

N° 140

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME XI

**SÉCURITÉS :**

Gendarmerie nationale (Programme 152)

Par M. Philippe PAUL et Mme Gisèle JOURDA,

Sénateurs

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, secrétaires ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



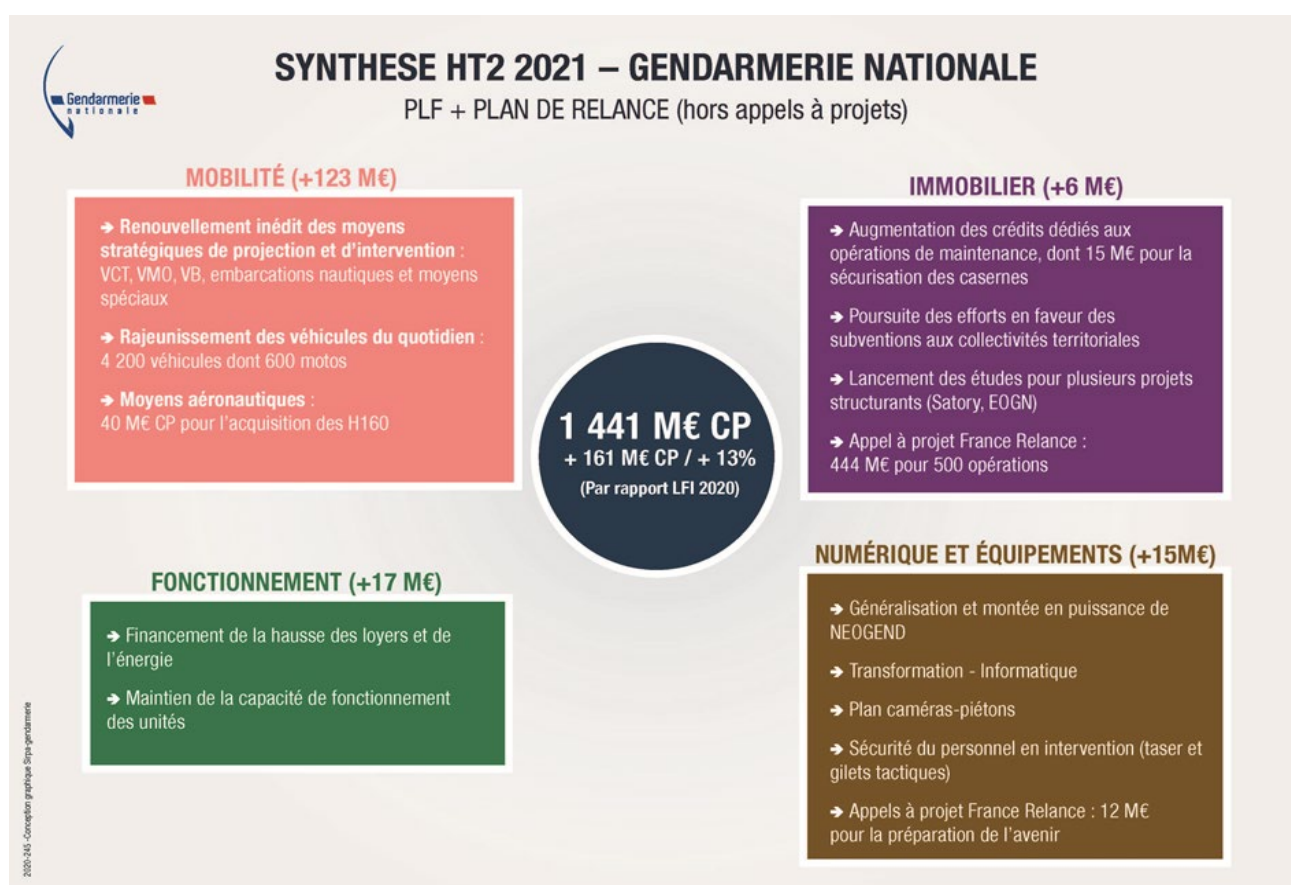
## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
UN EFFORT D'INVESTISSEMENT QUI DOIT PERDURER.....	5
I. L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE, UN PROBLÈME À TRAITER DANS LA DURÉE .....	6
II. UNE COUVERTURE TERRITORIALE À PRÉSERVER.....	8
III. FINANCER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE .....	9
IV. LA RÉFORME DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION : METTRE FIN AU STOP ANG GO DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	10
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	17



## UN EFFORT D'INVESTISSEMENT QUI DOIT PERDURER

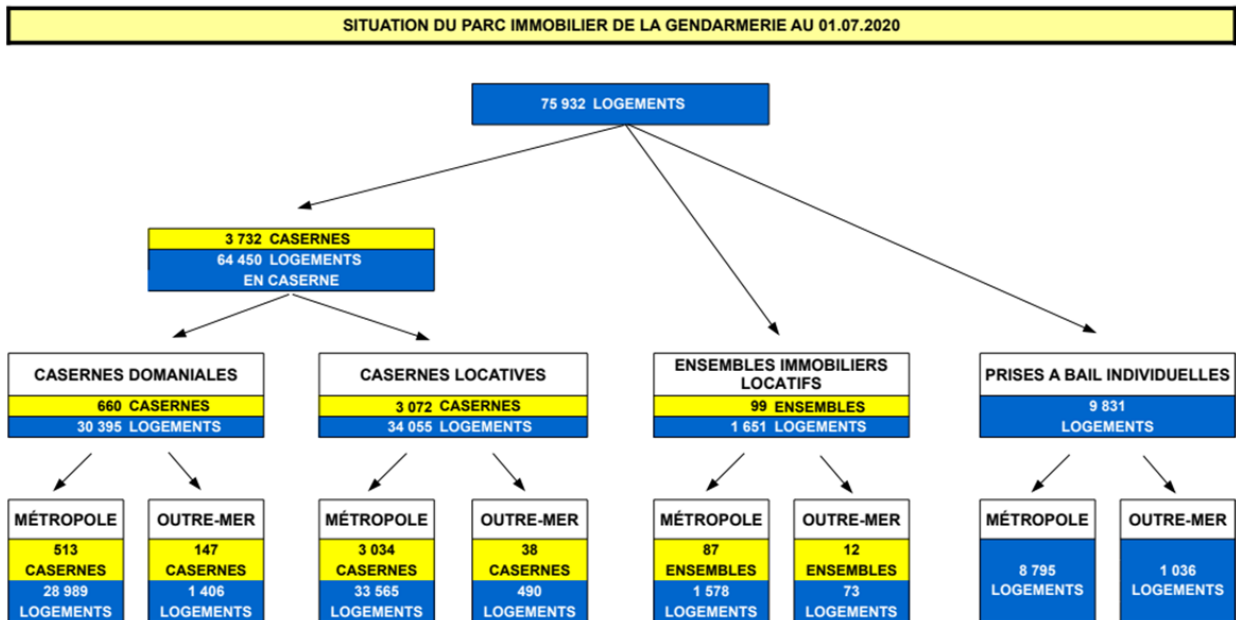
Si les crédits du programme 152 inscrits au PLF 2021 stagnent par rapport à 2020, le PLFR3 et le plan de relance permettent de porter l'investissement de la gendarmerie nationale à un niveau plus élevé que les années précédentes. Il faut notamment saluer l'acquisition de 10 hélicoptères H160 et de près de 4 500 véhicules dont 48 véhicules blindés. Par ailleurs, 335 emplois seront créés. Cette évolution permet des avancées significatives en matière d'équipements mais la commission s'interroge sur la pérennité de cet effort budgétaire pour les prochaines années. Il reste indispensable d'améliorer de manière structurelle et durable le financement de la Gendarmerie nationale.



Les principaux axes du budget de la gendarmerie pour 2021, hors frais de personnel du titre 2 (« HT2 »). Source : ministère de l'intérieur

## I. L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE, UN PROBLÈME À TRAITER DANS LA DURÉE

Depuis plusieurs années, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées alerte sur **l'état de grande vétusté dans lequel se trouvent de nombreux bâtiments de la gendarmerie nationale, qu'il s'agisse de locaux professionnels ou de logements**. Concernant en particulier ces derniers, la commission rappelle qu'il s'agit pour les gendarmes d'un outil de travail, garantissant leur pleine disponibilité pour l'accomplissement des missions dont ils sont chargés. En contrepartie, ces logements doivent permettre à leur famille de vivre dans des conditions décentes.



Source : Geaude 2G AI

Les casernes mixtes (à la fois locative et domaniale) sont comptabilisées avec les casernes locatives.

- **Caserne** : Une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité passive et active, tendant à la protection du personnel, des matériels et des bâtiments, sont mises en œuvre. Une caserne est composée de locaux de service et techniques nécessaires à l'accomplissement des missions de la gendarmerie et des logements permettant aux militaires et à leur famille de résider sur place. Sont exclus de ces chiffres, les terrains nus, les relais radio et toutes les annexes de casernement.

- **Logements** : Seuls les logements familiaux sont comptabilisés dans cet état. Les logements déclassés en locaux de service et techniques au profit du service ou de l'hébergement des GAV et CSTAGN, ainsi que les logements déclassés par l'administration centrale, ne sont pas pris en compte.

En 2021, le projet de loi de finances prévoit l'allocation de seulement 95,3 millions d'euros (AE) aux investissements immobiliers de la gendarmerie, contre 98,1 millions d'euros en 2020. Sur ces 95,3 M€, 80,3 M€ seront consacrés à la maintenance immobilière du parc domanial et 15 M€ au renforcement de la sécurité et de la protection des casernes. Par ailleurs, le plan « poignées de portes » a permis, pour 15 millions d'euros, de réaliser environ 3 200 petites opérations d'entretien.

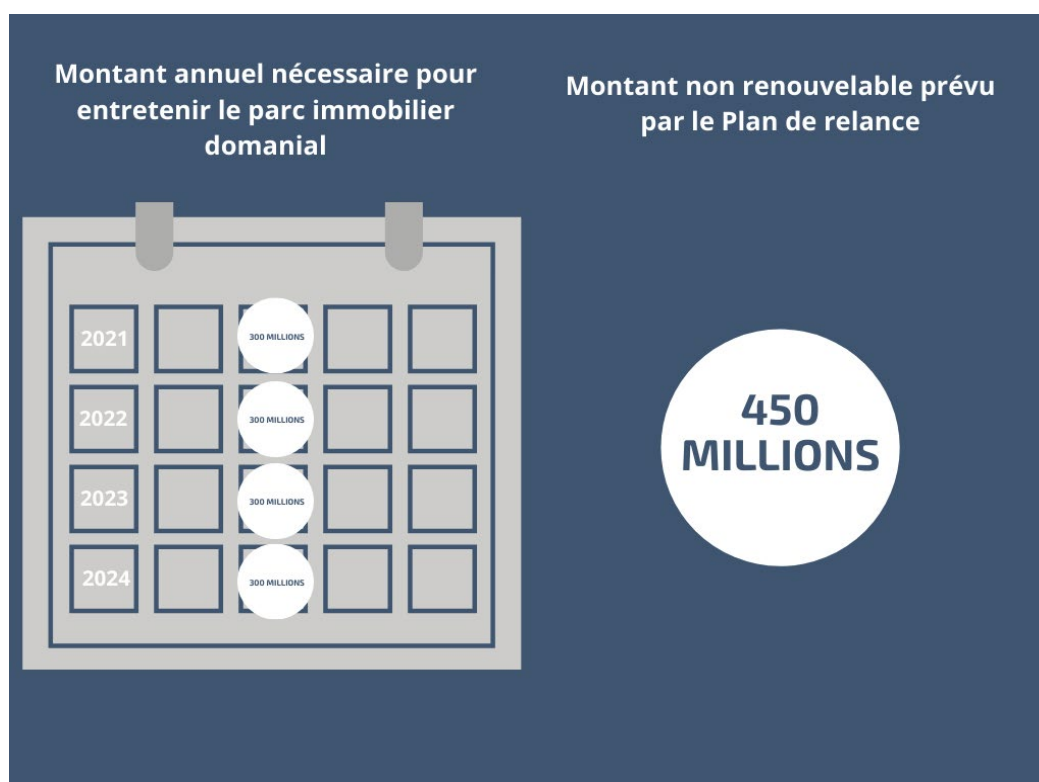
Pour compenser cette baisse, **les crédits immobiliers prévus au titre du programme 152 seront complétés par ceux de la mission « Plan de relance »**, à hauteur de 47 millions d'euros pour la maintenance immobilière et surtout de 440 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137 millions d'euros en crédits de paiement pour la rénovation énergétique des bâtiments, par le biais d'appels à projet « France relance ». Environ 500 projets ont ainsi été proposés par la Gendarmerie nationale et sont en cours d'examen. Toutefois, la commission observe que :

A ce stade, elle ne dispose pas d'informations sur le nombre de projets qui seront effectivement retenus et la somme totale qui sera engagée ;

Les projets doivent en principe être livrés dans les deux ans, ce qui est trop court pour certains projets complexes ou de grande ampleur ;

Cette opération est ponctuelle et il n'y a pas une meilleure visibilité à moyen terme que les années précédentes pour l'immobilier de la gendarmerie.

Le nouveau Livre blanc sur la sécurité intérieure, publié le 16 novembre 2020, ne fait que reprendre le constat habituel en indiquant qu'il est nécessaire de « mettre à niveau les crédits consacrés à l'entretien du parc, très inférieurs au niveau nécessaire pour éviter la dégradation des bâtiments ». **Ce serait en effet une somme d'environ 300 millions d'euros qu'il serait nécessaire de dégager chaque année** afin d'entretenir correctement le parc immobilier : 100 millions d'euros pour la maintenance et 200 millions d'euros pour les opérations de reconstruction ou de renouvellement.



Sans une programmation financière pluriannuelle réalisée à partir d'un état des lieux de l'ensemble des besoins et **offrant ainsi enfin la visibilité attendue**, il est à craindre que l'ambition de remettre à niveau l'ensemble du parc immobilier reste lettre morte. Or, le futur projet de loi sur la sécurité intérieure, qui pourrait comporter une telle programmation, n'est annoncé que pour 2022. Les gendarmes, soutenus par la commission, attendent donc des engagements forts dans ce domaine.

Au total, **2021 sera donc une bonne année pour l'immobilier de la gendarmerie et la commission s'en félicite, mais rien n'est encore acquis pour permettre le retour à une situation normale à moyen et long termes.**

## II. UNE COUVERTURE TERRITORIALE À PRÉSERVER

Lors de l'exercice budgétaire précédent, la commission avait alerté sur des réflexions préliminaires menées au sein de la gendarmerie nationale relatives à la **réduction possible du maillage territorial** par regroupements d'unités. L'objectif était alors une rationalisation des moyens et une concentration des ressources au profit des unités restantes qui seraient alors mieux dotées. La commission avait estimé qu'une telle réforme constituerait un recul des services publics de proximité particulièrement peu pertinent dans le contexte actuel. Toutefois, selon le directeur général de la gendarmerie nationale, entendu par la commission, il n'y a pas à ce jour de projet visant à une telle réduction du maillage.

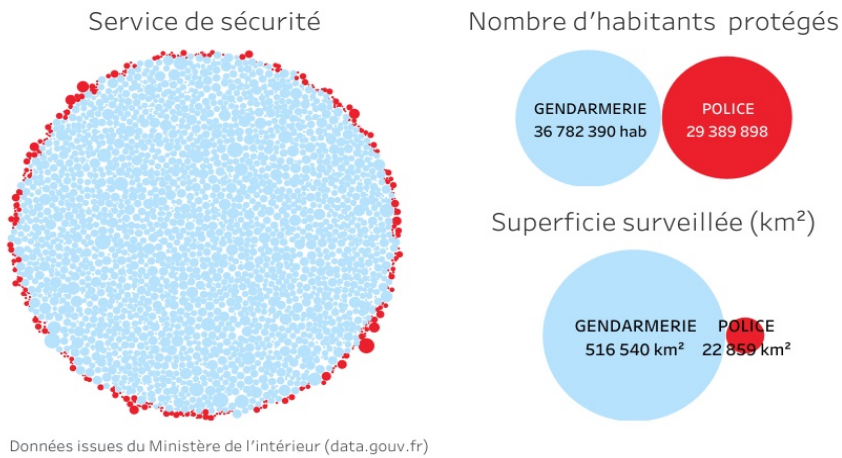
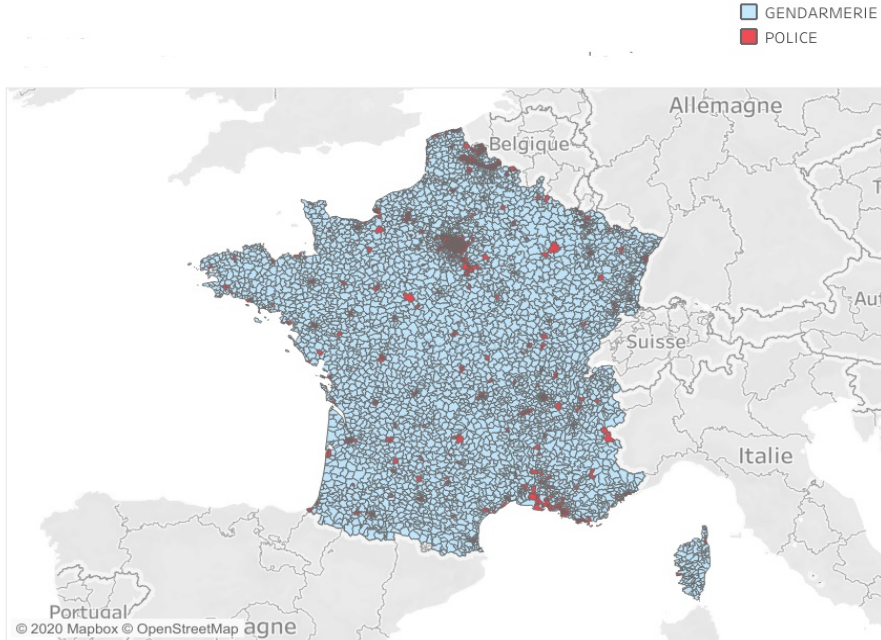
En revanche, le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, a estimé, à l'occasion de la publication du livre blanc le 16 novembre dernier, qu'il était nécessaire de modifier la répartition territoriale police/gendarmerie, selon lui insatisfaisante. Le Livre blanc précise qu'il s'agit essentiellement **d'adapter la répartition des forces aux zones périurbaines** (40% du territoire) en fonction de leurs caractéristiques propres, et non plus seulement en fonction des seules données quantitatives que sont la population et les statistiques de la délinquance. Par ailleurs, des départements ruraux pourraient passer intégralement en zone gendarmerie.

La commission rappelle qu'une telle réforme suppose **la consultation préalable des élus locaux concernés** par une éventuelle opération de redéploiement des forces de l'ordre, dès lors qu'ils ont une bonne connaissance des caractéristiques de la délinquance de leur territoire. L'implantation de la gendarmerie sur le territoire a déjà connu des évolutions significatives au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques entre 2008 et 2012, avec la fermeture de nombreuses casernes. **Or, ces évolutions ont parfois remis en cause une adaptation fine aux réalités de la délinquance**, obtenue grâce à un travail accompli sur de longues années, notamment lorsque des brigades de gendarmerie ont laissé la place à la police nationale dans des



zones périurbaines. La commission sera donc d'une grande vigilance pour éviter toute future dégradation du service rendu en matière de sécurité.

Répartition territoriale entre les forces de Gendarmerie et de Police



### III. FINANCER LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

La réserve opérationnelle est devenue indispensable au fonctionnement quotidien de la gendarmerie nationale au cours des dernières années, notamment dans les territoires, où elle constitue un apport essentiel aux brigades (engagement durant la période estivale pour la sécurité publique dans les zones d'affluence saisonnière) ou lors de certains grands événements nationaux (Tour de France cycliste, Euro 2016, etc) mais aussi dans la lutte contre l'immigration illégale.

À cet égard, les rapporteurs **relèvent une certaine contradiction entre les priorités affichées et les données budgétaires**. D'un côté, l'importance du rôle de la réserve est reconnue par tous et le **passage de 30 000 réservistes** (pour environ 2 000 emplois par jour en moyenne mais 6 000 à 7 000 par jour actuellement du fait du contexte sécuritaire) **à 40 000 voire 50 000 réservistes est envisagé** dans la perspective de « l'empilement des missions » à l'horizon 2024 (gilets jaunes, coupe du monde de rugby en 2023 et Jeux Olympiques de 2024). De l'autre, **les crédits stagnent à 70,7 millions d'euros en 2021** (montant identique à celui de 2020) alors qu'ils étaient de près de 100 millions d'euros il y a deux ans, montant qui constituerait un niveau satisfaisant. En outre, ces crédits servent parfois de variable d'ajustement, d'où des à-coups budgétaires et parfois un retard dans l'emploi des réservistes déjà recrutés si bien que certains, qui ont vu entretemps leur situation changer, ne sont plus disponibles lorsqu'il est fait appel à eux.

Un effectif d'environ

Un montant de

Une cible de



En 2020 et 2021

Au sein du PLF2021

Pour 2024

Dès lors, il est impératif d'assurer **une remontée en puissance des crédits de la réserve opérationnelle** et d'offrir à celle-ci une visibilité à moyen et long terme en **sanctuarisant son financement** au sein de la future loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

#### **IV. LA RÉFORME DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION : METTRE FIN AU STOP ANG GO DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

La réserve de précaution concernait, en 2020, 4 % des crédits hors dépenses de personnel, soit 83,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51 millions d'euros en crédits de paiement. Le « surgel » ministériel supplémentaire est de 1 % hors titre 2, soit 12,1 millions d'euros

en autorisations d'engagement et 12,8 millions d'euros en crédits de paiement. **Ainsi, au total, le gel des crédits sur le programme 152 se monte à 95,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 63,8 millions d'euros en crédits de paiement.**

En 2020 et de manière exceptionnelle, l'ensemble de la réserve de précaution, soit 51 millions d'euros, a été « dégelée » pour faire face aux conséquences de la crise du coronavirus, celle-ci ayant engendré un surcoût de 30 millions d'euros dont 21 pour les équipements.

Toutefois, en temps normal, **la mise en réserve des crédits perturbe gravement l'exécution budgétaire.** En effet, si le taux de la réserve hors titre 2 est de 4 %, il convient de prendre en compte le caractère obligatoire de près des deux tiers des dépenses de la gendarmerie, avec notamment un montant massif de dépenses pour les loyers. **Dès lors, le taux de mise en réserve sur les dépenses « manœuvrables » de la gendarmerie est de 11 %.** Chaque année, la mise en réserve affecte ainsi nécessairement les variables d'ajustement que sont les crédits de fonctionnement et surtout d'investissement, notamment pour l'immobilier.

A l'issue de sa rencontre avec le Conseil de la formation militaire de la gendarmerie nationale, le ministre de l'intérieur a annoncé qu'il s'engageait à « *solliciter le ministre délégué aux comptes publics en vue de mettre fin à une pratique budgétaire très pénalisante* ». La commission partage cette analyse sur la nécessité de **retrouver des marges de manœuvre** permettant une gestion plus sereine des crédits de la gendarmerie nationale tout au long de chaque exercice budgétaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 25 novembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 152 – Gendarmerie nationale – de la mission « Sécurités ».*

**M. Philippe Paul, co-rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, si on additionne la loi de finances rectificative, le présent PLF et le plan de relance, la gendarmerie va pouvoir acquérir au total près de 6 000 véhicules, dont 48 véhicules blindés, ainsi que dix hélicoptères H-160. C'est donc un renouvellement sans précédent des moyens mobiles des gendarmes.

L'immobilier est un sujet plus important encore. Il constitue peut-être la première préoccupation des gendarmes aujourd'hui. En 2021, le PLF prévoit seulement 95 millions d'euros pour les investissements, contre 95 millions d'euros en 2020.

Toutefois, ces crédits devraient être complétés par ceux du plan de relance à hauteur de 440 millions d'euros pour la rénovation énergétique des bâtiments, par le biais d'appels à projets France relance. Environ 500 projets ont ainsi été proposés par la DGGN.

Toutefois, je voudrais faire trois remarques.

À ce stade, nous ne savons pas quel sera le nombre de projets effectivement retenus ni la somme totale qui sera engagée. Les projets doivent en principe être livrés dans les deux ans, ce qui sera trop court pour certains projets complexes.

Surtout, cette opération est ponctuelle : comme les années précédentes, il n'y a pas de visibilité à moyen et long terme pour l'immobilier de la gendarmerie. Le nouveau Livre blanc sur la sécurité intérieure, publié le 16 novembre 2020, ne fait que reprendre le constat habituel en indiquant qu'il est nécessaire de mettre à niveau les crédits consacrés à l'entretien du parc, très inférieurs aux niveaux nécessaires pour éviter la dégradation des bâtiments.

Ce serait en effet une somme d'environ 300 millions d'euros qu'il serait nécessaire de dégager chaque année. Sans une programmation financière pluriannuelle réalisée à partir d'un état des lieux de l'ensemble des besoins, il est à craindre que l'ambition de remettre à niveau le parc reste donc lettre morte.

Or le futur projet de loi sur la sécurité intérieure, qui pourrait comporter une telle programmation, n'est annoncé que pour 2022.

Au total, 2021 sera donc une bonne année pour l'immobilier de la gendarmerie, mais rien n'est encore acquis pour le retour à une situation normale à moyen et long termes.

En second lieu, la réserve opérationnelle est devenue essentielle à la gendarmerie nationale, que ce soit durant la période estivale dans les zones d'influences saisonnières, lors de certains grands événements nationaux – tour de France cycliste, Euro 2016, etc. –, mais aussi dans la lutte contre l'immigration illégale.

Or il y a une constante contradiction entre les priorités affichées et les données budgétaires : d'un côté, l'importance du rôle de la réserve est reconnue par tous. On évoque le passage de 30 000 à 40 000 voire 50 000 réservistes dans la perspective de l'empilement des missions à l'horizon 2024 : coupe du monde de rugby en 2023 et Jeux olympiques de 2024. D'un autre côté, les crédits stagnent à 70 millions d'euros, alors qu'ils étaient de près de 100 millions d'euros il y a deux ans.

Le manque de crédits retarde l'emploi des réservistes déjà recrutés, et certains ne sont plus disponibles lorsqu'il est fait appel à eux. Dès lors, il est impératif d'assurer une remontée en puissance des crédits de la réserve opérationnelle et d'offrir à celle-ci une visibilité à moyen-long terme. Pour cela, il est nécessaire de sanctuariser son financement au sein de la future loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

Sous réserve de ces remarques, et compte tenu de l'important effort d'investissement accompli cette année, notamment pour les véhicules, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme « Gendarmerie nationale ».

**Mme Gisèle Jourda, co-rapporteuse.** – Je partage à la fois la satisfaction de mon collègue Philippe Paul sur l'augmentation des effectifs et des crédits d'investissement de la gendarmerie, mais aussi toute son inquiétude sur l'absence de visibilité pour les prochaines années. Nous voyons bien que nous restons dans une logique de remise à niveau ponctuelle qui n'est pas soutenable à long terme.

Je voudrais pour ma part d'abord évoquer la question du maillage territorial de la gendarmerie nationale. Le ministre de l'intérieur a déclaré, le 16 novembre dernier, à l'occasion de la publication du Livre blanc sur la sécurité, qu'il était nécessaire de revoir la répartition géographique police-gendarmerie. Le Livre blanc précise qu'il s'agit essentiellement d'adapter la répartition des forces en zone périurbaine en fonction de la nature des problèmes rencontrés et non plus seulement en fonction des seules données quantitatives que sont la population et les statistiques de la délinquance.

Par ailleurs, les départements ruraux qui ne comptent aucune agglomération importante pourraient passer intégralement en zone gendarmerie. Même si le directeur général de la gendarmerie nationale nous a assurés la semaine dernière qu'il n'y avait pas de projet de fermeture

systematique de brigades, je pense qu'il est nécessaire d'observer la plus grande prudence vis-à-vis de ce genre de réforme.

Premièrement, elle supposerait la consultation préalable des élus locaux concernés afin de bénéficier de leur connaissance des caractéristiques de la délinquance sur leur territoire et des besoins de sa population.

Deuxièmement, il faut se rappeler que l'implantation territoriale de la gendarmerie a déjà évolué au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques entre 2008 et 2012, avec la fermeture de nombreuses casernes.

Or ces évolutions ont parfois remis en cause une adaptation fine aux réalités de la délinquance, obtenue grâce à un travail accompli sur de longues années. C'est notamment le cas lorsque des brigades de gendarmerie ont laissé la place à la police dans des zones périurbaines.

Au total, je crois qu'il faut donc que nous fassions preuve d'une grande vigilance pour éviter toute future dégradation du service rendu en matière de sécurité.

Le deuxième sujet que je voudrais aborder concerne les problèmes d'à-coups budgétaires, particulièrement dommageables dans la gendarmerie.

C'est le cas pour la réserve opérationnelle, déjà évoquée par Philippe Paul. Les crédits de la réserve constituent trop souvent une variable d'ajustement en cas de tensions sur la masse salariale, au risque de décourager les réservistes et de se priver de la cible que constituent les jeunes étudiants, seulement libres en période de vacances scolaires. Lorsque les crédits sont débloqués, ces étudiants ont trouvé un travail dans des hypermarchés ou des supermarchés faute d'avoir pu être recrutés à la période voulue.

Surtout, chaque année, la mise en réserve de 4 % des crédits du hors titre et le surgel ministériel de 1 % perturbent gravement l'exécution budgétaire.

En 2020, et de manière exceptionnelle, la réserve a certes été dégelée pour faire face aux conséquences de la crise du coronavirus. Celle-ci y a engendré un surcoût de 30 millions d'euros, dont 21 millions d'euros pour les équipements.

Toutefois, en temps normal, ce gel des crédits a de graves conséquences. En effet près de deux tiers des dépenses de la gendarmerie sont obligatoires, avec notamment un montant massif de loyer. Dès lors, le taux de mise en réserve sur les dépenses manœuvrables est en réalité de 11 %.

À l'issue de sa rencontre avec le conseil de formation militaire de la gendarmerie nationale, le ministre de l'intérieur a annoncé qu'il s'engageait à solliciter à ce sujet le ministre délégué aux comptes publics.

À ce jour, nous n'avons pas d'écho sur les éventuels résultats de cette démarche, mais il serait souhaitable que cette situation évolue enfin.

Je m'associe à la conclusion de Philippe Paul. Je suis, sous réserve et avec vigilance, favorable à l'adoption de ces crédits, sachant que nous n'avons pas la visibilité voulue. À mon sens, nous nous devons donc d'être prudents pour les années à venir.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale » de la missions « sécurités ».*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

- **Général Christian Rodriguez**, directeur général de la gendarmerie nationale.

Par les rapporteurs pour avis :

- **M. François Desmadryl**, directeur des soutiens et des finances de la gendarmerie nationale.

- Le groupe de liaison du **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)**.