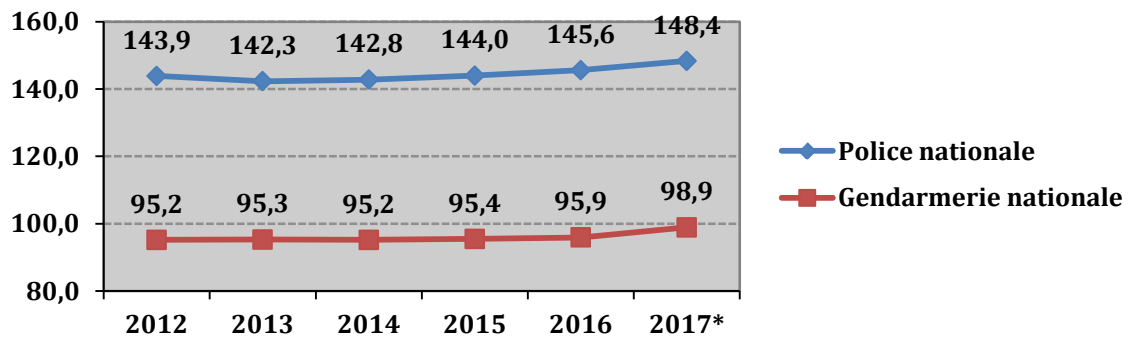


Source : Mission d'après documents budgétaires (PAP).

Les effectifs¹² ont bien augmenté à due concurrence de la réalité des recrutements (graphique 3) :

- ♦ en quatre ans, entre les 31 décembre 2012 et 2016, les effectifs des forces de sécurité ont augmenté de 2 437 ETPT¹³ ;
- ♦ dans l'année 2017 à venir, si les schémas d'emplois sont exécutés comme prévu, la mission estime que les effectifs devraient encore augmenter de 5 755 ETPT, de sorte à porter la hausse des effectifs à 8 192 ETPT en cinq ans, et à atteindre 247,2 milliers d'ETPT. L'ensemble des effets des schémas d'emplois pour 2017 ne sera visible dans les effectifs consommés du plafond d'emplois que courant 2018, avec la prise en compte des extensions en année pleine des recrutements réalisés en 2017 (+ 710 ETPT prévus¹⁴).

Graphique 3 : Effectifs de la police et de la gendarmerie (milliers d'ETPT)



Source : Mission d'après documents budgétaires (RAP 2012-2015), données RPROG (2016) et estimations mission (2017). * Hypothèse d'une réalisation parfaite des schémas d'emplois prévus en LFI (en solde net comme en mois-moyens) et d'un lissage des sur- et sous-exécutions de l'année précédente.

plafonds autorisés pour l'exercice 2015, et a été ensuite pleinement intégré dans le PLF 2016 (sous forme d'une « correction technique »).

¹² Les données relatives aux effectifs constatés dans les forces de sécurité sont inscrites dans les RAP et, pour l'exercice 2016, ont été transmises à la mission par les responsables de programme (RPROG). Elles mesurent la consommation en moyenne annualisée, c'est-à-dire des ETPT, sur l'exercice budgétaire, tel qu'elle apparaît au 31 décembre de l'année sur le périmètre du programme.

¹³ Cette évolution doit être comparée aux soldes cumulés des schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie sur la période, qui s'établit à 6 551 ETP (autorisation en LFI et décrets d'avances), dont 4 761 pour la seule année 2016. Compte tenu de leur répartition tout au long de l'année (et leur nombre important au deuxième semestre 2016), leurs effets pleins en ETPT n'apparaissent toutefois pas au 31 décembre 2016. Les effets en année courante des recrutements réalisés en 2016 ne représentent pour cette année que 665 ETPT.

¹⁴ Selon les calculs de la mission d'après les PAP 2017, + 811 ETPT dans la police et - 101 dans la gendarmerie.

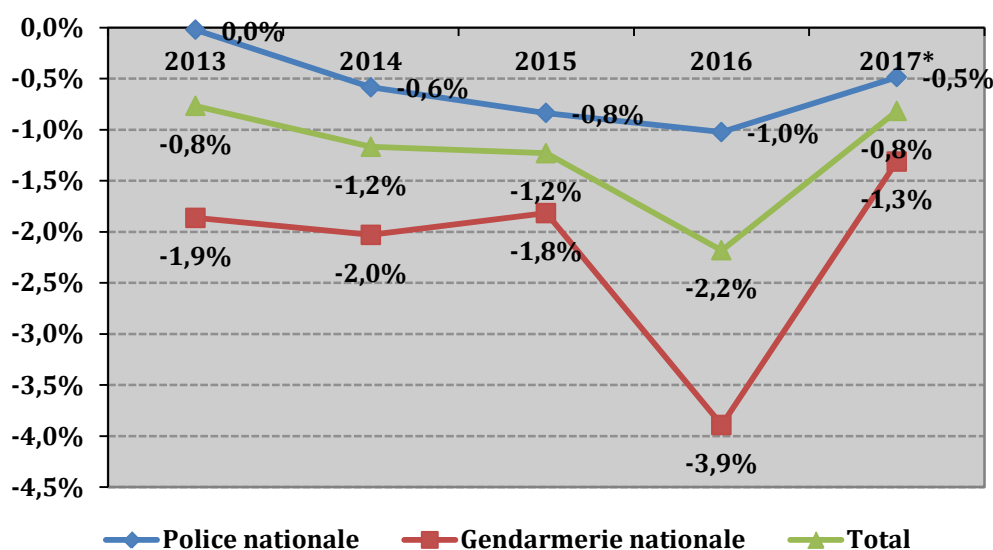
Rapport

L'écart qui s'accroît techniquement entre le plafond d'emplois et son utilisation conforme au schéma d'emplois entretient le doute sur la réalité des recrutements.

À ne regarder que l'évolution de cet écart entre 2013 et 2016 (graphique 4), une « dégradation » semble apparaître (un accroissement de l'écart, qui passe de - 0,8 % des plafonds cumulés au 31 décembre 2013 à - 2,2 % fin 2016).

Pourtant, les travaux de la mission révèlent que l'essentiel de cet écart est lié aux modalités de réalisation des schémas d'emplois (écart conjoncturel qui se compense d'une année sur l'autre, comme l'explique l'encadré 3) et qu'**en 2017, il devrait se résorber pour retrouver un niveau comparable à celui de début de période (- 0,8 %)**. Ainsi, l'écart observé pourrait atteindre - 724 ETPT au 31 décembre 2017 pour la police nationale (dont - 670 liés à l' « écart de référence » hérité des exercices antérieurs à 2013) et - 1 315 ETPT pour la gendarmerie nationale (dont - 1 305 hérités des schémas d'emploi antérieurs à 2013¹⁵).

Graphique 4 : Écart entre les effectifs et les plafonds d'emplois autorisés des forces de sécurité



Source : Mission d'après documents budgétaires (PAP 2013-2017 et RAP 2012-2015), données RPROG (exécution 2016) et estimations mission (prévision d'exécution 2017).

* Hypothèse d'une réalisation parfaite des schémas d'emplois prévus en LFI (en solde net comme en mois-moyens) et d'un lissage des sur- et sous-exécutions de l'année précédente.

Un certain écart « frictionnel » entre effectifs et plafonds d'emplois est cependant utile afin d'absorber les décalages conjoncturels liés à l'exécution des schémas d'emplois. En revanche, lorsqu'il devient excessif, cet écart devrait avoir vocation à être ajusté de manière à rendre l'approbation par le Parlement la plus exacte possible.

¹⁵ Le mode de calcul spécifique à la direction générale de la gendarmerie nationale (jusqu'à son abandon en 2017) contribue à l'augmentation mécanique de l'écart conjoncturel entre le plafond d'emplois et sa consommation et a facilité cette interprétation erronée. Cette convention faisait l'hypothèse d'une équivalence entre les ETP des schémas d'emplois et les ETPT des plafonds, c'est-à-dire d'un ensemble de sorties et de départs intervenant au 1^{er} janvier, conduisant à relever chaque année le plafond du solde net du schéma d'emplois. Elle a donné naissance au sein même de la gendarmerie nationale à l'expression « trou à l'emploi » pour qualifier l'écart entre les effectifs constatés et le plafond d'emplois (exprimés en ETPT). Cet écart se retrouve entre le « tableau des effectifs autorisés » (TAE) et celui des effectifs réalisés (TER), outils de pilotage des ressources humaines de la gendarmerie nationale, qui répartissent les emplois autorisés/réalisés (exprimés en ETP) sur le territoire.

1.1.4. Le titre 2 des programmes de la police et de la gendarmerie n'a pas été un obstacle aux recrutements supplémentaires

Enfin, le troisième niveau d'assurance de la mission sur la réalisation des annonces du gouvernement repose sur la disponibilité des crédits de personnel (« T2 »), car il est celui qui détermine généralement la politique de recrutement et de gestion des personnels dans le secteur public.

En pratique, **la variation des effectifs n'a qu'un effet marginal sur l'évolution de la masse salariale** (moins de 2 % de la masse salariale hors compte d'affectation spéciale (CAS) - cf. tableau 8), ce qui complique l'identification des crédits liés aux plans de renfort.

Tableau 8 : Impact des schémas d'emplois dans la croissance de la masse salariale hors CAS

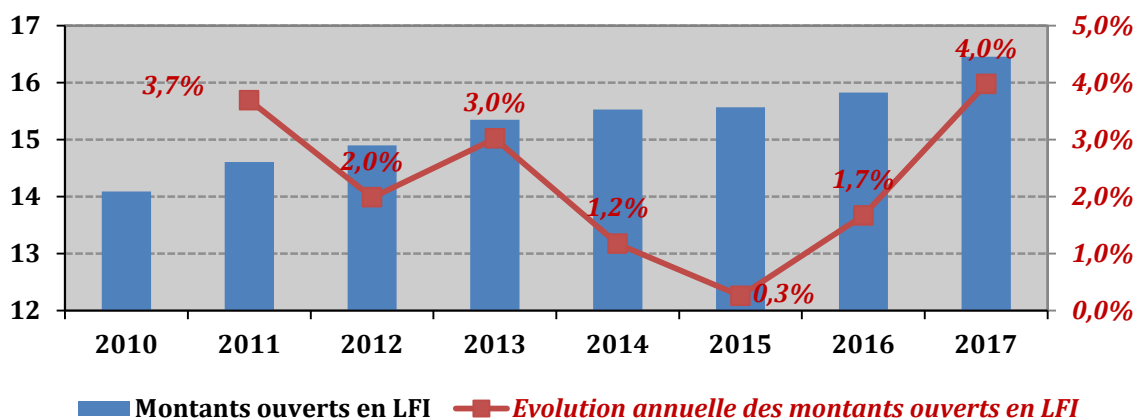
Montants en M€		2013	2014	2015	2016*	2017
Masse salariale prévue pour N		9 433,2	9 544,4	9 546,8	9 746,8	10 093,6
Dont : impact prévu des schémas d'emplois	En valeur	-40,2 ¹⁶	25,6	21,1	167,1	137,0
	En proportion	-0,4 %	0,3 %	0,2 %	1,7 %	1,7 %

Source : Mission d'après PAP 2013-2017. * y compris amendements liés au PLIC et au PDS (ajoutés par la mission sur la base des amendements votés et des données inscrites dans le PAP).

La masse salariale n'apparaît pas avoir été un obstacle à la réalisation des engagements pris, d'autant que :

- ◆ les crédits ouverts en LFI ont constamment augmenté sur la période examinée, passant de 15,3 Mds€ en 2013 à 15,8 Mds€ en 2016 (cf. graphique 5) ;
- ◆ certains plans de renfort (ou certaines de leurs phases) ont été accompagnés d'autorisations spécifiques :
 - le lancement de la première phase du PLAT au printemps 2015 a bénéficié de moyens complémentaires par décret d'avance ;
 - le PLIC et la première année du PDS ont été financés par des moyens inscrits par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2016 à l'automne 2015.

Graphique 5 : Évolution des crédits de personnel ouverts en LFI pour les forces de sécurité (en Mds€)



Source : Mission d'après RAP pour plafonds 2010-2015 ; DPGCEP pour 2016 ; PAP pour 2017.

¹⁶ Dont : - 44,6 M€ liés aux extensions en année pleine du schéma d'emplois exécuté en 2012.

1.2. L'analyse des sources qui renseignent les documents budgétaires a montré certaines limites

Au-delà de la vérification des nombres affichés au titre des créations de postes dans les documents budgétaires, la mission s'est intéressée aux instruments qui mesurent dans les systèmes de gestion les effectifs pour vérifier si le décompte des recrutements reflète la réalité.

1.2.1. Les données sur l'exécution budgétaire des effectifs sont issues de systèmes d'information que la mission n'a pas audités

Les données sur les effectifs qui sont inscrites dans les rapports annuels de performance (RAP) **sont issues, pour la police et la gendarmerie, de leurs systèmes d'information de ressources humaines (SI-RH)**¹⁷ : « Dialogue » pour la police et « Agorh@ » pour la gendarmerie (présentés dans l'encadré 4).

Encadré 4 : Présentation des SI-RH de la police et de la gendarmerie

- **Dialogue** est depuis 2009 la base applicative unique de gestion des ressources humaines de la police nationale ; il est également utilisé pour les autres personnels civils du ministère de l'intérieur. Il est composé de deux modules fonctionnels principaux, l'un de gestion administrative (suivi du dossier de l'agent) et l'autre de paie (pré-liquidation). L'outil est utilisé par les services centraux (bureaux de gestion de la DRCPN) et déconcentrés (SGAMI notamment), qui assurent la saisie des actes qui concernent les agents. Il est complété, au niveau central, d'un infocentre qui permet de restituer des informations issues du SI-RH à des fins de statistique et de pilotage. Par ailleurs, il est également en pratique fréquemment complété par des « bases annexes » (sous format excel) propres aux bureaux de gestion, aux services déconcentrés et au sein des SGAMI, qui ne sont pas interfacées avec le SI-RH ;
- **Agorh@** est depuis 2007 un progiciel de gestion intégré utilisé par la gendarmerie nationale. Il comprend les applications de service, métier, logistique et finance de la gendarmerie, à l'exception des applications de traitement de la solde. Il permet de suivre administrativement les différentes catégories de personnel (de leur entrée à leur sortie), d'obtenir des organigrammes fonctionnels et des tableaux d'effectifs. Il porte également le référentiel budgétaire du programme 152.

Source : Mission.

En dépit de progrès réels et constants, **les SI-RH sur lesquels reposent la comptabilisation des agents ne garantissent toutefois pas l'exactitude absolue du nombre d'agents présents au 31 décembre de chaque année.** Dans les délais dont elle disposait, la mission ne pouvait aller plus loin dans ses analyses pour auditer les données sur les effectifs.

Elle a pu en revanche s'appuyer, pour ce qui est de la police nationale, sur les travaux d'audit interne menés par l'IGA¹⁸ qui considèrent que :

- ◆ sur l'échantillon examiné, la conformité entre le dossier administratif et les données du SI-RH est d'au moins 95 % pour les fonctionnaires ;
- ◆ une progression continue du niveau de conformité globale apparaît manifestement en fonction inverse de l'ancienneté des agents (autrement dit, les dossiers liés aux recrutements les plus récents sont mieux retracés dans le SI-RH) ;
- ◆ à défaut d'avoir des données complètes sur les sorties du programme 176 (date de départ en retraite, en détachement, etc.), le SI-RH apparaît complet sur les entrées.

¹⁷ Il n'y a pas d'obligation pour les RPROG d'utiliser les données issues de Chorus concernant le suivi des effectifs.

¹⁸ Rapport d'audit interne de l'IGA, réalisé avec le concours de l'IGPN, sur la fiabilité du système d'information des ressources humaines « Dialogue », août 2016.

Elle n'a pas pu davantage s'appuyer sur les données issues de la paie des agents et retracées dans le système d'information interministériel « Chorus » : les données issues des SI-RH utilisées par les responsables de programmes pour suivre l'exécution sont en effet des données de gestion administrative, qui diffèrent de celles de la paie¹⁹. Ces différences sont d'ailleurs à l'origine d'écart persistants (et pour l'instant, seule une partie est expliquée à ce jour)²⁰.

1.2.2. La fiabilité des données relatives aux flux d'entrées (recrutements) n'apparaît pas problématique

Pour autant, la mission a acquis la conviction que les données sur les flux (et en particulier, les données retraçant les recrutements liés aux plans de renfort) sont fiables ou, tout du moins, que leur degré d'incertitude n'est pas de nature à remettre en cause le niveau des recrutements réalisés.

Concernant les données issues de Dialogue sur le programme de la police, des travaux de fiabilisation sont réalisés au niveau central depuis plusieurs années sur les flux consolidés d'entrées et de sorties²¹.

Concernant celles issues d'Agorh@ sur le programme de la gendarmerie, celle-ci affirme qu'elle assure une gestion centralisée de l'outil et la standardisation des processus de saisie.

2. Les mesures exceptionnelles des plans de renfort ont nécessité, en gestion, des dispositions exceptionnelles elles aussi

Pour réaliser les objectifs quantitatifs fixés par les schémas d'emplois, particulièrement élevés depuis 2015 compte tenu des plans de renfort, l'administration a été obligée d'adopter des mesures exceptionnelles :

- ◆ en matière budgétaire, faute de pouvoir « sanctuariser » les crédits liés aux plans de renfort (sous-partie 2.1) ;
- ◆ en matière de gestion des ressources humaines, en massifiant les recrutements et en adaptant les formations (sous-partie 2.2).

¹⁹ Dans le module de gestion administrative, le fait générateur est celui de l'acte juridique ; dans celui de la paie, il est lié à la rémunération. Parmi les exemples de décalages, on peut citer ceux entre l'entrée effective dans un corps et la prise en charge en paie des primo-entrants, ou encore le différentiel qui peut apparaître entre la quotité effective (temps de présence) et la quotité payée (rémunération) pour des temps partiels thérapeutiques ou demi-traitements maladie.

²⁰ Lorsque les données d'exécution issues des SI-RH des RPROG sont comparées à celles issues de Chorus, des écarts apparaissent :

- pour la gendarmerie, d'en moyenne environ 300 ETPT/an, soit 0,3 % de ses effectifs ;
- pour la police, près de 3 000 ETPT/an, soit 2,0 % des effectifs du programme 176.

Par construction, le SI chargé de la paie peut être alimenté avec un décalage dans le temps par rapport au SI-RH.

²¹ Désormais, selon les interlocuteurs de la mission au sein de la DRCPN, une consolidation et une fiabilisation des flux d'effectifs sont effectuées chaque mois afin de vérifier que les effectifs décomptés relèvent bel et bien du programme 176 et de suivre les mouvements internes au programme. Ainsi, l'administration centrale extrait des données consolidées sur le flux à partir de l'infocentre de Dialogue et les compare aux flux nominatifs d'entrées et de sorties envoyés par les bureaux de gestion ; les écarts éventuels sont identifiés, expliqués et, le cas échéant, corrigés.

2.1. La part faible que représentent les plans de renfort sur le T2 rend impossible une identification en gestion des mesures qui leur seraient propres

La principale difficulté de gestion tient à la disproportion entre le volume total du T2 de l'ordre de 10 Mds€ hors CAS et le coût des mesures en gestion des recrutements, d'autant plus faible l'année de leur réalisation que ces recrutements ont lieu plus tard dans l'année.

2.1.1. En prévision comme en gestion, les recrutements sont affectés par bien d'autres éléments que les plans de renfort

La saturation des schémas d'emplois est, dans la pratique, soumise à :

- ◆ la **délicate prévisibilité des départs**, auxquels les recrutements doivent s'adapter afin de réaliser le « solde net » autorisé²² ;
- ◆ la **capacité d'accueil en formation initiale** de la police et de la gendarmerie (cf. *infra* sur ce sujet) ;
- ◆ la **disponibilité des crédits de personnel**, dont le calcul prévisionnel pour le financement des schémas d'emplois est fondé sur des catégories d'emplois et des dates de sorties/entrées prévues²³, qui peuvent être modifiées en fonction des départs et recrutements effectifs.

Le cadre budgétaire (présenté succinctement dans l'encadré 5) prévoit l'anticipation et le suivi du schéma d'emplois tout au long de l'année :

- ◆ en amont, le schéma d'emplois fait l'objet d'une présentation infra-annuelle par le responsable de programme (RPROG) dans le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) ;
- ◆ tout au long de l'exécution, il est précisément actualisé dans des comptes rendus de gestion (CRG) qui permettent de suivre les progrès et les difficultés éventuelles.

Les créations d'emplois des plans de renfort ont été inscrites dans les schémas d'emplois et dans les documents de gestion infra-annuelle sans identification particulière et, *a fortiori*, sans gestion dérogatoire.

²² Malgré des travaux pour améliorer l'anticipation des sorties du programme, les responsables de programme font régulièrement face à la hausse / baisse imprévue des départs en retraite en cours d'année par rapport à leurs prévisions. Ainsi, sur la période 2013-2015, le nombre de départs en retraite réalisés était inférieur aux prévisions d'en moyenne 9 % dans la police, et supérieur aux prévisions d'en moyenne 20 % dans la gendarmerie (source : PAP-RAP 2013-2015). Face à de tels mouvements imprévus, les recrutements doivent être adaptés, à la hausse ou à la baisse, de sorte à atteindre l'objectif de solde net du schéma d'emplois (lorsque les sorties interviennent en fin d'année, cette compensation est plus difficile).

²³ Sans compter que, comme indiqué ci-dessus, l'évolution de la masse salariale est elle-même déterminée par de nombreux autres facteurs et que les effets des schémas d'emplois sont marginaux (cf. tableau 7 *supra*).

Encadré 5 : Documents de gestion budgétaire relatifs aux effectifs et crédits de personnel

Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) présente pour chaque programme, conformément à l'article 68 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), une prévision infra-annuelle des différents outils de suivi des effectifs et de la masse salariale. Au sein du ministère de l'intérieur, les responsables de programme (RPROG) de la police et de la gendarmerie établissent chacun un DPGEC²⁴.

Chaque année, en application de l'article 92 du décret GBCP, il est visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui accorde son visa sous réserve du respect des plafonds (d'emplois et de crédits) et de la compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs prévue par le schéma d'emplois.

Le DPGEC est le support de la discussion budgétaire infra-annuelle avec le ministère du budget :

- le DPGEC doit être établi et transmis au plus tard au 15 février (le visa du CBCM doit être délivré dans un délai de quinze jours à compter de la réception du document et selon l'article 92, le visa du CBCM « est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement ») ;
- il est ensuite actualisé et suivi, via des comptes rendus de gestion (CRG), le premier avant l'été (CRG1) et le deuxième au début de l'automne (CRG2). Dans ce cadre, l'exécution est comparée à la prévision et les risques éventuels de dérapage budgétaire sont identifiés. À partir du mois d'octobre, un suivi renforcé est assuré par le CBCM, auquel est transmise une prévision mensuelle d'exécution des crédits de personnel. En cas d'insoutenabilité des dépenses de personnel ou de non-respect du plafond d'emplois, le CBCM peut demander une actualisation des prévisions et une présentation des mesures correctrices envisagées.

Source : Mission.

2.1.2. En l'absence de « sanctuarisation » budgétaire des plans de renfort, le recours à des mesures exceptionnelles pour permettre leur exécution a été nécessaire

Plusieurs mesures « exceptionnelles » sont intervenues en cours de gestion afin d'assurer la mise en œuvre des créations d'emplois annoncées.

Premièrement, **des ressources budgétaires complémentaires ont été accordées par rapport aux crédits de personnel prévus en PLF** compte tenu des dates des annonces des plans de renfort. Pour financer les recrutements des plans de renfort prévus à partir de 2015, des ressources supplémentaires ont été attribuées aux programmes :

- ♦ par le décret d'avance du 9 avril 2015 au titre de la première année du PLAT (5,8 M€ supplémentaires pour les recrutements dans la police et 2,9 M€ pour ceux de la gendarmerie) ;
- ♦ par des amendements au PLF 2016, du 28 octobre 2015 pour le PLIC (16 M€ pour la police et 12,7 M€ pour la gendarmerie) et du 26 novembre pour la première année du PDS (51,5 M€ pour la police et 67,1 M€ pour la gendarmerie).

²⁴ Et ce même s'il y a en principe un DPGEC par ministère, établi par le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) en lien avec les RPROG (arrêté du 16 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères de l'intérieur et des outre-mer pris en application de l'article 105 du décret GBCP).

Rapport

Deuxièmement, **la gestion budgétaire annuelle et infra-annuelle des schémas d'emplois et de recrutements a dû être largement adaptée :**

- ◆ **contrairement aux pratiques budgétaires habituelles rapportées à la mission²⁵**, la police nationale a été autorisée à rattraper en 2014 en gestion la forte sous-exécution observée en 2013 (- 485 ETP), rehaussant le schéma d'emplois prévu (de 243 ETP autorisés par la LFI 2014 à 726 ETP autorisés en gestion) ;
- ◆ dans les faits, **le respect du plafond d'emplois s'est accompagné généralement d'un dégel de la réserve de précaution des crédits du T2**. La mission part d'un double constat :
 - d'une part, la police et la gendarmerie n'ont pas été exonérées de la réserve de précaution (comme tous les autres programmes, elles se sont vu appliquer en début de gestion un gel à hauteur de 0,5 % des crédits de personnel²⁶) ;
 - d'autre part, les éléments de gestion infra-annuels et l'exécution intégrale des schémas d'emplois ont presque systématiquement abouti au dégel de la réserve de précaution en fin d'exercice pour compléter les crédits disponibles²⁷ (sans qu'il soit possible de faire de lien direct entre le dégel de la réserve et les créations d'emplois), de sorte que sur la période examinée par la mission (tableau 9) :
 - celle de la police a été dégelée en 2015 (de 93 % de son montant) et 2016 (100 %), voire complétée par des ouvertures de crédits²⁸ ;
 - celle de la gendarmerie a été dégelée chaque année (en moyenne 87 % de son montant).

²⁵ Habituellement, en cas de « sous-exécution » du schéma d'emploi, il n'y a pas de « rattrapage » pour la compenser l'année suivante (en revanche, les « sur-exécutions » le sont). Le rattrapage en gestion autorisé en 2014 a été mentionné dans les RAP 2013 (pour annoncer qu'il était prévu dans le DPGECP) et 2014 (pour indiquer qu'il avait été achevé en juin 2014). Le seul document formalisant cet arbitrage fourni à la mission est un courrier du directeur des ressources et des compétences de la police nationale adressé au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, en date du 15 avril 2014, qui fait mention d'une décision en ce sens du Premier ministre.

²⁶ En début de gestion, la « réserve de précaution » est constituée par application d'un taux aux crédits votés en LFI, avec un taux différencié sur les crédits de titre 2 (au moins 0,5 % selon la LPFP 2014-2019) et les autres titres des programmes du budget général (avec un taux défini par circulaire de la direction du budget, d'au moins 6 %). Elle minore donc d'autant le plafond de masse salariale autorisé en LFI. Selon la LPFP 2014-2019, cette « mesure de prudence prévue par la LOLF » contribue au respect du budget triennal et doit permettre de « faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépenses qu'en recettes (par l'annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). »

²⁷ Le dégel de la réserve de précaution n'empêche toutefois pas l'annulation de crédits en fin de gestion, comme ce fut le cas en 2015 (la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a conduit, sur le titre 2, à l'annulation de 11,0 M€ de la police et 8,8 M€ de la gendarmerie).

²⁸ Ce fut le cas pour 11,5 M€ ouverts par décret d'avance du 2 décembre 2016 au profit de la police nationale.

Rapport

Tableau 9 : Réserve de précaution sur les crédits de titre 2 hors compte d'affectation spéciale (CAS) de la police et de la gendarmerie

Montants en M€		2013	2014	2015	2016
Réserve de précaution en début de gestion (a)	Police	28,75	29,17	29,15	29,58
	Gendarmerie	18,42	18,52	18,58	18,84
Tamponné de dégel ²⁹ de la réserve de précaution en fin de gestion (b)	Police	0,00	0,00	27,14	29,58
	Gendarmerie	18,42	15,64	13,76	16,72
Part de la réserve de précaution dégelée en fin de gestion (b/a)	Police	0 %	0 %	93 %	100 %
	Gendarmerie	100 %	84 %	74 %	89 %

Source : Mission d'après données direction du budget.

Dans ces conditions, la validation des actes de recrutement de la gendarmerie et surtout de la police a impliqué une **mobilisation de l'ensemble de la chaîne des acteurs budgétaires**, jusqu'au plus haut niveau :

- ◆ malgré ses refus de visa des DPGECP (graphique 6), le CBCM a longtemps accepté de valider les actes de recrutement de policiers et de gendarmes, alors que la lettre du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) aurait pu le conduire à les refuser³⁰ ;
- ◆ dans le courant de l'année 2016, à la suite du refus du CBCM de viser certains actes de recrutement, le ministre en charge du budget a signé pas moins de quatre courriers pour les autoriser³¹.

Graphique 6 : Visas du CBCM sur les DPGECP de la police et de la gendarmerie

	2013 (*)	2014	2015	2016
Programme 176 (police)	Visa	Refus de visa (dépassement prévisionnel du schéma d'emplois autorisé en LFI (**))	Refus de visa (programmation des dépenses de T2 excédant les crédits disponibles hors CAS)	Refus de visa (programmation des dépenses de T2 excédant les crédits disponibles hors CAS)
Programme 152 (gendarmerie)	Visa avec réserve	Refus de visa (programmation des dépenses de T2 excédant les crédits disponibles hors CAS)	Refus de visa (programmation des dépenses de T2 excédant les crédits disponibles hors CAS)	Visa

Source : Mission d'après courriers du CBCM sur les DPGECP 2013-2016 de la police et de la gendarmerie.

(*) Année 2013 consacrée à la mise en œuvre du DPGECP conformément au décret GBCP adopté fin 2012.

(**) Dépassement lié au rattrapage de la sous-exécution de 2013 indiqué dans le DPG 2014.

Pour autant, au global, il apparaît à la mission qu'il y a eu **suffisamment de crédits de personnel pour financer les recrutements supplémentaires annoncés** par le Président de la République et par le gouvernement.

²⁹ Selon la définition donnée par le glossaire de la direction du Budget lié au recueil des règles de comptabilité budgétaire (8 février 2015), « un tamponné de dégel signé par le ministre chargé du budget (ou son directeur de cabinet) autorise la libération des crédits par le [CBCM] dans le système d'information financière de l'État. »

³⁰ Cf. article 92 du décret GBCP.

³¹ Le ministre du budget a choisi d'autoriser le responsable du programme police à passer outre le refus de visa du CBCM, conformément au quatrième alinéa de l'article 103 du décret GBCP, et le CBCM à viser « les actes individuels ainsi que toute dépense du titre 2 à enjeu budgétaire modéré émis ou à émettre depuis [le] refus de visa du 26 juillet », sachant que « les actes de gestion les plus significatifs, notamment les recrutements sur concours, seront soumis à l'approbation expresse de la direction du budget ». Par suite, conformément au cinquième alinéa de l'article 92 du décret GBCP, plusieurs décisions ministérielles supplémentaires ont autorisé le CBCM à valider le recrutement (notes du ministre du budget des 18 août, 16 septembre et 8 novembre 2016).

2.2. Les systèmes de recrutement et de formation initiale ont dû être fortement reconfigurés pour accompagner les créations de postes

Les créations de postes ont impliqué une mobilisation particulière des services affectés à la gestion des ressources humaines au sein de la police et de la gendarmerie.

La mission a analysé la question sous un double aspect :

- ◆ compte tenu de l'urgence et de la spécialisation souvent requise, la mise en œuvre des plans de renfort s'est traduite d'un côté par des mobilités de fonctionnaires ou de militaires déjà en place, et de l'autre par des recrutements supplémentaires ;
- ◆ les recrutements supplémentaires ont eu comme objectif, pour les uns, de remplacer les agents expérimentés qui avaient immédiatement fait l'objet de mutations, et pour les autres, de constituer certains renforts attendus par les plans.

2.2.1. La mise en œuvre des plans de renfort s'appuie à la fois sur des mutations « profilées » au sein des forces de sécurité et sur des recrutements issus des écoles

Les plans de renfort (PLAT, PLIC, PDS) ont prioritairement bénéficié aux services spécialisés (renseignement, police judiciaire, immigration).

Ainsi, dans la police nationale, les principales directions renforcées par les 4 417 ETP liés aux plans de renfort entre 2015 et 2017 en ont bénéficié en proportion de leur participation aux missions visées :

- ◆ près de 1 000 ETP ont été créés dans les services de renseignement, notamment au sein de la direction générale de la sécurité intérieure, du service central du renseignement territorial de la direction de la sécurité publique et de la direction du renseignement de la préfecture de police ;
- ◆ près de 400 ETP ont été affectés à la police judiciaire (direction centrale et direction régionale de la préfecture de police) ;
- ◆ 400 ETP ont concerné la police aux frontières.

Dans la gendarmerie nationale, sur 2 343 ETP créés sur la même période :

- ◆ 26 % des créations de postes concernent les unités territoriales de contrôle des flux, soit près de 580 ETP ;
- ◆ 22 % viennent renforcer les différentes unités mobiles de la gendarmerie nationale, soit 480 ETP ;
- ◆ 18 % sont destinés aux pelotons d'intervention et de surveillance (PSIG), soit 400 ETP.

La mise en œuvre des plans de renfort s'appuie à la fois sur des mutations « profilées »³² au sein des forces de sécurité et sur des recrutements issus des écoles.

Au global, au sein de la police en 2015 et 2016, **93 % des renforts prévus ont concerné des fonctionnaires actifs** (tableau 10) :

- ◆ le PLAT prévoit, de manière concomitante, le renforcement immédiat des services de lutte antiterroriste par le transfert d'agents des directions généralistes de la police nationale vers ces services spécialisés, et le recrutement de 1 156 agents supplémentaires sur 3 ans (2015-2017) ;

³² À la différence du mouvement général polyvalent, les mutations « profilées » sont des mouvements internes, organisés par des commissions administratives paritaires spécifiques, pour pourvoir des postes exigeant un profil particulier.

Rapport

- ◆ le PLIC retient, quant à lui, l'affectation de 530 fonctionnaires (mutations ou sorties d'écoles) dans les services de lutte contre l'immigration irrégulière et, pour les remplacer, le recrutement concomitant de 530 agents, dont 520 du corps d'encadrement et d'application (CEA) issus de la 238^{ème} promotion incorporée le 4 janvier 2016 ;
- ◆ le PDS organise le recrutement supplémentaire, sur 2016 et 2017, de 2 731 fonctionnaires répartis entre 2 511 policiers du CEA, 6 des corps de conception et de direction (CCD) et corps de commandement (CC), et 214 personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS).

Tableau 10 : Répartition des renforts dans la police nationale (2015-2016)

	Policiers	PATS	Total
PLAT	739	51	790
PLIC	520	10	530
PDS	1 222	144	1 366
Total	2 481	205	2 686
<i>Part dans le total</i>	<i>92 %</i>	<i>8 %</i>	-

Source : Mission d'après données DRCPN.

Dans la gendarmerie nationale, **la quasi-totalité (99 %) des postes créés en 2015 et 2016 par les plans de renfort concerne des personnels militaires** issus majoritairement du corps des sous-officiers de gendarmerie (SOG) (tableau 11), dans la mesure où :

- ◆ le PLAT prévoit, sur 3 ans (2015-2017), le recrutement concomitant de 193 SOG, 15 officiers de gendarmerie (OG) et 2 personnels civils ;
- ◆ le PLIC prévoit, quant à lui, la création de 366 postes de SOG, de 3 OG et d'un agent du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) ;
- ◆ enfin, le PDS prévoit 1 754 SOG ainsi que 9 OG supplémentaires, en 2016 et 2017.

Tableau 11 : Répartition des renforts dans la gendarmerie nationale (2015-2016)

	Militaires	Civils	Total
PLAT	98	2	100
PLIC	370	-	370
PDS	1 818	-	1 818
Total	2 286	2	2 288
<i>Part dans le total</i>	<i>99,9 %</i>	<i>0,1 %</i>	-

Source : Mission d'après données DGGN.

Les personnels affectés dans les services bénéficiaires des plans de renfort présentent tous des profils expérimentés et seuls quelques mouvements ont pu donner lieu à l'affectation de personnels en sortie d'école.

Après vérification, la mission confirme la cohérence entre les plans de renfort et les mouvements profilés et les affectations en sorties d'école en 2015 et 2016.

2.2.2. Les appareils de recrutement et de formation de la police et de la gendarmerie ont donc été profondément mobilisés depuis 2015 et le seront encore en 2017

Pour accompagner l'augmentation des créations de postes et des recrutements, l'adaptation du dispositif de formation a principalement consisté en **l'accélération des incorporations et l'optimisation du plan de charge des écoles.**

Rapport

Tableau 12 : Effectifs incorporés en écoles de police et de gendarmerie (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
<i>Police nationale</i>				
Corps de conception et de direction (CCD)	42	49	56	44
Corps de commandement (CC)	71	65	66	69
Corps d'encadrement et d'application (CEA)	2 057	2 628	2 917	4 731
Adjoints de sécurité (ADS)	2 525	2 443	2 273	4 310
Cadets	764	878	890	301
Total	5 459	6 063	6 202	9 455
<i>Gendarmerie nationale</i>				
Officiers de gendarmerie (OG)	123	107	112	111
Officiers du corps technique et administratif de gendarmerie nationale (OCTAGN)	16	17	11	14
Sous-officiers de gendarmerie (SOG)	2 433	3 081	3 073	5 640
Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (SO-CSTAGN)	70	125	76	133
Gendarmes adjoints volontaires (GAV)	4 049	5 553	4 744	7 855
Total	6 691	8 883	8 016	13 753

Source : Mission d'après DRCPN/SDFDC et DGGN.

Dans la police nationale, trois principales mesures ont été mises en œuvre :

- ◆ un **concours exceptionnel de gardien de la paix**, dont les épreuves ont été simplifiées, a ainsi été organisé en mars 2016 pour compléter les deux concours initialement programmés en septembre 2015 et septembre 2016 (qui ont eu essentiellement vocation à couvrir les besoins du PLAT et du PLIC) ;
- ◆ une **réduction de la durée de formation** s'est appliquée à partir de 2015 : 9,5 mois pour les CEA externes, 6 mois pour les CEA internes ;
- ◆ enfin, **le nombre de places disponibles dans le réseau** des écoles nationales de police a été porté à 5 550 en septembre 2016 (+ 510 places).

Dans la gendarmerie nationale, les plans de charge des écoles ont également été optimisés :

- ◆ l'accélération des incorporations des SOG et des GAV a été permise par une **réduction des temps de formation en école** (8 mois pour les SOG externes, 6 mois pour les SOG internes, 9 semaines pour les GAV) ;
- ◆ les **effectifs de deux compagnies d'instruction** ont été exceptionnellement activés à Beynes (Yvelines) à compter de mai 2016³³ ;
- ◆ la **vacance entre deux incorporations dans les mêmes locaux a été réduite** en moyenne de 12,6 jours par rapport au plan de charge initial, et de 44,1 jours par rapport au plan de charge réalisé en 2015.

³³ Lors de leur admission en école, les élèves sont affectés au sein d'une compagnie d'instruction (120 élèves environ).

2.2.3. En dépit de problèmes de viviers, pour atteindre les objectifs quantitatifs qui leur étaient fixés, les deux forces ont privilégié le recrutement de personnels actifs de « voie publique »

Le caractère massif des recrutements a imposé une gestion particulièrement dynamique des flux annuels et infra-annuels :

- ◆ dans la police nationale, un détail nominatif des flux a été mis en place et permet une remontée mensuelle des flux, entrants et sortants (notamment les retraites), constatés par les bureaux chargés de la gestion des effectifs en administration centrale et par les secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI, qui gèrent, sur le ressort territorial des zones de défense, l'ensemble du périmètre ministériel) pour les effectifs des services déconcentrés. Toutefois l'imprévisibilité de certains comportements d'agents et des problématiques de vivier (cf. *infra*) peuvent conduire à un volume élevé d'ajustements en fin de gestion, de l'ordre de plusieurs centaines de recrutements en 2016, à réaliser sur les tout derniers mois de l'année ;
- ◆ dans la gendarmerie nationale, le pilotage infra-annuel s'effectue principalement par l'intermédiaire du SIRH sur la base des remontées des « formations administratives » (commandements de niveau régional, écoles) qui couvrent la quasi-totalité des flux. Ce pilotage est, en outre, renforcé par l'activation d'un « groupe des flux », associant les services de la DGGN et le commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN). Ce groupe se réunit à un rythme mensuel et propose des mesures correctrices qui peuvent notamment influencer sur le plan de charge des écoles.

Pour les deux forces de sécurité, les ajustements de fin de gestion s'opèrent fréquemment par l'intermédiaire du recrutement de contractuels. Cette situation apparaît justifiée dans le cas de certains services, particulièrement ceux de renseignement, qui, par construction, conduisent au recrutement de profils spécialisés, qu'il s'agisse par exemple de spécialistes informatiques ou d'analystes. Dans les autres cas, ces recrutements sont privilégiés pour leur souplesse mais sont potentiellement vecteurs de problématiques de fidélisation, de recherche de débouchés et de rémunération.

En outre, la police et la gendarmerie ont, pour respecter dans les délais impartis les objectifs de recrutement qui leur ont été assignés, **privilégié le recrutement de personnels actifs de « voie publique » :**

- ◆ dans la police, près de la moitié des recrutements ont été réalisés au sein du CEA, dont la proportion dans le solde net du schéma d'emplois est passée de 32 % en 2013 à 45 % en 2016 (selon les prévisions). Par ailleurs, en moyenne 36 % des créations d'emplois ont été réalisées, entre 2013 et 2016, parmi les adjoints de sécurité (ADS), en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)³⁴ ou non ;
- ◆ dans la gendarmerie, en moyenne 60 % des recrutements entre 2013 et 2016 concernent les gendarmes adjoints volontaires (GAV). S'ajoutent à ces derniers les recrutements de SOG pour 38 % en moyenne.

³⁴En application de l'article 150 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, la police nationale peut recruter des agents en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour exercer les missions d'ADS. Ces personnels sont recrutés en qualité d'agents contractuels pour une période maximale de 5 ans.

Rapport

En pratique, **les ADS et GAV – dont la durée de formation est de 3 mois environ – ont constitué une part significative des effectifs recrutés par la police et par la gendarmerie** en raison, d'une part, de la souplesse que permet leur sélection, en comparaison de l'organisation plus contraignante des concours et, d'autre part, de la capacité plus forte d'ajustement qu'ils procurent aux directions des ressources humaines qui cherchent à réaliser intégralement leur schéma d'emplois en fin d'année. Mais, **le vivier disponible pour ces catégories d'emplois est soumis à de fortes tensions**, compte tenu :

- ◆ d'un phénomène d'« aspiration » des jeunes qui ont été dirigés vers les recrutements de CEA et de SOG (et potentiellement vers d'autres concours). Ainsi la part des ADS et des GAV dans les incorporations de CEA et de sous-officiers sur la période 2013-2016 progresse sensiblement ;
- ◆ de l'imprévisibilité du comportement des CEA et des SOG en matière de départ à la retraite ;
- ◆ des modalités de constitution, dans la police nationale, du « vivier agréé »³⁵ qui peuvent conduire à ce que certains postes ouverts au concours demeurent non pourvus ;
- ◆ de l'« attrition naturelle » des promotions au cours d'une scolarité sans possibilité de remplacement lorsque celle-ci est trop avancée : démissions, obtention d'autres concours, redoublement pour les blessés en service par exemple, inaptitude physique.

En même temps qu'un défi de qualité et de « profilage » de leurs recrutements (cf. *supra*), **police et gendarmerie nationales sont confrontées à un enjeu fort d'attractivité qui les mobilise au plus haut niveau, pour pourvoir l'ensemble des postes**. Les difficultés rencontrées dans les mobilités sur les postes vacants ou susceptibles de le devenir en témoignent.

En conclusion, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont dû, dès l'annonce des mesures prises en 2015, faire évoluer leurs méthodes autant que leurs moyens pour gérer les recrutements de manière extrêmement précise et faire en sorte que le schéma d'emplois soit, à quelques unités près, réalisé en fin d'exercice. Même si des points d'amélioration demeurent, l'effort réalisé par les services doit être tout particulièrement souligné.

³⁵ Chaque lauréat doit faire l'objet, après enquête administrative, d'un agrément à la fonction de policier et être déclaré apte sur le plan médical par un médecin agréé de la police nationale.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission est en mesure de confirmer le recrutement, à 10 unités près au 31 décembre 2016, de tous les postes successivement annoncés au bénéfice des programmes 176 (police nationale) et 152 (gendarmerie nationale), soit 6 541 postes au total³⁶. Par ailleurs, elle constate l'inscription dans les documents budgétaires de la LFI pour 2017 des emplois et des crédits nécessaires pour honorer la dernière tranche des engagements, soit 2 286 postes. Au total, si le solde net de 10 emplois non pourvus en 2016 est, comme les sous-exécutions précédentes, autorisé en gestion en 2017, **ce sont 8 837 emplois supplémentaires qui auront été créés au 31 décembre 2017, conformément à la somme des engagements pris pendant le quinquennat.**

Ces créations d'emploi passent par des recrutements sur concours, pour la plupart avec un passage en écoles pour une formation initiale, et marginalement par des recrutements de contractuels lorsqu'il n'y a pas de concours adapté ou en fin d'année pour exécuter complètement le schéma d'emplois.

Les écoles ont bien enregistré les recrutements supplémentaires annoncés. Les effectifs sont ainsi passés de 13 000 en 2013 à 25 000 en 2016³⁷. Mais lorsqu'il fallait des personnels expérimentés, il a été affecté « au front » des fonctionnaires et des militaires déjà en place et qui seront remplacés au fur et à mesure de la formation des nouveaux recrutés.

Chaque année, **les trois instruments budgétaires de suivi des emplois (schéma d'emplois, plafond d'emplois, crédits de personnel) ont tous été dimensionnés pour tenir compte des créations d'emplois.** Cependant il a fallu surmonter deux difficultés majeures pour passer d'une potentialité à une réalisation :

- ◆ par rapport à la période antérieure à 2013, le ressaut lié aux plans de recrutements a obligé à recréer des places en écoles, à diminuer le temps de formation et proportionnellement à recruter davantage d'ADS et de GAV qu'antérieurement ;
- ◆ essentiels par leur ampleur, les nouveaux recrutements ne représentent qu'une infime fraction du titre 2, dont ils subissent les contrecoups d'exécution. Pour parvenir à les mettre en œuvre sans les avoir sanctuarisés, il a fallu passer par une gestion infra-annuelle semée de difficultés qui ont été levées les unes après les autres.

³⁶ En intégrant les effets du « secteur prioritaire », le PLAT, le PLIC et le PDS ainsi que la participation aux efforts de réduction d'effectifs de l'administration centrale en 2016 pour 213 agents.

³⁷ Ces chiffres intègrent les recrutements qui viennent compenser les départs (en retraite ou fin de contrat pour les ADS et les GAV) en sus des créations de postes.

Rapport

À Paris, le 13 février 2017

Éric GISSLER



Inspecteur général des
finances

Jacques SCHNEIDER



Inspecteur général de
l'administration

Lucie RUAT



Inspectrice des finances

Damien REBERRY



Inspecteur de
l'administration

Avec la participation de
Gauthier SCHWEITZER
Assistant de mission

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

LETTRE DE MISSION

ANNEXE I : ANALYSE BUDGÉTAIRE

ANNEXE II : ANALYSE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

ANNEXE III : OUTILS DE SUIVI DES DONNÉES

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Lettre de mission



LE MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET
DES FINANCES

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE
DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 28 NOV. 2016

Le Ministre de l'économie et des finances

Le Ministre de l'intérieur

Le Secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics

A

Madame le chef du service de l'inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Objet : Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale

Afin de nous permettre de compléter l'information de la représentation parlementaire, nous vous demandons d'établir un constat précis et documenté de l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale entre 2013 et 2016.

En effet, l'ampleur des créations d'emploi dans la police et la gendarmerie nationale a fait l'objet de débats lors de l'examen à l'Assemblée Nationale des crédits de la mission « sécurité » dans le cadre du projet de budget 2017, et ce en dépit des données présentées dans les documents budgétaires.

Considérant que le débat doit être éclairé et fondé sur des données incontestables et que la documentation budgétaire accessible au public comme à la Cour des Comptes fait l'objet de remises en cause publiques et systématiques, nous demandons à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des finances d'établir un rapport précis établissant année après année le nombre d'emplois créés, tant pour la police que la gendarmerie.

Pour chacun des exercices budgétaires concernés, vous préciserez ainsi :

- le niveau du plafond et du schéma d'emplois voté, résultant des lois de finances initiales ou projets de loi de finances et des éventuels projets de lois de finances rectificatives ;
- le niveau de réalisation des plafonds et des schémas d'emploi de ces deux forces de sécurité intérieure au 31 décembre de chacun des exercices budgétaires de 2013 à 2016.

Afin de donner une exacte vision de l'évolution du potentiel des forces, vous complèterez cette évaluation en précisant le niveau des effectifs en écoles atteint aux dates de chacune des rentrées de promotion de chacun de ces exercices.

Pour effectuer ces travaux, vous bénéficierez du concours des services de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, du secrétariat général du ministère de l'intérieur et de la direction du budget.

Le résultat de vos travaux nous sera remis au plus tard sous un mois à compter de la date de signature de cette lettre.



Michel SAPIN



Bernard CAZENEUVE



Christian ECKERT

ANNEXE I

Analyse budgétaire

SOMMAIRE

1. LE SUIVI ET LE PILOTAGE DES EFFECTIFS SONT ASSURÉS PAR DIFFÉRENTS OUTILS	3
1.1. Les effectifs peuvent être décomptés de différentes manières, selon les unités de mesure et les périmètres retenus.....	3
1.2. La cohérence entre les différents outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale n'est que partiellement assurée	7
1.2.1. <i>Le schéma d'emplois, exprimé en équivalents temps plein (ETP), est l'outil opérationnel de pilotage des effectifs dans l'administration.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Le plafond d'emplois, exprimé en ETP travaillés (ETPT), est l'une des formes de l'autorisation parlementaire.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>La masse salariale est l'autorisation parlementaire la plus déterminante pour le pilotage des effectifs.....</i>	<i>11</i>
1.3. Les documents de gestion permettent de suivre, tout au long de l'exécution, l'atteinte des objectifs en matière d'effectifs et de consommation des crédits de personnel.....	13
2. LES SCHÉMAS D'EMPLOIS DES FORCES DE SÉCURITÉ, QUI PRÉVOYAIENT LA CRÉATION DE 6 600 ETP ENTRE 2013 ET 2016, ONT ÉTÉ MIS EN ŒUVRE	16
2.1. Les annonces de créations d'emplois dans les forces de sécurité sont inscrites dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie, pour un total de 6 600 ETP sur la période 2013-2016.....	16
2.1.1. <i>Au titre de la préservation du « secteur prioritaire » de la sécurité, 1 800 ETP ont été inscrits dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie pour la période 2013-2016.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Les trois plans de renfort décidés dans le courant de l'année 2015 prévoient la création de 5 000 ETP dès 2015 et 2016.....</i>	<i>18</i>
2.1.3. <i>La police et la gendarmerie contribuent par ailleurs à l'effort de réduction des effectifs en administration centrale du ministère à hauteur de 213 ETP prévus en 2016.....</i>	<i>19</i>
2.1.4. <i>La LFI 2017 prévoit encore la création de 2 300 ETP dans la police et la gendarmerie, pour porter le solde net à 8 837 ETP entre les 31 décembre 2013 et 2017.....</i>	<i>20</i>
2.2. Conformément aux engagements, 3 600 ETP ont bien été créés entre 2013 et 2016 dans la police nationale	21
2.2.1. <i>Les schémas d'emplois autorisés de la police tiennent compte des annonces de création d'emplois.....</i>	<i>21</i>
2.2.2. <i>Grâce aux mesures de rattrapage d'une année sur l'autre des sous et sur-exécutions du schéma d'emplois, l'exécution cumulée des schémas d'emplois de la police respecte les prévisions de création d'emplois sur la période examinée (3 600 ETP).....</i>	<i>24</i>
2.3. Dans la gendarmerie nationale, 2 900 ETP ont été créés entre 2013 et 2016	27
2.3.1. <i>Le solde du schéma d'emplois de la gendarmerie prend bien en compte les autorisations de recrutement exceptionnelles sur la période examinée (2 900 ETP).....</i>	<i>27</i>
2.3.2. <i>Les schémas d'emplois de la gendarmerie ont été réalisés comme prévus.....</i>	<i>29</i>

3. LES PLAFONDS D'EMPLOIS AUTORISÉS POUR CHACUNE DES FORCES DE SÉCURITÉ PERMETTENT LARGEMENT LA HAUSSE DES EFFECTIFS.....	31
3.1. En quatre ans (entre 2012 et 2016), les plafonds d'emplois cumulés des forces de sécurité ont augmenté de 7 300 ETPT	31
3.1.1. <i>Entre 2012 et 2016, les plafonds d'emplois cumulés des forces de sécurité ont augmenté de 7 300 ETPT.....</i>	<i>31</i>
3.1.2. <i>Le plafond d'emplois autorisé pour la police nationale a augmenté de 4 400 ETPT entre 2012 et 2016, avec un taux de croissance annuel moyen de 1 % depuis 2013.....</i>	<i>33</i>
3.1.3. <i>La hausse du plafond d'emplois autorisé pour la gendarmerie nationale, de 3 900 ETPT entre 2012 et 2016, a été concentrée entre 2015 et 2016.....</i>	<i>39</i>
3.1.4. <i>La LFI pour 2017 relève encore les plafonds d'emplois de la police et de la gendarmerie de 2 400 ETPT par rapport à 2016.....</i>	<i>50</i>
3.2. Les effectifs de police et de gendarmerie ont augmenté de 2 400 ETPT entre les 31 décembre 2012 et 2016, et devraient encore croître de 5 800 ETPT d'ici au 31 décembre 2017 selon les prévisions de la mission	50
3.3. Sur la même période, la réalisation intégrale des schémas d'emplois n'empêche pas le niveau de consommation des plafonds autorisés de baisser.....	52
3.3.1. <i>Les évolutions des plafonds d'emplois et celle des effectifs (mesurés en ETPT) ne se recoupent pas parfaitement.....</i>	<i>52</i>
3.3.2. <i>Dans la police nationale, l'écart observé entre le plafond d'emplois et les effectifs devrait se résorber en 2017 (- 0,5 % prévus selon la mission).....</i>	<i>56</i>
3.3.3. <i>Dans la gendarmerie nationale, l'écart entre le plafond autorisé et la consommation des ETPT est passé de -1,9 % en 2013 à - 3,9 % en 2016, mais devrait également retrouver son niveau frictionnel en 2017.....</i>	<i>62</i>
3.3.4. <i>Ce décrochage du plafond et de sa réalisation, tant en police qu'en gendarmerie, a favorisé des interprétations erronées.....</i>	<i>69</i>
4. LA GESTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE A ÉTÉ ADAPTÉE, Y COMPRIS À UN NIVEAU INFRA-ANNUEL	71
4.1. La variation des effectifs n'a qu'un effet marginal sur l'évolution de la masse salariale	71
4.2. Les plafonds de masse salariale ont augmenté chaque année au cours de la période examinée, avec des moyens dédiés aux plans de renforts	73
4.2.1. <i>Les crédits de personnel autorisés en LFI pour les forces de sécurité ont augmenté d'en moyenne 1 % par an entre 2013 et 2016.....</i>	<i>73</i>
4.2.2. <i>Des crédits supplémentaires spécifiques ont été prévus pour financer les plans de renfort,</i>	<i>74</i>
4.3. La déclinaison budgétaire infra-annuelle a cependant posé des difficultés.....	74
4.3.1. <i>Le contrôle budgétaire et comptable ministériel a été amené à refuser son visa à plusieurs reprises sur les DPGCEP de la police et de la gendarmerie.....</i>	<i>74</i>
4.3.2. <i>Plusieurs courriers du ministre en charge du budget ont été nécessaires dans le courant de l'année 2016 concernant les recrutements du programme de la police.....</i>	<i>79</i>
4.3.3. <i>La réserve de précaution a parfois (police) ou toujours (gendarmerie) été dégelée.....</i>	<i>81</i>

INTRODUCTION

La lettre de mission demande de :

- ◆ « préciser le **niveau du plafond et du schéma d'emplois voté**, résultant des LFI et des éventuelles LFR » ;
- ◆ « préciser le **niveau de réalisation des plafonds et des schémas d'emplois** des deux forces de sécurité intérieure police nationale et gendarmerie nationale au 31 décembre de chacun des exercices budgétaires de 2013 à 2016 ».

La mission s'est donc efforcée :

- ◆ d'abord, de **rappeler les termes du problème**, notamment les outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale, leurs unités de décompte et leurs périmètres (partie 1) ;
- ◆ ensuite, de **mesurer le niveau de chacun d'entre eux sur les exercices budgétaires de 2013 à 2016**, ainsi que leurs interactions, de manière à comparer les objectifs prévus et leur réalisation. Ainsi :
 - la mission a vérifié que les schémas d'emplois des forces de sécurité prenaient en compte les mesures annoncées d'augmentation des effectifs (partie 2) ;
 - elle a analysé l'évolution des plafonds d'emplois votés ainsi que celle des effectifs (partie 3) ;
 - elle a porté une attention particulière à la disponibilité des crédits de personnel, déterminante pour la mise en œuvre infra-annuelle des schémas d'emplois (partie 4).

Concernant le périmètre de la mission :

- ◆ compte tenu des effets durables des choix antérieurs sur le niveau des effectifs en 2013, la mission ne s'est pas interdit pas une analyse des **exercices antérieurs**. En particulier, pour mesurer les évolutions de plafonds et d'effectifs, la mission a pris comme référence le **31 décembre 2012** ;
- ◆ compte tenu de l'ampleur des plans de renfort décidés depuis la fin de l'année 2015 et de leur impact sur **l'année 2017**, les prévisions pour cette dernière sont généralement présentées dans les analyses de la mission.

Comme le montre de manière synthétique le graphique 1, il ressort de cette analyse que :

- ◆ **les schémas d'emplois sur la période examinée (2013-2016) ont créé 6 500 ETP**, auxquels s'ajouteront 2 300 ETP en 2017 pour porter à 8 800 ETP le solde net de postes créés sur cinq exercices ;
- ◆ **les plafonds d'emplois autorisés ont été relevés de 7 300 ETPT** entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2016, et ils ont été rehaussés de 2 400 ETPT supplémentaires par la loi de finances initiale pour 2017 soit un total de 9 700 ETPT ;
- ◆ **les effectifs constatés** (aussi parfois dit « niveau de réalisation ou de consommation du plafond d'emplois ») **s'élèvent à 2 400 ETPT de plus** au 31 décembre 2016 par rapport au 31 décembre 2012 et devraient augmenter de 5 800 ETPT supplémentaires d'ici au 31 décembre 2017, de sorte à porter la création nette à 8 200 ETPT en cinq ans.

La présente annexe s'attache à expliquer précisément les écarts entre ces différents chiffres, qui proviennent des décalages intrinsèques (périmètres, unités de mesure, etc.) à la méthodologie des outils concernés.

Graphique 1 : Synthèse des créations de postes selon les outils de pilotage budgétaire (*montants arrondis*)

	Police nationale (programme 176)		Gendarmerie nationale (programme 152)			Forces de sécurité (P176 et P152)		
	2013-2016	2016-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017
Solides nets cumulés des schémas d'emplois (en ETP)	+ 3 600	+ 2 000	+ 2 900	+ 300	+ 3 200	+ 6 500	+ 2 300	+ 8 800
Évolution du plafond d'emplois autorisés* (en ETP)	+ 3 400	+ 2 000	+ 3 900	+ 400	+ 4 300	+ 7 300	+ 2 400	+ 9 700
Évolution des effectifs constatés* (en ETP)	+ 1 700	+ 2 800**	+ 700	+ 3 000**	+ 3 700	+ 2 400	+ 5 800**	+ 8 200

Source : Mission. *L'évolution annuelle du plafond ou des effectifs de 2013 est mesurée par rapport à 2012. Ainsi, l'évolution sur les années « 2013-2016 » mesure en fait l'écart entre le plafond (ou les effectifs) au 31 décembre 2012 et celui (ceux) au 31 décembre 2016. ** L'évolution des effectifs entre 2016 et 2017 est une prévision de la mission.

Graphique 2 : Synthèse des créations de postes selon les outils de pilotage budgétaire (*montants exacts*)

	Police nationale (programme 176)		Gendarmerie nationale (programme 152)			Forces de sécurité (P176 et P152)		
	2013-2016	2016-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017	2013-2016	2016-2017	2013-2017
Solides nets cumulés des schémas d'emplois* (en ETP)	+ 3 618	+ 2 031	+ 2 933	+ 255	+ 3 188	+ 6 551	+ 2 286	+ 8 837
Évolution du plafond d'emplois autorisés** (en ETP)	+ 3 387	+ 2 003	+ 3 932	+ 402	+ 4 334	+ 7 319	+ 2 405	+ 9 724
Évolution des effectifs constatés** (en ETP)	+ 1 699	+ 2 784***	+ 738	+ 2 971***	+ 3 709	+ 2 437	+ 5 755***	+ 8 192

Source : Mission. * Schémas d'emplois votés. ** L'évolution annuelle du plafond ou des effectifs de 2013 est mesurée par rapport à 2012. Ainsi, l'évolution sur les années « 2013-2016 » mesure en fait l'écart entre le plafond (ou les effectifs) au 31 décembre 2012 et celui (ceux) au 31 décembre 2016). *** L'évolution des effectifs entre 2016 et 2017 est une prévision de la mission.

1. Le suivi et le pilotage des effectifs sont assurés par différents outils

La complexité des outils de présentation et de pilotage des effectifs, qui obéissent chacun à leur logique propre, et donc les décalages qui en résultent, contribuent aux malentendus qui apparaissent, ici et là, concernant le décompte des effectifs des forces de sécurité.

Dans la partie suivante, la mission présente :

- ◆ les **multiples unités et périmètres** qui peuvent être retenus (partie 1.1) ;
- ◆ les **modalités de construction des outils de pilotage** des effectifs et de la masse salariale qui sont présentés dans les documents budgétaires, en amont de l'exécution (projet de loi de finances et projets annuels de performance), comme en aval (loi de règlement et rapports annuels de performance) (partie 1.2) ;
- ◆ les **documents de suivi de l'exécution** qui permettent d'assurer la conformité de cette dernière aux objectifs fixés par le Parlement (partie 1.3).

1.1. Les effectifs peuvent être décomptés de différentes manières, selon les unités de mesure et les périmètres retenus

Plusieurs unités permettent de mesurer les emplois :

- ◆ la notion d' « **effectifs physiques** » recouvre le nombre d'agents rémunérés à une date donnée, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année ;
- ◆ les « **équivalents temps plein (ETP)** » sont les effectifs physiques pondérés par la quotité de travail¹ (ainsi, un agent à temps partiel, à 60 %, correspond à 0,6 ETP) ;
- ◆ les « **ETP travaillés (ETPT)** » sont les ETP en année pleine, lorsque sont agrégés des agents avec des régimes de travail différents, en tenant compte de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent à temps partiel, à 80 %, présent la moitié de l'année, correspond à 0,4 ETPT) ;
- ◆ les « **ETP rémunérés (ETPR)** » sont les ETP intégrant la sur-rémunération dont bénéficient les agents exerçant à temps partiel, pour la quotité de travail comprise entre 80 et 90 % (ainsi, un agent employé à 80 % représente 85,7 % ETPR) ;
- ◆ les « **ETP financiers** » (ETPF) » sont les ETPR ajustés en fonction de la période d'activité dans l'année (ainsi, un agent employé à 80 %, pendant la moitié de l'année, correspond à 42,85 % ETPF).

Tableau 1 : Éléments pris en compte dans l'unité de mesure

Unité de mesure	Quotité travaillée	Période d'activité	Sur-rémunération du temps partiel
Effectifs physiques	Non	Non	Non
ETP*	Oui	Non	Non
ETPT	Oui	Oui	Non
ETPR	Oui	Non	Oui
ETPF	Oui	Oui	Oui

Source : Mission d'après module de formation « le pilotage des emplois et de la masse salariale » (direction du Budget, juin 2013). * Parfois appelé « ETP emploi (ETPE) ».

¹La quotité de travail est le nombre d'heures travaillées dans l'année par rapport à un temps plein.

Annexe I

Dans les documents budgétaires, les emplois autorisés par Parlement sont présentés :

- ◆ **par programme**, qui est l'unité de l'autorisation parlementaire. Ainsi, pour les forces de sécurité :
 - le programme 176 rassemble les moyens de la police nationale ;
 - le programme 152 ceux de la gendarmerie nationale ;
- ◆ **par « catégories d'emploi »**, qui correspondent à des regroupements homogènes d'agents au sein d'un ministère et/ou d'un programme. Les catégories les plus fréquentes sont la catégorie statutaire (A, B, C), le statut (militaire, ouvrier d'État, etc.) et la filière (administrative, technique, etc.). Dans les forces de sécurité, les catégories d'emploi correspondent pour l'essentiel aux métiers exercés (cf. détail dans les tableaux ci-dessous), à savoir :
 - le personnel de direction (hauts fonctionnaires des corps de conception et de direction (CCD) et fonctionnaires du corps de commandement (CC) dans la police ; officiers dans la gendarmerie) ;
 - le personnel d'encadrement (gradés et gardiens du corps d'encadrement et d'application (CEA) dans la police ; sous-officiers dans la gendarmerie) ;
 - les personnels administratifs et techniques ;
- ◆ **par « services »**, notamment l'administration centrale, les services régionaux et départementaux, les opérateurs (cf. tableau 4).

Tableau 2 : Catégories d'emploi de la police nationale

Catégorie d'emplois	Métiers ou statuts
Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction (CCD) et fonctionnaires corps de commandement (CC)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonctionnaires nommés sur des emplois fonctionnels de contrôleurs généraux, inspecteurs généraux ou directeurs des services actifs ▪ Corps de conception et de direction (commissaires de police) ▪ Corps de commandement (officiers de police)
Corps d'encadrement et d'application (CEA)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gradés ▪ Gardiens de la paix
Adjoints de sécurité (ADS)	Personnels contractuels de droit public <ul style="list-style-type: none"> ▪ Y compris cadets de la République, option police nationale ▪ Y compris recrutés sous contrat d'accompagnement dans l'emploi (plan banlieue)
Personnels administratifs	Corps administratifs du ministère de l'intérieur
Personnels techniques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Corps techniques du ministère de l'intérieur ▪ Ouvriers-cuisiniers de la police nationale
Personnels scientifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingénieurs ▪ Techniciens ▪ Agents spécialisés de la police scientifique et technique
Ouvriers d'État	-

Source : Mission.

Annexe I

Tableau 3 : Catégories d'emplois de la gendarmerie nationale

	Catégorie d'emplois	Métiers ou statuts
Gendarmes	Officiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Officiers de gendarmerie (OG) ▪ Officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale (OCTAGN) ▪ Officiers des armées
	Sous-officiers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sous-officiers de gendarmerie (SOG) ▪ Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (SO-CSTAGN)
	Volontaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aspirants de gendarmerie issus du volontariat (AGIV) ▪ Gendarmes adjoints volontaires (GAV)
Personnels civils	Personnels administratifs	-
	Personnels techniques	-
	Ouvriers d'État	-

Source : Mission.

Tableau 4 : Services de la police et de la gendarmerie nationales

Services	Police nationale	Gendarmerie nationale
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directions centrales actives ▪ Direction des ressources et compétences de la police nationale (DRCPN) ▪ Cabinet du directeur général ▪ Inspection de la police nationale (IGPN) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directions dont direction des personnels militaires (DPMGN), direction des soutiens et des finances (DSF) ▪ Services ▪ Cabinet du directeur général ▪ Inspection générale de la gendarmerie nationale ▪ Commandement des écoles (CEGN)
Services régionaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Services interrégionaux et supra régionaux (secrétariats généraux d'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et directions zonales, interrégionales ou régionales) ▪ Préfecture de police de Paris (hors direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Régions administratives ▪ Commandement de la gendarmerie outre-mer (CGOM)
Services départementaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directions départementales de la sécurité publique (DDSP) et de la police aux frontières (DDPAF) ▪ Secrétariats généraux pour l'administration de la police outre-mer ▪ Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groupements de gendarmerie
Opérateurs Services à l'étranger	Institut national de la police scientifique (INPS) Non détaillé.	Non détaillé. Non détaillé.
Autres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compagnies républicaines de sécurité (CRS) ▪ Services tels que l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), le service de protection (SDLP), le centre automatisé de constatation des infractions (CACIR), le centre national de l'information routière (CNIR), la musique de la police nationale, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), les offices centraux de la police judiciaire, et le service des forces d'intervention de la police nationale (FIPN), qui regroupe les GIPN et le RAID 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ecoles et centres d'instruction (y compris élèves) ▪ Unités de prévention et de gestion des crises : groupements et escadrons de gendarmerie mobile, garde républicaine, groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) ▪ Unités judiciaires à vocation nationale : offices centraux et police judiciaire de la gendarmerie nationale ▪ Centre automatisé de constatation des infractions routières et centre national d'information routière ▪ Forces aériennes de la gendarmerie nationale

Source : Mission d'après PAP 2017.

1.2. La cohérence entre les différents outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale n'est que partiellement assurée

Les principaux outils de pilotage des effectifs sont le schéma d'emplois (partie 1.2.1), le plafond d'emplois (partie 1.2.2) et la masse salariale (partie 1.2.3). **La construction de ces outils repose largement sur des fondements identiques, même s'ils divergent sur certains points** (cf. tableau 5).

Parmi les différences dont les effets sont plus substantiels, la mission relève que :

- ◆ **le schéma d'emplois est exprimé en ETP alors que le plafond d'emplois s'apprécie en moyenne annualisée, en ETPT.** De ce fait, le schéma d'emplois de l'année N a des effets en année courante (N) et l'année suivante (N+1), et le plafond d'emplois de l'année N est marqué par le schéma de l'année N, mais également par celui de l'année N-1 ;
- ◆ **le plafond d'emplois pour N est construit sur la base du plafond autorisé l'année précédente ;**
- ◆ **alors que la masse salariale pour N est prévue sur la base d'une prévision d'exécution de l'année précédente ; le recours à la notion de plafond d'emplois, s'il n'est pas (ou plus) un instrument de gouvernance de l'emploi public pour la direction du Budget et les gestionnaires des ministères, reste présent dans les débats publics car c'est cet outil que vote le Parlement.** Il est souvent présenté comme une « cible », un « objectif » ou même une « prévision » qu'il conviendrait de « réaliser », ce qu'il n'est pas (ou plus)².

En termes calendaires, ces outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale sont construits à partir du milieu de l'année précédant leur application et sont approuvés à la fin de l'année, à l'issue des discussions parlementaires et du vote de la LFI. L'exécution peut diverger plus ou moins sensiblement des prévisions en fonction des aléas de gestion.

Tableau 5 : Éléments constitutifs des outils budgétaires de pilotage des effectifs et de la masse salariale

	Schéma d'emplois	Plafond d'emplois	Crédits de personnel (T2)
Objet	Outil de pilotage des effectifs	Outil de limitation des effectifs	Outil de limitation de la masse salariale
	Flux d'entrées et de sorties	Stock	Crédits
Périmètre	Fixé par programme (et décliné par direction si nécessaire)	Limitatif au niveau de chaque ministère ; indicatif au niveau de chaque programme	Limitatif au niveau de chaque programme
	Constant	En tenant compte des transferts, des mesures de périmètre et des corrections techniques	

² La rationalité voudrait qu'au-delà d'un certain écart entre le plafond et le réalisé (qui s'est révélé utile lorsque des mesures de création d'emplois ont été prises en gestion dans le courant de l'année 2015), des abattements soient mis en œuvre pour éviter un accroissement techniquement incompréhensible (sur ce point, cf. partie 3.2 ci-dessous pour une illustration). Mais ces « remises à zéro » sont extrêmement difficiles à réaliser. Les analyses menées à l'occasion du rapport IGF 2016-M-004 *Pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État* montre la même réticence chez les opérateurs. Engager un débat au Parlement ou en Conseil d'administration sur la réduction de la part inutilisée du plafond d'emplois, même si elle est bien connue des élus, est considéré comme une prise de risque à éviter autant que possible.

Annexe I

	Schéma d'emplois	Plafond d'emplois	Crédits de personnel (T2)
	Annuel mais en précisant les mois prévus d'entrées et de sorties	Annuel (apprécié par la moyenne annualisée)	Annuel
Unité de décompte	ETP	ETPT	Euros
Base de négociation pour l'année N+1	Schéma d'emplois prévu pour l'année N	Prévision du socle d'exécution pour N	Prévision du socle d'exécution pour N
Niveau de validation	Arbitrage interministériel	Vote parlementaire	Vote parlementaire

Source : Mission.

1.2.1. Le schéma d'emplois, exprimé en équivalents temps plein (ETP), est l'outil opérationnel de pilotage des effectifs dans l'administration

De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, **le schéma d'emplois est l'outil budgétaire le plus opérationnel de pilotage des effectifs au sein de l'administration**. Il traite des flux et non des stocks comme le fait le plafond d'emplois. Dans un univers où la fiabilité des données de stock n'est pas avérée³, le schéma d'emplois compte tenu de sa simplicité s'est imposé. La LOLF ne le prévoit pas mais il est présenté dans les documents budgétaires (PAP et RAP), décliné par programme et par catégorie d'emplois. **Contrairement au plafond d'emplois (voir *infra*), le schéma d'emplois ne fait pas l'objet d'un vote du Parlement.**

Pour chaque ministère, le schéma d'emplois représente les créations ou destructions nettes d'emplois pour l'année, par le solde du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année entre :

- ◆ les créations d'emplois, dites « entrées » (recrutement de fonctionnaires ou contractuels, retours de situations interruptives, etc.) ;
- ◆ les suppressions d'emplois, dites « sorties » (départs en retraite, fins de contrats, situations interruptives comme les décès, démissions, radiations).

Le schéma d'emplois :

- ◆ concerne les personnels rémunérés sur le titre 2 (T2) et consommant le plafond d'emplois ;
- ◆ est établi à **périmètre constant**, ce qui implique que sa prévision pour N+1 se fonde sur le schéma d'emplois prévu pour l'année N (et non sur la réalisation) ;
- ◆ est généralement **arbitré en ETP**, c'est-à-dire sans prendre en compte les dates d'entrée et de sortie (même s'il doit préciser les mois moyens des entrées et des sorties).

Concrètement, sur la base des prévisions de sorties et des besoins de recrutements pour l'année N, une discussion s'engage entre les responsables de programme et la direction du Budget et porte sur le solde net du schéma d'emplois.

Du schéma d'emplois découle, pour chaque programme, un **schéma de recrutements**, dont la mise en œuvre est adaptée en fonction des départs effectivement constatés au fil de l'année.

³ Cf. annexe 3 relative aux outils de suivi (systèmes d'information de gestion des ressources humaines).

1.2.2. Le plafond d'emplois, exprimé en ETP travaillés (ETPT), est l'une des formes de l'autorisation parlementaire

Selon le III de l'article 7 de la LOLF, « à l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I⁴, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

Chaque plafond d'emplois est annuel, limitatif par ministère, décliné à titre indicatif par programme et par catégorie d'emplois et exprimé en ETPT.

Le plafond d'emplois pour N+1 est déterminé sur la base du plafond voté pour l'année N et des effets des mesures nouvelles. Ainsi, la prévision du plafond d'emplois pour l'année N+1 (illustrée au graphique 3) a pour bases :

- ◆ le **plafond prévu pour N**, complété des effets des extensions en année pleine (EAP)⁵ des mesures décidées en année N ;
- ◆ l'**effet des mesures nouvelles pour N+1**, à savoir :
 - les **mesures dites « de transfert »**⁶, c'est-à-dire les mesures qui affectent la répartition des dépenses entre programmes (par exemple, un transfert du programme police vers le programme gendarmerie) ;
 - les **mesures dites « de périmètre »**, c'est-à-dire les mesures qui affectent le périmètre des dépenses de l'État (comme les transferts aux collectivités territoriales) ;
 - les **« corrections techniques »**, qui sont des mesures d'ordre, consistant à affiner le décompte des emplois, sans impact sur les recrutements ni la masse salariale (par exemple, l'intégration des apprentis sous le plafond d'emplois) ;
 - le schéma d'emplois, dont le passage des ETP aux ETPT est assuré par la **prévision de la consommation des emplois dans l'année**, en fonction du détail mensuel du schéma d'emplois prévisionnel (cf. graphique 4) qui permet de calculer un « mois moyen » pour les entrées et les sorties des différentes catégories d'emplois (cf. encadré 1).

⁴ Mesures générales en matière de rémunération, dont la répartition par programme ne peut être déterminée précisément au moment du vote des crédits.

⁵ L'EAP, aussi dit « effet report », consiste à répercuter l'effet des décisions prises en année N sur l'année N+1, en ajustant à la baisse ou à la hausse les crédits nécessaires pour en couvrir l'impact financier. L'EAP trouve à s'appliquer aux :

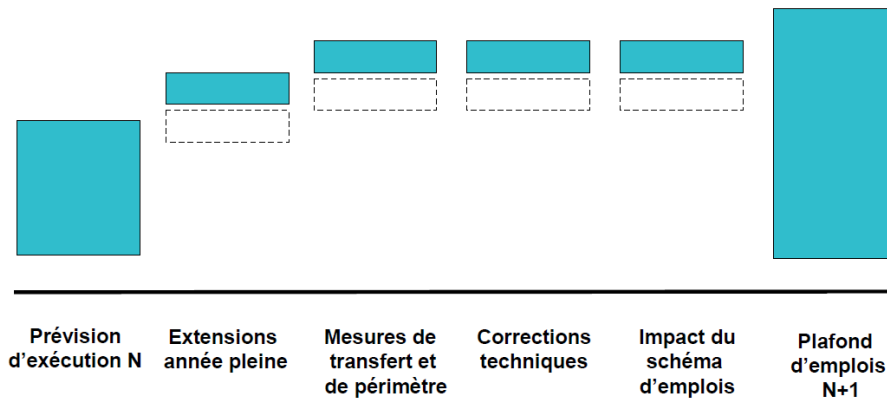
- variations d'effectifs (notamment lorsqu'une entrée ou sortie intervient en cours d'année) ;
- mesures générales (comme une hausse du point de la fonction publique) ;
- mesures catégorielles.

À titre d'exemple, si un agent est recruté au 1^{er} octobre de l'année N, les crédits de l'année N (qui représentent 25 % du coût annuel d'un ETP) devront être complétés pour pouvoir rémunérer un ETP (soit d'un montant représentant 75 % du coût annuel d'un ETP). Autrement dit, 1 ETP équivaut à l'effet sur l'année courante (0,25 ETPT) et à l'extension en année pleine (0,75 ETPT).

⁶ Un transfert est dit « de » ou « en gestion » lorsqu'il est réalisé au cours de l'exécution budgétaire (et qu'il n'a pas été prévu dans la construction du plafond).

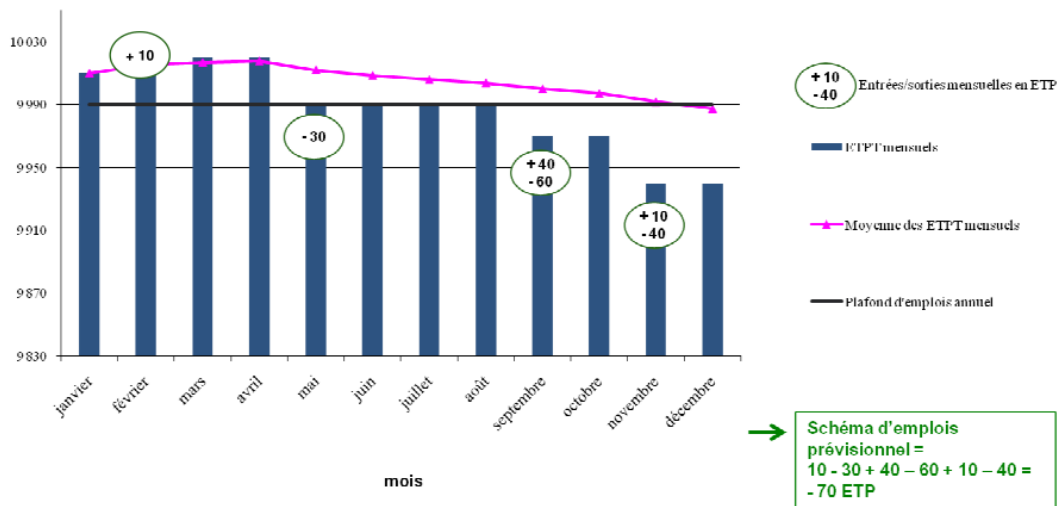
Annexe I

Graphique 3 : Modalités de prévision du plafond d'emplois annuel



Source : Module de formation « le pilotage des emplois et de la masse salariale » (direction du Budget, juin 2013).

Graphique 4 : Schéma d'emplois prévisionnel sous-jacent à la consommation et la construction du plafond d'emplois



Source : Module de formation « le pilotage des emplois et de la masse salariale » (direction du Budget, juin 2013).

Encadré 1 : Effets du schéma d'emplois exprimés en ETPT

À chaque schéma d'emplois (exprimé en ETP) correspondent deux effets en termes de plafond d'emplois (exprimé en ETPT), selon le mois moyen d'intervention de l'entrée ou de la sortie de l'ETP :

- l'effet sur l'année courante (EAC) : $nb \text{ d'entrées ou sorties } N \times \frac{13 - \text{mois moyen}}{12}$
- l'extension en année pleine (EAP) sur le plafond de l'année suivante : $nb \text{ d'entrées ou sorties } N \times \frac{\text{mois moyen} - 1}{12}$.

Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée ou de sortie au 1^{er} janvier. Les mois moyens possibles se situent donc dans l'intervalle [1,0 ; 13,0]. Par exemple :

- 1^{er} janvier = 1,0 ;
- 1^{er} juillet = 7,0 ;
- 15 juillet = 7,5 ;
- 10 septembre = 9,3 ;
- 30 décembre = 13,0.

À partir de ces dates moyennes, le nombre de mois d'incidence des entrées ou sorties sur l'année peut être déterminé, et donc l'impact en ETPT de celles-ci. Par exemple : 1 entrée (+ 1ETP) à la date moyenne du 1^{er} avril de l'année N a une incidence sur 9 mois de l'année N et correspond donc à 0,75

Annexe I

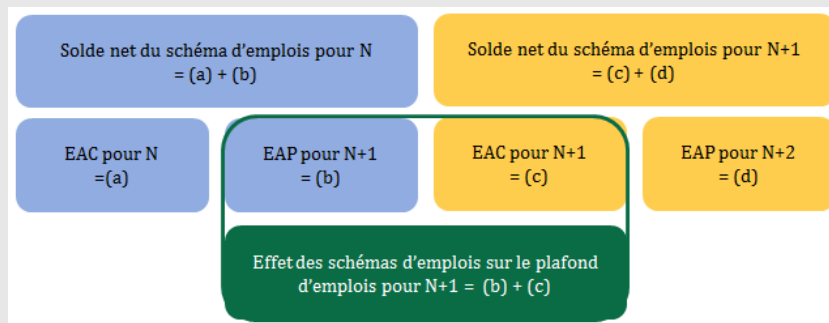
ETPT ($1 \cdot 9/12$). L'extension année pleine de cette entrée sur l'année N+1 sera de 0,25 ETPT ($1 \cdot 3/12$). La somme de ces deux effets (en ETPT) pour les différentes entrées et sorties permet d'obtenir le solde du schéma d'emplois (en ETP).

Le plafond d'une année N est donc affecté de deux manières par les schémas d'emplois :

- par l'extension en année pleine (EAP) due au recrutement de l'année N-1 ;
- par l'effet sur l'année courante (EAC) du recrutement de l'année N.

Par construction :

- pour le schéma d'emplois d'une année N, la somme de l'effet de ce schéma sur l'année courante N et de l'extension en année pleine (effet sur l'année N+1) est égale au schéma d'emplois ;
- la variation du plafond d'emplois en année N combine une partie de l'effet du schéma de l'année N-1 (l'extension en année pleine - EAP) et une partie de celui de l'année N (l'effet en année courante - EAC).



Source : Mission d'après la notice d'utilisation du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (direction du Budget).

Dans les documents budgétaires, **le plafond ministériel limitatif est complété, à titre indicatif, par une présentation par programme et par catégorie d'emplois** : le PAP de chaque programme présente ainsi « *par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante* » (e) du 5° de l'article 51 de la LOLF. Au sein du PAP, la justification au premier euro (JPE) présente la variation du plafond d'emplois, par catégorie, entre le plafond autorisé en année N et celui demandé pour N+1.

Le plafond demandé en PLF (et indiqué dans le PAP) est soumis au Parlement. Il peut faire l'objet de discussions, de modifications éventuelles par amendement, et il **est voté par le Parlement**.

1.2.3. La masse salariale est l'autorisation parlementaire la plus déterminante pour le pilotage des effectifs

L'autre limite votée par le Parlement est celle de la masse salariale. Les périmètres du plafond d'emplois et du plafond de crédits de personnel se recoupent, malgré plusieurs différences (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Périmètres des plafonds d'emplois et de crédits de personnel

Le périmètre de rattachement des dépenses de personnel dites « de titre 2 » (T2) est celui des charges rattachées au comptes 64 (charges de personnel) et 6211 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunération) en comptabilité générale.

Il convient toutefois de noter que :

- les personnels auxquels l'État verse une rémunération principale au titre de leur activité, par des crédits de titre 2, ont vocation à consommer le plafond d'emplois ministériel, même si certains personnels rémunérés sur le titre 2 ne consomment pas les plafonds d'emplois ministériels (comme la réserve militaire ou la réserve de la police nationale) ;

Annexe I

- certaines dépenses de fonctionnement (de titre 3) concernent indirectement le personnel, en particulier les dépenses de personnels extérieurs à l'État (par exemple, ceux auxquels l'État verse des honoraires ou les personnels intérimaires) ;
- la ligne de partage n'est pas définitive entre (i) les agents non titulaires, mais rémunérés sur le titre 2 et dans le plafond et (ii) les agents vacataires (aussi dits « collaborateurs extérieurs »⁷), rémunérés sur le titre 2 et hors plafond ;
- usuellement, les apprentis sont décomptés dans les « emplois rémunérés par l'État » et financés par des crédits de titre 2. Il convient de noter que, pour accompagner le recrutement d'apprentis dans la fonction publique de l'Etat mis en œuvre depuis l'automne 2015, le choix a été fait de neutraliser leur effet sur les schémas et plafonds d'emplois. Ainsi, à compter de 2016 (première année de déploiement plein des apprentis dans les ministères), les plafonds ont été augmentés à due concurrence des cibles de recrutements d'apprentis sous la forme de « corrections techniques ».

Tableau 6 : Périmètre des plafonds d'emplois et de crédits

	Dans le plafond d'emplois	Hors plafond d'emplois
Titre 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoins permanents : fonctionnaires et agents non titulaires pour un besoin permanent à temps complet ou incomplet ▪ Besoins non permanents : agents non titulaires en remplacement de tout agent, pourvoi temporaire d'une vacance d'emplois, accroissement temporaire d'activité ou accroissement saisonnier d'activité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Besoins ponctuels : collaborateurs divers « vacataires », rémunérés à l'acte, à la tâche ou à l'heure ▪ Cas particuliers : réserve militaire et réserve de la police nationale ; congé longue durée ; versement de prestations type allocation d'invalidité temporaire ou de retour à l'emploi ; etc.
Titre 3	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnels extérieurs à l'administration : mis à disposition par une autre personne morale ; gratification des étudiants-stagiaires ; personnels intérimaires ; honoraires versés à une profession libérale ; commissions et courtages

Source : Mission d'après module de formation « le pilotage des emplois et de la masse salariale » (direction du Budget, juin 2013) et entretiens.

Par ailleurs, **la prévision de la masse salariale est davantage liée au schéma d'emplois qu'au plafond d'emplois**. En effet, la prévision des crédits de personnel du titre 2 (T2) pour l'année N+1 (illustrée au graphique 5) se fonde sur :

- ◆ un **socle d'exécution**, constitué :
 - de la prévision d'exécution de l'année N⁸ ;
 - retraitée des éléments atypiques, exceptionnels, non pérennes ;
 - complétée des effets des EAP des mesures décidées en année N ;

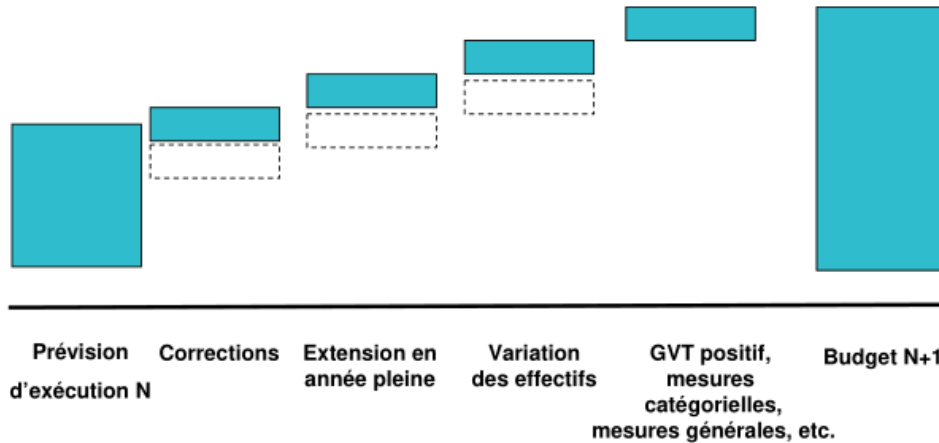
⁷ La distinction entre l'agent vacataire (rémunéré sur le titre 2) et la prestation de service (rémunérée sur le titre 3) repose sur l'existence d'un contrat, d'une rémunération et d'un lien de subordination.

⁸ La prévision d'exécution sur laquelle se fonde l'estimation de la masse salariale est généralement réalisée en milieu d'année, au cours des discussions parlementaires et, en tout état de cause, avant la présentation du PLF.

Annexe I

- ◆ **l'effet des mesures nouvelles pour N+1**, à savoir :
 - la variation des effectifs, sur la base d'une valorisation du schéma d'emplois en fonction des hypothèses concernant les mois d'entrée et de sortie (pour passer des ETP à des ETPT), ainsi que les coûts moyens d'entrée et de sortie ;
 - les facteurs d'évolution de la masse salariale, tels que le glissement vieillesse technicité (GVT) positif, les mesures catégorielles, les mesures générales, etc.

Graphique 5 : Modalités de prévision des crédits de personnel



Source : Module de formation « le pilotage des emplois et de la masse salariale » (direction du Budget, juin 2013).

1.3. Les documents de gestion permettent de suivre, tout au long de l'exécution, l'atteinte des objectifs en matière d'effectifs et de consommation des crédits de personnel

1.3.1.1. Le contrôleur budgétaire ministériel vise, en début de programmation, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)

Le **document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP)** présente pour chaque programme, conformément à l'article 68 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), une prévision infra-annuelle des différents outils de suivi des effectifs et de la masse salariale présentés ci-dessus :

- ◆ « 1° les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés au titre du programme » - c'est-à-dire la déclinaison mensuelle du schéma d'emplois (cf. graphique 4 ci-dessus);
- ◆ « 2° les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois » ;
- ◆ « 3° les prévisions de dépenses de personnel ».

Chaque année, en application de l'article 92 du décret GBCP, il est visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dont le visa porte sur :

- ◆ « le **respect du plafond d'autorisation d'emplois** exprimé en équivalent temps plein travaillé et du **plafond des crédits de personnel** ouverts en loi de finances » ;
- ◆ « la **compatibilité des prévisions de recrutement avec la variation des effectifs**, exprimés en équivalent temps plein, présentée dans les projets annuels de performances, le cas échéant corrigée des amendements adoptés lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement ».

Annexe I

Par ailleurs, le CBCM « *rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes* » (article 93 du décret GBCP).

Il y a en principe un DPGECP par ministère⁹, établi par le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) en lien avec les responsables de programme (RPROG). En pratique au sein du ministère de l'intérieur, **les RPROG de la police et de la gendarmerie établissent chacun un DPGECP propre.**

1.3.1.2. Le DPGECP est régulièrement actualisé afin de suivre l'exécution

Il est le **support de la discussion budgétaire infra-annuelle** avec le ministère du Budget (graphique 6), selon un calendrier précisé par le décret GBCP et l'arrêté du 16 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de l'intérieur :

- ◆ le DPGECP doit être établi et transmis au plus tard au 15 février¹⁰ ;
- ◆ le visa du CBCM doit être délivré dans un délai de quinze jours à compter de la réception du document.

Dans les tableaux du DPGECP, la description initiale des crédits comprend notamment :

- ◆ les « **crédits disponibles** », c'est-à-dire le plafond de masse salariale autorisé en LFI (voir *supra*) minoré du montant de la réserve de précaution¹¹ ;
- ◆ les « **mouvements attendus** », qui correspondent aux « *crédits dont l'ouverture est probable mais qui n'ont pas été comptabilisés au sein des mouvements certains* »¹² (qui correspondent, eux « *aux crédits dont l'ouverture et le montant sont fermes, appuyés de pièces justificatives* »). Sont notamment inclus dans ces « mouvements attendus » les attributions de produits.

Le DPGECP fait l'objet d'un **suivi régulier, actualisé et normé via les compte rendus de gestion (CRG)** – le premier avant l'été (CRG1) et le deuxième au début de l'automne (CRG2). Dans ce cadre, l'exécution est comparée à la prévision et les risques éventuels de dérapage

⁹ En ce qui concerne le ministère de l'intérieur :

- l'arrêté du 16 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des ministères de l'intérieur et des outre-mer pris en application de l'article 105 du décret GBCP prévoit que le DPGECP est « *établi par le responsable de la fonction financière ministérielle, en liaison avec les responsables de programme et de la gestion des ressources humaines* » ;
- selon l'instruction ministérielle du 1^{er} juin 2015 sur les modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle au sein du ministère de l'intérieur, le RFFIM « *assure la coordination et la synthèse budgétaires et comptables du ministère. [...] Il établit, en lien avec les responsables de programme, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE). Il établit également, en liaison avec les responsables de programme et de la gestion des ressources humaines, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP).* »

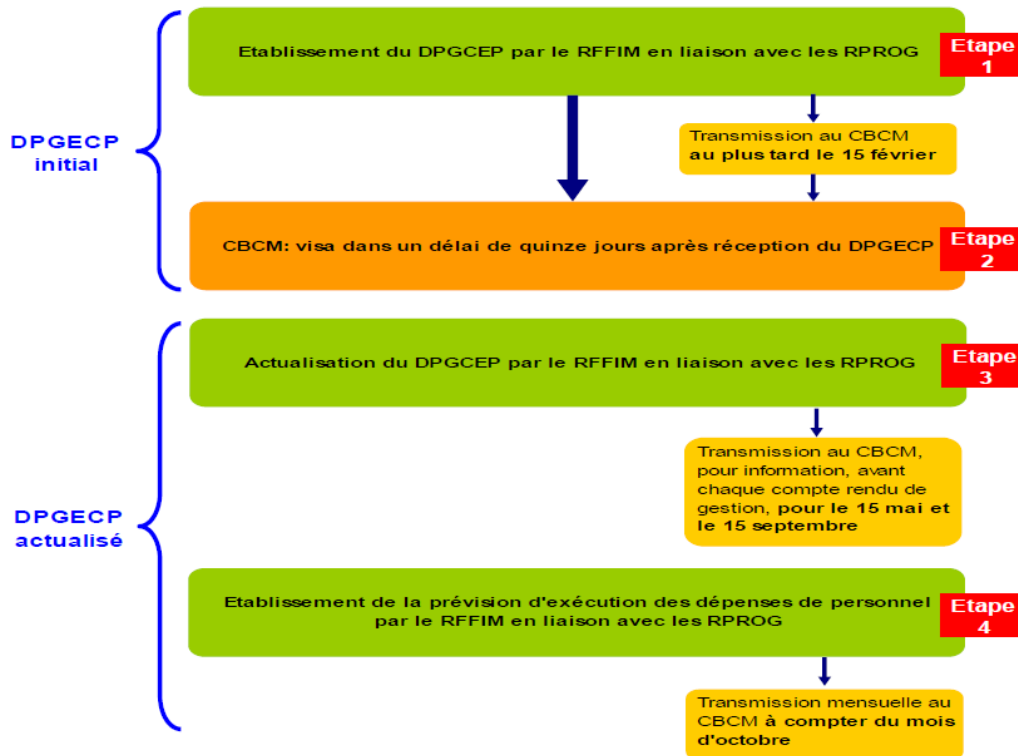
¹⁰ Selon l'article 3 de l'arrêté du 16 décembre 2013 précité, « *sauf dérogation accordée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, la programmation est établie et validée au plus tard le 15 février et actualisée avant le 15 mai et le 15 septembre* ». L'article 15 prévoit pour sa part que « *les comptes rendus de gestion par programme et par budget opérationnel de programme sont transmis au plus tard le 15 mai et le 15 septembre au contrôleur budgétaire sur la base des données arrêtées au 30 avril et au 31 août, sauf dérogation accordée par celui-ci.* »

¹¹ Constituée en début de gestion, la « réserve de précaution » est constituée par application d'un taux aux crédits votés en LFI, avec un taux différencié sur les crédits de titre 2 (traditionnellement 0,5 %) et les autres titres des programmes du budget général (avec un taux défini par circulaire de la direction du Budget). La LPFP 2014-2019 explique en effet, dans ses annexes, que « *le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux : [...] la constitution, en début d'année, d'une réserve de précaution. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépenses qu'en recettes (par l'annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la [LOLF], est réaffirmée et quantifiée à l'article 12 de la présente loi de programmation : sur 2015-2017, le taux de réserve sera d'au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d'au moins 6 % sur les autres crédits.* »

¹² Source : Notice d'utilisation du DPGECP, direction du Budget.

budgétaire sont identifiés. À partir du mois d'octobre, un suivi renforcé est assuré par le CBCM, auquel est transmise une prévision mensuelle d'exécution des crédits de personnel. En cas d'insoutenabilité des dépenses de personnel ou de non-respect du plafond d'emplois, le CBCM peut demander une actualisation des prévisions et une présentation des mesures correctrices envisagées.

Graphique 6 : Procédure annuelle de suivi du DPGECP



Source : Notice d'utilisation du DPGECP, direction du Budget.

1.3.1.3. Le visa du DPGECP fonde en principe la validation des autorisations et actes de recrutement du programme

Parmi les conséquences du visa du CBCM sur le DPGECP, il convient de relever que, selon la lettre du décret GBCP, suite à un refus de visa, **le contrôleur budgétaire ne devrait pas valider les autorisations et actes de recrutement** : le quatrième alinéa de l'article 92 prévoit en effet que « **ce visa est préalable au visa des autorisations et actes de recrutement. Toutefois, en cas d'urgence avérée, le visa des autorisations et actes de recrutement peut intervenir préalablement à celui du document prévisionnel de gestion ministériel prévu à l'article 68, sous réserve qu'ils soient compatibles avec la variation des effectifs mentionnée au troisième alinéa** ». Le cinquième alinéa du même article indique que « **lorsque [le CBCM] ne délivre pas son visa dans ce délai, il saisit le ministre chargé du budget qui peut l'autoriser à procéder au visa d'autorisations et actes de recrutement** ».

Enfin, l'article 103 du décret GBCP, qui s'applique à l'ensemble des typologies de visas et d'actes (et non aux seuls actes de personnel comme l'article 92), prévoit pour sa part à son premier alinéa que « **sous réserve des dispositions prévues aux articles 91 et 92, le contrôleur budgétaire délivre son visa ou rend son avis dans un délai de quinze jours à compter de la réception des actes qui lui sont soumis.** » Lorsque le contrôleur budgétaire refuse de viser un acte, le quatrième alinéa de l'article 103 permet au ministre chargé du budget, sur saisine du ministre concerné, de « **passer outre** » ce refus de visa.

2. Les schémas d'emplois des forces de sécurité, qui prévoient la création de 6 600 ETP entre 2013 et 2016, ont été mis en œuvre

La mission a vérifié que les annonces de créations d'emplois dans les forces de sécurité avaient été inscrites dans les schémas d'emplois de chacune d'entre elles et que ces schémas étaient mis en œuvre sur la période examinée (partie 2.1 pour une analyse globale ; partie 2.2 pour l'analyse spécifique du schéma de la police nationale ; partie 2.3 pour l'analyse de celui de la gendarmerie nationale).

2.1. Les annonces de créations d'emplois dans les forces de sécurité sont inscrites dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie, pour un total de 6 600 ETP sur la période 2013-2016

Au global, il apparaît que :

- ◆ les annonces de début de mandat présidentiel concernant le « secteur prioritaire » représentent **1 800 ETP** bien présents dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie pour la période 2013-2016 (partie 2.1.1) ;
- ◆ les plans de renfort annoncés au cours de l'année 2015 ont été inscrits dans les schémas d'emplois et représentent **5 000 ETP** sur les exercices de la période concernée par la mission, 2015 et 2016 (partie 2.1.2) ;
- ◆ sur la période, la police et la gendarmerie nationales contribuent ponctuellement à l'effort de réduction des effectifs en administration centrale, à hauteur de **200 ETP** environ en 2016 (partie 2.1.3) ;
- ◆ enfin, la LFI pour 2017 prévoit encore la création de **2 300 ETP** dans les forces de police et de gendarmerie (partie 2.1.4), portant le **nombre total de créations d'emplois sur la période 2013-2017 à 8 800 ETP dans la police et la gendarmerie** (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Solde des schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie

		2013	2014	2015	2016	Somme 2013-2016	2017	Somme 2013-2017
Police	Prévision*	288	243	643	2 444	3 618	2 031	5 649
	Exécution	- 197	822	553	2 417	3 618	-	-
Gendarmerie	Prévision*	192	162	262	2 317	2 933	255	3 188
	Exécution	192	173	244	2 336	2 945	-	-
Total	Prévision*	480	405	905	4 761	6 551	2 286	8 837
	Exécution	-5	995	797	4 754	6 541	-	-

Source : Mission d'après données PAP-RAP 2013-2015 ; pour 2016, données LFI et RPROG.* Solde autorisé en LF et DA.

2.1.1. Au titre de la préservation du « secteur prioritaire » de la sécurité, 1 800 ETP ont été inscrits dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie pour la période 2013-2016

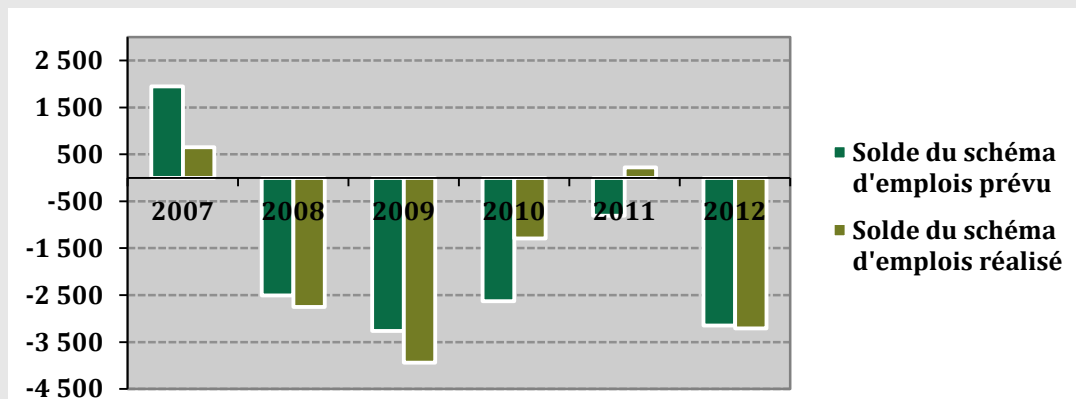
En termes de contexte, il convient de rappeler que les forces de sécurité ont fait face, au cours de la période antérieure à celle examinée par la mission, à de fortes suppressions d'emplois (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Évolution des effectifs des forces de sécurité entre 2007 et 2012

Sur la période 2007-2012, le plafond d'emplois pour les deux forces baisse en moyenne de 1 736 ETPT chaque année du fait des schémas d'emplois. En exécution, **1 719 ETP sont en moyenne détruits chaque année**. Sur les 10 416 suppressions d'emplois prévues entre 2007 et 2012, 10 316 ont été

réalisées, soit à peine 1 % de sous-exécution du schéma d'emplois.

Graphique 7 : Solde des schémas d'emplois pour la police et gendarmerie entre 2007 et 2012 (en ETP)



Source : Mission, d'après données PAP-RAP.

Pour la police, les schémas d'emplois prévus et exécutés présentent des soldes nets moyens de respectivement -1 290 et -870 ETP. **Entre 2007 et 2012, le nombre des sorties a été amputé d'un tiers, avant tout du fait de la chute du nombre de départs en retraite chez les gradés et gardiens, officiers et commissaires¹³**. La baisse de moitié des entrées est quant à elle liée à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette règle n'a pas été respectée en 2009 et 2010, mais les taux faibles de remplacement en 2011 et 2012 (respectivement 12 % et 33 %) ont permis que le taux moyen de remplacement hors ADS s'établisse à 44 % sur la période 2009-2012*. Ce non-remplacement de plus de 5 500 ETP a toutefois été en partie compensé par le recrutement de près de 2 300 ADS sur la même période. La baisse des effectifs d'actifs s'est conjuguée avec le renforcement de ceux des PATS. La plus forte diminution (20 %) a touché l'encadrement supérieur (CCD, CC) dont la baisse, au fil des ans, a répondu aux objectifs du protocole d'accord sur les « corps et carrières » de 2004¹⁴.

Pour la gendarmerie, les schémas d'emplois prévus et exécutés présentent en moyenne un solde net de respectivement -446 et -849 ETPT. L'écart vient avant tout d'une sous-exécution non rattrapée de 2 225 ETPT en 2009. Contrairement à la police, le nombre de sorties est resté stable sur la période, du fait d'une hausse des départs en retraite. **Le nombre d'entrées a par contre diminué de 15%**. Pour la gendarmerie, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'a en moyenne pas été respectée (taux moyen de remplacement de 67 %), notamment du fait de taux de remplacement de 85 % en 2011 et 123 % en 2012. La structure des emplois s'est fortement déformée du fait de l'évolution différenciée des catégories de personnels. Les personnels administratifs et techniques ont vu leurs effectifs plus que doubler. À l'inverse de la dynamique observée pour la police, l'effectif des sous-officiers a diminué de 8 %, mais celui des officiers a progressé de 1 %.

Source : Mission.* Les taux de remplacement de 2009 à 2011 sont extraits du rapport public thématique de 2013 de la Cour des comptes «Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail». La mission a étendu l'analyse à l'année 2012 en répliquant la méthodologie sur les données PAP et RAP 2012.

Depuis l'exercice 2013, en tant que « secteur prioritaire » pour le gouvernement et le président de la République¹⁵, les forces de sécurité voient leurs effectifs préservés :

- ♦ la loi de programmation des finances publiques (LPFP) adoptée en décembre 2012 pour la période 2012-2017 précise que « conformément à l'engagement du président de la

¹³ Cette tendance a vraisemblablement été encouragée par la possibilité, inscrite le 1^{er} janvier 2010 dans la loi, pour les fonctionnaires appartenant à des corps ou des cadres d'emplois dont la limite d'âge est inférieure à 65 ans, de demander à être maintenus en activité jusqu'à l'âge de 65 ans, sous réserve de leur aptitude physique.

¹⁴ La réforme des « corps et carrières » a prévu un repyramidage du corps des gardiens de la paix et gradés de la police nationale, avec la diminution du corps des officiers de police et du corps des commissaires.

¹⁵ Avec la justice et l'enseignement.

Annexe I

République, la mission « Sécurités », qui recouvre les crédits alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale, bénéficiera, entre 2013 et 2015, de **créations d'emplois, dont 480 dès 2013**¹⁶. Ces emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement »¹⁷ ;

- ◆ la LPFP suivante, adoptée en décembre 2014 pour la période 2014-2019, réaffirme que « la sécurité bénéficiera, en outre, de la création de **1 405 emplois en trois ans** [sur les années 2015 à 2017] dans la police et la gendarmerie nationales »¹⁸.

En comparant ces annonces aux mesures effectivement inscrites dans les schémas d'emploi de la police et de la gendarmerie nationales entre 2013 et 2016 (voir *infra* pour le détail – tableau 8 pour une synthèse), il apparaît que les créations d'emplois annoncées **dans les deux LPFP pour la période 2013-2016 ont bien été prévues dans les schémas d'emplois** de la police et de la gendarmerie, pour un montant cumulé de 1 790 ETP sur la période.

Tableau 8 : Effectifs de police et de gendarmerie préservés conformément aux LPFP

		2013	2014	2015	2016	2017	Somme 2013-2016
Annonces dans les LPFP pour les deux forces de sécurité (a)		480	Nd.	1 405			Nd.
Solde du schéma d'emploi annuel prévu lié à la LPFP (b)	Police	288	243	243	300	300	1 074
	Gendarmerie	192	162	162	200	200	716
	Total	480	405	405	500	500	1 790
Écart (a-b)		0	Nd.	0			Nd.

Source : Mission.

2.1.2. Les trois plans de renfort décidés dans le courant de l'année 2015 prévoient la création de 5 000 ETP dès 2015 et 2016

Le 21 janvier 2015, à la suite des attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher, le Premier ministre annonce que 2 680 emplois supplémentaires seront consacrés à la lutte contre le terrorisme au cours des trois prochaines années, dont **1 400 au ministère de l'Intérieur (PLAT)**¹⁹. Dès lors, en cours de gestion²⁰, le schéma d'emplois de l'exercice 2015 des forces de sécurité est rehaussé de 500 ETP.

Concernant l'exercice 2016 :

- ◆ le PLF pour 2016 intègre l'augmentation liée au PLAT, de 445 ETP ;
- ◆ au cours de la discussion sur le PLF à l'automne 2015 :
 - le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC)²¹ prévoit la création de 900 ETP afin de couvrir les sujétions plus importantes liées à la sécurisation des

¹⁶ Aucune précision concernant le nombre d'emplois créés pour l'année 2014.

¹⁷ Annexe à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

¹⁸ Annexe à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

¹⁹ Outre les forces de police et de gendarmerie, le PLAT prévoit également la création de 38 ETP au sein du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (source : RAP 2015), ce qui porte les créations d'effectifs liées au PLAT à précisément 1 404 ETP.

²⁰ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

²¹ « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096), AN, octobre 2015, et amendement AN n°II-228 du 28 octobre 2015 : « Au sein de la mission « Sécurités », il convient d'abonder :

Annexe I

frontières, à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et afin de préserver le volume des missions de lutte contre la délinquance ;

- à la suite des attentats du 13 novembre 2015, le pacte de sécurité (PDS) prévoit la création de 5 000 postes supplémentaires d'ici 2017 au sein de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur qui concourent à la sécurité des citoyens, dont 4 535 postes au profit de la mission « Sécurités ». Il se traduit par une augmentation de 3 150 ETP des schémas d'emplois pour 2016²².

Tableau 9 : Effectifs prévus par les plans de renfort des forces de sécurité (ETP)

	2015	2016	2017	Total
Plan de lutte anti-terroriste (PLAT) annoncé après les attentats de janvier 2015	500	445	421	1 366*
Plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) présenté à l'automne 2015	-	900	0	900
Pacte de sécurité (PDS) annoncé après les attentats de novembre 2015	-	3 129	1 365	4 535**
Total police et gendarmerie	500	4 474	1 786	6 760

Source : Mission. () Auxquels s'ajoutent 38 emplois dans le programme 216 (« conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »). (**) Auxquels s'ajoutent 41 démineurs dans le programme 161 (21 en 2016 et 20 en 2017).*

La mission confirme que les emplois prévus par ces plans de renfort ont bien été répercutés sur les schémas d'emplois des années 2015 et 2016 de la police et de la gendarmerie (voir *infra* pour le détail).

2.1.3. La police et la gendarmerie contribuent par ailleurs à l'effort de réduction des effectifs en administration centrale du ministère à hauteur de 213 ETP prévus en 2016

Les créations d'emplois dans la police et la gendarmerie nationales ont été **diminuées par le choix du ministère de l'intérieur de réaliser, pour l'exercice 2016, une partie de son effort de réduction des effectifs sur les services d'administration centrale** sur ceux de la police et de la gendarmerie. Selon les PAP pour 2016, cette contribution représente 213 ETP sur les « services d'administration centrale non opérationnels » (142 dans la police et 71 dans la gendarmerie).

En effet, à l'exception des « secteurs prioritaires » identifiés dans la LPFP (enseignement, sécurité et justice), les réductions d'effectifs se sont poursuivies tout au long des dernières années. **Au sein même du ministère de l'intérieur, les autres programmes (hors police et gendarmerie) font l'objet de schémas d'emplois cumulés presque systématiquement négatifs sur l'ensemble de la période** (cf. tableau 10).

-
- Le programme 176 « Police nationale » de 22 615 857 € en AE et en CP dont 15 990 000 € en titre 2, afin de couvrir les dépenses qui seront engagées par le recrutement de 530 ETP supplémentaires en 2016 destinés au renforcement des forces mobiles, des effectifs de la préfecture de police de Paris (compagnies d'intervention et direction du renseignement) et de ceux de la direction centrale de la police aux frontières.
 - Le programme 152 « Gendarmerie nationale » de 19 850 453 € en AE et en CP dont 12 691 283 € en titre 2, afin de couvrir les dépenses qui seront engagées par le recrutement de 370 ETP supplémentaires en 2016 destinés au renforcement des forces mobiles. »

²² Amendement Sénat n°II-256 du 26 novembre 2015 : « Pour 2016, le présent amendement prévoit la création de 3 150 emplois pour la mission « sécurités ». Ces créations d'effectifs s'accompagnent d'un renforcement des moyens d'équipement, d'investissement et de fonctionnement d'un montant total de 220 537 717 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. »

Annexe I

Tableau 10 : Schéma d'emplois du ministère de l'intérieur (en ETP)

	2013	2014	2015	2016	2017
Schéma d'emplois du ministère de l'intérieur (a)	- 134	- 289	+ 116	+ 4 770	+ 1 746
Dont : police et gendarmerie (b)	+ 480	+ 405	+ 405	+ 4 761	+ 2 286
Soit : effort de réduction d'effectifs du ministère de l'intérieur hors police et gendarmerie (a - b)	- 614	- 694	- 289	+ 9	- 540

Source : Mission (pour 2013, « chiffres clefs du PLF 2013 » Pour 2014 à 2017, « chiffres clefs du PLF 2017 »).

Selon les informations transmises à la mission :

- ◆ au sein du programme de la police nationale²³ :
 - afin de préserver la mise en œuvre du plan de substitution entre les actifs et les personnels administratifs et techniques²⁴, l'effort est réparti entre les gardiens de la paix (65 ETP) et les personnels administratifs et techniques (78 ETP) ;
 - les directions relevant de la DGPN sont censées contribuer à hauteur de 86 ETP (dont 32 dans la DRPCN²⁵), la préfecture de police doit participer à hauteur de 52 ETP, et la DGSJ de 5 ETP ;
- ◆ au sein du programme de la gendarmerie nationale, l'effort de réduction de 71 ETP a été intégré dans le schéma global de recrutement pour l'année.

2.1.4. La LFI 2017 prévoit encore la création de 2 300 ETP dans la police et la gendarmerie, pour porter le solde net à 8 837 ETP entre les 31 décembre 2013 et 2017

En 2017, la LFI intègre les dernières phases du PLAT (421 ETP) et du PDS (1 385 ETP²⁶), qui s'ajoutent aux créations liées à la LPFP (500 ETP), pour un **solde net positif de 2 286 ETP** dans les forces de police et de gendarmerie (cf. tableau 11).

Si ces derniers sont réalisés comme prévu, ce sont donc 8 837 ETP qui auront été créés dans les forces de sécurité entre les 31 décembre 2012 et 2017 (tableau 12), dont :

- ◆ 2 077 ETP (24 %) liés aux engagements de la LPFP sur le quinquennat ;
- ◆ 6 760 ETP (76 %) liés aux plans de renfort sur 2015-2017.

Tableau 11 : Créations d'emplois prévues par la LFI 2017 (ETP)

	Créations liées à la LPFP (a)	Créations liées aux plans de renfort (b)			Total (a + b)
		PLAT	PDS	Sous-total	
Police	300	366	1 365	1 731	2 031
Gendarmerie	200	55	0	55	255
Total	500	421	1 365	1 786	2 286

Source : Mission.

²³ Source : note du DGPN au ministre de l'intérieur en date du 15 septembre 2015 sur la mise en œuvre du sous-schéma de réduction des effectifs en administration centrale pour le programme 176 en 2016. *Nota bene* : à la date de la mission, les services ne disposent pas de l'exécution détaillée du « sous-schéma d'administration centrale ».

²⁴ Depuis une décennie, l'emploi de personnels administratifs techniques ou scientifiques (PATS) a fortement progressé dans les services de police passant de 16 964 agents (RAP 2007) à 21 476 agents (PLF 2017), soit un accroissement de plus de 25 %. Ce développement permet d'attribuer à des personnels administratifs et techniques des postes jusqu'alors occupés par des personnels des catégories actives afin de recentrer ces derniers vers les tâches mieux liées à leurs fonctions, lorsque cette substitution présente un intérêt opérationnel.

²⁵ Source : répartition du sous-schéma d'administration centrale entre les directions relevant du DGPN (DRPCN, 27 décembre 2016).

²⁶ En 2017, le PDS prévoit la création de 1 365 ETP dans la police et 20 postes de démineurs sur le programme 161 (cf. Tableau 9).

Tableau 12 : Créations d'emplois prévues entre 2013 et 2017 (ETP)

	Créations liées à la LPFP (a)	Contribution à l'effort de réduction du ministère (b)	Créations liées aux plans de renfort (c)	Total (a + b + c)
Police	1 374	- 142	4 417	5 649
Gendarmerie	916	- 71	2 343	3 188
Total	2 290	- 213	6 760	8 837

Source : Mission.

2.2. Conformément aux engagements, 3 600 ETP ont bien été créés entre 2013 et 2016 dans la police nationale

Dans la police nationale, les **créations de 3600 ETP prévus entre 2013 et 2016** par les schémas d'emplois successifs correspondent aux annonces faites (partie 2.2.1) et ont été réalisées en cumulé sur la période (partie 2.2.1), à **22 unités près** sur la période examinée (soit 0,6 % des créations prévues).

Selon les **prévisions de la LFI 2017, elles seront complétées de 2 000 ETP**. Si ces derniers sont réalisés comme prévu, et les 22 ETP non pourvus en 2016 rattrapés, 5 649 ETP auront été créés dans la police nationale entre le 31 décembre 2012 et 2017.

2.2.1. Les schémas d'emplois autorisés de la police tiennent compte des annonces de création d'emplois

En ce qui concerne sa prévision, le schéma d'emplois « autorisé »²⁷ en loi de finances est construit à partir de celui présenté par le PLF, dont le détail est présenté dans les PAP (tableau 13) :

- ◆ depuis 2013, le schéma d'emplois « de base » de la police est positif en raison de sa préservation au titre de la LPFP (voir *supra*) ;
- ◆ en 2015, le schéma a été augmenté de 400 ETP en cours d'année en lien avec le PLAT (décret d'avance en avril²⁸) ;
- ◆ en 2016, le schéma demandé en PAP s'élevait à 548 ETP dont 390 liés à la deuxième année du PLAT (soit 158 ETP liés aux mesures LPFP). Plusieurs amendements en cours de discussion sur le PLF ont rehaussé le schéma de 1 896 ETP (530 ETP au titre du PLIC *via* un amendement à l'Assemblée nationale²⁹ et 1 366 ETP au titre du PDS *via* un amendement au Sénat³⁰) ;
- ◆ en 2017, la LFI prévoit la création de 2 031 ETP, dont 1731 liés aux dernières phases du PLAT (366 ETP) et du PDS (1 365 ETP).

Ainsi, sur la période examinée (2013-2016) :

- ◆ le **solde prévu par le schéma d'emplois inscrit en loi de finances s'élève en moyenne à 905 ETP/an** ;
- ◆ les **plans de renfort annoncés apparaissent bien dans les schémas d'emploi autorisés** ;

²⁷ Le schéma d'emplois n'est pas voté.

²⁸ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

²⁹ Amendement N°II-228 du 28 octobre 2015.

³⁰ Amendement N°II-256 du 26 novembre 2015.

Annexe I

- ◆ l'augmentation liée à la LPPF s'élève à une moyenne de 269 ETP/an. Cette augmentation a été réalisée à ceci près qu'en 2016, « *afin de participer à l'effort de réduction des effectifs du ministère, 142 emplois seront supprimés dans les services d'administration centrale non opérationnels* » (PAP 2016 – cf. partie 2.1.3*supra*).

Le schéma d'emplois pour 2017 porte le **solde net des créations d'emplois sur la période 2013-2017 à 5 649 ETP**, dont 4 417 ETP (78 %) liés aux plans de renfort.

Tableau 13 : Construction du schéma d'emplois dans la police nationale (en ETP)

		2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2013-2016	Somme 2013-2017
Données inscrites dans les PAP de l'année N	Sorties prévues	9 078	7 137	7 011	7 510	7 757	7 684	38 493
	Entrées prévues	9 366	7 380	7 254	8 058	9 788	8 015	41 846
	Solde demandé en PLF	288	243	243	548	2 031	331	3 353
Données inscrites dans les RAP de l'année N et dans les PAP de l'année N+1	Amendement en cours de discussion sur le PLF	NA	NA	NA	1 896	NA		1 896
	Solde autorisé en LFI	288	243	243	2 444	2 031	805	5 249
	Modification du solde en DA	NA	NA	400	NA	NA		400
	Solde autorisé en LF et DA pour N	288	243	643	2 444	2 031	905	5 649
<i>Don't : plans de renfort annoncés</i>	PLAT	-	-	400	390	366		1 156
	PLIC	-	-	-	530	-		530
	PDS	-	-	-	1 366	1365		2 731
	Total	0	0	400	2 286	1 731		4 417
	Autres mesures éventuelles	0	0	0	- 142	0		-142
Soit :	Montant du solde autorisé hors plans de renfort (lié à la LFPF)	288	243	243	300	300	269	1 374

Source : Mission d'après RAP 2013-2015, PAP 2016-2017 et données RPROG sur les plans de renfort.

2.2.2. Grâce aux mesures de rattrapage d'une année sur l'autre des sous et sur-exécutions du schéma d'emplois, l'exécution cumulée des schémas d'emplois de la police respecte les prévisions de création d'emplois sur la période examinée (3 600 ETP)

En pratique, la réalisation du schéma d'emplois dépend de celle des prévisions de sortie des effectifs et de l'ajustement des entrées aux sorties réelles, sachant que les entrées et sorties sont plus ou moins faciles à anticiper selon leur objet (cf. encadré 4). L'ajustement en cours d'année de la programmation des recrutements doit en principe permettre d'atténuer les mauvaises anticipations liées aux sorties³¹.

Encadré 4 : Comptabilisation des entrées et sorties dans la police nationale

Les sorties du programme consistent en :

- des départs à la retraite ;
- les fins de contrat et les démissions des adjoints de sécurité (ADS) et autres contractuels ;
- les décès ;
- les sorties des agents du périmètre du programme police vers d'autres programmes du ministère de l'intérieur, vers d'autres ministères ;
- des fins de stage ;
- des licenciements, révocations ou radiations.

Ne sont pas, en principe, comptabilisés les mouvements internes au programme, sauf pour les ADS : « quand les ADS rejoignent le CEA, le mouvement est comptabilisé comme une sortie nette du corps des ADS et comme une entrée nette dans le corps des gardiens de la paix, bien que restant sous le même programme » (PAP et RAP 2015).

Les entrées recouvrent :

- les primo-recrutements ;
- les réintégrations (retours de disponibilités et détachements) ;
- les entrées d'agents dans le programme police, en provenance d'autres périmètres du ministère de l'intérieur ou d'autres ministères.

Source : Mission.

Selon les pratiques budgétaires usuelles rapportées à la mission, en cas de « sous-exécution » du schéma d'emploi, il n'y a pas de « rattrapage » pour la compenser l'année suivante (en revanche, les « sur-exécutions » le sont). Cependant, dans le cas de la police, compte tenu d'une année 2013 marquée par une sous-exécution importante (- 485 ETP³² - cf. tableau 14) et des annonces politiques, **le choix a été fait d'autoriser un rattrapage l'année suivante**³³ : les

³¹ Cf. annexe relative à la gestion des ressources humaines et à l'adaptation de l'appareil de recrutement et de formation de la police et la gendarmerie.

³² En 2013, le schéma d'emplois a été sous-exécuté :

- les sorties réalisées étaient supérieures de 15 % à celles indiquées dans le PAP (selon les RAP 2013, cet effet est « principalement dû à la hausse des départs en retraite en fin d'année, des sorties définitives et temporaires », et en particulier au « changement de comportement du CEA au cours du dernier trimestre en matière de départ à la retraite ») ;
- les entrées ont été augmentées pour compenser la hausse des sorties, mais insuffisamment pour la compenser (selon le RAP, « en fin d'année, en raison du plan de charge des écoles et des viviers disponibles d'ADS, il n'a pas été possible de compenser ces départs massifs »).

³³ Le seul document formalisant cet arbitrage fourni à la mission est un courrier du directeur des ressources et des compétences de la police nationale adressé au contrôleur budgétaire et comptable ministériel, en date du 15 avril 2014, relatif à la demande de visa concernant le recrutement complémentaire de 400 ADS et 83 CEA en 2014. Ce courrier fait mention de « réunions inter-services qui ont permis de dresser un constat partagé de cette sous-réalisation », suite auxquelles « le Premier ministre a pris la décision le 14 avril 2014 d'autoriser ce recrutement

Annexe I

« rattrapages en gestion » corrigent les schémas d'emplois autorisés en LF pour l'année N+1 (et sont mentionnés dans les RAP). En 2014 comme 2015, les sorties ont été supérieures aux prévisions, et les entrées ont dès lors été augmentées pour compenser, mais ont abouti à une légère sur-réalisation des schémas d'emplois initiaux sur chaque exercice (rattrapée systématiquement sur l'exercice suivant).

Tableau 14 : Entrées et sorties dans la police nationale (en ETP)

		2013	2014	2015	2016*
Sorties	Prévues (PAP*)	9 078	7 137	7 011	7 510
	Réalisées (RAP*)	10 435	9 386	7 973	Nd.
	<i>Écart entre les sorties prévues et celles réalisées</i>	15 %	32 %	14 %	Nd.
Entrées	Prévues (PAP*)	9 366	7 380	7 254	8 058
	Réalisées (RAP*)	10 238	10 208	8 526	Nd.
	<i>Écart entre les entrées prévues et celles réalisées</i>	9 %	38 %	18 %	Nd.
Solde	Autorisé en LF	288	243	643	2 444
	Réalisé	-197	822	553	2 418
	<i>Écart entre le solde autorisé et le solde réalisé</i>	-485	179	310	-26
		-168 %	238 %	-14 %	1 %

*Source : Mission d'après PAP et RAP 2013-2015 ; * pour 2016, données RPROG.*

Ainsi, pour le programme de la police, lorsque le schéma d'emplois de l'année N a été sous ou sur-exécuté, le rattrapage de la sous-exécution ou la sur-exécution est réalisé l'année suivante (tableau 15) :

- ◆ la sous-exécution de 2013 (- 485 ETP) a été reportée en 2014 (+ 483 ETP selon les éléments rapportés à la mission) ;
- ◆ la sur-exécution de 2014 (96 ETP), au-delà du rattrapage de l'année 2013, a été reportée en 2015 ;
- ◆ la très légère sur-exécution de 2015 (6 ETP³⁴), qui avait été marquée par les recrutements complémentaires liés au PLAT, a été reportée en 2016 ;
- ◆ la très légère sous-exécution de 2016 (- 20 ETP) devrait, selon le responsable de programme, être reportée en 2017.

Au global, sur la période examinée (2013-2016) :

- ◆ le solde du schéma d'emplois « autorisé en gestion »³⁵ s'élève en moyenne à 1 000 ETP/an, dont 95 ETP liés aux « rattrapages » à compter de 2014 ;
- ◆ de sorte que **le solde effectivement exécuté s'élève en moyenne à 899 ETP/an** (voir détail des rattrapages ci-dessus) ;
- ◆ **in fine, l'exécution du schéma d'emplois sur l'ensemble de la période est presque intégralement réalisée**, à 22 ETP près sur l'ensemble de la période (3 596 ETP créés par rapport aux 3 618 prévus en LF et décret d'avance).

Si l'année 2017 réalise exactement son schéma d'emplois et rattrape la légère sous-exécution de la période antérieure, 5 649 ETP auront été créés dans la police nationale entre 2013 et 2017.

complémentaire en gestion. [...] Ces recrutements s'entendent donc au-delà du schéma d'emplois 2014 [...mais] le programme 176 continuera à respecter le plafond d'emplois fixé. »

³⁴ Recrutements au profit du service de la protection (SDLP) effectués par anticipation selon la NEB 2015.

³⁵ Les mesures de « rattrapage » d'une année sur l'autre, qui modulent le solde « autorisé » en gestion, ne font pas systématiquement l'objet d'une validation formelle (voir *supra* sur le rattrapage autorisé en 2014 pour la police).

Tableau 15 : Niveau d'exécution du schéma d'emplois de la police nationale (en ETP)

	Eléments annuels						Période examinée : 2013-2016		Quinquennat : 2013-2017	
	2013	2014	2015	2016	2017 (prév.)	Somme	Moyenne	Somme	Moyenne	
	(a)	(b)	(c) = (a + b)	(d)	(d - c)	(d - a)				
Solde autorisé en LF et DA pour l'année	288	243	643	2 444	2 031	3 618	905	5 649	1 130	
Rattrapage de l'année N-1 (« autorisé » en gestion)	0	483	- 96	- 6	22*	381	95	403	81	
Solde autorisé en gestion	288	726	547	2 438	2 053*	3 999	1 000	6 052	1 210	
Solde réalisé	-197	822	553	2 418	2 053*	3 596	899	5 649	1 130	
Niveau d'exécution du schéma d'emplois autorisé en gestion	- 485	96	6	- 20	0	- 403	- 101	- 403	- 81	
Niveau d'exécution du schéma d'emplois autorisé en LF	- 485	579	- 90	- 26	22	- 22	- 6	0	0	

Source : Mission d'après RAP 2013-2015 ; pour 2016, LFI et données RPROG pour le solde réalisé ; pour 2017, PAP et estimations mission. * Pour 2017, hypothèse d'une compensation exacte de la sur-exécution de l'année précédente (et des 2 ETP non rattrapés de 2013) et réalisation parfaite du schéma d'emplois autorisé.

2.3. Dans la gendarmerie nationale, 2 900 ETP ont été créés entre 2013 et 2016

Dans la gendarmerie nationale également, les **créations de 2 900 ETP prévus entre 2013 et 2016** par les schémas d'emplois successifs correspondent aux annonces faites (partie 2.2.1) et ont été **réalisées conformément aux prévisions** (partie 2.2.1), à **12 ETP près** sur la période examinée (soit 0,4 % des créations prévues).

Selon les **prévisions de la LFI 2017, elles seront complétées de 255 ETP**. Si ces derniers recrutements sont réalisés comme prévu, et la légère sur-exécution de 2016 lissée, ce sont 3 188 ETP qui auront été créés dans la gendarmerie nationale entre 2012 et 2017.

2.3.1. Le solde du schéma d'emplois de la gendarmerie prend bien en compte les autorisations de recrutement exceptionnelles sur la période examinée (2 900 ETP)

Comme dans la police, le schéma d'emplois « autorisé » en loi de finances pour la gendarmerie est construit à partir de celui présenté par le PLF, et se trouve détaillé dans les PAP (tableau 16) :

- ◆ depuis 2013, le schéma d'emplois « de base » de la gendarmerie est positif en raison de sa préservation au titre de la LPFP (voir *supra*) ;
- ◆ en 2015, le schéma a été augmenté de 100 ETP en cours d'année en lien avec le PLAT (décret d'avance en avril³⁶) ;
- ◆ en 2016, le schéma demandé en PAP s'élevait à 184 ETP dont 55 liés au PLAT (soit, par déduction, 129 ETP liés aux mesures de la LPFP). Plusieurs amendements en cours de discussion sur le PLF ont rehaussé le schéma de 2 133 ETP (370 ETP au titre du PLIC *via* un amendement à l'AN³⁷ et de 1 763 ETP au titre du PDS *via* un amendement au Sénat³⁸) ;
- ◆ en 2017, le schéma revient à un solde net de 255 ETP, l'essentiel des créations d'emplois liées aux plans de renfort ayant été concentrées en 2016.

Ainsi, sur la période examinée (2013-2016) :

- ◆ le **solde prévu par le schéma d'emplois autorisé (en LFI et décret d'avance) s'élève en moyenne à 733 ETP/an** ;
- ◆ les **plans de renfort annoncés apparaissent bien dans les schémas d'emploi autorisés** ;
- ◆ l'augmentation liée à la LPFP correspond à une moyenne de 179 ETP/an. Comme dans la police, cette augmentation a été réalisée à ceci près qu'en 2016, le ministère a connu des mesures d'économies sur les services d'administration centrale, et choisi de faire participer la gendarmerie pour 71 ETP (PAP 2016 – voir *supra*).

Le schéma d'emplois pour 2017 porte le **solde net des créations d'emplois sur la période 2013-2017 à 3 188 ETP**, dont 2 343 ETP (73 %) liés aux plans de renfort.

³⁶ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

³⁷ Amendement N°II-228 du 28 octobre 2015.

³⁸ Amendement N°II-256 du 26 novembre 2015.

Annexe I

Tableau 16 : Construction du schéma d'emplois dans la gendarmerie nationale (en ETP)

		2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2013-2016	Somme 2013-2017
Données inscrites dans les PAP de l'année N								
	(a)	11 704	9 332	9 198	8 940	10 017	9 794	49 191
	(b)	11 896	9 494	9 360	9 124	10 272	9 969	50 146
	(b - a)	192	162	162	184	255	175	955
Données inscrites dans les RAP de l'année N et dans les PAP de l'année N+1	(c)	NA	NA	NA	2 133	NA	-	2 133
	(b - a + c)	192	162	162	2 317	255	708	3 088
	(d)	NA	NA	100	NA	NA	-	100
	(e) = (b - a + c + d)	192	162	262	2 317	255	733	3 188
	(f)	-	-	100	55	55	-	210
	(g)	-	-	-	370	-	-	370
	(h)	-	-	-	1 763	0	-	1 763
	(i) = (f + g + h)	-	-	100	2 188	55	-	2 343
	(j)	0	0	0	- 71	0	-	- 71
Soit :	(e - i - j)	192	162	162	200	200	179	916

Source : Mission d'après RAP 2013-2015, PAP 2016-2017 et DPG 2016 (pour le solde autorisé en LFI).

2.3.2. Les schémas d'emplois de la gendarmerie ont été réalisés comme prévus

L'année 2013 a été marquée par une forte sous-réalisation des sorties prévues. Le niveau des recrutements a donc été adapté pour respecter strictement le solde net du schéma d'emplois (tableau 17)³⁹. Depuis cet exercice 2013, l'exécution est beaucoup plus proche des prévisions et n'a pas posé de difficulté manifeste (sans forte sous- ni sur-exécution)⁴⁰.

Tableau 17 : Entrées et sorties dans la gendarmerie nationale

		2013	2014	2015	2016
Sorties	Prévues (PAP)	11 704	9 332	9 198	8 940
	Réalisées (RAP)	7 727	9 892	10 100	Nd.
	Écart entre les sorties prévues et celles réalisées	- 34 %	6 %	10 %	-
Entrées	Prévues (PAP)	11 896	9 494	9 360	11 257*
	Réalisées (RAP)	7 919	10 065	10 344	Nd.
	Écart entre les entrées prévues et celles réalisées	- 33 %	6 %	11 %	-
Solde	Autorisé en LF	192	162	262	2 317
	Réalisé	192	173	244	2 336
	Écart entre le solde autorisé et le solde réalisé	0	11	- 18	19
		0 %	7 %	- 7 %	1 %

Source : Mission d'après PAP-RAP 2013-2015 ; pour 2016, entrées du PAP (+ 184 ETP) complétées par les recrutements liés aux plans de renfort votés lors des débats sur le PLF (+ 2 133) et données RPROG sur le solde réalisé.

Des mesures de « rattrapage » des sous- ou sur-exécution ont lissé la réalisation des schémas sur la période (tableau 18) :

- ◆ la sur-exécution de 11 ETP en 2014 a été compensée en 2015 ;
- ◆ la sous-exécution de 18 ETP en 2015 semble avoir été compensée en 2016 (qui révèle une sur-exécution de 19 ETP par rapport à ce qui avait été prévu en LFI).

Ainsi, sur la période examinée (2013-2016) :

- ◆ le solde du schéma « autorisé en gestion »⁴¹ s'élève en moyenne à 733 ETP/an ;
- ◆ **le solde exécuté s'élève à 736 ETP/an, soit un respect quasi parfait des schémas prévus sur la période** (aucun écart par rapport à la prévision en 2013 ; + 11 ETP par rapport à la prévision en 2014 ; - 7 ETP en 2015 ; + 19 ETP en 2016) ;
- ◆ **in fine, l'exécution du schéma d'emplois sur l'ensemble de la période est presque exactement celui autorisé**, à 12 ETP près sur l'ensemble de la période (si l'année 2017 réalise exactement son schéma d'emplois et compense la légère sur-exécution de la période antérieure, 3 188 ETP auront été créés entre 2013 et 2017).

³⁹ Les sorties inférieures à celles indiquées dans le PAP (même si les départs en retraite étaient plus importantes que prévu) ont conduit à une réduction des recrutements (et donc des entrées) en raison de la baisse des départs, de manière à réaliser strictement le schéma d'emplois.

⁴⁰ En 2014, les sorties ont été marquées par des départs plus importants que prévus (notamment départs de personnels civils et départs à la retraite de sous-officiers) et les recrutements ont été augmentés par rapport aux prévisions pour les compenser. En 2015 de même, les départs en retraite étaient plus importants que prévus, et les recrutements ont été augmentés pour compenser l'accroissement des départs et les effectifs supplémentaires liés au PLAT (sauf pour les volontaires, pour lesquels on constate une baisse de l'exécution par rapport à la prévision en raison d'une atténuation des sorties). Enfin en 2016 (selon les données dont dispose la mission), comme les deux années précédentes, les départs étant plus importants que prévus, tant parmi les gendarmes que les personnels civils, les recrutements ont été augmentés afin de respecter le solde du schéma d'emplois.

⁴¹ Les mesures de « rattrapage » d'une année sur l'autre, qui modulent le solde « autorisé » en gestion, ne font pas systématiquement l'objet d'une validation formelle. Elles sont parfois mentionnées dans les documents budgétaires : ainsi, le RAP pour 2015 mentionne un « rattrapage en gestion » qui corrige le schéma d'emplois autorisé en loi de finances pour l'année N+1.

Annexe I

Tableau 18 : Niveau d'exécution du schéma d'emplois de la gendarmerie nationale (en ETP)

	Eléments annuels						Période examinée : 2013-2016		Quinquennat : 2013-2017	
	2013	2014	2015	2016	2017 (prév.)	Somme	Moyenne	Somme	Moyenne	
Solde autorisé en LF et DA pour l'année	192	162	262	2 317	255	2 933	733	3 188	638	
Rattrapage de l'année N-1 (« autorisé » en gestion)	0	0	-11	+7	-12*	-4	-1	-16	-3	
Solde autorisé en gestion	192	162	251	2 324	243*	2 929	732	3 172	634	
Solde réalisé	192	173	244	2 336	243*	2 945	736	3 188	638	
Niveau d'exécution du schéma d'emplois autorisé en gestion	0	11	-7	12	0	16	4	16	3	
Niveau d'exécution du schéma d'emplois autorisé en LF	0	11	-18	19	-12	12	3	0	0	

Source: Mission d'après RAP 2013-2015 ; pour 2016, LFI et données RPROG pour le solde réalisé ; pour 2017, PAP et estimations mission. * Hypothèse d'une compensation exacte de la sur-exécution de l'année précédente et réalisation parfaite du schéma d'emplois autorisé.

3. Les plafonds d'emplois autorisés pour chacune des forces de sécurité permettent largement la hausse des effectifs

Dans la partie suivante, la mission examine :

- ◆ d'une part **l'évolution des plafonds d'emplois autorisés** (partie 3.1), votés par le Parlement pour les forces de sécurité, sur la base des plafonds construits selon les modalités présentées ci-dessus (partie 1.2.2) ;
- ◆ d'autre part, **le niveau de consommation de ces plafonds**, c'est-à-dire les effectifs constatés (partie 3.2), qui sont essentiellement liés aux variations des schémas d'emploi.

Elle observe une divergence entre les plafonds autorisés et les effectifs constatés, intrinsèquement liée aux différences de construction entre le plafond et le schéma (cf. partie 1.2). La mission porte une attention particulière à cet écart, qu'elle s'est efforcée d'expliquer (partie 3.3).

Au global sur la période, **les plafonds d'emplois autorisés permettent l'augmentation des effectifs prévue par le gouvernement**, et **les plafonds d'emplois votés par le Parlement sont respectés** sans difficulté en exécution.

3.1. En quatre ans (entre 2012 et 2016), les plafonds d'emplois cumulés des forces de sécurité ont augmenté de 7 300 ETPT

La hausse de 7 300 ETPT des plafonds d'emplois des forces de sécurité entre 2012 et 2016 (partie 3.1.1) se répartit entre la police pour 3 400 ETPT (partie 3.1.2) et la gendarmerie pour 3 900 ETPT (partie 3.1.3).

3.1.1. Entre 2012 et 2016, les plafonds d'emplois cumulés des forces de sécurité ont augmenté de 7 300 ETPT

Les plafonds d'emplois autorisés pour les forces de sécurité (police et gendarmerie) ont augmenté sur la période examinée (cf. tableau 19) :

- ◆ **les plafonds autorisés en LFI sont passés de 239,5 milliers d'ETPT en 2012 à 246,9 en 2016, soit une hausse de 7 319 ETPT (+ 3,1 %)**, avec un rythme de croissance annuelle moyen de 1,0 % sur cette période ;
- ◆ **la croissance des plafonds cumulés pour la police et la gendarmerie est elle-même dynamique** sur la période examinée (graphique 8), témoignant des renforts successifs accordés au cours des dernières années, même si le plafond de chaque force de sécurité a été traité spécifiquement :
 - le plafond d'emplois du programme de la police, après avoir baissé entre 2012 et 2013 (en raison des schémas d'emplois – cf. encadré 3 *supra*), a connu une hausse régulière jusqu'en 2017 (partie 3.1.2) ;
 - celui du programme de la gendarmerie, après avoir augmenté entre 2012 et 2013 (en raison de corrections techniques liées à des changements de convention parfaitement traçables, sur lesquelles la mission revient ci-dessous), a été stabilisé en 2014 et 2015, avant de bondir en 2016 en raison des plans de renfort (partie 3.1.3) ;

Annexe I

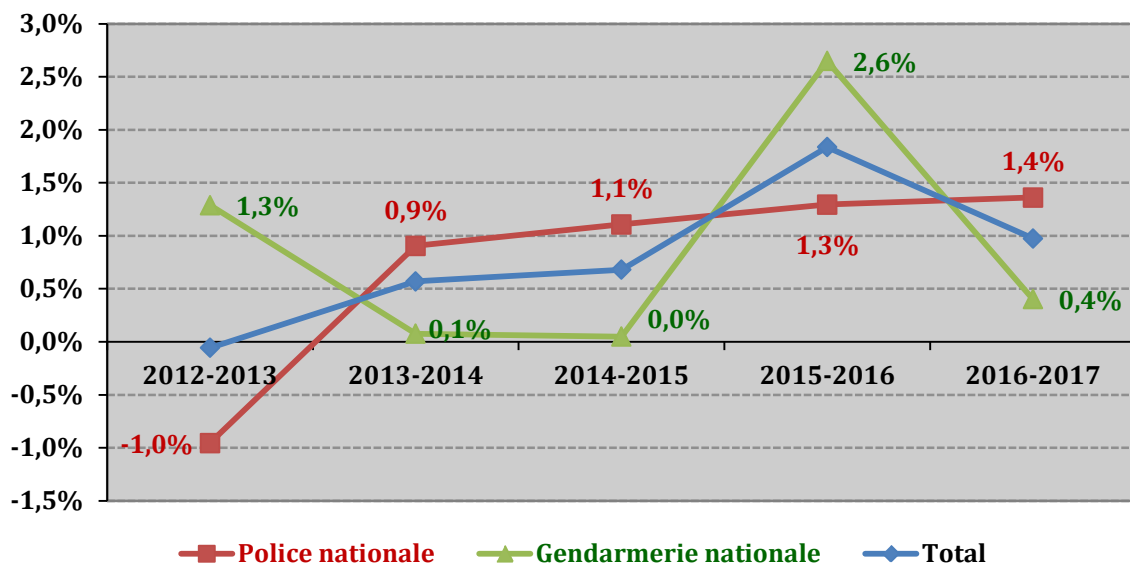
- ◆ **les plans de renfort ont été intégrés dans les plafonds d'emplois à compter de l'exercice 2016 :**
 - le PLAT, décidé courant 2015, ne pouvait plus avoir de conséquences sur le plafond d'emplois pour 2015 (sauf à voter une loi de finances rectificative). Il a donc été traité « sous plafond », c'est-à-dire sans modification des plafonds autorisés pour l'exercice 2015, et a été ensuite pleinement intégré dans le PLF 2016 ;
 - le PLIC et le PDS, décidés dans le courant de la discussion budgétaire à l'automne 2015, ont également eu des effets sur les plafonds accordés pour l'année 2016.

Tableau 19 : Plafond d'emplois votés en LFI pour les forces de sécurité (en milliers d'ETPT)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Police	150,0	148,6	146,2	144,8	145,5	143,7	142,3	143,6	145,2	147,1	149,1
Gendarmerie	102,1	101,1	99,5	98,2	97,1	95,9	97,1	97,2	97,2	99,8	100,2
Total	252,1	249,7	245,7	242,9	242,6	239,5	239,4	240,8	242,4	246,9	249,3

Source : Mission d'après RAP 2007-2015 ; LFI 2016 ; PAP 2017.

Graphique 8 : Taux d'évolution annuelle du plafond d'emplois votés en LFI pour les forces de sécurité

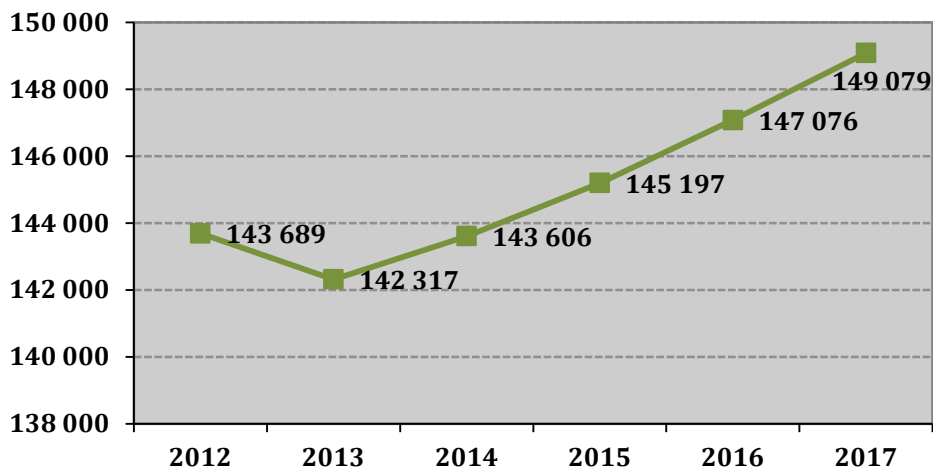


Source : Mission d'après RAP 2007-2015 ; LFI 2016 ; PAP 2017.

3.1.2. Le plafond d'emplois autorisé pour la police nationale a augmenté de 4 400 ETPT entre 2012 et 2016, avec un taux de croissance annuel moyen de 1 % depuis 2013

Après une baisse entre 2012 et 2013 (de 1 372 ETPT⁴²), le **plafond d'emplois autorisé en LFI⁴³ pour la police nationale augmente** de 4 759 ETPT entre 2013 et 2016 (cf. graphique 9) : sur la période, il est donc passé de 144 000 ETPT en 2012 à 147 000 ETPT en 2016 (+ 3 387 ETPT). Le dynamisme de son taux de croissance annuelle ne se dément pas sur la période (cf. tableau 20). La LFI pour 2017 porte ce plafond à 149 000 ETPT.

Graphique 9 : Plafond d'emplois approuvé en LFI pour le programme de la police nationale entre 2012 et 2017 (en ETPT)



Source : Mission d'après LFI 2012-2017.

Tableau 20 : Évolution annuelle du plafond d'emplois approuvé en LFI pour la police nationale

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Taux de croissance annuelle	-0,95 %	0,91 %	1,11 %	1,29 %	1,36 %

Source : Mission d'après LFI 2012-2017.

Comme il est indiqué dans la partie 1.2.2, le plafond d'emplois autorisé pour N est une construction en plusieurs étapes (synthétisées dans le tableau 21 ci-dessous concernant la police nationale) :

- (i) le plafond autorisé l'année précédente (N-1) constitue sa base ;
- (ii) qui est modifiée par des mesures de transferts et de corrections techniques (détaillées dans le partie 3.1.2.1) ;
- (iii) et des effets des schémas d'emplois, traduits des ETP en ETPT (décomposés dans le partie 3.1.2.2).

⁴² Cette baisse est essentiellement due à l'effet des schémas d'emplois de ces deux années : en effet, en 2013, les effets des schémas d'emplois de 2012 et de 2013 représentent - 1 218 ETPT (auxquels s'ajoutent les mesures de transfert pour - 154 ETPT).

⁴³ Pour l'ensemble des années examinées par la mission à l'exception de 2016, le montant demandé en PLF (et inscrit dans le PAP) correspond à celui approuvé dans la LFI. En 2016, le plafond demandé en PLF s'élevait à 145 863 ETPT, auquel se sont ajoutés les PLIC (530 ETPT) et PDS (683 ETPT), de sorte à ce que soit approuvé en LFI un plafond de 147 076 ETPT.

Annexe I

Dans la partie suivante, la mission présente en détail ces différentes étapes. Elle a aussi porté une attention particulière aux effets des plans de renfort, dans la mesure où ils modifient largement le plafond adopté pour 2016 et surtout, pour 2017 (cf. partie 3.1.2.3).

Tableau 21 : Détail de la construction des plafonds d'emplois autorisés en LFI entre 2013 et 2017 pour la police nationale (en ETPT)

Année N	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond autorisé en N-1 (LFI)	143 689	142 317	143 606	145 197	147 076*
Transferts	-154	-95	+565	-38	-98
Corrections techniques	0	0	+30	+751	+139
Effets des schémas d'emplois	-1 218	+ 1384	+996	-47	+1 962
Dont EAP de N-1	-156	1 350	209	-544	734
Dont effet année courante	-1 062	34	787	1 710*	1 228
Plafond autorisé en N (LFI)	142 317	143 606	145 197	147 076*	149 079

Source : Mission. Nota bene : les données concernant les plafonds demandés en PLF et autorisés en LFI, les transferts et corrections techniques, ainsi que les effets globaux des schémas d'emplois sont issus des PAP et LFI. En revanche, le détail des effets des schémas d'emplois (EAC et EAP) a été reconstitué par la mission. En 2016, le plafond autorisé en LFI 2016 intègre les effets des amendements intervenus en cours de discussion budgétaire (dans les effets année courante, 497 ETPT demandés dès le PLF, auxquels s'ajoutent 1 213 ETP liés au PLIC et au PDS, soit un total de 1 710 ETPT).*

3.1.2.1. Le solde net des mesures de périmètre et des corrections techniques opérées sur le plafond d'emplois de la police nationale entre 2013 et 2016 représentent près de 1 060 ETPT

Au cours de la période examinée (2013-2016), **le plafond du programme de la police nationale (176) a été relevé de 1 059 ETPT** en raison de :

- ◆ « **corrections techniques** »⁴⁴, représentant un **solde net de 781 ETPT** sur la période. En 2016 notamment, le plafond d'emplois a été relevé de 751 ETPT à ce titre, dont 351 ETPT liés à l'intégration d'apprentis sous le plafond du programme et 400 ETPT liés aux recrutements du PLAT de 2015 (cf. *infra*) ;
- ◆ diverses « **mesures de transfert** »⁴⁵ (détaillées dans le tableau 22 ci-dessous), pour un **solde net de 278 ETPT** entre 2013 et 2016, avec :
 - ◆ **au sein du ministère de l'intérieur**, les mesures de transfert représentent un solde net de 414 ETPT. Le rassemblement des effectifs des services zonaux des systèmes d'information et de communication (SZSIC) et de ceux de la filière immobilière de la gendarmerie nationale (SID) au sein des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), en 2015, conduit par exemple au transfert vers le programme 176 (police) de 624 ETPT du programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) et de 279 ETPT du programme 152 (gendarmerie) ;
 - ◆ plusieurs transferts **depuis le programme de la police vers des programmes externes** au ministère de l'intérieur sont également intervenus (solde net de - 136 ETPT), notamment au titre du transfert de la mission des extractions judiciaires vers la direction de l'administration pénitentiaire (DAP, au sein du ministère de la justice) à partir de 2015. Ce transfert se traduit sur la période par une baisse du plafond d'emplois autorisé de 214 ETPT ;
 - ce sont au total 1 035 ETPT qui ont été ajoutés au périmètre du programme sur la période examinée et 757 ETPT qui en sont sortis, soit un solde net de 278 ETPT.

⁴⁴ Pour mémoire, une « correction technique » est une mesure d'ordre visant à affiner le décompte des emplois, sans impact sur les recrutements ni la masse salariale.

⁴⁵ Une « mesure de transfert » est une mesure affectant la répartition des dépenses entre programmes.

Tableau 22 : Synthèse des transferts par année pour le programme de la police nationale (176)

En ETPT	2013		2014		2015		2016		2017		Total sur la période 2013-2016	
	+	- Solde	+	- Solde	+	- Solde	+	- Solde	+	- Solde	+	- Solde
Programme tiers concerné (numéro du programme)	41	191	6	101	920	271	40	30	19	37	1 007	593
Programmes du ministère de l'intérieur												
HT2	0	183 - 183	-	-	-	-	-	-	-	-	0	183 - 183
Gendarmerie nationale (152)	-	-	-	-	279	257	23	10	1	37	302	267
Sécurité civile (161)	-	-	-	-	2	0	0	1	-1	-	2	1
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216)	0	8 - 8	6	101	636	14	17	19	-2	-	659	142
Administration territoriale (307)	41	0 41	-	-	3	0	3	0	0	18	44	0 44
Programmes hors du ministère de l'intérieur	0	4	-	-	0	84	28	76	0	80	28	164 - 136
Administration pénitentiaire (107)		0	-	-	0	77	0	67	-67	70	0	144 - 144
Coordination du travail gouvernemental (129)	0	3 - 3	-	-	-	-	-	-	0	5	0	3 - 3
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public (156)	-	-	-	-	0	7	0	9	-9	-	0	16 - 16
Presse (180)	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	0	0
Soutien de la politique de la défense (212)	-	-	-	-	-	-	28	0	28	5	28	0 28
Conduite et pilotage de la politique de la justice (310)	0	1 - 1	-	-	-	-	-	-	0	-	0	1 - 1
Total	41	195 - 154	6	101	920	355	68	106	19	117	1 035	757

Source : Mission d'après PAP 2013-2017.

3.1.2.2. Les plafonds d'emplois sont surtout marqués par les schémas d'emplois en fonction de la date prévue de réalisation des entrées et des sorties

En sus des corrections techniques et mesures de transfert, les autres déterminants de l'évolution du plafond d'emplois sont les variations des effectifs du fait des schémas d'emplois successifs.

Afin d'en mesurer les conséquences pour les plafonds d'emplois, la mission a donc **reconstitué les effets en ETPT des différents schémas d'emplois de la police nationale** entre 2013 et 2017(cf. encadré 5 et graphique 10). Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les schémas d'emplois définis dans les PLF et présentés dans les PAP (et dans la LFI pour 2016).

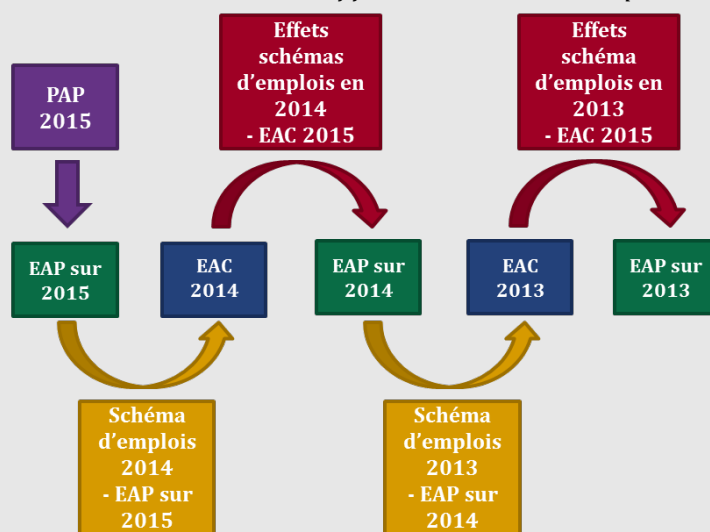
Encadré 5 : Méthode de la mission pour décomposer les effets en année courante et extensions en année pleine des schémas d'emplois

Pour calculer les effets en année courante (EAC) et les extensions en année pleine (EAP) dans le programme de la police nationale, la mission a choisi, pour les années antérieures à 2015, de les déduire à partir de ceux précisés dans les PAP 2016 et 2017.

En effet, jusqu'en 2015, l'impact des schémas d'emplois dans les PAP et RAP n'est pas divisé en « EAP de N-1 » et « EAC pour N ». La mission a donc procédé à cette décomposition en s'appuyant sur les données disponibles dans les documents budgétaires. Du PAP 2015 a été extrait l'EAP du schéma d'emplois 2014 sur 2015. À partir de cette valeur, des différents schémas d'emplois et « effets des schémas d'emplois » inscrits dans les PAP, la mission a pu déduire les EAC et EAP des années antérieures, de proche en proche, en utilisant deux égalités fondamentales :

$$EAC \text{ année } N + EAP \text{ sur année } (N + 1) = \text{schéma d'emplois année } N$$

$$EAP \text{ sur année } N + EAC \text{ année } N = \text{effets des schémas d'emplois en année } N$$



Source : Mission.

Graphique 10 : Effets prévus des schémas d'emplois de la police nationale en ETPT (2013-2017)

Schéma d'emplois 2013 = 288 ETPT		Schéma d'emplois 2014 = 243 ETPT		Schéma d'emplois 2015 = 243 ETPT		Schéma d'emplois 2016 = 2 444 ETPT		Schéma d'emplois 2017 = 2 031 ETPT		
EAP -156 ETPT	EAC -1 062 ETPT	EAP 1 350 ETPT	EAC 34 ETPT	EAP 209 ETPT	EAC 787 ETPT	EAP - 544 ETPT	EAC 1 710 ETPT	EAP 734 ETPT	EAC 1 228 ETPT	EAP 803 ETPT
Effet des schémas sur le plafond 2013 = -1 218 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2014 = + 1 384 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2015 = + 996 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2016 = + 1 166 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2017 = + 1 962 ETPT		

Source : Mission d'après PAP 2013-2017 et amendements intégrés à la LFI 2016.

Il ressort de cette décomposition fine que :

- ♦ **il arrive qu'un schéma d'emplois positif pour l'année N n'entraîne pas automatiquement un relèvement du plafond de la même année.** Autrement dit, des créations nettes d'emplois sur une année N ne sont pas incompatibles avec une baisse du plafond d'emplois de l'année N. Par exemple en 2013, le solde net du schéma d'emplois est positif (+ 288 ETP) mais son effet en année courante est négatif (- 1 062 ETPT) car le mois-moyen des sorties précède celui des entrées ;
- ♦ **la catégorie d'emplois qui contribue le plus aux variations des plafonds d'emplois est, compte tenu de ses effectifs, celle du corps d'encadrement et d'application (CEA).** En effet, sauf en 2013, c'est cette catégorie d'emplois qui a les effets les plus importants (effet en année courante et extension en année pleine) en valeur absolue. Cela peut s'expliquer par la combinaison d'un solde d'entrées-sorties important⁴⁶ et d'un *delta* significatif entre les mois-moyens d'entrée et de sortie (sur la période, les sorties ont eu lieu en moyenne 2,4 mois plus tard que les entrées⁴⁷).

3.1.2.3. Le plafond d'emplois de la police le plus marqué par les plans de renfort est celui de l'année 2017

En outre, **la mission a reconstitué, parmi les évolutions des plafonds d'emplois, celles spécifiquement liées aux plans de renforts décidés depuis 2015.** Ces plans représentent en effet l'essentiel des créations de postes et, de ce fait, génèrent des hausses importantes du plafond d'emplois sur la période étudiée.

Pour l'étude de ces plans de renfort, la mission a décomposé leur effet sur les plafonds à partir des données relatives aux ETP créés et à des hypothèses de mois-moyens de recrutement⁴⁸ (tableau 23 et tableau 24).

Cette décomposition fait apparaître que :

- ♦ **en 2015, les plans de renfort sont sans effet sur le plafond :** la surconsommation relative à la mise en œuvre du PLAT ne conduisant pas à un dépassement du plafond d'emplois autorisé en LFI, il n'y avait pas d'impératif à relever ce dernier en cours d'exercice⁴⁹. La modification du plafond liée au PLAT a été opérée par la LFI 2016⁵⁰ : pour chaque création d'emplois au titre du PLAT en 2015, 1 ETPT a été inscrit en correction technique pour 2016⁵¹ ;

⁴⁶ Sur la période examinée, la différence entre les entrées et les sorties dans la catégorie des CEA représente en moyenne 67 % de la différence entre les entrées et les sorties, toutes catégories confondues.

⁴⁷ Moyenne des mois moyens d'entrées et sorties pondérée par les effectifs entrés et sortis, sur la période 2013-2016.

⁴⁸ Ces hypothèses de mois moyens d'entrée ont été retenues par la mission d'après ses entretiens (et, le cas échéant, les données inscrites dans le PAP 2017). Ainsi, pour l'année 2016 :

- les recrutements du PLAT et du PDS sont supposés opérés à mi-année ;
- ceux du PLIC sont supposés intervenir intégralement au 1^{er} janvier.

Concernant l'année 2017, les recrutements du PLAT et du PDS sont supposés intervenir conformément aux mois moyens indiqués dans le PAP.

⁴⁹ Comme le rapporte la NEB 2015 de la Cour des comptes, le schéma d'emplois prévu dans le PAP 2015 (243 ETP), majoré des emplois ouverts au titre du PLAT (400 ETP), corrigé d'une sur-exécution de 96 ETP en 2014, soit un solde positif de 547 ETP, ne conduisait pas, compte tenu d'une prévision de consommation initiale de 144 116 ETPT, à dépasser le plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale (145 187 ETPT).

⁵⁰ Le plafond d'emplois a alors fait l'objet d'une hausse de 400 ETPT pour la police nationale et 100 ETPT pour la gendarmerie nationale en « corrections techniques » liées à l'annuité 2015 du PLAT (voir *supra*).

⁵¹ L'annuité 2015 du PLAT a été traduite sous la forme de « correction technique » sur le plafond d'emplois en 2016 pour conserver une cohérence entre les différents documents budgétaires (même si ces 400 ETPT correspondent plutôt à un « effet des schémas d'emplois » qu'à une correction technique).

Annexe I

- ◆ **en 2016, le plafond d'emplois autorisé s'accroît de 1 808 ETPT** du fait des plans de renfort (détail présenté dans le tableau 25). En effet, outre les EAP des recrutements liés au PLAT et réalisés en 2015 (+ 400 ETPT), le plafond d'emplois pour 2016 est marqué par les recrutements des trois plans réalisés en 2016, qui génèrent en année courante plus de 1 408 ETPT. Parmi ces derniers, du fait du PLIC et du PDS annoncés à l'automne 2015 en cours de discussion budgétaire, ce sont 1 213 ETPT qui sont venus s'ajouter en LFI 2016 au plafond demandé en PLF (530 ETPT au titre du PLIC et 683 ETPT au titre du PDS) ;
- ◆ **le plafond d'emplois le plus marqué par les plans de recrutement est toutefois celui de l'année 2017** (détail présenté dans le tableau 26) en raison du poids des EAP des recrutements réalisés en 2016 (près de 900 ETPT) et du nombre de recrutements encore prévus (qui devraient représenter, pour l'année 2017, près de 1 000 ETPT). En LFI 2017, le plafond d'emplois de la police est relevé de 2 003 ETPT, dont 1 830 liés aux plans de renfort.

Tableau 23 : Décomposition en ETPT des plans de renforts pour la police nationale

Année du recrutement	Plan de renfort	Création d'emplois (en ETP)	Mois moyen d'entrée*	Effet année courante (N) (en ETPT)	EAP (N+1) (en ETPT)
2015	PLAT	400	NA.	0	400*
2016	PLAT	390	7,0	195	195
	PLIC	530	13,0	530	0
	PDS	1 366	7,0	683	683
	<i>Total</i>	<i>2 286</i>	<i>-</i>	<i>1 408</i>	<i>878</i>
2017	PLAT	366	6,4	201	165
	PDS	1 365	6,4	751	614
	<i>Total</i>	<i>1 731</i>	<i>6,4</i>	<i>952</i>	<i>779</i>

Source : Mission, à partir des données PAP pour les mois moyens de 2017 (moyenne pondérée par catégorie des mois-moyens) et les synthèses transmises à la mission par la direction du Budget pour 2015 et 2016.* Inscrit comme « correction technique » dans les documents budgétaires.

Tableau 24 : Effets des plans de renfort sur les plafonds d'emplois de la police nationale

En ETPT	Effet sur le plafond d'emplois 2015	Effet sur le plafond d'emplois 2016	Effet sur le plafond d'emplois 2017	Effet sur le plafond d'emplois 2018
EAP	0	400*	878	789
EAC	0	1 408	952	NA
Total	0	1 808	1 830	NA

Source : Mission.* Inscrit comme « correction technique » dans les documents budgétaires.

Tableau 25 : Identification des effets des plans de renfort sur le plafond d'emplois de la police nationale pour 2016

Effets sur le plafond			Nombre d'ETPT	
Extensions en année pleine (EAP)	EAP liés au schéma d'emplois 2015 (hors PLAT)	(a)	- 544	
	EAP liés au PLAT 2015 (mais inscrits comme correction technique sur le plafond 2016)	(b)	400	
Effets en année courante (EAC)	EAC initiaux (demandés dès le PLF)	(c)	497	
	<i>Dont : EAC liés au PLAT 2016</i>	(d)	195	
	EAC liés aux PLIC et PDS (lors de la discussion budgétaire)	(e)	1 213	
	<i>Total des EAC</i>	<i>(c + e)</i>	<i>1 710</i>	
	<i>Soit : EAC liés aux plans de renfort</i>	<i>(d + e)</i>	<i>1 408</i>	
Effet des schémas sur le plafond 2016 (hors corrections techniques)			(a + c + e)	1 166
Effet des plans de renfort sur le plafond 2016			(b + d + e)	1 808

Source : Mission.

Annexe I

Tableau 26 : Identification des effets des plans de renfort sur le plafond d'emplois de la police nationale pour 2017

Effets sur le plafond			Nombre d'ETPT
Extensions en année pleine (EAP)	EAP totaux	(a)	734
	<i>Dont : EAP liés aux plans de renfort</i>	(b)	878
Effets en année courante (EAC)	EAC totaux	(c)	1 228
	<i>Dont : EAC liés aux plans de renfort</i>	(d)	952
Autres mesures sur le plafond (corrections techniques et transfert)		(e)	41
Effet des schémas d'emplois sur le plafond 2017		(a + c)	1 962
<i>Dont : effet des plans de renfort sur le plafond 2017</i>		(b + d)	1 830
Évolution du plafond 2017 par rapport à celui pour 2016		(a + c + e)	2 003

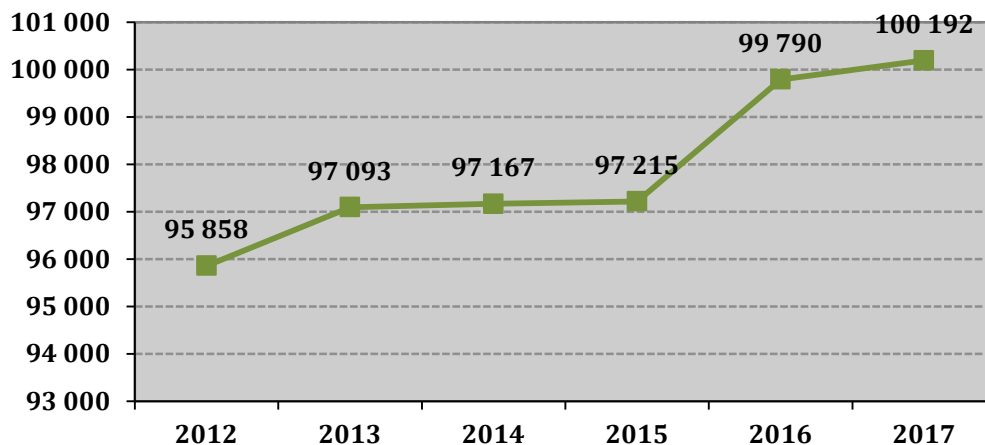
Source : Mission.

3.1.3. La hausse du plafond d'emplois autorisé pour la gendarmerie nationale, de 3 900 ETPT entre 2012 et 2016, a été concentrée entre 2015 et 2016

Le plafond d'emplois demandé en LFI pour le programme de la gendarmerie nationale augmente chaque année entre 2012 et 2016, passant de 95 900 ETPT en 2012 à 99 800 ETPT en 2016 (graphique 11), avec une hausse de 3 932 ETPT sur la période. La LFI pour 2017 porte ce plafond à près de 100 200 ETPT.

Le taux de croissance annuelle est toutefois irrégulier au cours de la période (tableau 27), avec **deux hausses majeures en 2012 (+ 1 235 ETPT) et 2016 (+ 2 575 ETPT)** tempérées par deux années de quasi-stagnation en 2014 et 2015⁵² (respectivement + 74 et + 48 ETPT). La hausse entre 2012 et 2013 est principalement due à une correction technique de 1 045 ETPT⁵³ quand celle entre 2015 et 2016 résulte avant tout des plans de renfort (PLIC et PDS). La faible croissance des années 2013 et 2014 s'explique quant à elle par l'atténuation des effets des schémas d'emplois (162 ETPT/an) par des transferts hors du programme de la gendarmerie (respectivement 88 et 117 ETPT).

Graphique 11 : Plafond d'emplois approuvé en LFI pour le programme de la gendarmerie nationale entre 2012 et 2017 (en ETPT)



Source : Mission d'après LFI 2012-2017.

⁵² Ces deux années, seules les hausses prévues par la LPFP ont eu un effet sur les variations d'effectifs ; ce n'est qu'à partir de 2016 que l'effet des plans de renfort se fait sentir et vient ainsi alimenter la hausse.

⁵³ Cette correction technique est une mesure de périmètre et correspond à l'intégration sous plafond des effectifs mis à disposition de divers organismes.

Annexe I

Tableau 27 : Évolution annuelle du plafond d'emplois approuvé en LFI pour la gendarmerie

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Taux de croissance annuelle	1,29 %	0,08 %	0,05 %	2,65 %	0,40 %

Source : Mission d'après LFI 2012-2017.

Comme dans la partie précédente, les plafonds d'emplois sont ci-dessous ventilés selon leurs différentes composantes (synthétisées dans le tableau 28 concernant la gendarmerie nationale) : la base constituée du plafond autorisé de l'année précédente, les mesures de transferts et corrections techniques (partie 3.1.3.1) et enfin l'effet des schémas d'emplois (partie 3.1.3.2). Une attention particulière est à nouveau portée aux plans de renfort par lesquels le plafond d'emplois s'accroît considérablement (partie 3.1.3.3).

Tableau 28 : Détail de la construction des plafonds d'emplois autorisés entre 2013 et 2016 pour la gendarmerie nationale

Année N	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond autorisé en N-1 (LFI)	95 858	97 093	97 167	97 215	99 790**
Transferts	-3	-88	-117	-154	-106
Corrections techniques	+1 045	0	+3	+412	+147
Effets des schémas d'emplois	+193*	+162	+162	+2 317	+361
Dont EAP de N-1	0	0	0	0	0
Dont effet année courante	192*	162	162	2 133**	361
Plafond autorisé pour N (LFI)	97 093	97 167	97 215	99 790	100 192

*Source : Mission. Nota bene : les données concernant les plafonds demandés en PLF et autorisés en LFI, les transferts et corrections techniques, ainsi que les effets globaux des schémas d'emplois sont issus des PAP et LFI. En revanche, le détail des effets des schémas d'emplois (EAC et EAP) a été reconstitué par la mission. * En 2013, il y a un ETP de différence entre l'effet des schémas d'emploi et l'« effet année courante », imputable selon les interlocuteurs de la mission à un arrondi. ** 2 317 = 184 (EAC prévu en PLF) + 2 133 (EAC consécutif aux PLIC et PDS).*

3.1.3.1. Le solde net des mesures de périmètre et des corrections techniques opérées sur le plafond d'emplois de la gendarmerie nationale entre 2013 et 2016 représente 1 100 ETPT

Au cours de la période examinée (2013-2016), le programme de la gendarmerie nationale (152) s'accroît de 1 100 ETPT, du fait de :

- ◆ « corrections techniques », pleinement traçables, qui représentent un **solde net de 1 462 ETPT** sur la période. Parmi elles, **1 049 ETPT** proviennent de mesures de périmètre liées à l'intégration sous plafond des effectifs mis à disposition de divers organismes (Banque de France, EDF, ...) qui ne participent pas directement à la performance du programme de la gendarmerie nationale⁵⁴ et **313 ETPT** d'apprentis intégrés sous le plafond du programme ;
- ◆ diverses « **mesures de transfert** » (dont le détail est établi dans le tableau 29), présentant un **solde net négatif** sur la période :
 - **au sein du ministère de l'intérieur**, ces mesures représentent un **solde négatif de 99 ETPT**. En 2015, plusieurs transferts ont par exemple été opérés entre les programmes de la police et de la gendarmerie, notamment au titre de la création des SGAMI ainsi que des SAELSI et ST(SI)² ⁵⁵ ;

⁵⁴ Ces mises à disposition donnent lieu à remboursement par ces organismes de prestations fournies par la gendarmerie sous la forme d'attributions de produits.

⁵⁵ Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) et service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²).

Annexe I

- des transferts ont également concerné des **programmes extérieurs au ministère de l'intérieur** et présentent un **solde net de -263 ETPT**. À partir de 2015, comme dans la police, le transfert de la mission des extractions judiciaires vers la direction de l'administration pénitentiaire (programme 107) se traduit, pour le programme 152, par une **baisse du plafond d'emplois de 407 ETPT** (135 en 2015, 125 en 2016, 147 en 2017).

Tableau 29 : Synthèse des transferts par année pour le programme gendarmerie nationale (152)

En ETPT	2013		2014		2015		2016		2017		Total sur la période 2013-2016			
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-		
Programme tiers concerné (numéro du programme)	0	0	0	88	300	282	18	11	40	37	1	36	410	-99
<i>Programmes du ministère de l'intérieur</i>														
Sécurité civile (161)	0	0	0	0	9	0	9	0	0	0	0	0	9	9
Police nationale (176)	0	0	0	0	257	279	-22	10	23	37	1	36	267	-35
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur (216)	0	0	0	88	34	3	31	1	17	0	0	0	35	108
Programmes hors du ministère de l'intérieur	0	3	-3	0	0	135	-135	0	125	-125	20	-142	0	263
Administration pénitentiaire (107)	0	0	0	0	0	135	-135	0	125	-125	0	147	0	260
Coordination du travail gouvernemental (129)	0	3	-3	0	0	0	0	0	0	0	4	-4	0	3
Soutien de la politique de la défense (212)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	10	-3	0	0
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables (217)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	13	0	0
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières (218)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-1	0	0
Total	0	3	-3	88	300	417	-117	11	165	-154	57	-106	311	-362

Source : Mission d'après PAP 2013-2017.

3.1.3.2. Dans la gendarmerie, le passage des schémas aux plafonds a l'objet d'une convention spécifique de calcul assimilant un ETP à un ETPT jusqu'en 2016

Outre les transferts et corrections techniques, les autres évolutions du plafond sont liées aux variations des effectifs du fait du schéma d'emplois. La reconstitution des effets de ces derniers sur le plafond de la gendarmerie nationale est ici présentée pour la période 2013-2017 (cf. graphique 12 et tableaux ci-dessous), sur la base des données des PAP.

Il convient de préciser avant tout que **la méthode de conversion des ETPT en ETP pour le programme de la gendarmerie a évolué au cours des dernières années** :

- ◆ **pour les années 2012 à 2016**, la conversion en ETPT des ETP du programme de la gendarmerie nationale s'est faite sur la base de mois-moyens d'entrée et de sortie égaux à 1,0 ; **autrement dit, on faisait l'hypothèse qu'un ETP équivalait à un ETPT**. Pour la construction du plafond d'emplois, il était donc supposé que l'ensemble des entrées et sorties dans le programme avait lieu au 1^{er} janvier de l'année ;
- ◆ **à partir de 2017**, les mois-moyens d'entrée et de sortie indiqués dans le PAP servent de base à la conversion des ETP en ETPT (comme dans les autres programmes).

Graphique 12 : Effets prévus des schémas d'emplois de la gendarmerie nationale en ETPT (2013-2017)

Schéma d'emplois 2013 = 192 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 162 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 162 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 317 ETP		Schéma d'emplois 2017 = 255 ETP		
EAP 0 ETPT	EAC 193 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 162 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 162 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 2 317 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 361 ETPT	EAP -106 ETPT
Effet des schémas sur le plafond 2013 = 193 ETPT*		Effet des schémas sur le plafond 2014 = 162 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2015 = 162 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2016 = 2 317 ETPT		Effet des schémas sur le plafond 2017 = 361 ETPT		

Source : Mission d'après PAP 2013-2017 et amendements intégrés à la LFI 2016. En 2013, il y a un ETP de différence entre l'effet des schémas d'emploi et l'EAC, imputable selon les interlocuteurs de la mission à un arrondi.*

Il ressort de cette décomposition fine que :

- ◆ du fait de la convention d'équivalence entre l'ETP et l'ETPT en vigueur avant 2017, il n'existe pas d'EAP héritées des schémas d'emplois des années précédentes : **les ETP des schémas d'emplois 2012 à 2016 sont intégralement convertis en ETPT pour l'année courante**. Ainsi, un schéma d'emplois positif pour l'année N implique un effet des schémas d'emplois sur le plafond de même amplitude ;
- ◆ une fois la convention du mois-moyen « 1 » modifiée en 2017⁵⁶, **il est possible qu'un schéma d'emplois positif pour l'année N n'entraîne pas de relèvement du plafond en année N ou en année N+1**. En 2017 par exemple, avec des sorties en moyenne postérieures aux entrées, l'EAC du schéma d'emplois est supérieur au solde du schéma d'emplois. Cet effet est donc contrebalancé par une EAP négative pour 2018 ;
- ◆ pour les années avec la convention d'équivalence entre ETP et ETPT, **les catégories d'emplois contribuant le plus aux évolutions du plafond sont celles dont le solde net est le plus important** en valeur absolue : les volontaires en 2013 ; les officiers et sous-officiers en 2014, 2015 et 2016.

⁵⁶ Pour l'année 2016, l'hypothèse 1 ETP = 1 ETPT a été maintenue, même si le PAP distingue des « effets année courante » (EAC) et des « effets année pleine » (EAP), et ce pour la première fois en ce qui concerne le programme 152 (auparavant, les EAP étaient réputées nulles). De sorte que la somme des EAC (- 377 ETP) et des EAP (+ 561 ETP) est égale au solde net du schéma d'emplois pour 2016, et est entièrement répercutée sur le plafond pour 2016. Le schéma d'emplois de 2016 n'a donc, selon le PAP, aucun effet sur le plafond de 2017.

Annexe I

Tableau 30 : Décomposition en ETPT du schéma d'emplois présenté dans le PAP 2013

N=2013	Mois moyen*des entrées	Nombre moyen d'ETPT consommé par entrée	Mois moyen*des sorties	Nombre moyen d'ETPT économisé par sortie	Nombre d'entrées prévues par le schéma d'emplois	Nombre de sorties prévues par le schéma d'emplois	Effet en année courante (N) des entrées et sorties	EAP (N+1) des entrées et sorties
	(c)	$(d) = \frac{13 - (c)}{12}$	(e)	$(f) = \frac{13 - (e)}{12}$	(g)	(h)	$(i) = (g) * (d) - (h) * (f)$	$(g) - (h) - (i)$
Personnels administratifs	1,0	1,00	1,0	1,00	132	80	52	0
Personnels techniques	1,0	1,00	1,0	1,00	80	40	40	0
Ouvriers d'État	1,0	1,00	1,0	1,00	0	21	-21	0
Officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	538	538	0	0
Sous-officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	3 641	3 593	48	0
Volontaires	1,0	1,00	1,0	1,00	7 505	7 432	73	0
				Solde net	11 896	11 704	192	0
						192		192

Source : Mission d'après PAP 2013.* Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée/de sortie au 1^{er} janvier.

Annexe I

Tableau 31 : Décomposition en ETPT du schéma d'emplois présenté dans le PAP 2014

N=2014	Mois moyen* des entrées	Nombre moyen d'ETPT consommé par entrée	Mois moyen* des sorties	Nombre moyen d'ETPT économisé par sortie	Nombre d'entrées prévues par le schéma d'emplois	Nombre de sorties prévues par le schéma d'emplois	Effet en année courante (N) des entrées et sorties	EAP (N+1) des entrées et sorties
	(c)	$(d) = \frac{13 - (c)}{12}$	(e)	$(f) = \frac{13 - (e)}{12}$	(g)	(h)	$(i) = (g) * (d) - (h) * (f)$	$(g) - (h) - (i)$
Personnels administratifs	1,0	1,00	1,0	1,00	394	112	282	0
Personnels techniques	1,0	1,00	1,0	1,00	130	39	91	0
Ouvriers d'État	1,0	1,00	1,0	1,00	0	10	-10	0
Officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	85	498	-413	0
Sous-officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	3 231	2 904	327	0
Volontaires	1,0	1,00	1,0	1,00	5 654	5 769	-115	0
				Solde net	9494	9332	162	0
						162		162

Source : Mission d'après PAP 2014.* Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée/de sortie au 1^{er} janvier.

Annexe I

Tableau 32 : Décomposition en ETPT du schéma d'emplois présenté dans le PAP 2015

N=2015	Mois moyen* des entrées	Nombre moyen d'ETPT consommé par entrée	Mois moyen* des sorties	Nombre moyen d'ETPT économisé par sortie	Nombre d'entrées prévues par le schéma d'emplois	Nombre de sorties prévues par le schéma d'emplois	Effet en année courante (N) des entrées et sorties	EAP (N+1) des entrées et sorties
	(c)	$(d) = \frac{13 - (c)}{12}$	(e)	$(f) = \frac{13 - (e)}{12}$	(g)	(h)	$(i) = (g) * (d) - (h) * (f)$	$(g) - (h) - (i)$
Personnels administratifs	1,0	1,00	1,0	1,00	419	270	149	0
Personnels techniques	1,0	1,00	1,0	1,00	185	62	123	0
Ouvriers d'État	1,0	1,00	1,0	1,00	8	30	-22	0
Officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	63	403	-340	0
Sous-officiers	1,0	1,00	1,0	1,00	2 917	2 596	321	0
Volontaires	1,0	1,00	1,0	1,00	5 768	5 837	-69	0
				Solde net	9360	9198	162	0
						162		162

Source : Mission d'après PAP 2015 (nota bene : le plafond d'emplois pour 2015 n'a pas été modifié du fait de l'adoption du PLAT en fin d'exercice). * Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée/de sortie au 1^{er} janvier.

Annexe I

Tableau 33 : Décomposition en ETPT du schéma d'emplois présenté dans le PAP 2016

N=2016	Mois moyen* des entrées	Nombre moyen d'ETPT consommé par entrée	Mois moyen* des sorties	Nombre moyen d'ETPT économisé par sortie	Nombre d'entrées prévues par le schéma d'emplois	Nombre de sorties prévues par le schéma d'emplois	Effet en année courante (N) des entrées et sorties	EAP (N+1) des entrées et sorties
	(c)	$(d) = \frac{13 - (c)}{12}$	(e)	$(f) = \frac{13 - (e)}{12}$	(g)	(h)	$\begin{matrix} (i) \\ = (g) * (d) \\ - (h) * (f) \end{matrix}$	$(g) - (h) - (i)$
Personnels administratifs	6,1	0,58	5,9	0,59	413	197	121	95
Personnels techniques	7,9	0,43	7,2	0,48	191	135	16	40
Ouvriers d'État	5,4	0,63	6,6	0,53	8	30	-11	-11
Officiers	8,0	0,42	6,4	0,55	59	339	-162	-118
Sous-officiers	7,8	0,43	6,9	0,51	2 887	2 622	-82	347
Volontaires	7,1	0,49	6,6	0,53	5 566	5 617	-259	208
				Solde net	9 124	8 940	-377	561
						184		184

Source : Mission d'après PAP 2016 (nota bene : le plafond d'emplois pour 2016 a été modifié dans la discussion parlementaire après l'adoption du PLIC et du PDS). * Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée/de sortie au 1^{er} janvier.

Annexe I

Tableau 34 : Décomposition en ETPT du schéma d'emplois présenté dans le PAP 2017

N=2017	Mois moyen* des entrées	Nombre moyen d'ETPT consommé par entrée	Mois moyen* des sorties	Nombre moyen d'ETPT économisé par sortie	Nombre d'entrées prévues par le schéma d'emplois	Nombre de sorties prévues par le schéma d'emplois	Effet en année courante (N) des entrées et sorties	EAP (N+1) des entrées et sorties
	(c)	$(d) = \frac{13 - (c)}{12}$	(e)	$(f) = \frac{13 - (e)}{12}$	(g)	(h)	$(i) = (g) * (d) - (h) * (f)$	$(g) - (h) - (i)$
Personnels administratifs	7,9	0,43	6,1	0,58	322	249	-6	79
Personnels techniques	8,6	0,37	6,7	0,53	275	84	57	134
Ouvriers d'État	4,5	0,71	6,3	0,56	2	31	-16	-13
Officiers	7,6	0,45	6,7	0,53	81	429	-189	-159
Sous-officiers	6,8	0,52	7,1	0,49	3 532	2 990	355	187
Volontaires	6,1	0,58	6,6	0,53	6 060	6 234	160	-334
				Solde net	10 272	10 017	360**	-105**
						255		255

Source : Mission d'après PAP 2017.* Par convention, le mois 1 correspond à une date d'entrée/de sortie au 1^{er} janvier.**La différence entre la décomposition inscrite dans le PAP (361 et -106 ETP) et celle présentée ici est liée à une différence d'arrondis.

3.1.3.3. Le plafond d'emplois de la gendarmerie le plus marqué par les plans de recrutement est de ce fait celui de l'année 2016

La mission a reconstitué, parmi les évolutions des plafonds d'emplois, celles liées aux plans de renforts décidés depuis 2015, à partir des données relatives aux ETP créés et des hypothèses de mois-moyens de recrutement⁵⁷ (tableau 35 et tableau 36) :

- ◆ **pour l'année 2015, les plans de renfort sont sans effet sur le plafond** : l'écart entre le plafond d'emplois autorisé et la consommation d'ETPT prévue en LFI (donc hors PLAT) était suffisamment important pour absorber la surconsommation d'ETPT relative au plan de relance⁵⁸. La correction du plafond liée au PLAT a donc été opérée par la LFI 2016⁵⁹ : pour chaque création d'emplois au titre du PLAT en 2015, 1 ETPT a été inscrit en EAP pour 2016 (soit un mois-moyen d'entrée : 13,0) ;
- ◆ **en 2016, le plafond d'emplois de la gendarmerie connaît une hausse de 2 288 ETPT** du fait des plans de renfort :
 - la convention du mois-moyen « 1 » a été appliquée aux recrutements de l'année : les 2 188 ETP recrutés en 2016 ont donc intégralement été comptabilisés en ETPT pour le plafond de cette même année ;
 - le solde de la hausse du plafond 2016 correspond à l'extension en année pleine des 100 ETP recrutés au titre du PLAT en 2015, inscrite comme correction technique (comme pour le programme 176) ;
 - la combinaison de ces deux éléments concentre l'**impact des plans de renfort sur le plafond d'emplois de l'exercice 2016** ;
- ◆ **les effets sur le plafond d'emplois 2017 sont dès lors résiduels**, du fait de recrutements faibles cette année et d'une absence d'EAP des recrutements de 2016.

Tableau 35 : Décomposition en ETPT des plans de renforts pour la gendarmerie nationale

Année du recrutement	Plan de renfort	Création d'emplois (en ETP)	Mois-moyen d'entrée*	Effet année courante (N) (en ETPT)	EAP (N+1) (en ETPT)
2015	PLAT	100	13,0	0	100
2016	PLAT	55	1,0	55	0
	PLIC	370	1,0	370	0
	PDS	1 763	1,0	1 763	0
	<i>Total</i>	<i>2 188</i>	-	<i>2 188</i>	<i>0</i>
2017	PLAT	55	6,5	30	25
	PDS	0	6,5	0	0
	<i>Total</i>	<i>55</i>	-	<i>30</i>	<i>25</i>

Source : Mission, à partir des données PAP pour les mois moyens de 2017 (moyenne pondérée par catégorie des mois-moyens) et les synthèses transmises à la mission par la direction du Budget pour 2015 et 2016.

⁵⁷ Ces hypothèses de mois moyens d'entrée ont été retenues par la mission d'après ses entretiens (et, le cas échéant, les données inscrites dans les PAP). Ainsi, pour l'année 2016, les recrutements sont supposés opérés intégralement au 1^{er} janvier (mois moyen : 1,0). Concernant l'année 2017, les recrutements du PLAT et du PDS sont supposés intervenir conformément aux mois moyens indiqués dans le PAP.

⁵⁸ Pour le programme 152, le PLAT a ouvert la possibilité de compléter le schéma d'emplois initial (162 ETP) de 100 recrutements. D'après la NEB 2015, compte tenu de corrections au titre de personnels mis à disposition, de la correction d'une sur-exécution de 11 emplois en 2014, ainsi que d'une prévision de consommation de 95 397 ETPT, le solde (254 ETP) ne conduisait pas à dépasser le plafond d'emplois, fixé en LFI 2015 à 97 215 ETPT.

⁵⁹ Le plafond d'emplois a alors fait l'objet d'une hausse de 400 ETPT pour la police nationale et 100 ETPT pour la gendarmerie nationale en « corrections techniques » liées à l'annuité 2015 du PLAT (voir *supra*).

Annexe I

Tableau 36 : Effets des plans de renfort sur les plafonds d'emplois de la gendarmerie nationale

En ETPT	Effet sur le plafond d'emplois 2015	Effet sur le plafond d'emplois 2016	Effet sur le plafond d'emplois 2017	Effet sur le plafond d'emplois 2018
EAP	0	100	0	25
Effet année courante	0	2 188	30	NA
Total	0	2 288	30	NA

Source : Mission.

3.1.4. La LFI pour 2017 relève encore les plafonds d'emplois de la police et de la gendarmerie de 2 400 ETPT par rapport à 2016

En 2017, les plafonds autorisés seront encore relevés, pour atteindre 249 300 ETPT pour la police et la gendarmerie :

- ◆ **l'essentiel de cette hausse est concentré dans la police (+ 2 003 ETPT)**, puisque l'année 2017 est la plus marquée par les plans de renfort pour le programme 176 (cf. partie 3.1.2.3*supra*) ;
- ◆ **dans la gendarmerie, la hausse est plus résiduelle (+ 402 ETPT)**, dans la mesure où l'année 2016 est celle marquée par l'essentiel des recrutements des plans de renfort pour le programme 152 (cf. partie 3.1.3.3).

3.2. Les effectifs de police et de gendarmerie ont augmenté de 2 400 ETPT entre les 31 décembre 2012 et 2016, et devraient encore croître de 5 800 ETPT d'ici au 31 décembre 2017 selon les prévisions de la mission

Les données relatives aux effectifs constatés dans les forces de sécurité sont inscrites dans les RAP (et, pour l'exercice 2016, ont été transmises à la mission par les RPROG). Elles mesurent la consommation des ETPT sur l'exercice budgétaire, tel qu'elle apparaît au 31 décembre de l'année sur le périmètre du programme.

Il ressort de ces données (repris dans le tableau et les graphiques ci-dessous) que :

- ◆ **entre les 31 décembre 2012 et 2016, les effectifs de la police ont augmenté de 1 700 ETPT et ceux de la gendarmerie de 700 ETPT**, soit une hausse cumulée de 2 400 ETPT sur les quatre années examinées par la mission ;
- ◆ **dans l'année à venir, si les schémas d'emplois sont exécutés comme prévu, la mission estime que les effectifs devraient encore augmenter de 5 800 ETPT** (2 800 ETPT dans la police et 3 000 ETPT dans la gendarmerie). Ainsi, la hausse observée entre les effectifs constatés au 31 décembre 2012 et ceux au 31 décembre 2017 s'élèverait à 8 200 ETPT. L'ensemble des effets des schémas d'emplois pour 2017 ne sera visible dans les effectifs que courant 2018, avec le décompte des extensions en année pleine des recrutements réalisés en 2017.

Tableau 37 : Effectifs des forces de sécurité (consommation d'ETPT au 31 décembre)

Milliers ETPT	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prév.)
Police	148,4	147,7	145,7	144,2	145,1	143,9	142,3	142,8	144,0	145,6	148,4
Gendarmerie	100,4	100,5	98,6	96,2	95,2	95,2	95,3	95,2	95,4	95,9	98,9
Total	248,8	248,2	244,3	240,4	240,3	239,0	237,6	238,0	239,4	241,5	247,2

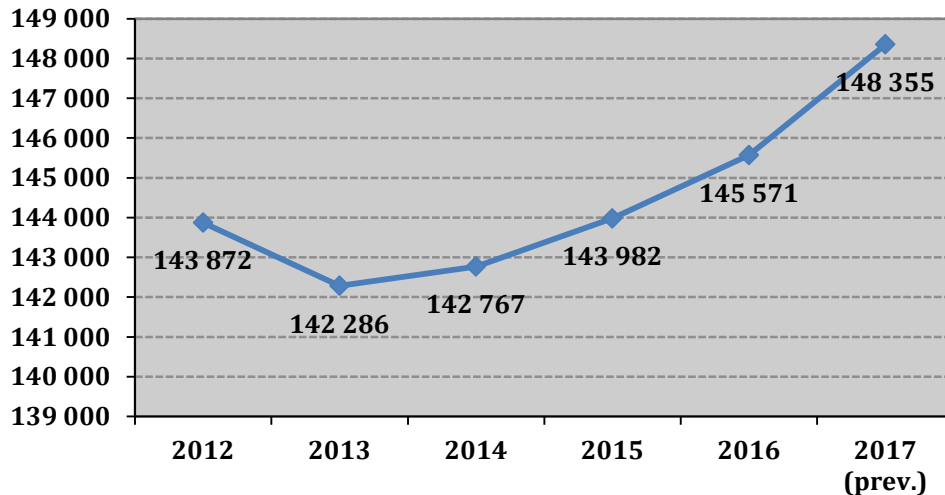
Source : Mission d'après RAP 2007-2015 ; données RPROG pour 2016 ; prévisions mission pour 2017.

Annexe I

Les décalages entre ces effectifs constatés et les schémas d'emplois annoncés⁶⁰ s'expliquent par les différences :

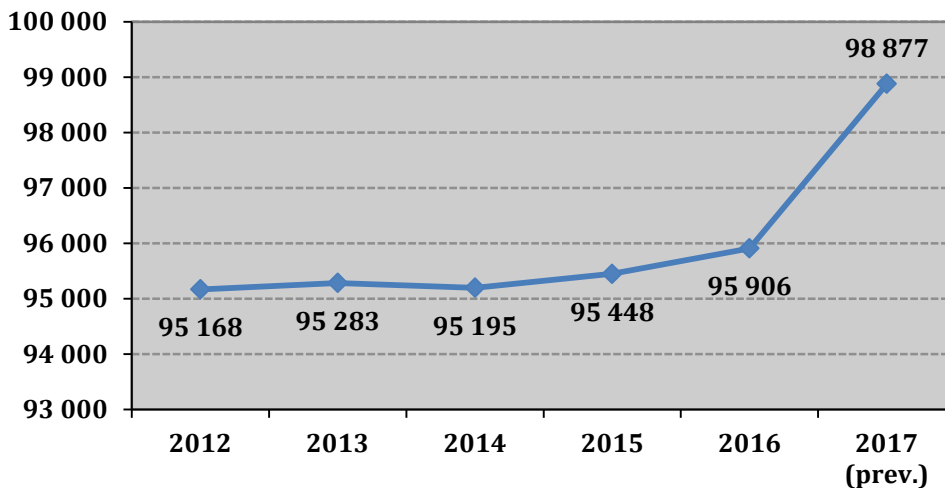
- (i) d'unité de mesure (cf. partie 1.1 *supra*) : le schéma d'emplois en ETP et les effectifs en ETPT (comme le plafond) ;
- (ii) de périmètre de décompte (cf. partie 1.2) : le schéma d'emplois retrace les flux d'entrées et de sorties, alors que les effectifs sont également marqués par les mesures de transferts et corrections techniques (comme le plafond).

Graphique 13 : Effectifs constatés pour le programme de la police nationale entre 2012 et 2016, et prévus pour 2017 (consommation d'ETPT au 31 décembre)



Source : Mission d'après RAP 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; prévisions missions pour 2017.

Graphique 14 : Effectifs constatés pour le programme de la gendarmerie nationale entre 2012 et 2016, et prévus pour 2017 (consommation d'ETPT au 31 décembre)



Source : Mission d'après RAP 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; prévisions missions pour 2017.

⁶⁰ Il est ainsi manifeste que c'est en 2017 que les effets pleins du schéma d'emplois pour 2016 se fera le plus sentir dans la gendarmerie (cf. Graphique 13).

3.3. Sur la même période, la réalisation intégrale des schémas d'emplois n'empêche pas le niveau de consommation des plafonds autorisés de baisser

Lorsque les effectifs constatés (consommation d'ETPT) et les emplois autorisés (plafond) sont comparés, un écart apparaît, que la mission s'est efforcée d'analyser.

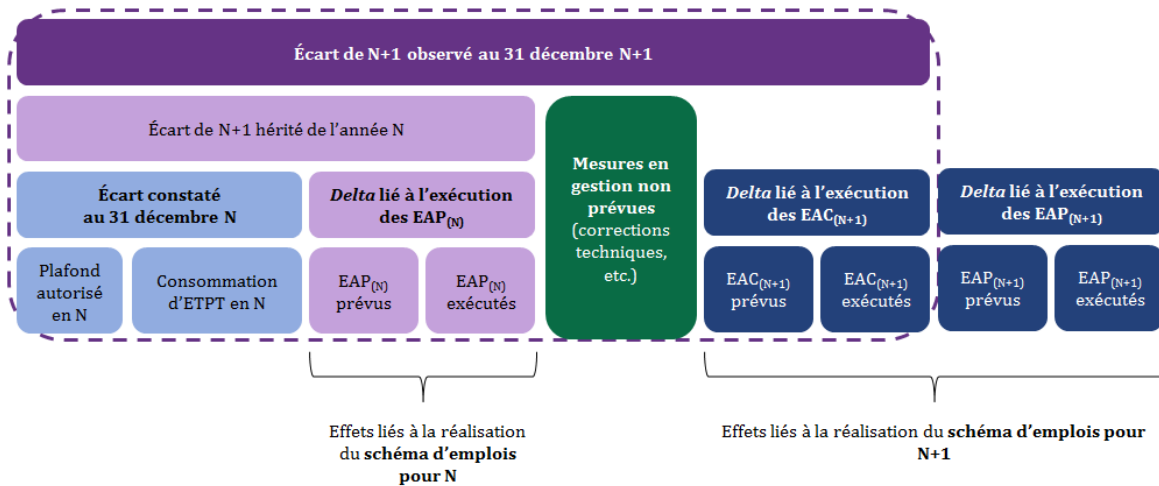
3.3.1. Les évolutions des plafonds d'emplois et celle des effectifs (mesurés en ETPT) ne se recoupent pas parfaitement

3.3.1.1. L'écart entre le plafond d'emplois autorisé et la consommation des ETPT peut être en partie hérité du passé (structurel) et en partie généré par l'exercice budgétaire en cours (conjoncturel ou « frictionnel »)

Chaque année, l'écart entre le plafond autorisé et les effectifs observés (consommation d'ETPT), décomposé dans le graphique 15, résulte :

- ♦ d'une part, d'un **effet conjoncturel**, ou « frictionnel », lié aux modalités d'exécution des schémas d'emplois, avec des décalages liés aux mois-moyens des entrées et des sorties (par rapport aux prévisions⁶¹) qui se compensent d'une année sur l'autre ;
- ♦ d'autre part, d'un **effet structurel**, lorsque les sous- ou sur-exécutions d'une année ne sont pas compensées les années suivantes (et lorsque des mesures en gestion – non prévues par le plafond d'emplois – modifient les consommations d'ETPT).

Graphique 15 : Décomposition théorique de l'écart entre un plafond d'emplois et les effectifs observés (consommation d'ETPT)



Source : Mission.

⁶¹ La conversion des ETP du schéma d'emplois en ETPT effectivement consommés est déterminée par plusieurs variables : le nombre et le mois-moyen des entrées et sorties dans chaque catégorie d'emplois (cf. encadré 1 *supra*).

Annexe I

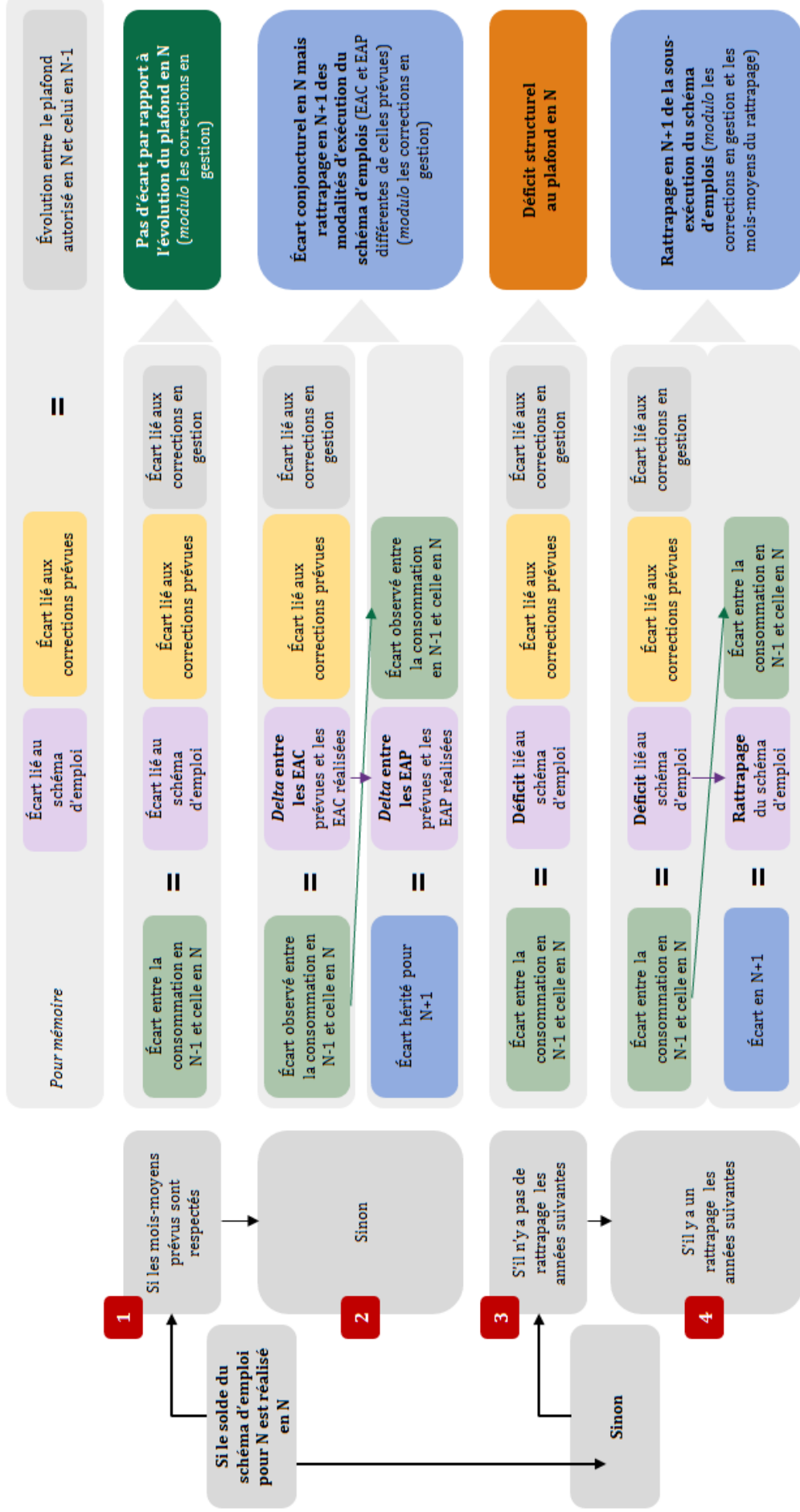
Il en découle quatre situations possibles (synthétisées dans le graphique 16 ci-dessous) :

- ◆ dans la situation la plus simple (n° 1 dans le graphique) : le schéma d'emplois est exécuté conformément à la prévision, tant en ce qui concerne son solde net que les mois-moyens des entrées et des sorties, de sorte que les effets en année courante (EAC) et les extensions en année pleine (EAP) observés sont ceux prévus. Dès lors, l'évolution des effectifs correspond à la variation liée au schéma d'emplois et aux corrections réalisées (c'est-à-dire les corrections prévues et celles intervenant en gestion), et elle ne s'écarte de l'évolution du plafond autorisé que des corrections intervenues en gestion ;
- ◆ si le solde net du schéma d'emplois pour N est bien respecté, mais avec des modalités d'exécution différentes de la prévision (situation n° 2 dans le graphique), c'est-à-dire avec des mois-moyens d'entrées et de sorties différents, alors les EAC de l'année N auront un effet sur la consommation de l'année, faisant apparaître un *delta* imprévu par rapport à l'évolution du plafond. Cependant, l'année suivante, les EAP liées au schéma d'emplois de N compensant ces EAC (avec un *delta* inverse), cet écart disparaîtra : il n'est que conjoncturel ;
- ◆ en revanche, si le solde net du schéma d'emplois n'est pas atteint, et qu'aucune mesure de rattrapage n'est prévue les années suivantes (situation n° 3), alors le jeu des EAC et EAP ne pourra aucunement intervenir pour compenser le nouvel écart apparu par rapport à l'évolution du plafond, qui devient structurel ;
- ◆ si des mesures de rattrapage interviennent (situation n° 4), cet écart pourra se résorber.

In fine :

- ◆ **les seuls écarts structurels entre la consommation d'ETPT et les plafonds autorisés résultent en principe des sous- ou sur-exécution des schémas d'emplois et des corrections (mesures de transfert et corrections techniques) intervenues en gestion (lorsque les corrections techniques ou les transferts diffèrent en gestion de ce qui était prévu en LFI, l'écart entre l'autorisation et l'exécution se modifie de manière durable) ;**
- ◆ **les écarts liés aux modalités d'exécution des schémas d'emplois (décalage des mois-moyens) se compensent d'un exercice sur l'autre, et ne sont donc que conjoncturels.**

Graphique 16 : Analyse de l'évolution de l'écart entre le plafond d'emplois et la consommation des ETPT



Source : Mission.

3.3.1.2. Les variations de l'écart entre le plafond autorisé et les effectifs constatés sont conjoncturelles, modulo l'effet structurel hérité d'avant 2013

La hausse des effectifs des forces de sécurité (+ 4 000 ETPT entre 2013 et 2016), combinée à un décalage entre les mois-moyens prévus et les mois-moyens exécutés, conduit provisoirement à un écart « conjoncturel » ou « frictionnel » plus grand chaque année entre les plafonds autorisés et leur consommation (l'écart cumulé des forces de sécurité atteint 2,2 % de leurs plafonds en 2016). Ainsi :

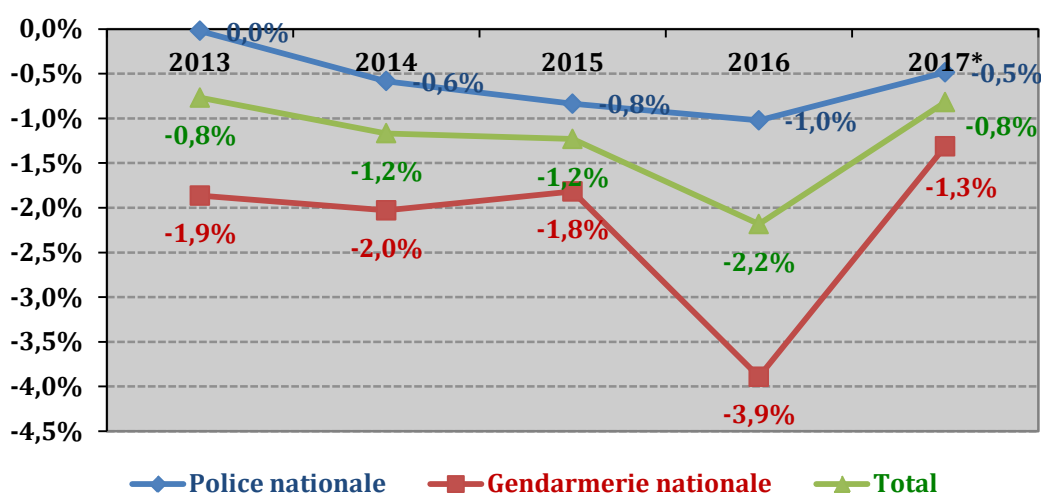
- ◆ **les effectifs (mesurés par la consommation d'ETPT) sur les programmes de la police et de la gendarmerie sont passés de 239 milliers d'ETPT au 31 décembre 2012 à 242 en 2016, soit une hausse de 2 437 ETPT sur la période (+ 3 908 entre 2013 et 2016) ;**
- ◆ **en comparaison aux plafonds autorisés (présentés ci-dessus), l'écart ne cesse de s'accroître** puisqu'il passe de - 1 841 ETPT en 2013 (soit un écart de - 0,8 %) à - 5 389 ETPT en 2016 (soit un écart de - 2,2 % ; graphique 17). Cet écart concerne à la fois la police, dont le niveau de consommation du plafond autorisé atteindrait - 1,0 % en 2016, et la gendarmerie, avec un écart plus important encore, atteignant - 3,9 %.

Compte tenu des confusions fréquentes sur la consommation des plafonds et la réalisation des schémas d'emplois, la mission s'est attachée à expliquer, année par année et programme par programme, les origines de cet écart (partie 3.3.2 pour la police et partie 3.3.3 pour la gendarmerie). Cette explication confirme que **les écarts générés sur la période ne sont pas, pour l'essentiel, structurels** : au contraire, ils sont liés aux modalités d'exécution des schémas d'emplois et se compensent donc d'une année sur l'autre.

Avec l'effet des extensions en année pleine, et **si les schémas d'emplois pour 2017 sont réalisés comme prévus, les effectifs des forces de sécurité devraient atteindre 247 milliers d'ETPT au 31 décembre 2017**, soit :

- ◆ une hausse de 8 192 ETPT par rapport aux effectifs constatés au 31 décembre 2012⁶² ;
- ◆ un écart ramené à - 2 039 ETPT par rapport au plafond autorisé en 2017 (- 0,8 %).

Graphique 17 : Écart entre le plafond d'emplois autorisé en LFI et sa consommation effective (exprimé en % du plafond autorisé)



Source : Mission d'après RAP 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; prévisions missions pour 2017.

⁶² Les effets pleins des schémas d'emplois pour 2017 n'apparaîtront dans les effectifs que dans le courant de l'année 2018 (avec la réalisation des extensions en année pleine des recrutements de 2017).

3.3.2. Dans la police nationale, l'écart observé entre le plafond d'emplois et les effectifs devrait se résorber en 2017 (- 0,5 % prévus selon la mission)

Le plafond d'emplois autorisé en LFI du programme 176 et ses effectifs (mesurés *via* la consommation réelle des ETPT) diffèrent, avec un **écart croissant** entre 2013 et 2016 (partie 3.3.2.1). Cet écart en est partie lié à l'exécution des schémas d'emplois chaque année. Pour autant, **l'écart prévisible pour 2017 résulte en réalité essentiellement des exécutions antérieures à 2013** (partie 3.3.2.2).

3.3.2.1. L'analyse comparée des plafonds autorisés et des effectifs met en évidence un écart qui tend à se creuser sur la période 2013-2016

La mission a, dans les graphiques et tableaux ci-dessous, comparé les plafonds autorisés (précisés dans les PAP) et la consommation constatée des ETPT⁶³, pour les exercices 2013 à 2017 sur le programme 176 (police).

L'écart entre le plafond d'emplois autorisé et la consommation des ETPT ne cesse de s'accroître entre 2013 et 2016, passant de - 31 ETPT en 2013 à - 1 505 ETP en 2016 (graphique 19 et graphique 20).

Il devrait toutefois se résorber pour se limiter à - 724 ETPT en 2017 selon les estimations de la mission, avec l'hypothèse de réalisation du schéma d'emplois pour 2017 conforme aux prévisions inscrites en LFI et d'un rattrapage de la sous-exécution du solde des exercices antérieurs.

Graphique 18 : Effets constatés des schémas d'emplois de la police nationale en ETPT (2013-2017*)

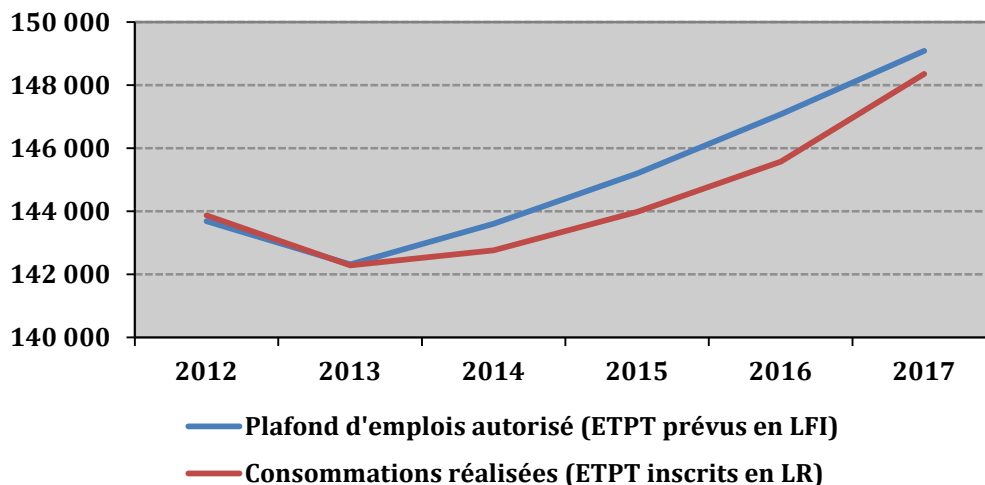
Schéma d'emplois 2013 = - 197 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 822 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 553 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 417 ETP		Schéma d'emplois 2017* = 2 053 ETP		
EAP -1 009 ETPT	EAC - 424 ETPT	EAP 227 ETPT	EAC 349 ETPT	EAP 473 ETPT	EAC 174 ETPT	EAP 379 ETPT	EAC 1 050 ETPT	EAP 1 367 ETPT	EAC* 1 241 ETPT	EAP* 813 ETPT
Effet des schémas sur la consommation 2013 = - 1433 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2014 = + 576 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2015 = + 647 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2016 = + 1 429 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2017* = + 2 608 ETPT		

Source : Mission d'après RAP 2013-2015, données RPROG 2016 et PAP 2017.* Hypothèse de rattrapage en 2017 de la sous-exécution de 20 ETP du schéma d'emplois 2016 et 2 ETP non rattrapés de 2013 (avec les mêmes mois-moyens que ceux prévus en LFI, soit 12 ETPT en EAC et 10 ETPT en EAP).

⁶³ Inscrite dans les RAP pour 2013-2015, prévue par le RPROG pour 2016 et anticipée par la mission pour 2017.

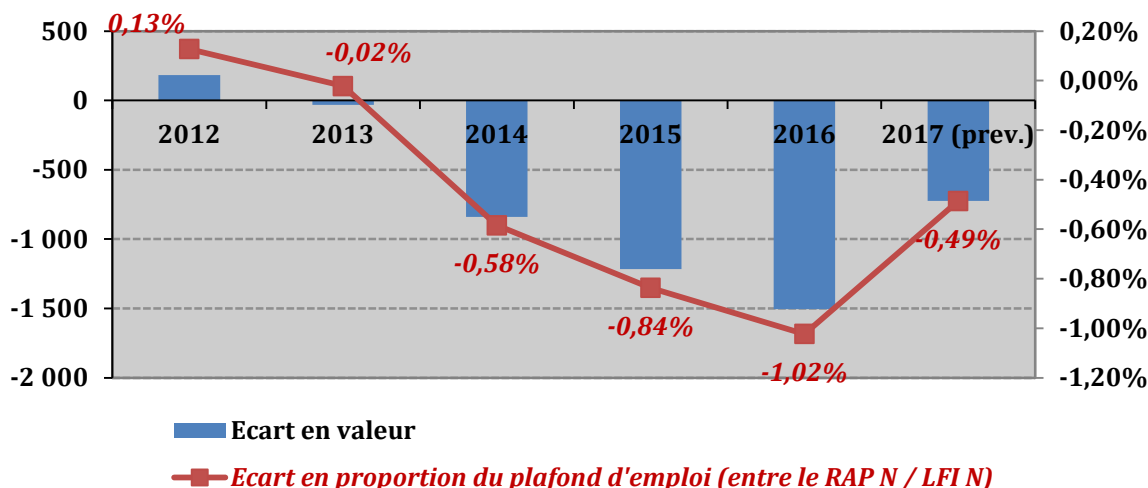
Annexe I

Graphique 19 : Évolution comparée du plafond d'emplois autorisé en LFI et de la consommation des ETPT pour le programme de la police nationale



*Source : Mission d'après RAP pour 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; LFI 2017. * Prévission de consommation par la mission pour 2017.*

Graphique 20 : Évolution de l'écart entre le plafond d'emplois et la consommation des ETPT pour le programme de la police nationale



*Source : Mission d'après RAP pour 2012-2015 ; prévision d'exécution RPROG pour 2016 ; LFI 2017. * Prévission de consommation par la mission pour 2017.*

Tableau 38 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2013

N=2013	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 143 689	Consommé : 143 872
		Transferts en gestion N-1 : +19
		Cons. hors transfert : 143 853
Transferts LFI	-154	-154
Transferts en gestion N	NA	+20
Corrections techniques	0	0
Effets des schémas d'emplois	-1 218	-1 433
<i>dont EAP de N-1</i>	-156	-1 009
<i>dont effet année courante</i>	-1 062	-424
Plafond pour N	Autorisé : 142 317	Consommé : 142 286
Écart entre le plafond autorisé et la consommation		- 31

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.

Annexe I

Tableau 39 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2014

N=2014	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 142 317	Consommé : 142 286
		Transferts en gestion N-1 : +20
		Cons. hors transfert : 142 266
Transferts LFI	-95	-95
Transferts en gestion N	NA	0
Corrections techniques	0	+20
Effets des schémas d'emplois	+ 1 384	+576
<i>dont EAP de N-1</i>	1 350	227
<i>dont effet année courante</i>	34	349
Plafond pour N	Autorisé : 143 606	Consommé : 142 767
Écart entre le plafond autorisé et la consommation		- 839

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.

Tableau 40 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2015

N=2015	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 143 606	Consommé : 142 767
		Transferts en gestion N-1 : 0
		Cons hors transfert : 142 767
Transferts LFI	+565	+565
Transferts en gestion N	NA	+18
Corrections techniques	+30	-15
Effets des schémas d'emplois	+996	+647
<i>dont EAP de N-1</i>	209	473
<i>dont effet année courante</i>	787	174
Plafond pour N	Autorisé : 145 197	Consommé : 143 982
Écart entre le plafond autorisé et la consommation		- 1 215

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.

Tableau 41 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2016

N=2016	Prévu	Exécution
Plafond N-1	Autorisé : 145 197	Consommé : 143 982
		Transferts en gestion N-1 : 18
		Cons. hors transfert : 143 964
Transferts LFI	-38	-38
Transferts en gestion N	NA	ND
Corrections techniques	+751	+351
Effets des schémas d'emplois	+1 166	+1 294
<i>dont EAP de N-1</i>	-544	379
<i>dont effet année courante</i>	1 710	915
Plafond pour N	Autorisé : 147 076	Exécuté : 145 571
Écart entre le plafond autorisé et la consommation		- 1 505

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et des données du RPROG pour l'exécution.

Tableau 42 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de la prévision d'exécution en 2017

N=2017	Prévu	Prévision d'exécution
Plafond N-1	Autorisé : 147 076	Consommé : 145 571
		Transferts en gestion N-1 : ND
		Cons. hors transfert : 145 571
Transferts LFI	-98	-98
Transferts en gestion N	NA	ND
Corrections techniques	+139	+139
Effets des schémas d'emplois	+1 962	+2 743

Annexe I

N=2017	Prévu	Prévision d'exécution
<i>dont EAP de N-1</i>	734	1 503
<i>dont effet année courante</i>	1 228	1 240
Plafond pour N	Autorisé : 149 079	Prévision : 148 355
Écart entre le plafond autorisé et la consommation		- 724

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et sur la base du PAP 2017 et des données RPROG sur l'exécution 2016 pour l'exécution 2017.

3.3.2.2. L'écart attendu entre le plafond et les effectifs pour 2017 est avant tout un reliquat de l'exécution antérieure à 2013

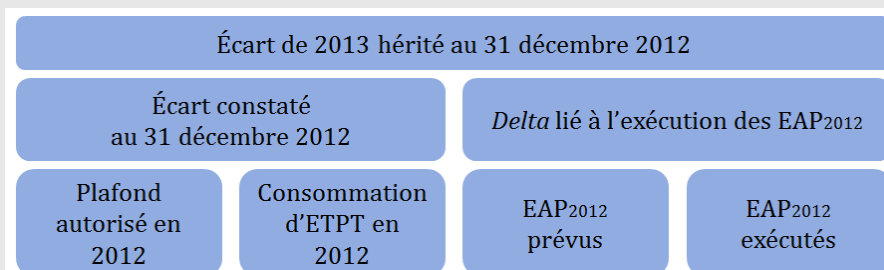
Pour décomposer l'écart entre le plafond autorisé et les effectifs constatés, la mission a :

- ◆ isolé les effets des recrutements de la période étudiée par rapport à un **écart hérité des exercices antérieurs (sorte d'« écart de référence »)**, valorisé à **- 670 ETPT** (cf. encadré 6) ;
- ◆ identifié les effets liés aux corrections techniques et transferts qui interviennent en gestion en sus des mesures initialement prévues, qui représentent **- 444 ETPT** sur la période (dont 400 liés à la correction technique du PLAT 2015⁶⁴ – cf. tableau 43) ;
- ◆ **analysé les écarts propres à l'exécution des schémas d'emplois de N-1 et de N du fait des extensions en année pleine (EAP) et effets en année courante (EAC)** (cf. analyse comparée des effets prévus et réalisés dans le graphique 21, et leur impact sur l'écart entre le plafond et la consommation dans le tableau 44) :
 - l'accroissement de cet écart est essentiellement lié à l'ampleur croissante du solde des schémas d'emplois ;
 - le seul effet des variations de schémas d'emplois sur la période génèrerait (sans les corrections techniques et transferts) un écart au 31 décembre 2017 de **- 280 ETPT**, soit une contribution nette de **390 ETPT** par rapport à l'écart de référence.

Selon ses estimations⁶⁵, un écart de - 724 ETPT peut être anticipé pour le 31 décembre 2017, dont **- 670 ETPT** sont hérités des exercices antérieurs à 2013 (cf. détail dans le tableau 45).

Encadré 6 : Calcul de l'« écart de référence » du programme 176 hérité des exercices antérieurs à 2013

L'écart entre le plafond 2013 et la consommation d'ETPT au 31 décembre 2013 est en partie hérité des exercices antérieurs. Il cumule l'écart déjà constaté au 31 décembre 2012 et un nouveau *delta* lié aux extensions en année pleine (EAP) de 2012 sur 2013.



Cet écart s'élève à **- 670 ETPT** et peut être considéré comme « structurel », puisqu'il ne peut être

⁶⁴ Alors que cette annuité est comptée comme « correction technique » dans les plafonds d'emplois autorisés, elle affecte l'exécution des schémas d'emplois.

⁶⁵ Avec l'hypothèse d'une réalisation parfaite du schéma d'emplois pour 2017 et d'un rattrapage des sous-exécutions héritées au 31 décembre 2016.

Annexe I

résorbé par une simple gestion conforme aux prévisions des exercices suivants.

Écart de 2013 hérité au 31 décembre 2012 = - 670 ETPT			
Écart constaté au 31 décembre 2012 = 183 ETPT		<i>Delta</i> lié à l'exécution des EAP ₂₀₁₂ = - 853 ETPT	
Plafond ₂₀₁₂ 143 689 ETPT	Consommation 2012 143 872 ETPT	EAP ₂₀₁₂ prévus -1 009 ETPT	EAP ₂₀₁₂ exécutés +156 ETPT

Source : Mission.

Tableau 43 : Corrections techniques et mesures intervenues en gestion (non prévues) sur le programme 176

En ETPT	2013	2014	2015	2016	2017*
Écart entre le plafond autorisé et la consommation d'ETPT au 31 décembre (a)	- 31	- 839	- 1 215	- 1 505	- 724
Dont : écart lié à l'exécution des schémas d'emplois (b)	- 32	- 840	- 1 189	- 1 061	- 280
Dont : écart cumulé lié aux corrections techniques et transferts en gestion (a-b)	1	1	- 44	- 444	- 444
<i>Soit : écart lié aux corrections techniques et transferts en gestion réalisés en N</i>	1	0	- 45	- 400	0*

*Source : Mission. * Par hypothèse.*

Graphique 21 : Détail des *delta* liés à la réalisation des schémas d'emplois (EAC et EAP) du programme 176

PREVISION	Schéma d'emplois 2013 = 288 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 243 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 243 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 444 ETP		Schéma d'emplois 2017 = 2 031 ETP		
	EAP -156 ETPT	EAC -1 062 ETPT	EAP 1 350 ETPT	EAC 34 ETPT	EAP 209 ETPT	EAC 787 ETPT	EAP - 544 ETPT	EAC 1 710 ETPT	EAP 734 ETPT	EAC 1 228 ETPT	EAP 803 ETPT
DELTA		638 ETPT	-1 123 ETPT	315 ETPT	264 ETPT	- 613 ETPT	923 ETPT	- 795 ETPT	769 ETPT	12 ETPT	10 ETPT
EXECUTION	EAP -1 009 ETPT	EAC - 424 ETPT	EAP 227 ETPT	EAC 349 ETPT	EAP 473 ETPT	EAC 174 ETPT	EAP 379 ETPT	EAC 915 ETPT	EAP 1 503 ETPT	EAC* 1 240 ETPT	EAP* 813 ETPT
		Schéma d'emplois 2013 = - 197 ETP	Schéma d'emplois 2014 = 822 ETP	Schéma d'emplois 2015 = 553 ETP	Schéma d'emplois 2016 = 2 418 ETP	Schéma d'emplois 2017* = 2 053 ETP					

*Source : Mission d'après RAP 2013-2015, données RPROG 2016 et PAP 2017. * Hypothèse de rattrapage en 2017 de la sous-exécution de 20 ETPT du schéma d'emplois 2016 et 2 ETP non rattrapés de 2013 (avec les mêmes mois-moyens que ceux prévus en LFI, soit 12 ETPT en EAC et 10 ETPT en EAP).*

Annexe I

Tableau 44 : Évolution de l'écart entre la consommation des ETPT et le plafond autorisé en fonction de la réalisation des schémas d'emplois du programme 176

Exercice	Contribution	Niveau de l'écart entre la consommation et le plafond (en ETPT)
2012 et antérieurs	Écart de référence : base de l'écart au 1 ^{er} janvier 2013	-670
Schéma d'emplois 2013	<i>Delta issu de l'EAC 2013, égal à EAC exécuté – EAC prévu</i>	638
	Écart observé au 31 décembre 2013 (y compris EAC 2013)	-32
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2014, égal à EAP exécuté – EAP prévu</i>	-1 123
	Écart hérité de 2013 pour 2014 (y compris EAP 2013)	-1 155
Schéma d'emplois 2014	<i>Delta issu de l'EAC 2014</i>	315
	Écart observé au 31 décembre 2014	-840
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2015</i>	264
	Écart hérité de 2014 pour 2015	-576
Schéma d'emplois 2015	<i>Delta issu de l'EAC 2015</i>	-613
	Écart observé au 31 décembre 2015	-1 189
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2016</i>	923
	Écart hérité de 2015 pour 2016	-266
Schéma d'emplois 2016	<i>Delta issu de l'EAC 2016</i>	-795
	Écart observé au 31 décembre 2016	-1 061
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2017</i>	769
	Écart hérité de 2016 pour 2017	-292
Schéma d'emplois 2017	<i>Delta issu de l'EAC 2017</i>	12
	Écart anticipé au 31 décembre 2017 (y compris EAC 2017*)	-280
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2018</i>	10
	Écart hérité de 2017 pour 2018 (y compris EAP 2017*)	-270

*Source : Mission. * D'après PAP 2017.*

Tableau 45 : Décomposition de l'écart entre le plafond autorisé en 2017 et la prévision de consommation au 31 décembre 2017 pour le programme 176

Origine de l'écart		Écart (en ETPT)
Écart de référence : base héritée des exercices 2012 et antérieurs	(a)	-670
Contribution des schémas d'emplois 2013 à 2016 et EAC 2017	(b)	390
<i>Dont effet lié à l'annuité 2015 du PLAT</i>		400
<i>Dont rattrapage incomplet de la sous-exécution de 2013 (sera opéré en 2018 par les EAP de 2017)</i>		-2
<i>Dont ETPT en attente de rattrapage (sera opéré en 2018 par les EAP de 2017)</i>		-8
Différences entre les transferts et corrections techniques autorisés et exécutés	(c)	-444
<i>Dont correction technique liée à l'annuité 2015 du PLAT</i>		-400
Total	(a + b + c)	-724

Source : Mission.

3.3.3. Dans la gendarmerie nationale, l'écart entre le plafond autorisé et la consommation des ETPT est passé de -1,9 % en 2013 à - 3,9 % en 2016, mais devrait également retrouver son niveau frictionnel en 2017

Concernant le programme 152 de la gendarmerie nationale également, le plafond d'emplois autorisé en LFI et les effectifs diffèrent, avec un écart relativement stable autour de - 1 800 ETPT de 2013 à 2015, qui se creuse brutalement en 2016 (partie 3.3.3.1). Selon les prévisions de la mission, cet écart devrait toutefois se résorber en 2017. Même s'il peut être affecté par les modalités d'exécution du schéma d'emplois, cet écart sera avant tout le fruit des exécutions antérieures à 2013 (partie 3.3.3.2).

3.3.3.1. Le niveau de consommation du plafond d'emplois reste stable de 2013 à 2015 avant de décrocher en 2016

Comme pour le programme 176, la mission a d'abord décomposé les effets des schémas d'emplois exécutés en ETPT (cf. graphique 22) pour pouvoir comparer les effectifs constatés (exécution) au plafond d'emplois (autorisation) sur la période examinée (2013-2016). L'analyse a été étendue en s'appuyant sur la prévision d'exécution de 2017.

Graphique 22 : Effets constatés des schémas d'emplois de la gendarmerie nationale en ETPT (2013-2017)

Schéma d'emplois 2013 = 192 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 173 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 244 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 336 ETP		Schéma d'emplois 2017* = 243 ETP		
EAP -615 ETPT	EAC -311 ETPT	EAP 503 ETPT	EAC -503 ETPT	EAP 676 ETPT	EAC -267 ETPT	EAP 511 ETPT	EAC -250 ETPT	EAP 2 586 ETPT	EAC* 344 ETPT	EAP* -101 ETPT
Effet des schémas sur la consommation 2013 = -926 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2014 = 0 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2015 = 409 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2016 = 261 ETPT		Effet des schémas sur la consommation 2017 = 2 930 ETPT*		

Source : Mission d'après RAP 2013-2015, données RPROG 2016 et PAP 2017. Hypothèse de rattrapage en 2017 de la sur-exécution de 12 ETPT du schéma d'emplois 2016 (avec les mêmes mois-moyens que ceux prévus en LFI, soit -17 ETPT en EAC et 5 ETPT en EAP).*

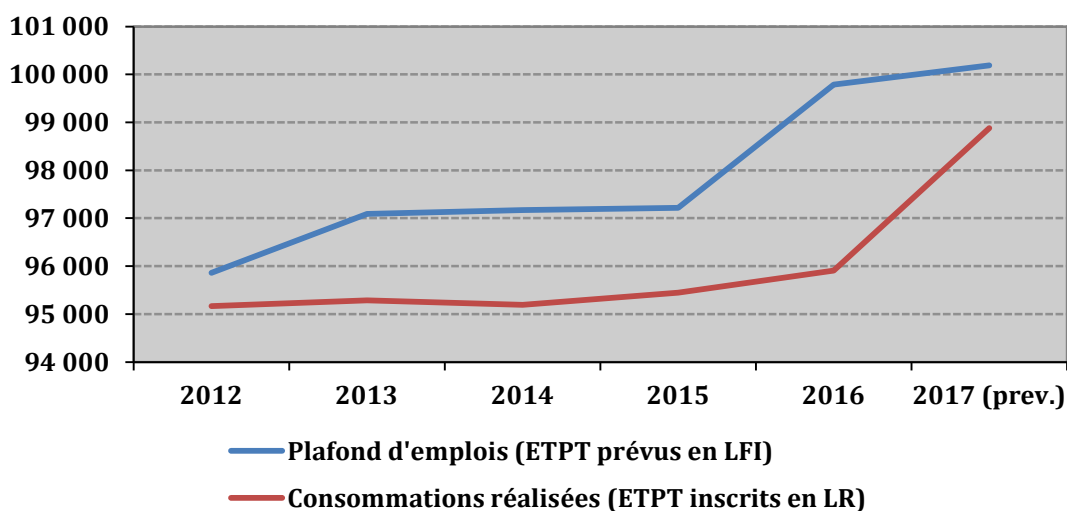
Il ressort de l'analyse de ces exercices, illustrée dans les graphiques ci-dessous, que :

- ◆ **la convention spécifique de calcul des plafonds dans la gendarmerie (cf. partie 3.1.3.2 supra) accroît la probabilité d'un écart conjoncturel entre les effectifs constatés et les emplois autorisés.** En effet, à la différence des plafonds autorisés calculés sur la base d'une équivalence entre ETP et ETPT, les effectifs constatés tiennent compte des mois réels d'entrée et de sortie. Dès lors :
 - en découlent des extensions en année pleine dans la consommation des ETPT (alors qu'elles étaient nulles, par hypothèse, dans le calcul des plafonds) ;
 - même si le solde net du schéma est bien respecté, les effets réels en ETPT d'un schéma d'emplois donné sur les plafonds d'emplois N et N+1 diffèrent presque nécessairement de la prévision notée dans les PAP. Les effets des schémas d'emplois n'ont aucune raison de correspondre à la prévision, pour une année fixée, mais sont fonction de la gestion réelle. Ils peuvent être supérieurs comme inférieurs à la prévision ;
 - **ces modalités d'imputation dissemblables conduisent mécaniquement à une modification temporaire de l'écart avec le plafond, contrebalancée l'année suivante ;**

Annexe I

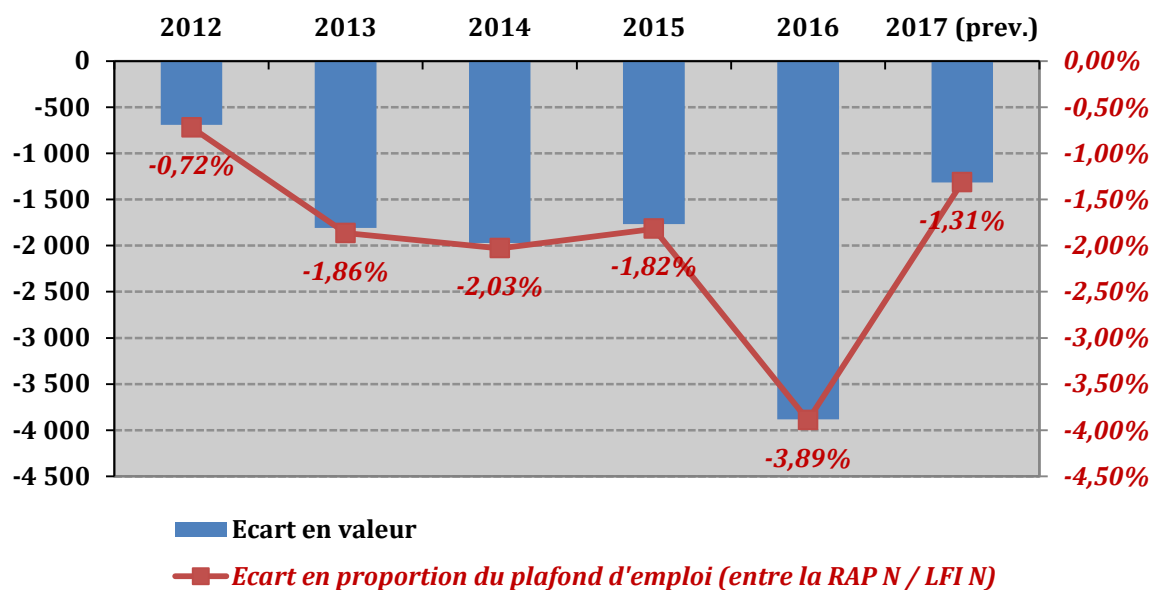
- ♦ après une forte hausse entre 2012 et 2013 (de - 690 ETPT à - 1 810 ETPT), l'écart entre le plafond d'emplois autorisé et la consommation des ETPT reste stable autour de - 1 800 ETPT entre 2013 et 2015. En 2015, l'écart au plafond représentait - 1,8 % du plafond d'emplois autorisé en LFI. **Il s'accroît ensuite considérablement en 2016** pour atteindre - 3 900 ETPT (- 3,9 % du plafond) en raison de l'augmentation du recrutement. La prévision d'exécution pour 2017 (calculée par la mission), prenant pour hypothèse une exécution absolument conforme aux prévisions du PAP en termes de mois-moyens, **aboutit à une réduction de cet écart, revenant à 1 315 ETPT**, soit - 1,3% du plafond autorisé.

Graphique 23 : Évolution comparée du plafond d'emplois autorisé en LFI et de l'exécution pour le programme de la gendarmerie nationale



*Source : Mission d'après RAP pour 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; LFI 2017. * Prévission de consommation par la mission pour 2017.*

Graphique 24 : Évolution de l'écart entre le plafond d'emplois et la consommation des ETPT par le programme de la gendarmerie nationale



*Source : Mission d'après RAP pour 2012-2015 ; données RPROG pour 2016 ; LFI 2017. * Prévission de consommation par la mission pour 2017.*

Annexe I

La mission a, dans les tableaux ci-dessous⁶⁶, comparé les plafonds autorisés (précisés dans les PAP) et la consommation des ETPT constatée (inscrite dans les RAP), pour les années 2013 à 2016.

Tableau 46 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2013

N=2013	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 95 858	Exécuté : 95 168
		Transferts en gestion N-1 : 3
		Exéc. hors transfert : 95 165
Transferts LFI	-3	-3
Transferts en gestion N	NA	2
Corrections techniques	+1 045	+1 045
Effets des schémas d'emplois	+193*	-926
<i>dont EAP de N-1</i>	0	-615
<i>dont effet année courante</i>	192	-311
Plafond pour N	Autorisé : 97 093	Exécuté : 95 283
Écart entre l'autorisation et l'exécution		- 1810

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.*En 2013, il y a un ETP de différence entre l'effet des schémas d'emploi et l'« effet année courante », imputable selon les interlocuteurs de la mission à un arrondi.

Tableau 47 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2014

N=2014	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 97 093	Exécuté : 95 283
		Transferts en gestion N-1 : 2
		Exéc. hors transfert : 95 281
Transferts LFI	-88	-88
Transferts en gestion N	NA	0
Corrections techniques	0	2
Effets des schémas d'emplois	+162	0
<i>dont EAP de N-1</i>	0	503
<i>dont effet année courante</i>	162	-503
Plafond pour N	Autorisé : 97 167	Exécuté : 95 195
Écart entre l'autorisation et l'exécution		- 1 972

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.

Tableau 48 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2015

N=2015	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 97 167	Exécuté : 95 195
		Transferts en gestion N-1 : 0
		Exéc. hors transfert : 95 195
Transferts LFI	-117	-117
Transferts en gestion N	NA	+1
Corrections techniques	+3	0
Effets des schémas d'emplois	+162	+409
<i>dont EAP de N-1</i>	0	676
<i>dont effet année courante</i>	162	-267
Plafond pour N	Autorisé : 97 215	Exécuté : 95 488
Écart entre l'autorisation et l'exécution		- 1 727

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et RAP pour l'exécution.

⁶⁶ Dans la décomposition de l'exécution des schémas d'emplois en ETPT, deux méthodes ont été utilisées par la mission : l'utilisation de la méthode des mois-moyens ainsi que le recours aux décompositions directement inscrites dans les RAP récents permettant de déduire les décompositions antérieures.

Annexe I

Tableau 49 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2016 (incluant les trois plans de renfort)

N=2016	Prévu	Exécuté
Plafond N-1	Autorisé : 97 215	Exécuté : 95 488
		Transferts en gestion N-1 : 1
		Exéc. hors transfert : 95 487
Transferts LFI	-154	-154
Transferts en gestion N	NA	ND
Corrections techniques	+412	+312
Effets des schémas d'emplois	+2 317	+261
<i>dont EAP de N-1</i>	<i>0</i>	<i>511</i>
<i>dont effet année courante</i>	<i>2 317</i>	<i>-250</i>
Plafond pour N (LFI)	Autorisé : 99 790	Exécuté : 95 906
Écart entre l'autorisation et l'exécution		-3 884

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et des données du RPROG pour l'exécution.

Tableau 50 : Comparaison des plafonds d'emplois prévus et de l'exécution en 2017

N=2017	Prévu	Prévision d'exécution
Plafond N-1	Autorisé : 99 790	Exécuté : 95 906
		Transferts en gestion N-1 : ND
		Exéc. hors transfert : ND
Transferts LFI	-106	-106
Transferts en gestion N	NA	ND
Corrections techniques	+147	+147
Effets des schémas d'emplois	+361	+2 930
<i>dont EAP de N-1</i>	<i>0</i>	<i>2 586</i>
<i>dont effet année courante</i>	<i>361</i>	<i>344</i>
Plafond pour N	Autorisé : 100 192	Prévision : 98 877
Écart entre l'autorisation et l'exécution		-1 315

Source : Mission, à partir de données LFI pour la prévision et sur la base du PAP 2017 et des données RPROG sur l'exécution 2016 pour l'exécution 2017.

3.3.3.2. L'écart prévisionnel entre le plafond et les effectifs pour 2017 résulte très largement de l'exécution antérieure à 2013

Par ailleurs, la mission a porté une attention particulière aux déterminants de l'écart entre le plafond autorisé et les effectifs constatés, écart qui alimente un débat récurrent concernant le programme de la gendarmerie nationale et son « trou à l'emploi » (voir partie 3.3.4 ci-dessous).

Comme pour le programme 176, la mission a procédé en plusieurs étapes :

- ◆ les effets des recrutements de la période étudiée ont été isolés par rapport à un **écart hérité des exercices antérieurs (ou « écart de référence »)**, valorisé à **- 1 305 ETPT** (cf. encadré 7) ;
- ◆ les effets liés aux corrections techniques et transferts intervenus en gestion ont également été identifiés en sus des mesures initialement prévues en LFI : ils représentent **- 104 ETPT** sur la période (dont 100 sont à nouveau liés à la correction technique du PLAT 2015⁶⁷ – cf. tableau 53 pour le détail) ;

⁶⁷ Alors que cette annuité est comptée comme « correction technique » dans les plafonds d'emplois autorisés, elle affecte l'exécution des schémas d'emplois.

Annexe I

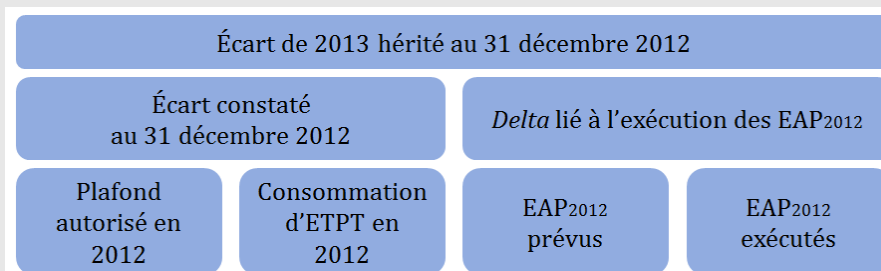
- ◆ elle a **analysé les écarts propres à l'exécution des schémas d'emplois de N-1 et N du fait des extensions en année pleine (EAP) et effets en année courante (EAC)** :
 - pour les années où la convention d'équivalence entre ETP et ETPT était en vigueur (2013 à 2016), le *delta* lié à l'EAC est mécaniquement important, mais est contrebalancé par le *delta* de l'EAP ;
 - l'accroissement de cet écart est essentiellement lié à l'ampleur croissante du solde des schémas d'emplois, notamment en 2016 qui concentre l'essentiel de l'effet des plans de renfort ;
 - le seul effet des variations de schémas d'emplois sur la période générerait (sans les corrections techniques et transferts) un écart de - 1 211 ETPT au 31 décembre 2017, soit une contribution nette de + 94 ETPT par rapport à l'écart de référence.

Le creusement majeur intervenu en 2016 s'explique par le caractère exceptionnel des recrutements cette année. C'est en effet en 2016 que le schéma d'emplois présente le solde le plus important de la période du fait des plans de renfort. Or, pour ces derniers, la construction du plafond est fondée sur une entrée au 1^{er} janvier pour les 2 288 ETP recrutés, alors qu'en exécution, l'ensemble des recrutements n'a pas pu avoir lieu si tôt dans l'année, ce qui entraîne mécaniquement un creusement du plafond.

Cet effet sera toutefois rattrapé dès l'exercice 2017, par l'intermédiaire de l'EAP des recrutements 2016 en exécution. **Selon ses estimations, la mission considère ainsi qu'un écart de - 1 315 ETPT peut être anticipé pour le 31 décembre 2017**, dont - 1 305 ETPT sont hérités des exercices antérieurs à 2013 (cf. détail dans le tableau 53).

Encadré 7 : Calcul de l' « écart de référence » du programme 152 hérité des exercices antérieurs à 2013

L'écart entre le plafond 2013 et la consommation d'ETPT au 31 décembre 2013 est en partie hérité des exercices antérieurs. Il cumule l'écart déjà constaté au 31 décembre 2012 et un nouveau *delta* lié aux EAP de 2012 sur 2013. Du fait de la convention de décompte « 1 ETP = 1 ETPT » appliquée à la construction du plafond d'emplois, ce *delta* est mécaniquement important.



Cet écart s'élève à **-1 305 ETPT** au 31 décembre 2012. La gestion courante ne permet pas de rattraper cet écart que l'on peut qualifier de « structurel ».



Cet écart structurel est plus important pour la gendarmerie que pour la police (- 670 ETPT à la même date selon les calculs de la mission – cf. encadré 6) et résulte certainement de manière significative de la convention d'équivalence entre ETP et ETPT (mais la mission n'a pas porté son analyse avant 2012 pour identifier les facteurs explicatifs précis de cet écart « structurel »).

Source : Mission.

Annexe I

Tableau 51 : Corrections techniques et mesures intervenues en gestion (non prévues) sur le programme 152

En ETPT	2013	2014	2015	2016	2017*
Écart entre le plafond autorisé et la consommation d'ETPT au 31 décembre (a)	-1 810	-1 972	-1 727	-3 884	-1 315
<i>Dont : écart lié à l'exécution des schémas d'emplois (b)</i>	<i>-1 809</i>	<i>-1 971</i>	<i>-1 724</i>	<i>-3 780</i>	<i>-1 146</i>
<i>Dont : écart cumulé lié aux corrections techniques et transferts en gestion(a-b)</i>	<i>-1</i>	<i>-1</i>	<i>-3</i>	<i>-104</i>	<i>-104</i>
Soit : écart lié aux corrections techniques et transferts en gestion réalisés en N	-1	0	-2	-101	0*

*Source : Mission. * Par hypothèse.*

Graphique 25 : Détail des delta liés à la réalisation des schémas d'emplois (EAC et EAP) du programme 152

PREVISION	Schéma d'emplois 2013 = 193 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 162 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 162 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 317 ETP		Schéma d'emplois 2017 = 255 ETP		
	EAP 0 ETPT	EAC 193 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 162 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 162 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 2 317 ETPT	EAP 0 ETPT	EAC 361 ETPT	EAP -106 ETPT
DELTA		-504 ETPT	503 ETPT	-665 ETPT	676 ETPT	-429 ETPT	511 ETPT	-2 567 ETPT	2 586 ETPT	-17 ETPT	5 ETPT
EXECUTION	EAP -615 ETPT	EAC - 311 ETPT	EAP 503 ETPT	EAC -503 ETPT	EAP 676 ETPT	EAC -267 ETPT	EAP 511 ETPT	EAC -250 ETPT	EAP 2 586 ETPT	EAC* 344 ETPT	EAP* -101 ETPT
	Schéma d'emplois 2013 = 192 ETP		Schéma d'emplois 2014 = 173 ETP		Schéma d'emplois 2015 = 244 ETP		Schéma d'emplois 2016 = 2 336 ETP		Schéma d'emplois 2017* = 243 ETP		

Source : Mission d'après RAP 2013-2015, données RPROG 2016 et PAP 2017. Hypothèse de rattrapage en 2017 de la sur-exécution de 12 ETPT du schéma d'emplois 2016 (avec les mêmes mois-moyens que ceux prévus en LFI, soit -17 ETPT en EAC et 5 ETPT en EAP).*

Annexe I

Tableau 52 : Évolution de l'écart entre la consommation des ETPT et le plafond autorisé en fonction de la réalisation des schémas d'emplois du programme 152

Exercice	Contribution	Niveau de l'écart entre la consommation et le plafond (en ETPT)
2012 et antérieurs	Écart de référence : base de l'écart au 1 ^{er} janvier 2013	-1 305
Schéma d'emplois 2013	<i>Delta issu de l'EAC 2013, égal à EAC exécuté – EAC prévu</i>	-504
	Écart observé au 31 décembre 2013 (y compris EAC 2013)	-1 809
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2014, égal à EAP exécuté – EAP prévu</i>	503
	Écart hérité de 2013 pour 2014 (y compris EAP 2013)	-1 306
Schéma d'emplois 2014	<i>Delta issu de l'EAC 2014</i>	-665
	Écart observé au 31 décembre 2014	-1 971
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2015</i>	676
	Écart hérité de 2014 pour 2015	-1 295
Schéma d'emplois 2015	<i>Delta issu de l'EAC 2015</i>	-429
	Écart observé au 31 décembre 2015	-1 724
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2016</i>	511
	Écart hérité de 2015 pour 2016	-1 213
Schéma d'emplois 2016	<i>Delta issu de l'EAC 2016</i>	-2 567
	Écart observé au 31 décembre 2016	-3 780
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2017</i>	2 586
	Écart hérité de 2016 pour 2017	-1 194
Schéma d'emplois 2017	<i>Delta issu de l'EAC 2017</i>	-17
	Écart anticipé au 31 décembre 2017 (y compris EAC 2017*)	-1 211
	<i>Delta issu de l'EAP sur 2018</i>	5
	Écart hérité de 2017 pour 2018 (y compris EAP 2017*)	-1 206

*Source : Mission. * D'après PAP 2017.*

Tableau 53 : Décomposition de l'écart entre le plafond autorisé en 2017 et la prévision de consommation au 31 décembre 2017 pour le programme 152

Origine de l'écart		Écart (en ETPT)
Écart de référence : base héritée des exercices 2012 et antérieurs	(a)	-1 305
Contribution des schémas d'emplois 2013 à 2016 et EAC 2017	(b)	94
<i>Dont effet lié à l'annuité 2015 du PLAT</i>		100
<i>Dont différence d'arrondis en 2013 dans le schéma et son effet sur le plafond</i>		-1
<i>Dont ETPT en attente de rattrapage (sera opéré en 2018 par les EAP de 2017)</i>		-5
Différences entre les transferts et corrections techniques autorisés et exécutés	(c)	-104
<i>Dont correction technique liée à l'annuité 2015 du PLAT</i>		-100
Total	(a + b + c)	-1 315

Source : Mission.

3.3.4. Ce décrochage du plafond et de sa réalisation, tant en police qu'en gendarmerie, a favorisé des interprétations erronées

Cette situation d'un écart (persistant voire croissant) entre les plafonds votés et les effectifs constatés a été relevée par plusieurs rapports publics récents portant sur la mission Sécurités.

La Cour des comptes relève régulièrement le niveau des plafonds d'emplois dans ses notes sur l'exécution budgétaire (NEB) de la mission Sécurités⁶⁸:

- ◆ celle portant sur l'exercice 2013 relève ainsi que « **les plafonds d'emplois ont été respectés**, ainsi que les crédits du titre 2 accordés en loi de finances initiale, malgré une exécution des schémas d'emplois qui s'est souvent écartée de la prévision. Le plafond d'emploi de la gendarmerie nationale reste sensiblement en deçà de ses objectifs en dépit d'une exécution correcte du schéma prévu » ;
- ◆ celle pour l'exercice 2014 renforce cette analyse, estimant qu'« avec un manque constaté de 2 935 ETPT, la **sous-réalisation du plafond d'emplois** atteint un niveau sans précédent, ce qui pose la question des équilibres mis en place par les gestionnaires entre recrutement d'effectifs et pilotage de l'activité, avec un coût par agent qui ne cesse de croître. [...] Le phénomène de sous-exécution traditionnellement observé sur le programme 152, qui atteint cette année un pic (- 1 972 ETPT), semble à présent gagner le programme 176, avec une sous-exécution importante (- 839 ETPT) » ;
- ◆ enfin, concernant l'exercice 2015, elle note que « la réalisation [du plafond d'emplois de la mission Sécurités] s'établit à 241 852 ETPT, soit une **sous-exécution** de 2 964 ETPT, confirmant la tendance observée au cours des exercices précédents ».

L'écart entre les effectifs constatés et le plafond d'emplois (en ETPT) est fréquemment qualifié de « trou à l'emploi » par la direction de la gendarmerie nationale. Cet écart se retrouve entre le « tableau des effectifs autorisés » (TAE) et celui des effectifs réalisés (TER), qui répartissent sur l'ensemble des unités du territoire les emplois autorisés/réalisés du programme 152 (exprimés en ETP). Le TAE et le TER sont les instruments de pilotage des effectifs du gestionnaire. Ils ont longtemps fondé la demande de la direction d'une répercussion à l'identique des ETP créés par le schéma d'emplois (qui apparaissent dans le TER) sur le plafond (qui est ensuite décliné dans le TAE). En 2013, la Cour a d'ailleurs porté une attention particulière au « trou à l'emploi » du programme de la gendarmerie nationale, auquel elle fait référence dans sa NEB et dans son rapport public thématique sur la police et la gendarmerie⁶⁹.

Par ailleurs, plusieurs rapports parlementaires pointent la « sous-réalisation » persistante des plafonds d'emplois des forces de sécurité, et singulièrement de la gendarmerie :

- ◆ lors de la préparation du PLF 2015 à l'automne 2014, le rapporteur spécial souligne « les **difficultés à atteindre le plafond d'emplois** en 2013 et 2014 » pour la police nationale, « cette sous-réalisation nationale s'expliqu[ant], selon le ministère de

⁶⁸ Cette mission comprend, outre les programmes 176 et 152 qui représentent l'essentiel des effectifs, le programme 207 « Sécurité et éducation routières » et 161 « Sécurité civile ».

⁶⁹ Dans sa NEB 2013, la Cour des comptes relève que, « s'agissant de l'exécution des dépenses du titre 2, le programme a retrouvé les problèmes de vacance frictionnelle et de « trous à l'emploi » qu'il connaît depuis son intégration au ministère de l'intérieur en 2009. » Son rapport portant sur « Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail » de mars 2013 indique pour sa part que « la sous-consommation du plafond d'emplois a procuré une certaine aisance dans la gestion des crédits de personnel, [mais qu'] il convient désormais de régler le problème du « trou à l'emploi » et de rétablir la cohérence entre le plafond d'emplois et les effectifs réels, c'est-à-dire entre les équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés et les crédits de rémunération. Dans le contexte actuel des finances publiques, l'ajustement nécessaire pour rétablir cette cohérence serait d'abaisser le plafond d'emplois en adaptant les organisations en conséquence, notamment celles des unités territoriales et de leurs implantations. Cette clarification mettrait un terme à la situation artificielle qui prévaut depuis plusieurs années. »

Annexe I

l'Intérieur, par la difficulté à prévoir les comportements en termes d'entrées et de sorties »⁷⁰ ;

- ◆ l'année suivante, il rapporte la « *position singulière* »⁷¹ dans laquelle se trouve la gendarmerie « *au regard de la situation habituelle d'écart entre d'une part les effectifs que la masse salariale d'un programme peut rémunérer et d'autre part le plafond ministériel d'emplois, nécessairement plus élevé pour assurer une marge de sécurité* », avec un écart « **devenu structurel** », qualifié de « **trou à l'emploi** », qui « *résulte du décalage entre le niveau du plafond d'emplois et les ressources budgétaires correspond à un sous-effectif moyen de 2 % du plafond des emplois* » ;
- ◆ lors de la dernière discussion budgétaire, à l'automne 2016 sur le PLF 2017, le rapporteur spécial note « *l'amélioration de la réalisation du plafond d'emplois* »⁷² mais reprend son analyse précédente sur le « trou à l'emploi » dans la gendarmerie, « *qui résulte du décalage entre le niveau du plafond d'emplois et les ressources budgétaires du programme correspond à un sous-effectif moyen de 2 % du plafond des emplois.* »

En revanche, force est de souligner la **confusion fréquente entre la notion de « plafond d'emplois »**, qui est une autorisation limitative, et **celle d'« effectifs prévus »**, qui conduit à mesurer le « niveau de réalisation » du plafond d'emplois. Les rapports font fréquemment mention d'une « sous-exécution » du plafond d'emplois, qui sous-entend que ce dernier serait une cible à atteindre (quand ils ne présentent pas le plafond comme un objectif à proprement parler...).

La logique voudrait que le plafond soit ajusté aux moyens effectivement demandés par le gouvernement et autorisés par le Parlement, *modulo* une marge de sécurité pour ne pas excessivement contraindre la gestion, comme le suggérait le rapporteur spécial au Sénat lors de la préparation du PLF 2016. Ce dernier estimait « *qu'il serait souhaitable de mettre un terme à cette situation artificielle qui prévaut depuis plusieurs années, en fixant le plafond d'emplois à un niveau cohérent avec les dépenses de personnel prévues en LFI. [...] Dans cette perspective, [il] regrette le choix de relever une nouvelle fois le plafond d'emplois en 2016, sans pour autant augmenter les dépenses de personnel à un niveau permettant de s'en approcher. En la matière, les évolutions prévues dans les documents budgétaires relatifs à la gendarmerie nationale semblent davantage répondre à un objectif d'affichage politique que de sincérité budgétaire* »⁷³. Un tel ajustement est en effet politiquement délicat, et cette question dépasse largement les seuls programmes 152 et 176.

La mission tient enfin à souligner **l'utilité d'un certain écart « frictionnel »** entre effectifs et plafonds d'emplois (cf. partie 3.3 *supra*), afin d'absorber les décalages conjoncturels liés à l'exécution des schémas d'emplois. Lorsqu'il devient excessif, cet écart devrait avoir vocation à être ajusté de manière à rendre l'approbation par le Parlement la plus exacte possible.

⁷⁰ Rapport n° 2260 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2015 ; annexe n° 43 : Sécurités (police, gendarmerie, sécurité routière) ; rapporteur spécial : Yann Galut ; enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

⁷¹ Rapport n° 3110 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2016 ; annexe n° 43 : Sécurités (police, gendarmerie, sécurité routière) ; rapporteur spécial : Yann Galut ; enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

⁷² Rapport n° 4125 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2017 ; annexe n° 43 : Sécurités (police, gendarmerie, sécurité routière) ; rapporteur spécial : Yann Galut ; enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016 : Dans le programme 152 (gendarmerie), « *la sous-réalisation persistante du plafond d'emploi provient donc d'un décalage qui s'est constitué de longue date entre le plafond de crédits de masse salariale fixé par programme et le plafond ministériel d'emplois qui permet d'établir la répartition des postes par services et unités. Un pilotage fin des affectations par la gendarmerie nationale a longtemps permis de répartir ce stock de vacance dans l'ensemble des unités de façon à ce que le déficit d'emploi ne se pérennise pas sur les mêmes unités.* »

⁷³ Rapport général n° 164 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le PLF pour 2016 adopté par l'assemblée nationale ; annexe n° 29a : Sécurités (gendarmerie nationale ; police nationale) ; rapporteur spécial : Philippe Dominati ; enregistré à la présidence du Sénat le 19 novembre 2015.

4. La gestion des crédits de personnel de la police et de la gendarmerie a été adaptée, y compris à un niveau infra-annuel

Sans analyse exhaustive de la masse salariale et de ses déterminants, qui dépasserait le cadre de la mission, cette dernière s'est toutefois intéressée aux **modalités de réalisation des créations d'emplois au cours de la période et de disponibilité des crédits pour y parvenir**. Les schémas d'emplois n'ont qu'un poids marginal dans la masse salariale (partie 4.1) mais des ressources spécifiques ont été prévues pour certaines phases des plans de renfort (partie 4.2). Pour autant, aucune gestion budgétaire *ad hoc*, sanctuarisant ces ressources, n'a été mise en œuvre (partie 4.3).

4.1. La variation des effectifs n'a qu'un effet marginal sur l'évolution de la masse salariale

Aujourd'hui le respect du titre 2 (T2) est devenu l'outil de gestion prioritaire de la politique des ressources humaines d'un ministère. L'intégration des effets du schéma d'emplois pour déterminer le T2 de l'année N+1 a un effet marginal. Ainsi sur la période examinée par la mission (cf. tableau 54) :

- ◆ en moyenne entre 2013 et 2015, **il représente moins de 0,5 % de la masse salariale prévue (hors compte d'affectation spéciale (CAS)⁷⁴** ;
- ◆ en 2016 (avec les mesures des plans de renfort, y compris celles annoncées lors de la discussion budgétaire) et en 2017, **les effets des schémas d'emplois représentent une hausse de 1,7 % de la masse salariale** sur des deux programmes cumulés.

Dès lors il n'est pas possible d'identifier au sein du T2, qui représente plus de 15 Mds€ pour les deux programmes (près de 10 Mds€ hors CAS), des crédits « fléchés » pour ces recrutements supplémentaires. Ils sont soumis aux vicissitudes communes du T2, comme l'illustrent au moins deux éléments :

- ◆ on pourrait estimer qu'entre le moment où le T2 a été construit en compatibilité avec le schéma d'emplois, et celui où le RPROG présente son DPEGCP au CBCM, il n'y a pas de difficultés pour le réaliser. Mais sur l'ensemble des crédits votés pèse une réserve de précaution, y compris sur les crédits de personnel. Pour respecter cette contrainte, le RPROG est obligé de dégrader un ou plusieurs éléments. Il peut ainsi décaler des concours de recrutement, modifier les catégories d'emplois au sein du schéma d'emplois, ou moduler les primes⁷⁵. Des raisons qu'il n'a pas été possible d'analyser⁷⁶ font qu'en règle générale, les RPROG ont présenté un DPGECP qui consommait la réserve de précaution, estimant peut-être que le caractère exceptionnel des plans de renfort exonérait par principe les programmes de sécurité de la réserve de précaution (voir *infra* pour une explication détaillée sur ce sujet) ;
- ◆ en cours de gestion, les prévisions des effets financiers des schémas d'emplois sont remises en cause régulièrement comme en témoigne le tableau 55 pour les exercices 2013 à 2015 (à la date de la mission, les données détaillées sur l'exécution des dépenses de personnel en 2016 ne sont pas encore disponibles).

⁷⁴ Encore s'agit-il de l'effet total du schéma d'emplois qui comprend majoritairement les remplacements des départs attendus par des arrivées (solde nul) et accessoirement des recrutements supplémentaires liés aux plans de renfort (solde net positif). A l'exception de 2016 et 2017 où les recrutements nets ont représentés quelques milliers d'emplois, le coût des recrutements supplémentaires est de quelques millions l'année du recrutement.

⁷⁵ Plus l'agent est recruté tardivement dans l'année, moins il sera payé. Recruté en septembre il ne représentera que le tiers de la rémunération d'un agent recruté en janvier.

⁷⁶ Le problème s'est posé différemment selon les programmes et les années et les DPEGCP sont des documents prévisionnels qu'il est difficile d'analyser plusieurs années après la réalité des contraintes qu'il décrit.

Annexe I

Tableau 54 : Impact des schémas d'emplois dans la croissance de la masse salariale hors CAS (prévision 2013-2017)

Montants en M€	Masse salariale prévue pour N	Dont : facteurs de croissance par rapport au socle de N-1 (exécution retraitée)	Dont : impact des schémas d'emplois	Part des schémas d'emplois dans la masse salariale	EAP du schéma d'emplois de l'année précédente (N-1)	Effets en année courante du schéma d'emplois de l'année N
	(a)	(b)	(c) = (d + e)	(c/a)	(d)	(e)
P152	3 683,6	21,7	0,2	0,0%	-5,8	6
P176	5 749,6	32,2	-40,4	-0,7%	-38,8	-1,6
Total	9 433,2	53,9	-40,2	-0,4%	-44,6	4,4
P152	3 706,0	34,6	0,2	0,0%	10,5	-10,3
P176	5 838,4	104,0	25,4	0,4%	4,7	20,7
Total	9 544,4	138,6	25,6	0,3%	15,2	10,4
P152	3 716,2	23,9	1,5	0,0%	10,9	-9,4
P176	5 830,6	122,1	19,6	0,3%	-3,1	22,7
Total	9 546,8	146,0	21,1	0,2%	7,8	13,3
P152	3 806,2	119,4	85,6	2,2%	13,7	71,9
P176	5 940,6	185,9	81,5	1,4%	-2,5	84
Total	9 746,8	305,3	167,1	1,7%	11,2	155,9
P152	3 941,3	182,8	58,8	1,5%	52,7	6,1
P176	6 152,3	303,6	78,2	2,0%	33,2	45
Total	10 093,6	486,4	137,0	1,7%	85,9	51,1

Source : Mission d'après PAP 2013-2017. * y compris amendements liés au PLIC et au PDS (ajoutés par la mission sur la base des amendements votés et des données inscrites dans le PAP).

Tableau 55 : Comparaison de la prévision et de l'exécution de la masse salariale (hors CAS) associée aux effets des schémas d'emplois (2013-2015)

Montants en M€	2013			2014			2015		
	P152	P176	Total	P152	P176	Total	P152	P176	Total
Prévision des effets des schémas d'emplois (dans les PAP et LFI) (a)	0,2	-40,4	-40,2	0,2	25,4	25,6	1,5	19,6	21,1
Exécution constatée (retracée dans les RAP) (b)	-19,7	-38,3	-58,0	-11,2	8,7	-2,5	7,6	13,8	21,4
Écart ((b-a)/a)	-9950,0 %	-5,2 %	44,3 %	-5700,0 %	-65,7 %	-109,8 %	406,7 %	-29,6 %	1,4 %

Source : Mission d'après PAP et RAP 2013-2015.

Faute de pouvoir identifier dans la masse du T2 les crédits indispensables à la réalisation des schémas d'emploi et donc de les sanctuariser, **il a fallu procéder à des actes de gestion dérogatoires pour les respecter**. Au titre des **modalités « exceptionnelles » de gestion budgétaire des créations d'emplois dans les forces de sécurité depuis 2013**, la mission retient :

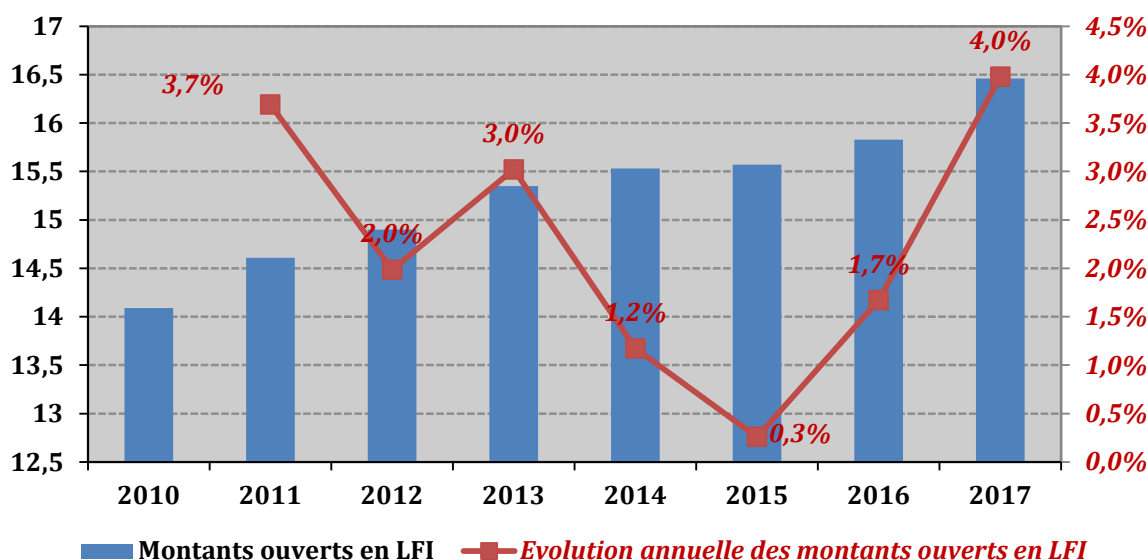
- ◆ outre l'autorisation de « rattrapage » de la sous-exécution de 2013 pour la police (déjà évoquée ci-dessus dans la partie 2.2.2) ;
- ◆ l'attribution de ressources complémentaires, lors de la discussion budgétaire ou en cours d'année, pour financer les recrutements liés aux plans de renfort (partie 4.2.2) ;
- ◆ la validation des actes de recrutement de la police et de la gendarmerie par le CBCM malgré son refus de visa sur certains DPGCEP - et, plus exceptionnellement, le passer-outre accordé par le ministre en charge du Budget lui-même (cf. partie 4.3.2) ;
- ◆ le dégel régulier des crédits de titre 2 de la réserve de précaution en fin de gestion, voire l'apport de crédits supplémentaires (cf. partie 4.3.3).

4.2. Les plafonds de masse salariale ont augmenté chaque année au cours de la période examinée, avec des moyens dédiés aux plans de renforts

4.2.1. Les crédits de personnel autorisés en LFI pour les forces de sécurité ont augmenté d'en moyenne 1 % par an entre 2013 et 2016

Les crédits de personnel (de titre 2) des forces de sécurité (police et gendarmerie nationales) ont augmenté sur la période examinée : **les crédits ouverts en LFI sont passés de 15,3 Mds€ en 2013 à 15,8 Mds€ en 2016, soit une hausse de 480 M€ sur la période (+ 3,1 %) et une augmentation annuelle moyenne de 1,0 %** (graphique 26).

Graphique 26 : Évolution des crédits de personnel ouverts en LFI pour les forces de sécurité (2010-2017)



Source : Mission d'après RAP pour plafonds 2010-2015 ; DPGCEP pour 2016 ; PAP pour 2017.

4.2.2. Des crédits supplémentaires spécifiques ont été prévus pour financer les plans de renfort,

Au-delà des crédits prévus en LFI 2015 (+ 0,3 % par rapport à ceux inscrits en LFI 2014), **le lancement du PLAT en cours d'année a conduit à l'ouverture de crédits supplémentaires en avril 2015⁷⁷** pour financer les recrutements prévus (+ 500 ETP) :

- ◆ 5,8 M€ supplémentaires pour les recrutements de 400 ETP dans la police ;
- ◆ 2,9 M€ supplémentaires pour les recrutements de 100 ETP dans la gendarmerie.

Par ailleurs, **l'insertion du PLIC et du PDS lors de la discussion budgétaire à l'automne 2015 a également conduit à ajouter des crédits** à la masse salariale initialement demandée au PLF 2016 (portant cette dernière de 15,69 Mds€⁷⁸ à 15,83 Mds€⁷⁹) :

- ◆ pour le PLIC⁸⁰, 16,0 M€ pour la police (+ 530 ETP) et 12,7 M€ pour la gendarmerie (+ 370 ETP) ;
- ◆ pour le PDS⁸¹, 51,5 M€ pour la police (+ 1 366 ETP) et 67,1 M€ pour la gendarmerie (+ 1 763 ETP).

En ce qui concerne les recrutements du PLAT en 2016 et 2017, ainsi que les recrutements du PDS en 2017, leur financement a été intégré à la masse salariale inscrite dans les PLF 2016 et 2017 (sans identification des crédits concernés).

4.3. La déclinaison budgétaire infra-annuelle a cependant posé des difficultés

4.3.1. Le contrôle budgétaire et comptable ministériel a été amené à refuser son visa à plusieurs reprises sur les DPGECP de la police et de la gendarmerie

Au-delà de la réalisation des soldes nets des schémas d'emplois, la mission s'est intéressée aux difficultés éventuellement rencontrées dans la gestion, notamment pour **comprendre les problèmes de budgétisation fréquemment apparus dès le DPGECP**, alors même que ce dernier est censé décliner exactement ce qui a été voté en LFI (cf. partie 1.3 *supra*).

La programmation initiale des crédits de personnel par les responsables de programmes a en effet, au cours de la période examinée, fréquemment excédé les crédits disponibles⁸².

⁷⁷ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Nota bene : les crédits de titre 2 prévus par ce décret (13,8 M€ pour la police et 12,0 M€ pour la gendarmerie) couvrent en partie les recrutements du PLAT et en partie le recours aux réserves civile et opérationnelle.

⁷⁸ Soit +0,8 % par rapport au plafond autorisé en LFI 2015.

⁷⁹ Soit + 1,7 % par rapport au plafond autorisé en LFI 2015.

⁸⁰ Amendement AN n° II-228 au PLF 2016, 28 octobre 2015.

⁸¹ Amendement Sénat n° II-256 au PLF 2016, 26 novembre 2015.

⁸² Pour mémoire, dans les tableaux du DPGECP, les « crédits disponibles » font référence au plafond de masse salariale autorisé en LFI minoré du montant de la réserve de précaution.

Annexe I

À plusieurs reprises au cours de la période examinée (2013⁸³-2016), le CBCM (dont une partie des visas a été reproduite dans le tableau 56 ci-dessous) a en effet été conduit à **refuser de viser le DPGCEP des programmes de la police et de la gendarmerie**⁸⁴ (graphique 27) :

- ◆ à trois reprises concernant la police :
 - en 2014 en raison d'un dépassement du schéma d'emplois autorisé en LFI (en raison du rattrapage de la sous-exécution de 2013, autorisé en gestion⁸⁵) ;
 - en 2015 et en 2016 en raison d'une programmation des dépenses de personnel excédant les crédits de titre 2 disponibles hors CAS ;
- ◆ à deux reprises concernant la gendarmerie (en 2014 et 2015) en raison d'une programmation excédant les crédits disponibles, sachant que s'ajoute à ces refus une réserve en 2013.

Graphique 27 : Visas du CBCM sur les DPGCEP de la police et de la gendarmerie

	2013	2014	2015	2016
Programme 176 (police)	Visa	Refus de visa	Refus de visa	Refus de visa
Programme 152 (gendarmerie)	Visa avec réserve	Refus de visa	Refus de visa	Visa

Source : Mission d'après courriers des CBCM sur les DPGCEP des RPROG.

⁸³ Il convient de noter que l'année 2013 a été consacrée à la mise en œuvre du DPGCEP conformément au décret GBCP adopté fin 2012.

⁸⁴ Application de l'article 92 du décret GBCP (cf. partie 1.3*supra*).

⁸⁵ Le seul document formalisant cet arbitrage fourni à la mission est un courrier du DRCPN au CBCM, en date du 15 avril 2014, soit postérieur à l'avis de ce dernier en date du 6 février 2014.

Tableau 56 : Contenu des avis du CBCM sur les DPGCEP de la police et de la gendarmerie (2013-2016)

Programme	Police nationale (programme 176)	Gendarmerie nationale (programme 152)
Avis sur l'exercice 2013	Avis du 5 mars 2013 : « votre programmation respecte le schéma d'emplois prévu. [...] Vous prévoyez de consommer [les crédits ouverts par la loi de finances] sans faire appel à la réserve de précaution. Je note toutefois que par rapport à ce qui résulte des documents budgétaires, vous prévoyez de verser 2 M€ de moins au compte des pensions et d'accroître d'autant les autres dépenses. Par ailleurs, la programmation retient un certain nombre d'hypothèses [...] j'émetts donc un avis favorable avec observations sur la programmation du titre 2 et vise le DPGCEP pour ce programme ».	Avis du 5 mars 2013 : « Le schéma d'emplois que vous présentez est conforme aux prévisions du PLF [...]. La programmation excède les crédits disponibles de 20 M€, et vous souhaitez obtenir le dégel quasi-total de la réserve de précaution (6 M€ pour les rémunérations et 13 M€ pour le versement au compte d'affectation spéciale Pensions). [...] J'émetts [...] compte tenu des dépassements que vous prévoyez, un avis défavorable que [la programmation] du titre 2 ; le visa du DPGCEP comprend une réserve sur le programme 152. »
Avis sur l'exercice 2014	Avis du 6 février 2014 : « votre programmation prévoit un chiffre [d'évolution des emplois] supérieur de 483, soit un excédent des entrées sur les sorties de 726 ⁸⁶ . La prévision de dépense inclut le coût de ces entrées supplémentaires. Elle inclut aussi l'anticipation au 1 ^{er} septembre de l'application d'une mesure statutaire que l'annexe explicative fixe en octobre (« nouvelle grille B ; coût supplémentaire : 1,7 M€). Vous prévoyez de consommer ainsi une partie du crédit excédentaire ouvert par la loi de finances ; 8 709 M€ sont ouverts sur le titre 2 (dont 43 mis en réserve) et vous prévoyez une dépense totale de 8 639 M€. [...] Ainsi, les prévisions associées à la loi de finances ne seraient respectées ni pour les recrutements, ni pour certaines dépenses imputées sur le titre 2 [...] J'émetts donc un avis défavorable et, pour ce programme, je ne peux viser le DPGCEP. »	Avis du 7 février 2014 (qui annule et remplace la note du 30 janvier 2014) : « Il est apparu lors de la réunion tenue ce jour avec vos services à la direction du Budget que votre programmation des dépenses de personnel en 2014 suppose la levée intégrale de la réserve hors CAS, soit 18,5 M€. Dans ces conditions, j'émetts un avis défavorable et, pour ce programme, ne peux viser le DPGCEP. »

⁸⁶ Point d'attention de la mission : ces recrutements correspondent au rattrapage du schéma d'emplois non réalisé l'année précédente (voir supra).

Annexe I

Programme	Police nationale (programme 176)	Gendarmerie nationale (programme 152)
Avis sur l'exercice 2015	<p>Avis du 6 mars 2015 : « J'observe toutefois un déséquilibre entre les crédits du CAS pensions (en excédent d'environ 18 M€) et les crédits hors CAS (en déficit de 16,7 M€) vous conduisant à une demande de dégel⁸⁷. Cette prévision ne peut que conduire à envisager d'éventuelles mesures d'adaptation et de décalage calendaires. [...] je ne suis pas en mesure à ce stade de viser le volet « programme 176 » du DPGECP, la programmation des dépenses de personnel excédant les crédits disponibles sans compensation possible à partir d'autres programmes du ministère. »</p>	<p>Avis du 6 mars 2015 : « Pour ce qui concerne les crédits du titre 2, [...] votre programmation de dépenses à hauteur de 6 926,38 M€ dépasse donc les ressources attendues de 9,8 M€ et plus particulièrement les ressources hors CAS pensions de 13,32 M€ (les crédits du CAS affichant pour leur part un excédent de 3,5 M€), ce qui vous conduit à solliciter un dégel⁸⁸ des crédits à hauteur du déséquilibre des crédits hors CAS. Cette prévision ne peut que conduire à envisager d'éventuelles mesures d'adaptation et de décalage calendaires. [...] je ne suis pas en mesure à ce stade de viser le DPGECP pour ce programme, la programmation des crédits de personnel excédant la ressource disponible sans que ce dépassement puisse être compensé par les excédents d'autres programmes du ministère. »</p>
Avis sur l'exercice 2016	<p>Avis du 3 mars 2016 : « Malgré la prise en compte de ces différents plans dans la dotation du programme, j'observe un déséquilibre entre les crédits du CAS pensions (en excédent d'environ 20 M€) et les crédits hors CAS (en déficit de 21,2 M€) vous conduisant à une demande de dégel. Cette prévision ne peut que conduire à envisager d'éventuelles mesures d'adaptation et de décalage calendaires. [...] je ne suis pas en mesure à ce stade de viser le volet « programme 176 » du DPGECP, la programmation des dépenses de personnel excédant les crédits disponibles sans compensation possible à partir d'autres programmes du ministère. »</p>	<p>Avis du 3 mars 2016 : « Le plafond et le schéma d'emploi et le plafond de crédits disponibles sont respectés. [...] Pour ce qui concerne les crédits du titre 2, [...] votre programmation de dépenses à hauteur de 6 984,9 M€ ne dépasse donc pas les ressources attendues, laissant apparaître un léger excédent de 0,8 M€ sur les ressources hors CAS Pensions (les crédits du CAS affichant pour leur part un excédent de 37,8 M€). Cette prévision s'appuie notamment sur des rétablissements de crédits à hauteur de 37,9 M€, un niveau cohérent avec celui exécuté en 2015 (39 M€). [...] En ce qui concerne le DPGECP, il reçoit mon visa pour la partie concernant le programme 152. [...] Je vous invite toutefois à une gestion prudente pour pouvoir faire face à d'éventuels aléas de gestion compte tenu de l'absence de marge sur les crédits hors CAS du titre 2. »</p>

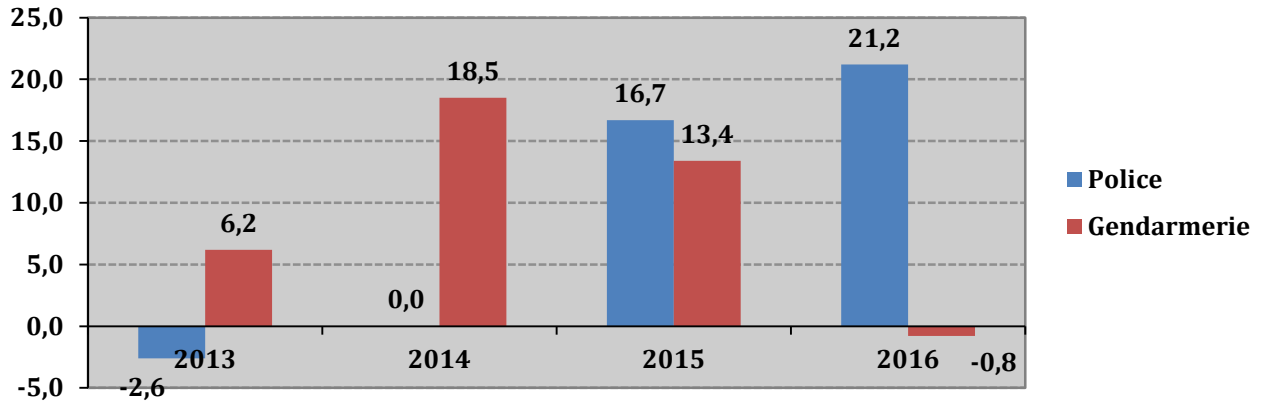
Source : Mission d'après avis du CBCP sur les programmes 176 et 152 entre 2013 et 2016.

⁸⁷ Sont compris dans cette prévision de levée partielle de la réserve de précaution, un montant de 6,2 M€ correspondant aux crédits débasés en PLF au titre de la réforme de l'indemnité exceptionnelle CSG, au motif que les textes d'application de ladite réforme n'ont pas été publiés. Cette anticipation paraît prématurée à ce stade de l'année.

⁸⁸ Cette prévision de levée partielle de la réserve de précaution concerne pour l'essentiel : un montant de 5,6 M€ correspondant aux crédits débasés en PLF au titre de la réforme de l'indemnité exceptionnelle CSG, au motif que les textes d'application de ladite réforme n'ont pas été publiés, prématuré à ce stade de l'année, ainsi qu'une réallocation de crédits désoclés en PLF de 6,7 M€ qui aurait normalement dû conduire à prévoir des économies en proportion.

La programmation des crédits de T2 des RPROG excède en effet fréquemment les crédits disponibles (cf. graphique 28 sur les crédits hors CAS) et les conduisent en conséquence à demander un dégel de la réserve de précaution (voir *infra* sur ce sujet) dès leur budgétisation initiale⁸⁹.

Graphique 28 : Écart entre les besoins estimés par le RPROG et les crédits disponibles et attendus (Hors CAS – montants en M€)



Source : Mission d'après DPGECP des RPROG. Note de lecture : lorsque l'écart est négatif, les besoins sont couverts par les crédits disponibles et attendus (inversement lorsqu'il est positif).

Selon les interlocuteurs de la mission, **plusieurs éléments peuvent expliquer la divergence entre les prévisions adoptées en LFI et la budgétisation initiale** :

- ◆ l'application de la réserve de précaution (à 0,5 % des crédits budgétés en LFI – cf. partie 4.3.3 *infra*) ;
- ◆ l'évolution des hypothèses sous-jacentes au calcul des crédits budgétés en LFI (lorsque les prévisions sur le socle de masse salariale et ses facteurs d'évolution, retenues à l'été de l'année N-1, sont actualisées dans le DPG par les RPROG au début de l'année N).

Le suivi de l'exécution budgétaire en cours d'année permet ensuite de rajuster les modalités d'exécution du schéma d'emplois et, s'il en est ainsi arbitré, les crédits disponibles – le cas échéant, en dégelant la réserve de précaution voire en ouvrant des crédits nouveaux.

Lorsque les refus de visa du CBCM du ministère de l'intérieur sont mis en perspective (cf. tableau 57), il ressort que :

- ◆ les sept DPGECP des programmes du ministère de l'intérieur représentent 14 % des DPGECP présentés par les ministères, mais en 2015 et 2016, **les refus de visas du CBCM du ministère de l'intérieur sont surreprésentés** (3 refus de visas en 2015 sur les 4 recensés ; 3 refus de visas en 2016 sur les 8 recensés) ;
- ◆ les DPGECP de la police et de la gendarmerie ne sont pas les seuls, au sein du ministère de l'intérieur, à faire l'objet de refus de visas du CBCM (c'est également le cas de celui du programme 161 – *Sécurité civile*, en 2014, 2015 et 2016, ainsi que du programme 307 - *Administration territoriale* en 2016).

⁸⁹Recommandation n°4 dans la NEB 2013 de la Cour des comptes : « ne pas adopter un document prévisionnel de gestion (DPG) qui anticipe la levée totale ou partielle de la réserve de précaution ».

Tableau 57 : Décisions des CBCM sur les DPGECP (2014-2016)

		2014	2015	2016
Volumétrie générale	Nombre total de DPGECP (par programme) présentés par les ministères	49	49	49
	Nombre de DPGECP (par programme) présentés par le ministère de l'intérieur	7 <i>(soit 14 % du total)</i>	7 <i>(soit 14 % du total)</i>	7 <i>(soit 14 % du total)</i>
Refus de visa	Nombre total de refus de visas de DPGECP	14	4	8
	Nombre de refus de visas de DPGECP émis par le CBCM Intérieur	2 <i>(soit 14 % du total des refus de visas)</i>	3 <i>(soit 75 % du total des refus de visas)</i>	3 <i>(soit 38 % du total des refus de visas)</i>
Visas avec réserves ou observations	Nombre total de visas émis par les CBCM avec réserves ou avec observations	4 <i>(soit 8 % du nombre de visas)</i>	22 <i>(soit 45 % du nombre de visas)</i>	31 <i>(soit 63 % du nombre de visas)</i>
	Nombre de visa émis par le CBCM Intérieur avec réserves ou avec observations	0	0	2

Source : Note de la direction du Budget sur les refus de visas des DPGECP du Ministère de l'Intérieur (5 janvier 2017).

4.3.2. Plusieurs courriers du ministre en charge du budget ont été nécessaires dans le courant de l'année 2016 concernant les recrutements du programme de la police

Selon le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (article 92 du décret GBCP), suite à son refus de viser un DPGECP, **le contrôleur budgétaire peut refuser de valider les autorisations et actes de recrutement** (cf. partie 1.3 *supra*).

En pratique, selon les éléments rapportés par la direction du Budget à la mission, « *au ministère de l'Intérieur, les conséquences des refus de visa des DPGECP sont modulées en fonction des risques présentés par le programme. Sont essentiellement distingués deux cas de figure :*

- ◆ *celui d'une **insoutenabilité relative** consistant à préempter un dégel partiel des crédits HCAS mis en réserve ;*
- ◆ *et celui d'une **insoutenabilité absolue** consistant à présenter par anticipation une demande de crédits frais.*

Dans le premier cas, les visas sont accordés après concertation avec la sous-direction et/ou des bureaux sectoriels ; dans le second, l'accord du ministre chargé du budget est sollicité. »⁹⁰

⁹⁰ Source : note de la direction du Budget sur les refus de visas des DPGECP du Ministère de l'Intérieur produite à la demande de la mission (5 janvier 2017).

Annexe I

Ainsi, en l'espèce, compte tenu du contexte particulier du ministère de l'intérieur, **le CBCM a décidé d'accepter et d'autoriser les actes de recrutement** et de porter une attention particulière aux comptes rendus de gestion en cours d'année, afin de vérifier si les dépassements de crédits de personnel se poursuivaient⁹¹.

Le cas échéant, **il a refusé de viser les actes de recrutement les plus importants, conduisant à une demande de passer outre au ministre du budget**⁹². Ainsi, concernant le **programme de la police en 2016**, ce sont pas moins de **quatre courriers du ministre du budget qui ont été nécessaires au cours du second semestre** :

- ◆ dès le premier compte-rendu de gestion (CGR1) en juillet et conformément au droit applicable, le CBCM a relevé un « *dépassement (...) prévisionnel du schéma d'emplois de 138 ETP et de 48,1 M€ hors CAS pensions, dont la couverture nécessiterait le dégel intégral de la réserve de précaution hors CAS (29,6 M€) et une ouverture de crédits de 18,5 M€*⁹³ »⁹⁴ (autrement dit, une « insoutenabilité absolue » telle que définie ci-dessus). Il a donc refusé son visa à la décision d'incorporation d'une promotion de gardiens de la paix en septembre 2016 ;
- ◆ le ministre du budget a choisi d'**autoriser le responsable du programme police de passer outre ce refus de visa**, conformément au quatrième alinéa de l'article 103 du décret GBCP⁹⁵, et le CBCM à viser « *les actes individuels ainsi que toute dépense du titre 2 à enjeu budgétaire modéré émis ou à émettre depuis [le] refus de visa du 26 juillet* », sachant que « *les actes de gestion les plus significatifs, notamment les recrutements sur concours, seront soumis à l'approbation expresse de la direction du Budget* »⁹⁶ ;
- ◆ par suite, conformément au cinquième alinéa de l'article 92 du décret GBCP, **plusieurs décisions ministérielles supplémentaires ont autorisé le CBCM à valider le recrutement** :
 - de 300 cadets de la République et de 999 ADS en septembre⁹⁷ ;
 - de 499 gardiens de la paix en octobre⁹⁸ ;
 - des recrutements complémentaires en novembre et décembre⁹⁹.

Le détail des dépenses de personnel, prévues et exécutées, n'a pas été analysé par la mission. Selon ses interlocuteurs, en 2016, la nécessité de dégelier des crédits et d'en ouvrir au-delà de la LFI a été liée à d'autres facteurs que le schéma d'emplois (hausse du point d'indice, mobilisation exceptionnelle des forces de l'ordre liée aux événements de l'année, etc.).

⁹¹ En 2013, 2014 et 2015, aucune demande de passer-outre de la police ou de la gendarmerie n'a été portée à l'attention de la mission.

⁹² Selon le quatrième alinéa de l'article 103, « *il ne peut être passé outre au refus de visa du contrôleur budgétaire que sur autorisation du ministre chargé du budget, saisi par le ministre concerné.* » Il convient de distinguer le « passer outre » accordé par le ministre du budget aux responsables de programme en application de cet article, et l'autorisation qui permet, en application du cinquième alinéa de l'article 92, le ministre du budget à autoriser le CBCM à viser les actes de recrutement après un refus de visa du DPGCEP.

⁹³ *Les excédents de crédits CAS n'étant pas fongibles avec les crédits hors CAS.*

⁹⁴ Note du 26 juillet 2016 relative à l'incorporation de 855 gardiens de la paix en septembre 2016.

⁹⁵ La lettre du 29 juillet 2016 adressée au ministre de l'intérieur indique que « *ne pas réaliser ces recrutements pourrait nuire au respect du plan de recrutement sur concours de 4 729 agents, comprenant notamment les 2 286 agents recrutés dans le cadre du PLAT, du PLIC et du PDS, répondant aux décisions du Président de la République.* »

⁹⁶ Note du ministre du budget du 3 août 2016 adressée au CBCM relative au visa du DPGCEP du programme 176 « Police nationale ».

⁹⁷ Note du ministre du budget du 18 août 2016 adressée au CBCM relative au recrutements de cadets de la République et d'adjoints de sécurité prévus au 1^{er} septembre 2016.

⁹⁸ Note du ministre du budget du 16 septembre 2016 adressée au CBCM relative au recrutements de gardiens de la paix prévu au 1^{er} octobre 2016.

⁹⁹ Note du ministre du budget du 8 novembre 2016 adressée au CBCM relative à la gestion des recrutements de la police nationale sur le dernier trimestre 2016.

4.3.3. La réserve de précaution a parfois (police) ou toujours (gendarmerie) été dégelée

Les programmes de la police et de la gendarmerie ont fait, sur la période, l'objet d'une **réserve de précaution appliquée en budgétisation initiale, d'un montant de 0,5 % des crédits de titre 2**, soit entre 2013 et 2016 :

- ◆ en moyenne 43,6 M€/an sur le programme 176, dont 29,1 M€ sur les crédits hors CAS ;
- ◆ en moyenne 34,3 M€/an sur le programme 152, dont 18,6 M€ sur les crédits hors CAS.

Pour apprécier l'effet de cette réserve sur la gestion des effectifs, la mission a porté son attention aux mesures qui interviennent en fin d'exercice pour compléter les crédits disponibles (le cas échéant, en « dégelant » la réserve par des « tamponnés de dégel »¹⁰⁰) ou pour annuler ceux qui restent en fin de gestion.

Dans la police (cf. tableau 58) :

- ◆ **en 2013 et 2014**, les décrets d'avance de fin de gestion ont conduit à l'**annulation de crédits** pour des montants supérieurs à ceux prévus par la réserve de précaution initiale (33,3 M€ annulés en 2013 et 48 M€ en 2014) ;
- ◆ **en 2015**, 93 % des crédits de la réserve ont été **dégelés en fin de gestion** (27,1 M€), ce qui n'a pas empêché à une annulation de crédits en LFR (11,0 M€)¹⁰¹ ;
- ◆ **en 2016**, conformément aux prévisions de dépassement des crédits disponibles par le CBCM, non seulement la réserve a été dégelée (29,6 M€), mais le plafond de crédits de la LFI a été complété de crédits en décret d'avance en fin de gestion (11,5 M€)¹⁰².

Tableau 58 : Crédits de titre 2 hors CAS du programme 176

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond fixé en LFI	5 749,57	5 833,55	5 830,51	5 916,57	6 152,37
Exécution	5 708,87	5 745,45	5 828,83	-	-
Réserve de précaution (a)	28,75	29,17	29,15	29,58	30,76
Décret d'avance de fin de gestion	- 33,30	- 48,00	0,00	11,46	-
Tamponné de dégel de la réserve de précaution (en fin de gestion) (b)	0,00	0,00	27,14	29,58	-
Part de la réserve de précaution dégelée en fin de gestion (b/a)	0 %	0 %	93 %	100 %	-

Source : Mission d'après données DB.

¹⁰⁰ Le niveau de la levée de la réserve de précaution est fondé sur la pré-liquidation de la paye, en fin d'année, par rapport aux crédits disponibles. Selon la définition donnée par le glossaire de la direction du Budget lié au recueil des règles de comptabilité budgétaire (8 février 2015), « la réduction du montant de la réserve de précaution (« dégel » des crédits) peut intervenir à l'occasion d'un mouvement réglementaire (virement, transfert ou décret d'avance) ou législatif (LFR) pour permettre d'annuler les crédits correspondant, ou pour rendre disponibles ces crédits auprès du [RPROG]. Un tamponné de dégel signé par le ministre chargé du budget (ou son directeur de cabinet) autorise la libération des crédits par le [CBCM] dans le système d'information financière de l'État. »

¹⁰¹ Le RAP 2015 du programme 176 indique que « in fine, seulement 15,5 M€ hors CAS dégelés ont été consommés » et que « une annulation de 11,01 M€ a été effectuée au titre de la LFR par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ».

¹⁰² Le rapport de motivation relatif décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, fait état, concernant le programme 176, de :

- « 5,6 M€ au titre de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique ;
- 3,5 M€ au titre des dépenses liées à la mobilisation exceptionnelle des compagnies républicaines de sécurité dans le contexte de l'état d'urgence, de la crise migratoire, des mouvements sociaux du printemps 2016 et de l'Euro 2016 ;
- 1,4 M€ au titre des mesures du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers de la police nationale du 11 avril 2016
- 1 M€ au titre de la montée en puissance de la réserve civile. »

Annexe I

Dans la gendarmerie (cf. tableau 59) :

- ◆ **le plafond de la LFI est systématiquement respecté ;**
- ◆ **la réserve de précaution est systématiquement et quasi-complètement dégelée** (d'en moyenne 87 %) ;
- ◆ le dégel de la réserve de précaution n'empêche pas l'annulation de crédits (comme ce fut le cas en 2015 : 74 % de la réserve ont été dégelés en fin d'année, mais 8,8 M€ ont été annulés en LFR¹⁰³).

Tableau 59 : Crédits de titre 2 hors CAS du programme 152

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond fixé en LFI	3 683,60	3 703,03	3 716,26	3 768,65	3 941,29
Exécution	3 710,74	3 735,49	3 757,17	-	-
Réserve de précaution (a)	18,42	18,52	18,58	18,84	19,71
Décret d'avance de fin de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Tamponné de dégel de la réserve de précaution (en fin de gestion) (b)	18,42	15,64	13,76	16,72	-
<i>Part de la réserve de précaution dégelée en fin de gestion (b/a)</i>	<i>100 %</i>	<i>84 %</i>	<i>74 %</i>	<i>89 %</i>	-

Source : Mission d'après données DB.

¹⁰³ Le RAP 2015 du programme 152 indique que « 8 824 096 € ont été annulés par la loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 ».

ANNEXE II

Analyse de la gestion des ressources humaines

SOMMAIRE

1. LES CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES SONT ESSENTIELLEMENT LIÉES AUX PLANS DE RENFORT	2
1.1. Les recrutements dans la police et de la gendarmerie bénéficient de schémas d'emplois positifs sur l'ensemble de la période observée, et ont été depuis 2015 renforcés, particulièrement par le pacte de sécurité (PDS) qui est venu compléter le plan de lutte antiterrorisme (PLAT).....	2
1.1.1. <i>Depuis 2013, la police et la gendarmerie bénéficient chaque année de créations de postes, liées à leur préservation en tant que « secteur prioritaire »</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Ces créations d'emplois sont amplifiées par des renforts exceptionnels à partir de 2015, dont les recrutements doivent se poursuivre jusqu'en 2017</i>	<i>2</i>
1.2. Les plans de renfort bénéficient proportionnellement d'abord aux services spécialisés (renseignement, police judiciaire, immigration)	3
1.2.1. <i>Dans la police, les principales directions renforcées l'ont été en proportion de leurs missions visées par les plans de renfort.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Dans la gendarmerie également, les plans de renforts ont principalement concerné les unités de renseignement et les forces d'intervention.....</i>	<i>4</i>
2. LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE RENFORT S'APPUIE À LA FOIS SUR DES MUTATIONS « PROFILÉES » AU SEIN DES FORCES DE SÉCURITÉ ET SUR DES RECRUTEMENTS ISSUS DES ÉCOLES.....	5
2.1. La grande majorité des créations d'emplois concerne des postes de policiers et de gendarmes, complétées par des personnels administratifs et techniques	5
2.1.1. <i>Dans la police nationale, l'essentiel (92 %) des postes créés en 2015 et 2016 par les plans de renfort concerne des personnels actifs, issus majoritairement du corps d'encadrement et d'application (CEA).....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Dans la gendarmerie nationale, la quasi-totalité (99 %) des postes créés en 2015 et 2016 par les plans de renfort concerne des personnels militaires issus majoritairement du corps des sous-officiers de gendarmerie (SOG)</i>	<i>8</i>
2.2. Les plans de renfort reposent d'abord sur la mutation d'agents actifs et expérimentés, dont le remplacement est assuré par l'intermédiaire des sorties d'écoles.....	9
2.2.1. <i>Dans la police nationale, la mission a pu vérifier l'adaptation aux plans de renfort des mouvements profilés et des affectations en sortie d'école en 2015 et 2016.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>Dans la gendarmerie nationale, la mission a également pu vérifier cette adaptation</i>	<i>12</i>
3. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À DES RECRUTEMENTS MASSIFS A JUSTIFIÉ DES MESURES EXCEPTIONNELLES ET EXIGE UN PILOTAGE FIN	13
3.1. L'adaptation du dispositif de formation a conduit à l'accélération des incorporations et l'optimisation du plan de charge des écoles.....	13
3.1.1. <i>Dans la police nationale, le nombre de places disponibles pour assurer la formation initiale a été augmenté et la durée de la formation réduite.....</i>	<i>14</i>

3.1.2. <i>Dans la gendarmerie nationale, les temps de formation en école ont également été réduits</i>	15
3.2. Le caractère massif des recrutements a imposé une gestion particulièrement dynamique des flux annuels et infra-annuels.....	16
4. LES DEUX FORCES ONT, POUR RESPECTER LES OBJECTIFS DE RECRUTEMENT QUI LEUR ONT ÉTÉ ASSIGNÉS, PRIVILÉGIÉ LE RECRUTEMENT DE PERSONNELS ACTIFS DE « VOIE PUBLIQUE » CE QUI A PU CONDUIRE À CONSTATER DES PROBLÈMES DE VIVIER	17
4.1. Sur l'ensemble de la période observée, les recrutements ont principalement concerné les gardiens de la paix (CEA) et les adjoints de sécurité (ADS) dans la police nationale, et les gendarmes adjoints volontaires (GAV) et les sous-officiers (SOG) dans la gendarmerie nationale	17
4.2. Le niveau élevé des recrutements en 2016 doit tenir compte d'une problématique de vivier disponible et potentiellement de qualité des recrutements.....	18
4.2.1. <i>En 2016, les nombreux ADS et GAV qui se sont tournés vers les concours de CEA et de SOG impliquent un besoin accru de recrutement dans ces catégories d'emplois</i>	18
4.2.2. <i>Par ailleurs, de nombreuses incertitudes pèsent sur la réalisation des recrutements de CEA et de SOG</i>	19

INTRODUCTION

« Afin de donner une exacte vision de ***l'évolution du potentiel des forces*** », la lettre de mission demande de préciser « le ***niveau des effectifs en écoles*** atteint aux dates de chacune des rentrées de promotion de chacun de ces exercices ».

Sur la base des schémas de recrutements qui découlent des schémas d'emplois autorisés pour les forces de sécurité entre 2013 et 2016, la mission a donc :

- ◆ identifié les **choix de recrutement et difficultés rencontrées** par la police et la gendarmerie ;
- ◆ présenté l'**adaptation de leurs appareils de recrutement de formation** face aux recrutements exceptionnels liés aux plans de renfort, notamment en 2016.

1. Les créations d'emplois dans la police et la gendarmerie nationales sont essentiellement liées aux plans de renfort

L'impact des mesures qui résultent de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et des décisions prises après les événements survenus en 2015 est détaillé dans l'annexe relative à l'analyse budgétaire. Il convient à ce stade de souligner que du schéma d'emplois, relatif à chaque programme, découle un **schéma de recrutement** dont la mise en œuvre est adaptée en fonction des départs effectivement constatés au fil de l'année.

La mission a vérifié l'allocation des schémas d'emplois prévus (partie 1.1) au bénéfice des différents services de la police et de la gendarmerie (partie 1.2), tant dans les services spécialisés que dans certains services de maintien de l'ordre et d'intervention.

1.1. Les recrutements dans la police et de la gendarmerie bénéficient de schémas d'emplois positifs sur l'ensemble de la période observée, et ont été depuis 2015 renforcés, particulièrement par le pacte de sécurité (PDS) qui est venu compléter le plan de lutte antiterrorisme (PLAT)

1.1.1. Depuis 2013, la police et la gendarmerie bénéficient chaque année de créations de postes, liées à leur préservation en tant que « secteur prioritaire »

Au titre de la préservation des forces de sécurité dans les différentes lois de programmation des finances publiques (LPFP), **1 800 ETP ont été inscrits dans les schémas d'emplois de la police et de la gendarmerie pour la période 2013-2016¹**.

Ces effectifs sont portés à près de 2 300 ETP en tenant compte de l'année 2017.

Tableau 1 : Effectifs liés à la préservation des forces de sécurité par les LPFP

	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2013-2017
Police	288	243	243	300	300	1 374
Gendarmerie	192	162	162	200	200	916
Total	480	405	405	500	500	2 290

Source : Mission d'après documents budgétaires (effectifs prévus dans les schémas d'emplois).

1.1.2. Ces créations d'emplois sont amplifiées par des renforts exceptionnels à partir de 2015, dont les recrutements doivent se poursuivre jusqu'en 2017

Après les événements survenus en 2015, **trois plans destinés à augmenter sensiblement le potentiel opérationnel de la police et de la gendarmerie nationales, de 5 000 emplois dès 2015 et 2016**, ont été décidés :

- ◆ le **plan de lutte anti-terroriste (PLAT)** est un plan de renforcement sur 2015-2017 des services spécialisés dans la lutte anti-terroriste ;
- ◆ le **plan de lutte contre l'immigration (PLIC)** prévoit, quant à lui, le renforcement en 2016 des services engagés dans lutte contre l'immigration irrégulière ;

¹En 2016, la police et la gendarmerie contribuent par ailleurs à l'effort de réduction des effectifs en administration centrale du ministère à hauteur de 213 ETP.

Annexe II

- ◆ enfin **le pacte de sécurité (PDS)**, annoncé par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès le 16 novembre 2015, prévoit des recrutements supplémentaires de personnels actifs en 2016 et 2017.

Selon les prévisions inscrites dans la loi de finances pour 2017 (LFI 2017), près de 1 800 ETP viendront compléter les postes créés en 2015 et 2016.

Tableau 2 : Effectifs des plans de renfort pour la police (programme 176)

(En ETP)	2015	2016	2017	Total
PLAT	400*	390*	366	1 156
PLIC	-	530	-	530
PDS	-	1 366	1 365	2 731
Total	400*	2 286*	1 731	4 417

*Source : Mission d'après données Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN). * D'après les informations transmises par la DRCPN, 5 recrutements pour 2016 ont été anticipés en 2015.*

Tableau 3 : Effectifs des plans de renfort pour la gendarmerie (programme 152)

(en ETP)	2015	2016	2017	Total
PLAT	100	55	55	210
PLIC	-	370	-	370
PDS	-	1 763	-	1 763
Total	100	2 188	55	2 343

Source : Mission d'après données DGGN.

1.2. Les plans de renfort bénéficient proportionnellement d'abord aux services spécialisés (renseignement, police judiciaire, immigration)

1.2.1. Dans la police, les principales directions renforcées l'ont été en proportion de leurs missions visées par les plans de renfort

Le tableau 4 détaille le volume et la répartition des mesures issues des plans de renfort, pour la police nationale, sur la période 2015-2017. Il en ressort que les services spécialisés directement liés aux missions visées par les plans de renfort ont été renforcés :

- ◆ **près de 1 000 ETP ont été créés dans les services de renseignement**, notamment au sein de la direction générale de la sécurité intérieure, du service central du renseignement territorial de la direction de la sécurité publique et de la direction du renseignement de la préfecture de police ;
- ◆ **près de 400 ETP ont été affectés à la police judiciaire** (direction centrale et direction régionale de la préfecture de police) ;
- ◆ **400 ETP ont concerné la police aux frontières.**

Tableau 4 : Créations de postes issues des plans de renfort pour la police (P176)

	2015	2016	2017	Total	<i>Part dans le total</i>
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	148	617	615	1 380	31 %
<i>dont sécurisation</i>		450	450	900	20 %
<i>dont Service central du renseignement territorial (SRCT)</i>	148	167	165	480	11 %
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	62	108	96	266	6 %
Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	100	313	313	726	16 %
Service de protection de la population (SDLP)*	30	83	73	186	4 %

Annexe II

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)		4	5	9	0 %
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	10	215	175	400	9 %
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)		369	68	437	10 %
Préfecture de Police (PP)	50	507	316	873	20 %
<i>dont Direction du renseignement (DRPP)</i>		48		48	1 %
<i>dont Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ)</i>		20		20	0 %
<i>dont Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)</i>		117		117	3 %
<i>dont Direction de la sécurité de l'agglomération parisienne (DSPAP)</i>		290		290	5 %
<i>dont Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL)</i>		7		7	0 %
Sous-total opérationnel	400	2 216	1 661	4 277	97 %
Soutien opérationnel		70	70	140	3 %
<i>dont Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)/Sous-direction de la formation et du développement des compétences</i>		23		23	1 %
Total	400	2 286	1 731	4 417	

Source : Mission d'après DRCPN. * En gestion, le SDLP a bénéficié de 5 emplois supplémentaires en 2015 et 2016.

1.2.2. Dans la gendarmerie également, les plans de renforts ont principalement concerné les unités de renseignement et les forces d'intervention

Le tableau 5 détaille le volume et la répartition de ces mesures, pour la gendarmerie nationale, sur la même période. Il en ressort que :

- ◆ **26 % des créations de postes concernent les unités territoriales de contrôle des flux, pour près de 580 ETP créés sur la période 2015-2017 ;**
- ◆ **22 % viennent renforcer les différentes unités mobiles de la gendarmerie nationale, pour 480 ETP ;**
- ◆ **18 % sont destinés aux pelotons d'intervention et de surveillance (PSIG) pour 400 ETP.**

Tableau 5 : Créations de postes issues des plans de renfort pour la gendarmerie (P152)

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
PLAT					
<i>dont Direction des opérations et de l'emploi</i>	1	5		6	0 %
<i>dont Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale</i>	2			2	0 %
<i>dont Antennes de renseignement territorial</i>	50	50	50	150	7 %
<i>dont Cellules de renseignement départementales</i>	18			18	1 %
<i>dont Groupes d'observation et de surveillance</i>	17			17	1 %
<i>dont Service central de renseignement criminel</i>	5			5	0 %
<i>dont Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure</i>	2			2	0 %
<i>dont Sous-direction de l'anticipation opérationnelle</i>	5			5	0 %
<i>dont autres affectations en cours de validation</i>			5	5	0 %
PLIC					
<i>dont Escadron de gendarmerie mobile (EGM) de Rosny-sous-Bois</i>		110		110	5 %
<i>dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale</i>		28		28	1 %
<i>dont Unités métropole et outre-mer</i>		132		132	6 %

Annexe II

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
PDS					
<i>dont Unités mobiles</i>		484		484	22 %
<i>dont Cellules départementales d'observation et de surveillance</i>		135		135	6 %
<i>dont Pelotons de surveillance et d'intervention</i>		400		400	18 %
<i>dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale</i>		116		116	5 %
<i>dont Groupes d'observation et de surveillance</i>		45		45	2 %
<i>dont Unités territoriales pour le contrôle des flux²</i>		583		583	26 %
Total	100	2 188	55	2 343	

Source : Mission d'après DGGN.

2. La mise en œuvre des plans de renfort s'appuie à la fois sur des mutations « profilées » au sein des forces de sécurité et sur des recrutements issus des écoles

L'essentiel des schémas d'emplois concerne des postes de policiers et de gendarmes, ainsi qu'à titre complémentaire des personnels administratifs, techniques et scientifiques (partie 2.1).

L'exécution des plans de renfort est rendue possible par deux sources (partie 2.2) :

- ◆ **l'affectation d'agents confirmés déjà en poste** qui rejoignent les services spécialisés (renseignement, police judiciaire, immigration). C'est la source principale ;
- ◆ **le mouvement général polyvalent** qui complète les effectifs en sécurité et en ordre public.

Les lauréats des concours ont donc vocation à la fois à remplacer les agents confirmés qui ont reçu leur mutation dans le cadre des plans de renfort et, dès leur première nomination pour certains, à occuper dans des services moins spécialisés les postes créés. Ce phénomène est observable tant dans la police que dans la gendarmerie.

2.1. La grande majorité des créations d'emplois concerne des postes de policiers et de gendarmes, complétées par des personnels administratifs et techniques

Les créations de postes intervenues dans le cadre des plans de renfort concernent pour l'essentiel des personnels actifs, policiers et gendarmes, issus majoritairement du corps d'encadrement et d'application (CEA) de la police nationale (partie 2.1.1), et de celui de sous-officier de gendarmerie (SOG) (partie 2.1.2).

Ces plans n'ont donc pas directement conduit au recrutement d'adjoints de sécurité (ADS) et de gendarmes adjoints volontaires (GAV). En revanche, ils se sont appuyés sur le recrutement de personnels administratifs et contractuels affectés à des fonctions de soutien - par exemple des chargés d'analyse ou des experts informatiques.

² Il s'agit des unités territoriales les mieux positionnées pour assurer le contrôle des flux (proximité des frontières et de « hub » des réseaux de communication).

Annexe II

Il convient également de souligner que, faisant suite aux recommandations d'un rapport de l'IGA³, police et gendarmerie ont engagé un travail d'identification des fonctions support actuellement occupées par des personnels actifs, afin de progressivement mettre en œuvre une démarche de substitution.

2.1.1. Dans la police nationale, l'essentiel (92 %) des postes créés en 2015 et 2016 par les plans de renfort concerne des personnels actifs, issus majoritairement du corps d'encadrement et d'application (CEA)

Le **plan de lutte anti-terroriste (PLAT)** prévoit, de manière concomitante, le renforcement immédiat des services de lutte antiterroriste par le transfert d'agents des directions généralistes de la police nationale vers ces services spécialisés, et le recrutement de 1 156 agents supplémentaires sur 3 ans (2015-2017). En application du PLAT en 2015 et 2016, les services spécialisés sont renforcés en choisissant prioritairement des policiers du corps d'encadrement et d'application (CEA), pour 739 agents (94 % des 790 ETP), mais également de « personnels administratifs et contractuels » (PAC), pour 51 agents (tableau 6).

Tableau 6 : Répartition par catégories d'emplois des renforts de la police prévus par le PLAT (pour 2015 et 2016)

Direction	2015			2016			Total		
	CEA	PAC*	Tot.	CEA	PAC*	Tot.	CEA	PAC*	Tot.
Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	85	15	100	180	20	200	265	35	300
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)/ Service central du renseignement territorial (SRCT)	140	8	148	102	-	102	242	8	250
Préfecture de police (PP)	45	5	50	24	1	25	69	6	75
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	10	-	10	25	-	25	35	-	35
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	60	2	62	28	-	28	88	2	90
Service de la protection (SDLP)	35	-	35	5	-	5	40	-	40
Total	375	30	405	364	21	385	739	51	790
Part dans le total	93 %	7 %		95 %	5 %		94 %	6 %	

*Source : Mission d'après DRCPN. * Personnel administratif et contractuels.*

Le **plan de lutte contre l'immigration (PLIC)** prévoit, quant à lui, le renforcement en 2016 des services engagés dans lutte contre l'immigration irrégulière, par l'intermédiaire :

- ◆ de l'affectation de 530 fonctionnaires (mutations ou sorties d'écoles) dans les services de lutte contre l'immigration irrégulière (tableau 7) ;
- ◆ du recrutement concomitant de 530 agents, dont 520 CEA issus de la 238^{ème} promotion incorporée le 4 janvier 2016, afin de pourvoir les postes devenus vacants du fait de l'affectation évoquée ci-dessus.

³ Rapport de l'IGA sur la substitution de personnels actifs par des personnels de soutien dans la police et la gendarmerie nationales, 2014.

Annexe II

Tableau 7 : Répartition par catégories d'emplois des renforts de la police prévus par le PLIC (2016)

Direction	CEA	Adjointes techniques	Total
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	40		40
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)	290	10	300
Préfecture de police (PP) ⁴	190		190
Total	520	10	530

Source : DRCPN.

Enfin, le **pacte de sécurité (PDS)**, prévoit le recrutement supplémentaire, sur 2016 et 2017, de 2 731 fonctionnaires initialement répartis entre 2 591 policiers, tous corps actifs confondus, et 140 agents de soutien des missions opérationnelles. Toutefois, cette répartition a évolué de la façon suivante (tableau 8) :

- ◆ 2 511 policiers du CEA et 6 des corps de conception et de direction (CCD) et de commandement (CC) ;
- ◆ 214 personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS).

Tableau 8 : Répartition par catégories d'emplois des renforts de la police prévus par le PDS (pour 2016 et 2017)

Direction	Actifs	PATS	Total
DGPN	1 802	214	2016
Dont : direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	900		
Dont : service central du renseignement territorial (SRCT)	130		
Dont : direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)	137		
Dont : direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	160		
Dont : unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)	6		
Dont : direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	300		
Dont : service de protection de la population (SDLP)	146		
Dont : direction des ressources et compétences de la police nationale (DRCPN)/Sous-direction de la formation et du développement des compétences (SDFDC)	23		
Préfecture de police (PP)	583		583
Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	132		132
Total	2 517	214	2 731

Source : DRCPN.

Ainsi, au global **entre 2015 et 2016, 92 % des renforts prévus ont concerné des personnels actifs** (tableau 9).

Tableau 9 : Répartition des renforts dans la police (2015-2016)

	Actifs	PATS	Total
PLAT	739	51	790
PLIC	520	10	530
PDS	1 222	144	1 366
Total	2 481	205	2 686
<i>Part dans le total</i>	<i>92 %</i>	<i>8 %</i>	-

Source : Mission d'après données DRCPN.

⁴ A la préfecture de police, les missions de lutte contre l'immigration irrégulière sont assurées par la DSPAP (étrangers en situation irrégulière), par la DRPP (lutte contre les filières et la fraude documentaire) et la DOPC (gestion des centres de rétention administrative).

Annexe II

2.1.2. Dans la gendarmerie nationale, la quasi-totalité (99 %) des postes créés en 2015 et 2016 par les plans de renfort concerne des personnels militaires issus majoritairement du corps des sous-officiers de gendarmerie (SOG)

Dans le cadre de ces créations de postes, les personnels affectés dans les services bénéficiaires des plans de renfort présentent tous des profils expérimentés et seuls quelques mouvements ont pu donner lieu à l'affectation de personnels en sortie d'école.

Les affectations concernent, de surcroît, quasi exclusivement des personnels militaires (tableau 10) :

- ◆ le PLAT prévoit en effet, sur 3 ans (2015-2017), le recrutement concomitant de 193 sous-officiers de gendarmerie (SOG,) 15 officiers de gendarmerie (OG) et 2 personnels civils ;
- ◆ le PLIC prévoit, quant à lui, la création de 366 postes de SOG, de 3 OG et de 1 corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) ;
- ◆ enfin, le PDS prévoit 1 754 SOG ainsi que 9 OG supplémentaires.

Tableau 10 : Répartition par catégories d'emplois des renforts de la gendarmerie prévus par les plans successifs (2015-2017)

	SOG	OG	CSTAGN	Civils	Total
PLAT (2015 à 2017)	193	15		2	210
PDS (2016 et 2017)	1754	9			1763
PLIC (2016)	366	3	1		370
Total	2313	27	1	2	2343
<i>Part dans le total</i>	<i>98,7 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,1 %</i>	

Source : Mission d'après données DGGN.

Ainsi, au final, **entre 2015 et 2016, 99 % des renforts prévus ont concerné des militaires (tableau 11), issus majoritairement de la catégorie des sous-officiers de gendarmerie.**

Tableau 11 : Répartition des renforts dans la gendarmerie (2015-2016)

	Militaires	Civils	Total
PLAT	98	2	100
PLIC	370	-	370
PDS	1 818	-	1 818
Total	2 286	2	2 288
<i>Part dans le total</i>	<i>99,9 %</i>	<i>0,1 %</i>	-

Source : Mission d'après données DGGN.

2.2. Les plans de renfort reposent d'abord sur la mutation d'agents actifs et expérimentés, dont le remplacement est assuré par l'intermédiaire des sorties d'écoles

La mission a vérifié la mise en œuvre et le cadencement des plans de renfort (parties 2.2.1 et 2.2.2), tout en sachant que d'éventuels glissements de calendrier pour ces recrutements sont la conséquence des réajustements consécutifs :

- ◆ au nombre de départs réellement constatés ;
- ◆ aux décisions intervenues en gestion en cours d'année et qui ont un impact sur la disponibilité des crédits de personnel (dits de « titre 2 ») ;
- ◆ aux effets des mesures mises en œuvre pour la réduction des temps de formation (voir *infra*) ;
- ◆ aux problématiques de viviers qui peuvent notamment conduire à arbitrer entre adjoints de sécurité (ADS) dits « classiques » et ADS-« CAE » (voir partie 4*infra*).

2.2.1. Dans la police nationale, la mission a pu vérifier l'adaptation aux plans de renfort des mouvements profilés et des affectations en sortie d'école en 2015 et 2016

Ainsi, s'agissant du **renforcement de services dans le cadre du PLAT** :

- ◆ **en 2015, le recrutement de 375 CEA a été réalisé en totalité par des mouvements internes** (tableau 12), polyvalents et profilés. Parallèlement, 24 des 30 postes administratifs ont été pourvus, le reliquat ayant été reporté sur le début de l'année 2016 ;
- ◆ **le recrutement de CEA supplémentaires en 2016 a, quant à lui, été adossé à des mouvements internes profilés** lors des commissions administratives paritaires de la police nationale des 31 mars 2016 (pour une affectation des fonctionnaires sélectionnés au plus tard le 1^{er} septembre 2016), du 24 juin 2016 (adossée au mouvement général pour une affectation au plus tard le 1^{er} septembre) et du 7 décembre 2016 (pour une affectation au 30 décembre), et à la marge par des sorties d'écoles (DCPAF). Au 31 décembre 2016, il restait 13 postes de CEA à pourvoir, 4 recrutements de personnels administratifs et 2 contractuels à réaliser (tableau 13).

Tableau 12 : Mise en œuvre des renforts de la police prévu dans le cadre du PLAT 2015(CEA)

Direction	Enveloppe CEA 2015	Réalisé APC* Charlie I (a)	Réalisé APC Charlie II (b)	Réalisé Polyvalent (c)	Réalisé APC Charlie III (d)	Total réalisé (a+b+c+d)
PP	45	14	31	0	0	45
DCSP/SCRT	140	47	92	0	1	140
DGSI	85	46	39	0	0	85
DCPAF	10	3	0	7	0	10
DCPJ	60	18	38	0	4	60
SDLP	32	35	0	0	0	32
Total	375	163	200	7	5	375

Source : DRCPN. APC : Appel public à candidature.*

Annexe II

Tableau 13 : Mise en œuvre des renforts de la police prévus dans le cadre du PLAT 2016(CEA)

Direction	Dotation 2015	Mouvement profilé 1	Sorties écoles 23 ^{ème} promotion	Mouvement profilé 2	Mouvement profilé 3	Nombre de postes restant à pourvoir
PP	24	23		1		0
DCSP/SCRT	102	79		11	5	7
DGSI	180	141		25	13	1
DCPAF	25		25			0
DCPJ	28	27		1		0
SDLP	5	0		0		5
Total	364	270	25	38	18	13

Source : DRCPN.

Par ailleurs, s'agissant des **renforts dans le cadre du PLIC** :

- ◆ **le dispositif mis en place a permis d'assurer l'arrivée dans les services de la totalité des 520 renforts CEA prévus au cours du premier semestre 2016** grâce à des affectations de fonctionnaires consécutives soit aux deux mouvements de mutation interne (mouvement « profilé » d'avril et mouvement « polyvalent » de juin), soit aux sorties d'écoles. Ainsi, à l'issue de l'affectation de la 238^{ème} promotion (octobre 2016), l'intégralité des postes PLIC a été pourvue (tableau 14 et tableau 15) ;
- ◆ parallèlement le recrutement de 10 adjoints techniques est intervenu en décembre 2016.

Tableau 14 : Mise en œuvre des renforts « profilés » PLIC 2016 dans la police

Direction	Mouvement profilé			Sorties écoles	
	Effectifs demandés	Nombre de postes pourvus	Date d'affectation	235 ^{ème} promotion	238 ^{ème} promotion
DCPAF	20	20	1/09/2016		
Total DGPN	20	20		0	
PP/DSPAP	90	6	1/09/2016	67	17
PP/DRPP	18	18	1/09/2016		
Total PP	108	24		67	17
Total général	128	44		67	17

Source : DRCPN.

Tableau 15 : Mise en œuvre des renforts « polyvalents » PLIC 2016 dans la police

Direction	Nombre de postes à pourvoir	235 ^{ème} promotion	236 ^{ème} promotion	Mouvement polyvalent	238 ^{ème} promotion
DCPAF	20	6		14	
DCCRS	290	95	120		75
Total DGPN	310	101	120	14	75
PP/DSPAP					
PP/DRPP	82	82			
Total PP	82	82	0	0	0
Total général	392	183	120	14	75

Source : DRCPN.

Annexe II

Enfin, concernant les **renforts dans le cadre du PDS** :

- ◆ parallèlement aux sorties d'école et mouvements polyvalents destinés à alimenter les services généralistes, **les affectations de CEA dans les services spécialisées ont été opérées par l'intermédiaire de mouvements profilés de mutation** (tableaux *infra*) ;
- ◆ s'agissant du **renfort d'agents de soutien des missions opérationnelles** (qui dépend du calendrier d'organisation des concours pour les filières administratives, techniques et scientifiques dont l'organisation ne relève pas toujours de la DRCPN⁵), il restait, à la fin du mois de décembre 2016, 24 recrutements à réaliser, reportés sur l'exercice 2017.

Tableau 16 : Mise en œuvre des renforts dans le cadre du PDS (CEA)

Direction	Dotation initiale CEA 2016	Mvt profilé 1	Mvt profilé 2	Mvt polyvalent	Sorties écoles réalisées	Mvt profilé 3	Total réalisé au 12/12/2016	Postes à pouvoir
DCSP	450	60	13		363	7	443	7
DCSP/SCRT	65	38	27				65	
DCPJ	80	33	45			2	80	
DCCRS	69		5	34	25	4	68	1
DCPAF	148	16	23	71	20	17	147	1
SDLP	73	1	1		36		38	35
DRCPN/SDFDC	23		15*			3	18	5
Total DGPN	908	148	129	105	444	33	859	49
DRPP	26		25				25	1
DRPJ	20	8	11				19	1
DSPAP	200	26	94		80		200	
DOPC	35		3		32		35	
DOSTL	7		7				7	
Total PP	288	34	140	0	112	0	286	2
DGSI	20		15			4	19	1
Total global	1216	182	284	105	556	37	1164	52

Source : DRCPN. () 15 CEA retenus à l'issue des postes ouverts en vivier lors du mouvement profilé 2.*

⁵ Les personnels administratifs sont ainsi gérés par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur.

Annexe II

Tableau 17 : Mise en œuvre des renforts dans le cadre du PDS (sorties d'école)

Promotion	Date d'arrivée	2016									
		Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc
235 ^{ème} (*)	04/04/16		555								
236 ^{ème} (*) sortie anticipée	13/06/16				1244						
237 ^{ème} (*) stage pré-affectation	16/08/16						118				
238 ^{ème} (*) stage pré-affectation	17/10/16								1 460		
240 ^{ème} (*) spécial ADS	19/12/16										796
239 ^{ème} (*) stage pré-affectation	19/12/16										256
Arrivée : total 2016											4 429
Promotion	Date d'arrivée	2017									
		Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc
242 ^{ème} spécial ADS	20/03/17	855									
241 ^{ème} stage pré-affectation	03/04/17		864								
243 ^{ème} spécial ADS	10/04/17		484								
244 ^{ème} stage pré-affectation	16/10/17							1 450			
245 ^{ème} stage pré-affectation	18/12/17										1 350
Arrivée : total 2017											5 003

Source : DRCPN. () 539 élèves affectés pour la 235^{ème}, 1 210 pour la 237^{ème}, 1396 pour la 238^{ème}, 429 pour la 239^{ème} et 777 pour la 240^{ème} en raison de pertes en cours de scolarité (démissions, reports pour raisons médicales, mises à fin de scolarité après JAP...)*

2.2.2. Dans la gendarmerie nationale, la mission a également pu vérifier cette adaptation

Par rapport aux prévisions des plans de renfort, il restait, fin janvier 2017, à réaliser l'affectation de 167 sous-officiers de gendarmerie (tableau 18) :

- ◆ 5 SOG au titre du renforcement des groupes d'observation et de surveillance, au titre de postes liés à la dernière annuité du PLAT ;
- ◆ 162 SOG dans le cadre de la création des pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG-Sabre), dans le cadre du PDS.

Les affectations relevant des services gestionnaires régionaux, il n'a pas été possible à la mission, dans le délai imparti, de retracer de manière détaillée leur cadencement, ces données n'étant pas directement disponibles en administration centrale.

Annexe II

Tableau 18 : Mise en œuvre des renforts de la gendarmerie dans le cadre des plans successifs (2015-2017)

	2015	2016	2017		Total
			Au 27/01/2017	Reste à affecter	
PLAT	100	55	50	5	210
<i>Dont : renforcement des ART</i>	50	50	50	0	150
PDS	-	1 375	226	162	1 763
<i>Dont : création d'un 5^{ème} peloton dans 22 EGM</i>	-	429	55	0	484
<i>Dont : création des PSIG SABRE</i>	-	129	109	162	400
PLIC	-	370	-	-	370
<i>Dont : création de l'EGM de Rosny-sous-Bois</i>	-	210	-	-	210
Total	100	1 800	276	167	2 343

Source : Mission d'après données DGGN.

3. La nécessité de procéder à des recrutements massifs a justifié des mesures exceptionnelles et exige un pilotage fin

Les contraintes liées au caractère massif des recrutements ont imposé, tant pour la police que la gendarmerie :

- ◆ **d'adapter dans un délai très court l'ensemble du dispositif de formation** (partie 3.1).
- ◆ **de piloter de manière extrêmement précise les flux annuels et infra annuels** (partie 3.2) ;

3.1. L'adaptation du dispositif de formation a conduit à l'accélération des incorporations et l'optimisation du plan de charge des écoles

La mission a reconstitué les **effectifs incorporés en écoles de police et de gendarmerie entre 2013 et 2016**, qui révèlent l'augmentation de leur activité (tableau 19) :

- ◆ dans la police nationale, les effectifs ont presque doublé en trois ans, passant de 5 000 en 2013 à 9 000 en 2016 ;
- ◆ dans la gendarmerie nationale, ils ont doublé sur la même période, passant de 7 000 en 2013 à 14 000 en 2016.

Cette augmentation des effectifs incorporés a essentiellement été rendue possible par la réduction des durées de scolarité et par la multiplication du nombre de places.

Tableau 19 : Effectifs incorporés en écoles de police et de gendarmerie (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Police nationale				
CCD	42	49	56	44
CC	71	65	66	69
CEA	2 057	2 628	2 917	4 731
ADS	2 525	2 443	2 273	4 310
Cadets	764	878	890	301
Total	5 459	6 063	6 202	9 455
Gendarmerie nationale				
OG	123	107	112	111
OCTAGN	16	17	11	14

Annexe II

SOG	2 433	3 081	3 073	5 640
SO-CSTAGN	70	125	76	133
GAV	4 049	5 553	4 744	7 855
Total	6 691	8 883	8 016	13 753

Source : Mission d'après DRCPN/SDFDC et DGGN.

3.1.1. Dans la police nationale, le nombre de places disponibles pour assurer la formation initiale a été augmenté et la durée de la formation réduite

Le réseau de formation des gardiens de la paix disposait, fin 2015, de **5 040 places réparties entre formation initiale et formation continue**⁶.

Afin de permettre les recrutements supplémentaires prévus à partir de 2016, trois mesures ont été mises en œuvre :

- ◆ un **concours exceptionnel de gardien de la paix**, dont les épreuves ont été simplifiées, a ainsi été organisé en mars 2016 pour des résultats proclamés en juillet. Les deux concours de gardien de la paix initialement programmés en septembre 2015 et septembre 2016 avaient essentiellement vocation à couvrir les besoins du PLAT et du PLIC. La formule du concours exceptionnel a été préférée à celle d'un concours réservé aux seuls ADS qui aurait nécessité un décret en Conseil d'Etat et dont la durée de l'examen n'était pas compatible avec les délais prescrits ;
- ◆ une **réduction de la durée de formation et un nouveau cadencement de la scolarité** :
 - tout d'abord, le nombre de cadets (dont la formation dure une année) recrutés par la police nationale et la préfecture de police (900 ETP), a diminué en 2016 sous l'effet du PLIC (300 ETP). Les ETP ainsi libérés (+600) ont été reportés au profit des ADS dont la formation dure 3 mois ;
 - parallèlement une réforme de la formation des gardiens de la paix s'applique à partir de la promotion incorporée en décembre 2015 : la période en école passe ainsi de 9 à 7,5 mois cumulés, et la durée du stage de milieu de scolarité passe de 7 à 4 semaines (soit 9,5 mois au total en intégrant les congés – cf. tableau 20 récapitulatif ci-dessous) ;
 - en outre, il a été décidé de raccourcir à six mois, dans le cadre de la valorisation des acquis de l'expérience, la scolarité de trois promotions représentant 2 135 élèves gardiens de la paix issus du second concours, et composées exclusivement d'anciens ADS⁷ ;
 - pour faire face à ce plan de charge, de nouveaux formateurs affectés dans les services ont également été mobilisés ;
- ◆ enfin, le **nombre de places disponibles dans le réseau** des écoles nationales de police, qui avait été fortement contraint sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a été porté à 5 550 en septembre 2016 (+ 510 places) grâce à :
 - l'augmentation de la capacité d'accueil des chambres dans certaines écoles (+ 230 places) ;
 - la mise en service d'un nouveau bâtiment à Nîmes (+160 places) ;
 - la réservation de 120 lits au sein du centre régional de formation de Draveil (dans l'Essonne).

⁶ Données DRCPN/SDFDC, décembre 2016.

⁷ Cf. Décret N° 2016-1029 du 26 juillet 2016.

Annexe II

Au final, l'impact de ces mesures sur le volume et le cadencement de l'affectation des élèves gardiens de la paix se traduit comme suit :

- ◆ 2 630 élèves affectés dans les services entre août et décembre 2016 (dont 1 056 au titre du PDS) ;
- ◆ 2 203 entre janvier et avril 2017 (dont 1 455 au titre du PDS)⁸.

Une évaluation pédagogique réalisée auprès des élèves gardiens de la paix de la 240^{ème} promotion (qui a bénéficié de la réduction de la scolarité à 6 mois), sortie d'école le 25 novembre 2016, fait apparaître un bilan positif⁹. Le fait que le jury d'aptitude professionnelle n'a pas éliminé plus d'élèves pour cette promotion que par le passé tend à confirmer cette impression. Ces retours constituent donc des signes encourageants mais devront être complétés et confirmés au regard de l'objectif de maintenir une formation de qualité, qui figurait au rang des préconisations issues des travaux des Assises de la formation de 2013 (maintien du stage en alternance, de la pédagogie par approche par compétences, etc.).

3.1.2. Dans la gendarmerie nationale, les temps de formation en école ont également été réduits

Des mesures exceptionnelles ont également été prises, avec :

- ◆ **l'accélération des incorporations des SOG et des GAV par une réduction des temps de formation en école** (de 9 à 8 mois pour les SOG externes, de 9 à 6 mois pour les SOG internes, de 13 à 9 semaines pour les GAV - cf. tableau 20 récapitulatif), la formation complémentaire étant assurée au sein des unités. La décision du DGGN de réduire la durée de la scolarité des élèves gendarmes (EG) et des élèves gendarmes adjoints volontaires (E-GAV) a eu pour effet d'accélérer les incorporations et les affectations dans les unités. Elle a aussi permis de dégager de nouveaux créneaux disponibles dans le plan de charge des écoles, qui ont été mis à profit pour ajouter 4 compagnies d'EG et 9 compagnies d'E-GAV, soit environ 1 500 incorporations supplémentaires ;
- ◆ **les effectifs de 2 compagnies d'instruction ont été exceptionnellement activés** à Beynes (78) à compter de mai 2016 à hauteur de 2x125 élèves GAV. Cette mesure a permis d'incorporer un total de 739 élèves GAV supplémentaires ;
- ◆ **l'optimisation du plan de charge des écoles** (vacance entre l'incorporation de 2 compagnies réduite au maximum). En 2016, le nombre de jours de vacance entre 2 compagnies d'instruction a été réduit en moyenne de 12,6 jours par rapport au plan de charge initial, et de 44,1 jours par rapport au plan de charge réalisé en 2015. En 2016, il n'y a pas eu de renforcement des cadres permanents des écoles mais le renfort nécessaire a été réalisé à partir de cadres détachés provenant des unités de la gendarmerie. Ce renfort a représenté 57 491 « jours gendarme » en 2016 (soit l'équivalent d'environ 270 ETPT). Par rapport à 2015, le renfort en cadres détachés est en augmentation de 83,3 % ;
- ◆ en liaison avec le service de santé des armées (SSA), **priorité a été donnée aux visites médicales** au profit des futurs SOG et GAV à la mobilisation d'effectifs supplémentaires.

Au final, du point de vue du rythme des incorporations, le cadencement des entrées en écoles apparaît donc plus rigide dans la police tandis qu'il a pu être mieux réparti tout au long de l'année pour la gendarmerie, ce qui a facilité un **ajustement quasiment en temps réel**.

⁸ Données DGPN (hors recrutement d'agents de soutien), décembre 2016.

⁹ Source : DRCPN/SDFDC.

Annexe II

Tableau 20 : Temps de formation gagné par catégorie d'emploi dans la police

	Temps de formation théorique (a)	Temps de formation résultant de l'aménagement de la scolarité (b)	Temps de formation gagné (a-b)
Police nationale			
CEA externe	11,5 mois	9,5 mois	2 mois
CEA interne*	7,5 mois	6 mois	1,5 mois
Gendarmerie nationale			
SOG externe	9 mois	8 mois	1 mois
SOG interne	9 mois	6 mois	3 mois
GAV	13 semaines	9 semaines	1 mois

*Source : Mission, d'après DRCPN/SDFDC et DGGN. *240^{ème}, 242^{ème} et 243^{ème} promotions.*

3.2. Le caractère massif des recrutements a imposé une gestion particulièrement dynamique des flux annuels et infra-annuels

Dans la police nationale, un détail nominatif des flux, mis en place dans le SIRH à partir de 2013, permet une remontée mensuelle des flux, entrants et sortants (notamment les retraites), constatés par les bureaux chargés de la gestion des effectifs en administration centrale et par les secrétariats généraux du ministère de l'intérieur (SGAMI, qui gèrent, sur le ressort territorial des zones de défense, l'ensemble du périmètre ministériel) pour les effectifs des services déconcentrés. Ces remontées sont donc essentielles dans le pilotage du schéma d'emplois, dans la mesure où elles permettent d'ajuster les prévisions établies. Ainsi, près de 2 000 noms sont vérifiés chaque mois pour établir les prévisions de retraite. Parallèlement la mission de pilotage des emplois de la DRCPN travaille avec les bureaux de gestion sur le partage et l'harmonisation des méthodes de décompte des flux entrants et sortants¹⁰.

Toutefois l'imprévisibilité de certains comportements d'agents et des problématiques de vivier(cf. *infra*), peuvent conduire à un **volume élevé d'ajustements en fin de gestion, de l'ordre de plusieurs centaines de recrutements en 2016**, à réaliser sur les tout derniers mois de l'année.

Même si cela concerne une proportion largement moindre d'effectifs par rapport aux actifs, cette situation est notamment illustrée par les **demandes complémentaires qui sont adressées à la direction des ressources humaines du ministère par rapport au plan de charge initial (PCI) de recrutement des personnels administratifs et techniques (PATS)**. Les écarts constatés, qui peuvent parfois conduire à un quasi doublement des besoins lors de l'élaboration du plan de chargé révisé (PCR), semblent valider l'hypothèse selon laquelle, s'il est toujours possible de construire une estimation de dimension nationale, l'évaluation des besoins locaux par les bureaux gestionnaires s'avère plus délicate. Les contraintes pesant sur cet exercice d'anticipation ne sont finalement levées que grâce à un travail étroit, notamment en fin d'exercice, entre la direction des ressources humaines du secrétariat général du ministère de l'intérieur et son homologue de la police nationale, la DRCPN.

S'agissant de la gendarmerie nationale, **le pilotage infra-annuel s'effectue principalement par l'intermédiaire du SIRH sur la base des remontées des « formations administratives » (commandements de niveau régional, écoles) qui couvrent la quasi-totalité des flux**. Ce pilotage est en outre renforcé par l'activation d'un « groupe des flux », associant les services de la DGGN et le commandement des écoles de la gendarmerie nationale (CEGN). Ce groupe se réunit à un rythme mensuel et propose des mesures correctrices qui peuvent notamment influencer le plan de charge des écoles.

¹⁰ Sur ce point, voir l'annexe relative aux outils de suivi et systèmes d'information de ressources humaines (SI-RH).

Annexe II

Tant pour la police que la gendarmerie nationales, **les ajustements de fin de gestion s'opèrent fréquemment par l'intermédiaire du recrutement de contractuels**. Cette situation apparaît justifiée dans le cas de certains services, particulièrement ceux de renseignement, qui, par construction, conduisent au recrutement de profils spécialisés, qu'il s'agisse de policiers actifs ou de contractuels. Dans les autres cas, ces recrutements sont privilégiés pour leur souplesse et potentiellement **vecteurs de problématiques de fidélisation, de recherche de débouchés et de rémunération**.

4. Les deux forces ont, pour respecter les objectifs de recrutement qui leur ont été assignés, privilégié le recrutement de personnels actifs de « voie publique » ce qui a pu conduire à constater des problèmes de vivier

Dans le détail, la mission relève que certaines catégories d'emplois prédominent largement dans les recrutements sur la période (partie 4.1). Or, la massification des recrutements en 2016 sur ces catégories d'emplois n'a pas été sans difficultés et implique une réflexion sur la gestion prévisionnelle de ces nouvelles recrues (partie 4.2).

4.1. Sur l'ensemble de la période observée, les recrutements ont principalement concerné les gardiens de la paix (CEA) et les adjoints de sécurité (ADS) dans la police nationale, et les gendarmes adjoints volontaires (GAV) et les sous-officiers (SOG) dans la gendarmerie nationale

Dans la police, **près de la moitié des recrutements ont été réalisés** au sein du corps d'encadrement et d'application (CEA), dont la proportion dans le solde net du schéma d'emplois est passée de 32 % en 2013 à 45 % en 2016 (selon les prévisions, indiquées dans le tableau 21). Par ailleurs, en moyenne **36 % des créations d'emplois ont été réalisées, entre 2013 et 2016, parmi les adjoints de sécurité (ADS)**, en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)¹¹ ou non (ADS).

Tableau 21 : Ventilation du schéma de recrutement par catégories d'emplois (P176)

	2013		2014		2015		2016 (prévision)	
	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total
CCD	42	0 %	49	1 %	56	1 %	44	0 %
CC	71	1 %	65	1 %	66	1 %	69	1 %
CEA	2 057	32 %	2 628	36 %	2 917	40 %	4 731	44 %
ADS et ADS-CAE	2 525	40 %	2 443	34 %	2 273	31 %	4 310	40 %
Cadets	764	12 %	878	12 %	890	12 %	301	3 %
PATS	880	14 %	1 182	16 %	1 163	16 %	1 256	12 %
TOTAL	6 339		7 245		7 365		10 711	

Source : Mission d'après DRCPN/SDFDC.

Dans la gendarmerie, **plus de la moitié des recrutements concernent les gendarmes adjoints volontaires (GAV)**, qui représentent près de 60 % des créations d'emplois militaires sur la période 2013-2016 (tableau 22). S'ajoutent à ces derniers **les recrutements de sous-officiers de gendarmerie (SOG), pour 36 % en moyenne**.

¹¹En application de l'article 150 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, la police nationale peut recruter des agents en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour exercer les missions d'ADS. Ces personnels sont recrutés en qualité d'agents contractuels pour une période maximale de 5 ans.

Annexe II

Tableau 22 : Ventilation du schéma de recrutement par catégories d'emplois - emplois militaires (P152)

	2013		2014		2015		2016 (prévision)	
	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total	En ETP	En % du total
OG	123	2 %	107	1 %	112	1 %	111	1 %
OCTAGN	16	0 %	17	0 %	11	0 %	14	0 %
SOG	2 433	34 %	3 081	33 %	3 073	36 %	5 640	39 %
SOG-CSTAGN	70	1 %	125	1 %	76	1 %	133	1 %
GAV	4 049	56 %	5 553	60 %	4 744	56 %	7 855	55 %
PAT	448	6 %	316	3 %	445	5 %	554	4 %
TOTAL	7 139		9 199		8 461		14 307	

Source : Mission d'après DGGN.

4.2. Le niveau élevé des recrutements en 2016 doit tenir compte d'une problématique de vivier disponible et potentiellement de qualité des recrutements

4.2.1. En 2016, les nombreux ADS et GAV qui se sont tournés vers les concours de CEA et de SOG impliquent un besoin accru de recrutement dans ces catégories d'emplois

En pratique, les ADS et GAV – dont la durée de formation est de 3 mois environ – ont constitué une part significative des effectifs recrutés par la police et par la gendarmerie en raison d'une part de la souplesse que permet leur sélection, en comparaison de l'organisation plus contraignante des concours, et, d'autre part, de la capacité plus forte d'ajustement qu'ils procurent aux directions des ressources humaines qui cherchent à réaliser intégralement leur schéma d'emplois en fin d'année.

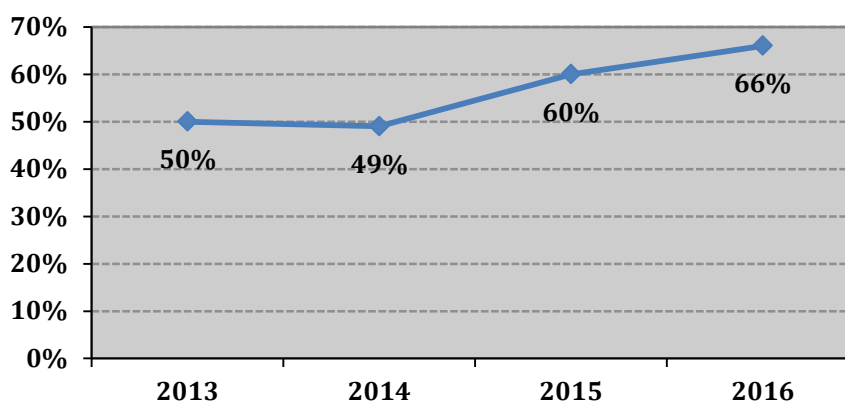
Cependant, le vivier disponible pour ces catégories d'emplois est soumis à de fortes tensions, compte tenu notamment d'un phénomène d'« aspiration » des jeunes qui ont été dirigés vers les recrutements de CEA et de SOG (et potentiellement vers d'autres concours). En effet les « seconds concours » de gardien de la paix et de sous-officier de gendarmerie sont, sous condition d'ancienneté, réservés aux ADS et GAV. De plus, des ADS et GAV (moins expérimentés) se présentent également aux concours externes correspondants. Ainsi la proportion de GAV réussissant le concours externe est particulièrement forte en 2016 (38 % contre 30 % les années précédentes), impliquant de reconstituer d'autant leurs effectifs.

De manière générale, la part des ADS et des GAV dans les incorporations de CEA et de sous-officiers sur la période 2013-2016 progresse sensiblement, comme l'illustrent les graphiques ci-dessous :

- ◆ la part des ADS parmi les incorporations de CEA est passée de 50 % en 2013 à 66 % en 2016 (prévision) ;
- ◆ la part des GAV parmi les incorporations de sous-officiers est systématiquement supérieure au niveau de 2013 (26 %) pour atteindre jusqu'à 54 % en 2015.

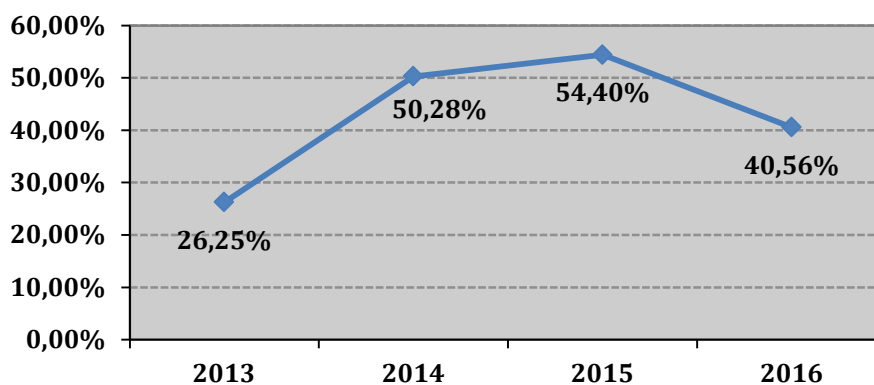
Annexe II

Graphique 1 : Part d'ADS dans les incorporations de CEA



Source : Mission d'après DGPN.

Graphique 2 : Part de GAV dans les incorporations de SOG



Source : Mission d'après DGGN.

4.2.2. Par ailleurs, de nombreuses incertitudes pèsent sur la réalisation des recrutements de CEA et de SOG

Cette problématique de vivier est en outre amplifiée par l'imprévisibilité du comportement des CEA en matière de départ à la retraite (raison principale de la sous-exécution du schéma d'emplois de la police nationale en 2013). **La gendarmerie n'est pas non plus à l'abri de cette incertitude avec les SOG**, qui procède d'un comportement tant d'anticipation de possibles réformes que d'opportunité de reclassement ou de reconversion.

Par ailleurs, dans la police nationale, **l'incorporation en école des lauréats du concours de gardien de la paix (CEA) est conditionnée à la délivrance d'un agrément** par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) au vu des conditions requises pour concourir (dont l'aptitude physique). Les modalités de constitution de ce « vivier agréé » peuvent ainsi conduire à ce que certains postes ouverts au concours demeurent non pourvus.

Annexe II

Cette situation explique que les inscrits sur **la liste complémentaire soient fréquemment recrutés pour une large part** (tableau 23) : ainsi les listes complémentaires pour les concours de gardien de la paix de septembre 2015 et mars 2016 auront été consommées intégralement en avril 2017. Les acteurs interrogés par la mission dans le cadre de son déplacement dans le département du Nord assurent toutefois que la liste complémentaire n'est jamais réalisée en-deçà d'un socle minimum de compétences. Le vivier actuel des gardiens de la paix, ajouté à celui issu du concours de septembre 2016, permet de surcroît de faire face au schéma de recrutement pour 2016-2017 et il n'y a pas de report des postes non pourvus vers les ADS.

Tableau 23 : Concours de gardiens de la paix 2015-2016

Date concours	Date résultats	Postes ouverts	Postes pourvus	Liste complémentaire	Réalisation de la liste complémentaire
Septembre 2015	Avril 2016	3 250	3 046	550	226
Septembre 2016	Avril 2017	3 493	-	-	-
Mars 2016	Juillet 2016	3 112	3 095	400	244

Source : DRCPN.

Enfin, il existe un **phénomène d'« attrition naturelle » des promotions au cours d'une scolarité** : démissions, obtention d'autres concours, redoublement (pour les blessés en service par exemple), inaptitude physique, sans possibilité de remplacement lorsque la scolarité est trop avancée. Ce phénomène est sensible et peut représenter, pour certaines promotions, plusieurs centaines d'ETP (par exemple jusqu'à 20 % des GAV incorporés en 2016 – cf. tableau 24).

Tableau 24 : Delta élèves incorporés / élèves sortis dans la gendarmerie (2013-2016)

	Elèves incorporés (a)	Pertes (b)	Delta (b/a)
2013			
Officiers de gendarmerie (OG)	123	6	4,88 %
Sous-officiers de gendarmerie (SOG)	2433	320	13,15 %
Gendarmes adjoints volontaires (GAV)	4049	876	21,63 %
2014			
OG	107	8	7,48 %
SOG	3 081	316	10,26 %
GAV	5 553	1 040	18,73 %
2015			
OG	112	4	3,57 %
SOG	3 073	193	6,28 %
GAV	4 744	979	20,64 %
2016			
OG	111	2	1,80 %
SOG	5 640	78	8,23 %
GAV	7 855	1 288	20,35 %

Source : DGGN.

En même temps qu'un défi **de qualité et de « profilage » de leurs recrutements** (cf. *supra*), police et gendarmerie nationales sont confrontées à un enjeu fort d'attractivité qui les mobilise au plus haut niveau. Les difficultés rencontrées dans les mobilités sur les postes vacants ou susceptibles de le devenir en témoignent. Lors de son déplacement dans le département du Nord, la mission a ainsi pu constater directement que, par exemple, dans les périmètres administratif et technique, le recours aux listes complémentaires peut ne pas s'avérer suffisant pour répondre aux besoins locaux.

Annexe II

En conclusion, les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ont dû, dès l'annonce des mesures prises en 2015, faire évoluer leurs méthodes autant que leurs moyens pour gérer les recrutements de manière extrêmement précise et faire en sorte que le schéma d'emplois soit, à quelques unités près, réalisé en fin d'exercice. Même si des points d'amélioration demeurent, **l'effort réalisé par les services doit être souligné.**

ANNEXE III

Outils de suivi des données

SOMMAIRE

1. LES DONNÉES SUR L'EXÉCUTION DES SCHÉMAS D'EMPLOIS SONT ISSUES DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE RESSOURCES HUMAINES (SI-RH) DES FORCES DE SÉCURITÉ.....	2
1.1. Les données issues du SI-RH de la police nationale (Dialogue) sur les flux d'effectifs font depuis 2013 l'objet d'un suivi spécifique pour en assurer la fiabilité.....	3
1.1.1. <i>L'outil « Dialogue » est le SI-RH de la police nationale depuis 2009 et est utilisé pour gérer les personnels civils du ministère de l'intérieur.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'audit de 2016 sur la fiabilité de Dialogue révèle les progrès réalisés en matière de suivi des agents.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Depuis 2013, une démarche a été engagée pour fiabiliser les données RH sur les flux d'effectifs consolidés au niveau central.....</i>	<i>6</i>
1.2. Le SI-RH de la gendarmerie (Agorh@), utilisé depuis 2007, n'a pour l'instant pas été audité.....	7
2. IL N'APPARAÎT PAS POSSIBLE D'UTILISER LES DONNÉES ISSUES DES APPLICATIFS DE PAIE, NI POUR SUIVRE L'EXÉCUTION DES SCHÉMAS D'EMPLOIS, NI POUR ESTIMER LA FIABILITÉ DES DONNÉES ISSUES DES SI-RH.....	8

INTRODUCTION

La lettre de mission demande d' « *établir un **constat précis et documenté** de l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie entre 2013 et 2016* », sachant que « *l'ampleur des crédits d'emploi a fait l'objet de débats lors de l'examen à l'Assemblée nationale des crédits de la mission « Sécurité » dans le cadre du projet de budget 2017, et ce en dépit des données présentées dans les documents budgétaires.* »

Les données des documents budgétaires sont issues :

- ◆ pour les prévisions, des projections d'entrées et sorties, conformément aux autorisations parlementaires ;
- ◆ pour l'exécution, du suivi des entrées et sorties réalisées sur les programmes concernés. Les données d'exécution sont, selon les responsables de programmes (RPROG) interrogés par la mission, issues des systèmes d'information de ressources humaines (SI-RH) des forces de sécurité (« Dialogue » pour la police nationale et « Agorh@ » pour la gendarmerie nationale) (cf. partie 1).

Dès lors, la mission a essayé de **reconstituer le flux de données afin de donner une assurance raisonnable sur leur exactitude.**

Dans les délais dont disposait la mission, **elle n'a pas pu aller au bout des analyses qu'elle aurait souhaité conduire pour auditer les données sur les effectifs** (ce qui aurait par ailleurs dépassé la commande qui lui était faite). Elle n'a pas pu davantage s'appuyer sur les données issues de la paie des agents et retracées dans le système d'information interministériel qu'est « Chorus », en raison du décalage par rapport aux données d'exécution utilisées par les RPROG (partie 2).

Elle a toutefois pu s'appuyer sur :

- ◆ des entretiens avec les directions des finances de la police et de la gendarmerie ;
- ◆ des notes de présentation de leurs SI-RH ;
- ◆ un déplacement dans le département du Nord afin de rencontrer des services gestionnaires qui réalisent des saisies dans les SI-RH ;
- ◆ le rapport d'observations définitives (ROD) de la Cour des comptes portant sur *la gestion de la paie de la police et de la gendarmerie nationales – exercices 2011-2014*, en date de mai 2016 ;
- ◆ les travaux d'audit menés par l'IGA sur la fiabilité du SI-RH de la police, achevés en août 2016¹.

Au global, sur ces bases, la mission a acquis la conviction que les données sur les flux (et en particulier, les données retraçant les recrutements liés aux plans de renfort) sont fiables ou, tout du moins, que **leur degré d'incertitude n'est pas de nature à remettre en cause le niveau des recrutements réalisés.**

¹ Rapport d'audit interne de l'IGA, réalisé avec le concours de l'IGPN, sur la fiabilité du système d'information des ressources humaines « Dialogue », août 2016.

1. Les données sur l'exécution des schémas d'emplois sont issues des systèmes d'information de ressources humaines (SI-RH) des forces de sécurité

Les données d'exécution inscrites dans les documents de gestion budgétaire² et dans les rapports annuels de performance (RAP) sont issues, en ce qui concerne les effectifs, des SI-RH de chacune des forces.

Ces SI-RH leur sont propres ; ni le ministère du budget, ni le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), ni même le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM), n'y ont accès à ce stade (même s'il a été indiqué à la mission que le RFFiM devrait en avoir le droit³).

Dans la partie suivante, la mission s'est efforcée de présenter les SI-RH de la police (partie 1.1) et de la gendarmerie (partie 1.2) et d'estimer, autant que faire se peut sans vérification sur pièces, la fiabilité des données d'effectifs qui en sont issues, notamment concernant les flux d'entrées et de sorties.

Tableau 1 : Caractéristiques des SI-RH utilisés par les forces de sécurité

	Dialogue	Agorh@
Programmes concernés	Police et autres personnels civils du ministère de l'intérieur (services multiples)	Gendarmerie (direction unique)
Catégories de personnel suivies	Personnels civils du ministère de l'intérieur	Personnels militaires de la DGGN
Nombre de personnes concernées	Environ 180 000	Plus de 90 000
Fonctions	Gestion administrative et gestion de la paie (pré-liquidation)	Gestion administrative (sans fonction paie)

Source : Mission.

² Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) puis comptes rendus de gestion (CRG).

³ Au sein du ministère de l'intérieur, conformément au décret GBCP, au décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères et à l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, le secrétaire général exerce la fonction de RFFiM. Au titre de l'accès à l'exploitation de l'information financière ministérielle, l'instruction ministérielle du 1^{er} juin 2015 prévoit que « *le RFFiM dispose d'un droit d'accès direct et complet à l'information financière du ministère, qu'il s'agisse des outils transverses qui sont partagés avec les RPROG, ou des outils spécifiques aux RPROG. [...] [Il] dispose d'un accès direct aux systèmes d'information financière des programmes en matière de titre 2 et de gestion des flux RH (par exemple : infocentre Dialogue, infocentre RH, BGP, POEMS...).* » En pratique, la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI), qui est responsable délégué de la RFFiM, a indiqué à la mission ne pas avoir encore accès aux SI-RH des forces de sécurité.

1.1. Les données issues du SI-RH de la police nationale (Dialogue) sur les flux d'effectifs font depuis 2013 l'objet d'un suivi spécifique pour en assurer la fiabilité

1.1.1. L'outil « Dialogue » est le SI-RH de la police nationale depuis 2009⁴ et est utilisé pour gérer les personnels civils du ministère de l'intérieur

Le SI-RH de la police, appelé « Dialogue », est depuis 2009⁵ la base applicative unique de gestion des ressources humaines du programme 176. Il est également utilisé pour gérer les autres personnels civils du ministère de l'intérieur (relevant d'autres programmes).

Il est complété, au niveau central, d'un « infocentre » qui permet de restituer des informations issues du SI-RH à des fins de statistique et de pilotage.

En ce qui concerne son périmètre applicatif, il concerne :

- ◆ la gestion administrative (dossier de l'agent, gestion de carrière, affectation, avancement, notations et entretiens professionnels, etc.) ;
- ◆ la gestion de la formation (demandes, offres, plan et actions de formation, évaluation et suivi) ;
- ◆ la gestion des postes et compétences ;
- ◆ la gestion de la paie (pré-liquidation).

L'outil est utilisé par les services centraux (bureaux de gestion de la DRCPN) et déconcentrés (SGAMI notamment), qui assurent la saisie dans le SI-RH des actes qui concernent les agents⁶. **Cette utilisation est complexifiée par la multiplicité des responsabilités en matière d'actes de gestion des ressources humaines (GRH) dans la police nationale.** La Cour des comptes rapporte que « *la dispersion des services gestionnaires nuit à la qualité et l'exhaustivité des données présentes dans le SIRH ministériel Dialogue* » :

- ◆ la gestion des corps de conception et de direction (CCD) et de commandement (CC) est centralisée ;
- ◆ la gestion du corps d'encadrement et d'application (CEA) et celle des adjoints de sécurité (ADS) est déconcentrée et essentiellement assurée par les SGAMI ;
- ◆ la gestion des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PATS) est répartie, selon les corps et la nature des actes, entre l'administration centrale, les SGAMI ou les préfetures de région.

L'outil Dialogue est, en pratique, **fréquemment complété par des « bases annexes »** (sous format *excel*) propres aux bureaux de gestion, aux services déconcentrés et au sein des SGAMI, **qui ne sont pas interfacées avec le SI-RH.**

⁴ Source : Présentation du SIRH Dialogue du ministère de l'intérieur.

⁵ Le chantier Dialogue a été initié en 1998.

⁶ Il n'existe pas de mesure des écarts éventuels entre la date des actes et la date de leur saisie dans le SI-RH.

Annexe III

Dialogue est accessible à plus de 9 000 utilisateurs, répartis sur 1 500 sites :

- ◆ au sein de la police nationale :
 - aux bureaux de gestion de la DRCPN ;
 - aux services administratifs déconcentrés (SGAMI...) ;
 - aux directions centrales actives (DCSP...) ;
 - aux services locaux actifs (SLA) ;
 - aux écoles de police et aux ENSP de Saint-Cyr et Cannes Ecluse ;
 - à la préfecture de police (PP) ;
- ◆ à d'autres entités du ministère de l'intérieur :
 - la DRH ;
 - la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) ;
 - l'inspection générale de l'administration (IGA) ;
 - les préfectures ;
- ◆ à d'autres entités, telles que :
 - la juridiction administrative ;
 - la gendarmerie nationale (concernant son personnel civil) ;
 - le bureau des cultes.

Tableau 2 : Compétence des actes de gestion des ressources humaines des personnels de la police

Localisations (*)	CCD et CC			CEA			ADS			PATS		
	DT	SGAMI (ou PP)	Min.	DT	SGAMI (ou PP)	Min.	DT	SGAMI (ou PP)	Min.	DT	SGAMI (ou PP)	Min.
Recrutement – titularisation			X		X			X		X	X	X
Reclassement			X		X						X	X
Mutation			X		X	X		X		X	X	X
Avancement de grade ou d'échelon			X		X						X	X
Mise en disponibilité			X		X			X			X	X
Attribution congé parental		X	X		X			X			X	X
Attribution temps partiel		X			X						X	X
Attribution congés spéciaux (hors bonifiés)			X		X			X			X	
Attribution nouvelle bonification indiciaire (NBI)			X		X					X		
Attribution SFT		X			X					X		
Valorisation des dépassements horaires				X			X					
Attribution de compléments indemnitaires	X		X	X	X		X		X	X	X	
Cessation d'activité			X		X	X		X			X	X

Source : ROD de la Cour des comptes de mai 2016. () Direction territoriale (DT) ; ministère (min.).*

1.1.2. L'audit de 2016 sur la fiabilité de Dialogue révèle les progrès réalisés en matière de suivi des agents

En dépit de progrès réels et constants, **les SI-RH sur lesquels reposent la comptabilisation des agents ne garantissent toutefois pas l'exactitude absolue du nombre d'agents présents au 31 décembre de chaque année.** Dans les délais dont disposait la mission, elle n'a pas pu aller au bout des analyses qu'elle aurait souhaité conduire pour auditer les données sur les effectifs (ce qui aurait par ailleurs dépassé la commande qui lui était faite).

Annexe III

Elle a pu en revanche s'appuyer, pour ce qui est de la police nationale, sur les travaux d'audit interne menés par l'IGA⁷. Ces derniers portaient avant tout sur la complétude et la conformité des données inscrites dans Dialogue par rapport aux dossiers physiques, et non sur l'exactitude des effectifs ainsi suivis.

À cet égard, l'audit révèle un certain nombre de **facteurs de risques sur la fiabilité du SI-RH**, comme :

- ◆ l'emploi disparate de l'outil par les gestionnaires RH spécialisés (en préfecture de région, SGAMI et administration centrale), renforcé par la concurrence de bases autonomes et par la sous-utilisation des éditions de Dialogue, qui peut aboutir à des décalages entre les situations « réelles » des agents et celles reflétées dans Dialogue ;
- ◆ l'absence d'apurement des dossiers et les risques de redondance qui en résultent, de sorte que la base Dialogue contient plus de 300 000 dossiers dont 220 000 exploitables en gestion administrative et 180 000 en paie ;
- ◆ le manque de doctrine homogène sur les processus de gestion, la démarche de fiabilisation initiée par la DRCPN en la matière (présentée ci-dessous dans la partie 1.1.3) n'ayant pas conduit à organiser un contrôle interne à proprement parler.

Il en ressort toutefois un **faisceau favorable d'indices** en ce qui concerne le décompte des effectifs :

- ◆ pour ce qui est du stock, sur l'échantillon examiné dans le cadre de cet audit, la conformité entre le dossier administratif et les données du SI-RH est d'au moins 95 % pour les fonctionnaires ;
- ◆ et pour ce qui est du flux :
 - une progression continue du niveau de conformité globale apparaît manifestement en fonction de l'ancienneté des agents, passant de 40 % dans la fin des années 1980 à 60 % à la fin des années 1990, et à 80 % pour les dossiers les plus récents (autrement dit, les dossiers liés aux recrutements les plus récents sont mieux retracés dans le SI-RH) ;
 - à défaut d'avoir des données complètes sur les sorties du programme 176 (date de départ en retraite, en détachement, etc.), le SI-RH apparaît complet sur les entrées.

En outre, malgré les insuffisances relevées sur la sécurisation et l'efficacité de la gestion administrative et de la paie de la police, la Cour des Comptes conclut qu'« in fine, *un nombre limité de situations irrégulières [ont été] constatées* »⁸.

⁷ Rapport d'audit interne de l'IGA, réalisé avec le concours de l'IGPN, sur la fiabilité du système d'information des ressources humaines « Dialogue », août 2016.

⁸ Contrôle du versement de quatre régimes indemnitaires, soit sur le périmètre national, soit sur le périmètre d'un SGAMI (ROD de la Cour des comptes de mai 2016.)

1.1.3. Depuis 2013, une démarche a été engagée pour fiabiliser les données RH sur les flux d'effectifs consolidés au niveau central⁹

Jusqu'en 2013, les flux des effectifs de la police nationale (c'est-à-dire les entrées et les sorties du programme 176) étaient recensés par les bureaux de gestion, sans contrôle de la qualité de la donnée. Désormais, **chaque mois, une consolidation et une fiabilisation des flux d'effectifs** sont effectuées afin de vérifier que les effectifs décomptés relèvent bel et bien du programme 176 et de suivre les mouvements internes au programme (cf. détail des progrès réalisés dans l'encadré 1 ci-dessous) :

- ◆ l'infocentre produit, à partir de son « univers de pilotage des emplois », un recensement des effectifs de la police à compter de leur fait générateur (qui n'est pas la prise en compte en paie mais l'acte de gestion RH) ;
- ◆ les bureaux de gestion envoient au niveau central (DRCPN) les flux nominatifs d'entrées et de sorties, issus de Dialogue ou de leurs bases annexes¹⁰ ;
- ◆ au niveau central, les données nominatives individuelles sont croisées avec le recensement centralisé, sur la base des matricules, afin d'expliquer et de corriger les écarts éventuels¹¹.

Encadré 1 : Démarche de fiabilisation des flux d'effectifs de la police nationale depuis 2013

- En mars et avril 2013, le **suivi nominatif des entrées et sorties** par population a été mis en place dans les bureaux de gestion (chaque mois, selon la DRCPN, près de 1 670 flux sont vérifiés en moyenne). Ce suivi comprend la remontée nominative des dossiers de retraite déposés auprès des SGAMI et des bureaux centraux pour les corps à gestion centralisée ;
- Au premier semestre 2014, des **formats harmonisés et partagés de requêtes** ont été définis en lien avec les bureaux de gestion et la direction d'application de Dialogue ;
- Depuis 2015, suite à l'identification d'agents imputés sur le programme 176 mais n'exerçant pas en police nationale, une vérification régulière est organisée pour corriger les situations atypiques concernées (172 noms relevés en 2015 ; 92 noms relevés début 2016 ; 79 noms relevés en octobre 2016) ;
- Depuis 2016, une **confrontation mensuelle**, dite « de photo à photo » entre les flux nominatifs et les données centrales est assurée, afin d'assurer la prise en compte de la **rétroactivité** de certaines saisies tardives et de décisions RH (notamment dans le domaine médical). La rétroactivité des décisions RH constatée en 2016 a concerné 101 entrées d'ETP et 255 sorties.

Source : Mission d'après entretiens et fiche DRCPN/SDFP/MPE sur les évolutions méthodologiques du suivi des effectifs mis en place par la DRCPN depuis 2013 (produite à la demande de la mission le 27 décembre 2016).

⁹ Source : entretiens mission et fiche DRCPN/SDFP/MPE sur les évolutions méthodologiques du suivi des effectifs mis en place par la DRCPN depuis 2013 (produite à la demande de la mission le 27 décembre 2016).

¹⁰ Selon les éléments rapportés à la mission :

- les données sur les corps d'actifs, les CEA et les officiers sont issues du SI-RH ;
- les données sur les ADS sont issues d'une base annexe au SI-RH ;
- les données sur les personnels administratifs, techniques et scientifiques sont fournies par les SGAMI aux bureaux de gestion.

¹¹ Ainsi :

- les bureaux de gestion suivent des populations par statut, dont certaines peuvent ne pas relever du programme 176 ;
- les doubles carrières apparaissent difficiles à suivre dans les outils de gestion des RH, notamment pendant les attentes de titularisation ;
- certaines décisions RH sont rétroactives, ce qui peut modifier les données issues des requêtes réalisées sur l'outil central.

Le ROD de la Cour indique que les lacunes du SI-RH dans sa partie « gestion administrative » impliquent fréquemment des doubles saisies. « Cette situation conduit le gestionnaire de paie, dans les SGAMI, à préférer s'appuyer sur des bases de données locales ou à attendre la transmission des pièces justificatives sous forme papier plutôt qu'utiliser les informations du SI-RH pour procéder à la liquidation des rémunérations. »

Annexe III

Ainsi, au milieu du mois suivant, le RPROG dispose des informations concernant les effectifs. Au milieu du mois de janvier de l'année N+1, il dispose des informations consolidées concernant les effectifs de l'année N. Pour **convertir les ETP en ETPT, il indique utiliser des hypothèses moyennes**¹² (et pas un décompte quotidien des flux). Cette information est inscrite dans le RAP du programme au titre de l'exécution.

Les données RH issues de Dialogue ne sont en revanche pas confrontées aux données de paie qui en sont également issues.

1.2. Le SI-RH de la gendarmerie (Agorh@), utilisé depuis 2007¹³, n'a pour l'instant pas été audité

Le SI-RH de la gendarmerie, appelé « Agorh@ »¹⁴, est depuis 2007 un progiciel de gestion intégré de l'éditeur SAP. Il permet de suivre administrativement les différentes catégories de personnel (de leur entrée à leur sortie), d'obtenir des organigrammes fonctionnels et des tableaux d'effectifs, etc. Il porte également le référentiel budgétaire du programme 152.

En ce qui concerne son périmètre :

- ◆ il inclut les applications de service, métier, logistique et finance de la gendarmerie, à l'exception des applications de traitement de la solde ;
- ◆ il comporte les informations sur les populations militaires (d'active et de réserve) et certaines informations sur les personnels civils (ceux du ministère de la défense placés auprès de la gendarmerie et ceux du ministère de l'intérieur), notamment à des fins de décompte du temps de travail (même si ces personnels restent suivis dans l'application Dialogue) ;
- ◆ il comprend, selon les interlocuteurs de la mission, tous les effectifs du programme 152, y compris les personnels civils, ainsi que des gendarmes d'autres programmes (facilement identifiables grâce aux requêtes possibles sur Agorh@).

Sous réserves de certaines habilitations, il est accessible, *via* un intranet, à l'ensemble des gendarmes, aux commandants d'unités élémentaires, aux commandants territoriaux.

Chaque mois, une requête permet de recenser les flux d'entrées et de sorties sur le programme 152, exprimés en ETP. Comme la DGPN, pour **convertir les ETP en ETPT, la DGGN indique utiliser une convention**¹⁵ (et pas un décompte quotidien des flux). Cette information est inscrite dans le RAP du programme au titre de l'exécution.

Contrairement au SI-RH de la police nationale, Agorh@ n'a pas fait l'objet d'un rapport d'audit interne. La mission n'a pas eu le temps nécessaire pour l'expertiser et seule la Cour des Comptes a émis un avis circonstancié.

Selon la DGGN, la fiabilité d'Agorh@ repose notamment sur sa gestion centralisée et la standardisation des processus de saisie. Par ailleurs, si la Cour des comptes pointe les marges d'optimisation de la gestion RH dans Agorh@, elle juge également ce système d'information « *performant* ».

¹² Tous les flux d'entrées comptent au premier jour du mois ; les flux de sorties comptent au dernier jour du mois (pour le suivant) ; les situations interruptives (disponibilité, congé parental, congé maladie...) comptent à la moitié du mois.

¹³ Source : Note DGGN sur le « fonctionnement du SI-RH et de la paie HPSOP » (décembre 2016), sur la base notamment du rapport d'observations définitives de la Cour des comptes concernant la gestion de la paie de la police et de la gendarmerie nationales (mai 2016).

¹⁴ Application de gestion de l'organisation et des ressources humaines (Agorh@).

¹⁵ Tous les flux sont réputés intervenir au 1^{er} du mois. La DGGN a indiqué que le passage à « Agorh@ Solde » (cf. partie 2.1.2*infra*) doit permettre de suivre exactement les ETPT en fonction de leur date de prise en compte.

2. Il n'apparaît pas possible d'utiliser les données issues des applicatifs de paie, ni pour suivre l'exécution des schémas d'emplois, ni pour estimer la fiabilité des données issues des SI-RH

Le recours aux données relatives à la paie est fréquemment suggéré pour le décompte des effectifs et, à tout le moins, pour vérifier la qualité des mesures. Cependant, les différences de périmètre et la complexité des circuits de données jusqu'à la paie rendent, en pratique, très difficile tout rapprochement. **Les écarts qui apparaissent entre les données issues des SI-RH et celles extraites de Chorus ne permettent pas de privilégier un système.**

Pour l'ensemble des RAP, les données inscrites sont celles retenues par les RPROG (en l'espèce, celles issues des SI-RH de la police et de la gendarmerie). La direction du budget (DB) a indiqué à la mission demander depuis plusieurs années, avec plus ou moins d'insistance, aux RPROG d'expliquer les écarts entre leurs données d'exécution des effectifs et celles qui sont issues de Chorus¹⁶.

Il convient au préalable de noter qu'**il n'y a pas d'obligation pour les RPROG d'utiliser les données issues de Chorus concernant le suivi des effectifs**, données dont la fiabilité doit encore être achevée¹⁷. Il est dès lors difficile d'établir l'« écart acceptable » par rapport aux données issues de l'applicatif de paie.

Il ressort toutefois de cette démarche d'analyse des écarts entre les données issues des SIRH et celles issues des applicatifs de paie (Chorus) que :

- ♦ entre 2013 et 2015, alors que **la gendarmerie ne présente qu'un nombre marginal d'écarts** (323 en moyenne chaque année, soit 0,3 % des près de 100 000 ETPT du programme 152 – cf. tableau 3), **la police en présente un volume plus substantiel** : 2 826 par an en moyenne¹⁸, soit 2,0 % des 140 000 ETPT du programme 176 (cf. tableau 4) ;
- ♦ par ailleurs, alors que le RPROG du programme 152 fournit une explication à ces écarts, **celui du programme 176, lui, n'en explique qu'une minorité**¹⁹. Il a indiqué à la mission avoir jusqu'à présent concentré ses efforts sur la fiabilisation de son SI-RH (voir *supra*) plutôt que l'explication des écarts entre les données RH de Dialogue et les données de Chorus ;

¹⁶ Selon le « mode d'emploi des retraitements CHORUS 2015 », « les retraitements opérés sur les consommations d'ETPT, issues de CHORUS, doivent pouvoir être explicités et justifiés précisément. Cela constitue un enjeu essentiel, notamment pour approfondir encore davantage l'auditabilité de notre comptabilisation des emplois et pour s'assurer de la fiabilité des schémas d'emploi affichés. »

¹⁷ Selon les interlocuteurs de la mission, la fiabilité des données CHORUS sur les effectifs n'est véritablement apparue qu'à partir de 2014, et reste encore à perfectionner.

¹⁸ Cet écart est loin d'être méconnu puisque le ROD de la Cour indique que « le contrôleur budgétaire et comptable ministériel relève ainsi chaque année des écarts significatifs, non expliqués par le responsable de programme, variant de 2 000 à 3 000 ETPT, entre les effectifs rémunérés dans le SIFE et le nombre, supérieur, figurant dans les documents budgétaires issus du système d'information des ressources humaines ministériel ».

¹⁹ Lors de l'exercice de RAP 2015, l'écart observé s'élevait à 2 888 ETPT, mais seuls 1 084 ETPT ont été expliqués (près de 900 ETPT liés au décalage de prise en charge en paie des primo-entrants et de 200 ETPT liés aux vacataires), laissant un écart de 1 804 ETPT inexpliqué.

Annexe III

- ◆ enfin, le volume des écarts présenté sur le programme de la police apparaît **d'autant plus significatif lorsqu'il est comparé aux écarts présents sur d'autres programmes** ministériels (cf. tableau 5) :
 - avec un écart annuel moyen de 2 826 ETPT, le programme de la police nationale représente :
 - 85 % de l'écart annuel moyen du ministère de l'intérieur (3 305 ETPT), alors qu'il contient 52 % des effectifs (143 milliers sur 275) ;
 - 26 % de l'écart annuel moyen sur l'ensemble des programmes (10 876 ETPT), alors qu'il contient 8 % des effectifs (1,8 Md ETPT) ;
 - les autres programmes aux effectifs importants (comme l'éducation nationale) ne présentent pas d'écarts supérieurs à 1,0 % ;
 - les programmes présentant les écarts les plus importants sont fréquemment des programmes aux systèmes de paie spécifiques (outre-mer, défense, affaires étrangères) et/ou des programmes aux effectifs très réduits (quelques dizaines ou centaines d'ETPT).

Tableau 3 : Écarts entre les données issues de Chorus et celles inscrites dans les RAP concernant le programme de la gendarmerie (2013-2015)

	2013	2014	2015	Moyenne
Données inscrites dans les RAP (en ETPT)	95 283	95 195	95 488	
Données issues de Chorus (en ETPT)	95 156	94 884	94 956	
Écart (en ETPT)	127	311	532	323
Écart (en % du montant inscrit dans les RAP)	1,9 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %

Source : Mission d'après données DB.

Tableau 4 : Écarts entre les données issues de Chorus et celles inscrites dans les RAP concernant le programme de la police (2013-2015)

	2013	2014	2015	Moyenne
Données inscrites dans les RAP (en ETPT)	142 286	142 767	143 982	
Données issues de Chorus (en ETPT)	139 642	139 822	141 094	
Écart (en ETPT)	2 644	2 945	2 888	2 826
Écart (en % du montant inscrit dans les RAP)	0,1 %	0,3 %	0,6 %	0,3 %

Source : Mission d'après données DB.

Annexe III

Tableau 5 : Écarts entre les données issues de Chorus et celles inscrites dans les RAP dans différents programmes ministériels (moyenne sur 2013-2015)

	Programme		Effectifs moyens (inscrits dans les RAP) (en ETPT)	Écart annuel moyen entre les données issues de Chorus et celles inscrites dans les RAP	
	Numéro	Intitulé		En ETPT	En % du montant inscrit dans les RAP
Programmes du ministère de l'intérieur	161	Sécurité civile	2 400	12	0,5 %
	207	Sécurité et éducation routières	978	12	1,2 %
	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	5 695	33	0,6 %
	232	Vie politique, culturelle et associative	41	0	0,1 %
	307	Administration territoriale	27 273	100	0,4 %
	<i>Programmes du ministère de l'intérieur (y compris police et gendarmerie)</i>		274 721	3 305	1,2 %
Programmes aux effectifs les plus importants (supérieurs à 100 000 ETPT)	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	130 560	304	0,2 %
	140	Enseignement scolaire public du premier degré	320 749	1 661	0,5 %
	141	Enseignement scolaire public du second degré	441 835	1 888	0,4 %
	156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	109 478	122	0,1 %
	178	Préparation et emploi des forces	160 398	-1 554	-1,0 %
Programmes dont les écarts sont les plus importants (supérieurs à 5 % des effectifs)	126	Conseil économique, social et environnemental	138	138	100,0 %
	129	Coordination du travail gouvernemental	2 217	182	8,0 %
	138	Emploi outre-mer	5 226	3 019	57,8 %
	144	Environnement et prospective de la politique de défense	5 820	963	16,5 %
	151	Français à l'étranger et affaires consulaires	3 328	-329	-9,9 %
158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	22	-2	-10,6 %	
185	Diplomatie culturelle et d'influence	873	859	-7,4 %	
Ensemble des programmes			1 866 497	10 876	0,6 %

Source : Mission d'après données DB.

ANNEXE IV

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	1
1.1. Cabinet du ministre de l'intérieur.....	1
1.2. Secrétariat général.....	1
1.2.1. <i>Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)</i>	1
1.2.2. <i>Direction des ressources humaines (DRH)</i>	1
1.3. Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).....	1
1.3.1. <i>Direction des soutiens et des finances (DSF)</i>	1
1.3.2. <i>Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale (DPMGN)</i>	2
1.4. Direction générale de la police nationale (DGPN).....	2
1.4.1. <i>Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)</i>	2
1.5. Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).....	2
1.6. Services déconcentrés dans le Nord.....	2
1.6.1. <i>Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) – zone de défense Nord</i>	3
1.6.2. <i>Région de gendarmerie Hauts-de-France, division de l'appui opérationnel</i>	3
1.6.3. <i>Direction départementale de la sécurité publique Nord (DDSP-59)</i>	3
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	3
2.1. Cabinet du secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics.....	3
2.2. Direction du budget (DB).....	3
2.3. Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel intérieur et outre-mer (SCBCM).....	4
3. AUTRES	4
3.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).....	4

1. Ministère de l'intérieur

1.1. Cabinet du ministre de l'intérieur

- ◆ **M. Jean-Luc Nevache**, préfet, directeur du cabinet ;
- ◆ **M. Jean-Paul Bonnetain**, préfet, directeur-adjoint du cabinet ;
- ◆ **M^{me} Magali Debatte**, conseillère budgétaire et modernisation ;
- ◆ **Général Armando de Oliveira**, conseiller gendarmerie ;
- ◆ **M. François Mainsard**, conseiller police.

1.2. Secrétariat général

1.2.1. Direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI)

- ◆ **M. Antoine Gobelet**, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières ;
- ◆ **M. Pierre Maitrot**, sous-directeur de la synthèse et du pilotage budgétaire ;
- ◆ **M. Laurent Belleguic**, chef du bureau des emplois et de la masse salariale ;
- ◆ **M^{me} Laila Fellak**, adjointe au chef de bureau des emplois et de la masse salariale.

1.2.2. Direction des ressources humaines (DRH)

- ◆ **M. Stanislas Bourron**, directeur des ressources humaines ;
- ◆ **M. Simon Babre**, sous-directeur des personnels.

1.3. Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

- ◆ **Général d'armée Richard Lizurey**, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- ◆ **M. Christian Borie**, chargé de mission auprès du DGGN.

1.3.1. Direction des soutiens et des finances (DSF)

- ◆ **Général de corps d'armée Laurent Tavel**, directeur des soutiens et des finances ;
- ◆ **Général de division Guy Cazenave-Lacroutz**, adjoint au directeur des soutiens et des finances ;
- ◆ **Colonel Jean-Luc Payrard**, sous-directeur de l'administration et des finances (SDAF) ;
- ◆ **Colonel Laurent Bernard**, chef du bureau de la synthèse budgétaire ;
- ◆ **Lieutenant-colonel Bertrand Roehrig**, chef du bureau de la préparation et du pilotage de la masse salariale
- ◆ **Lieutenant-colonel Laurent Le Coq**, adjoint au chef du bureau de la préparation et du pilotage de la masse salariale ;
- ◆ **Capitaine Pierre Tambrun**, bureau de la synthèse budgétaire.

1.3.2. Direction des personnels militaires de la gendarmerie nationale (DPMGN)

- ◆ **Général de brigade Thierry Thomas**, sous-directeur de la politique des ressources humaines ;
- ◆ **Colonel Charles Bourillon**, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaines ;
- ◆ **Colonel François-Xavier Martin**, chef du bureau de l'analyse et de l'anticipation.

1.4. Direction générale de la police nationale (DGPN)

- ◆ **M. Jean-Marc Falcone**, préfet, directeur général de la police nationale ;
- ◆ **M^{me} Brigitte Lafourcade**, conseillère sociale-ressources humaines ;
- ◆ **M. Régis Castro**, conseiller budgétaire.

1.4.1. Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)

- ◆ **M^{me} Michèle Kirry**, préfète, directrice ;
- ◆ **Mme Viviane Vignes**, cheffe de la mission temps de travail dans les services de la police nationale ;
- ◆ **M^{me} Aline Leboucq**, cheffe de la mission de pilotage des effectifs ;

1.4.1.1. Sous-direction des finances et du pilotage (SDFP)

- ◆ **M. Sébastien Daziano**, sous-directeur des finances et du pilotage
- ◆ **M. François Perseval**, chef de la mission synthèse budgétaire et du contrôle de gestion ;
- ◆ **M. Nicolas Tourny**, adjoint au chef de la mission synthèse budgétaire et contrôle de gestion ;
- ◆ **M^{me} Magali Sato**, adjointe au chef de la mission de modernisation et de valorisation des ressources humaines.

1.4.1.2. Sous-direction de l'administration des ressources humaines (SDARH)

- ◆ **M. Xavier Delarue**, sous-directeur de l'administration des ressources humaines ;
- ◆ **M. Emmanuel Ponsard**, adjoint au sous-directeur de la formation et du développement des compétences ;

1.5. Direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ)

- ◆ **M. Thierry Matta**, directeur général adjoint ;
- ◆ **M. Philippe Le Moing-Surzur**, chef du service de l'administration générale

1.6. Services déconcentrés dans le Nord

- ◆ **M. Michel Lalande**, préfet de la région Hauts-de-France et du département du Nord ;
- ◆ **M. Jean-Christophe Bouvier**, préfet délégué pour la défense et la sécurité.

Annexe IV

1.6.1. Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) – zone de défense Nord

- ◆ **Colonel Gilles Doremus**, secrétaire général adjoint ;
- ◆ **M. Pierre Cieren**, directeur des ressources humaines (DRH) du SGAMI ;
- ◆ **M. Roger-Philippe Cupit**, chef du bureau des rémunérations ;
- ◆ **Mme Stéphanie Genevois-Fourgnaud**, cheffe du bureau du recrutement, des examens professionnels et de la formation ;
- ◆ **M. Thierry Sengez**, DRH adjoint, chef du bureau des ressources humaines (BRH) ;
- ◆ **Mme Stéphanie Nackaerts**, cheffe de la section GPEEC au sein du BRH ;
- ◆ **Mme Florence De Bleekere**, cheffe de la section des personnels administratifs techniques et scientifiques au sein du BRH ;
- ◆ **M. Hervé Barchoz**, en charge de la section pensions, maintiens en activité, affiliations, validations, handicaps, dans le bureau des affaires médico-sociales.

1.6.2. Région de gendarmerie Hauts-de-France, division de l'appui opérationnel

- ◆ **Colonel Arnaud Girault**, chef de la division de l'appui opérationnel ;
- ◆ **Lieutenant-Colonel François Vergez**, officier adjoint « ressources humaines » ;
- ◆ **Chef d'escadron Christian Walenski**, chef du bureau de la gestion des personnels militaires.

1.6.3. Direction départementale de la sécurité publique Nord (DDSP-59)

- ◆ **M. Cédric Couteau**, chef de service de gestion opérationnelle ;
- ◆ **M. Yannick Dieval**, chef du bureau des ressources humaines ;
- ◆ **M. Mathieu Château**, adjoint au chef du service de gestion opérationnelle ;
- ◆ **Mme Stéphanie Huant**, adjointe au chef du bureau des ressources humaines.

2. Ministère de l'économie et des finances

2.1. Cabinet du secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics

- ◆ **M. Guillaume Denis**, conseiller budgétaire et finances locales.

2.2. Direction du budget (DB)

2.2.1.1. Deuxième sous-direction

- ◆ **Mme Marine Camiade**, sous-directrice ;
- ◆ **M. Laurent Pichard**, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire (2BPSS) ;
- ◆ **Mme Elisabeth Rollot**, adjointe au chef de bureau (2BPSS) ;
- ◆ **M. Xavier Michelet**, chef du bureau de la maîtrise d'ouvrage des SI interministériels (2BMS) ;

Annexe IV

- ◆ **M. Ivan Muller**, adjoint au chef de bureau (2BMS).

2.2.1.2. *Cinquième sous-direction*

- ◆ **M. Vincent Moreau**, sous-directeur;
- ◆ **M. Clément Boisnaud**, chef du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5BIAG) ;
- ◆ **M^{me} Isabelle Poirier** (5BIAG).

2.3. **Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel intérieur et outre-mer (SCBCM)**

- ◆ **M^{me} Catherine Champon-Kucklick**, cheffe du département de contrôle budgétaire ;
- ◆ **M. Daniel Partouche**, adjoint au contrôleur budgétaire ;
- ◆ **M. Léonard Deage** ;
- ◆ **M^{me} Liliane Dugenie**.

3. **Autres**

3.1. **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

- ◆ **M. Franck-Marie Schoumacker**, chef du bureau en charge des statuts particuliers et des filières métiers (SE2) ;
- ◆ **M^{me} Marie-Hélène Perrin**, cheffe du bureau de la politique salariale, des retraites, des contributions sociales et du temps de travail (PS1).