

Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales

Rapport n° : 16123R

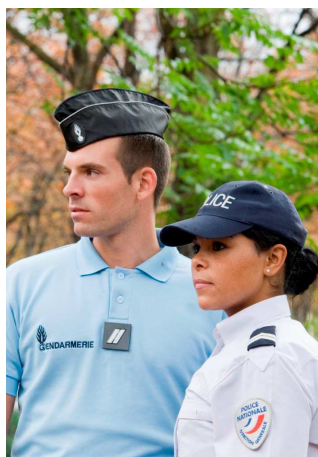
Au terme de ses investigations, la mission est en mesure de confirmer :

- le recrutement, à quelques unités près, de tous les postes successivement annoncés au bénéfice des programmes 176 (police nationale) et 152 (gendarmerie nationale) ;
- l'inscription dans les documents budgétaires des emplois et des crédits nécessaires pour honorer ces engagements.

Ces créations d'emploi passent par des recrutements sur concours et marginalement des contractuels. Lorsqu'il fallait des personnels expérimentés, des fonctionnaires et militaires déjà en place ont été affectés et sont remplacés au fur et à mesure de la formation des nouveaux recrutés.

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 » dérogatoire.

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.



Crédit photo : Elizabeth Delelis - DICOM

Evolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales

Synthèse du rapport

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 sur l'évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale.

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 ;
- 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, 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, en sachant que les schémas d'emplois ont été réalisés dans un cadre de gestion « classique » ;
- les choix de gestion des ressources humaines pour réaliser pleinement les schémas d'emplois, en adaptant fortement les appareils de recrutement et de formation initiale et en s'appuyant 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 ne s'est pas interdite 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.

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.

Le rapport de synthèse est complété par trois annexes : l'une relative à l'analyse budgétaire, l'autre concernant l'analyse de la gestion des ressources humaines et la dernière sur les sources des données.

Au terme de ses investigations, la mission est en mesure de confirmer :

- premièrement, 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 total ;
- deuxièmement, 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 ;
- de sorte qu'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 2016. Mais lorsqu'il fallait des personnels expérimentés, on a 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.

L'analyse des instruments budgétaires de gestion des effectifs permet donc 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, plan de sécurité après les attentats de novembre).

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 propres :

- les schémas d'emplois sur la période examinée (2013-2016) ont créé 6500 emplois temps plein (ETP), auxquels s'ajouteront, sous réserve d'une exécution conforme à la prévision, 2300 ETP en 2017 pour porter à 8800 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 du «niveau de réalisation ou de consommation du plafond d'emploi») s'élèvent à 2400 ETPT de plus au 31 décembre 2016 par rapport au 31 décembre 2012 et devraient augmenter de 5800 ETPT supplémentaires d'ici au 31 décembre 2017, de sorte à porter la création nette à 8200 ETPT en cinq ans.

L'année 2017 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.

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» dérogatoire. 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.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Pascal Mathieu

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

Pas de recommandation

Les auteurs

Jacques Schneider | Inspecteur général de
l'administration

Damien Reberry | Inspecteur de l'adminis-
tration

Eric Gissler | Inspecteur général des
finances.

Lucie Ruat | Inspectrice des finances.

Gauthier Schweitzer | Assistant de
mission.