



...le projet de loi de finances pour 2024, programme 152
« gendarmerie nationale »

HAUSSE GLOBALE, MAIS INVESTISSEMENTS SACRIFIÉS

**Rapport pour avis de MM. Philippe PAUL et Jérôme DARRAS, au nom
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

Avis n° 130 (2023-2024) Tome XI

La hausse des crédits du programme 152 constatée dans la loi de finances initiale pour 2023, premier budget couvert par la Lopmi, se confirme cette année. Elle financera une augmentation notable des effectifs, au service du déploiement des 239 nouvelles brigades dont la répartition géographique a été arrêtée en octobre 2023, de la montée en puissance de l'Agence du numérique des forces de sécurité intérieure et, sur un autre plan, de la réserve opérationnelle. Ce budget s'inscrit donc dans la trajectoire dessinée par la loi de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

Mais cette hausse bénéficie presque exclusivement aux dépenses de personnel ; il a en effet fallu absorber l'inflation et l'effet des diverses revalorisations des agents de la fonction publique prises au niveau interministériel. Ainsi les craintes exprimées l'an dernier par les rapporteurs à propos d'un possible effet d'éviction sur les crédits de fonctionnement et d'investissement de la hausse du titre 2 se sont pleinement confirmées. C'est particulièrement vrai pour l'immobilier, où l'investissement atteint un étiage. À terme, cela risque, en dégradant les conditions d'exercice des gendarmes, de compromettre les effets attendus des revalorisations sur le recrutement et la fidélisation. Il est urgent de corriger la trajectoire et de mettre en œuvre une véritable programmation pluriannuelle de l'immobilier : sur ce plan, la LOPMI reste une promesse non tenue.

1. UN BUDGET QUI, EN APPARENCE, DONNE CORPS AUX ORIENTATIONS DESSINÉES PAR LA LOPMI...

Promulguée le 24 janvier 2023, la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi) a dessiné une trajectoire très ambitieuse pour nos forces de sécurité. La hausse prévue de **15 milliards d'euros** du budget du ministère de l'intérieur entre 2022 et 2027 doit ainsi financer la création de 3 872 postes dans la police et **3 540 dans la gendarmerie**, afin de renforcer la présence territoriale des forces de l'ordre – la Lopmi fixe un objectif de doublement de la présence des forces de l'ordre sur la voie publique d'ici à 2030 – et de mieux répondre à l'évolution des menaces, notamment le cyber, mais aussi la criminalité environnementale.

A. LES NOUVELLES BRIGADES : UN RETOUR À LA PROXIMITÉ

Le Président de la République avait ainsi annoncé dès le 10 janvier 2022, la création de 200 nouvelles brigades de gendarmerie, réparties sur l'ensemble du territoire. Cette annonce, confirmée dans la Lopmi, s'est concrétisée le 2 octobre 2023 avec la présentation de la carte des **239 nouvelles brigades** de gendarmerie, dont **144 brigades mobiles** armées par six gendarmes,

et **95 brigades fixes** armées par dix gendarmes au maximum. Le budget 2024 est le premier du déploiement en année pleine de ces brigades, qui se poursuivra jusqu'en 2027.

Les 239 nouvelles brigades marquent un changement de cap bienvenu, après 500 fermetures entre 2009 et 2016

L'accent mis sur les brigades mobiles, qui représentent près des deux tiers du total des créations, reflète la volonté d'évoluer d'une logique de guichet vers une logique de « l'aller-vers » ou du pas de porte, qui voit le gendarme se porter au-devant du citoyen. Le directeur général de la Gendarmerie nationale, le général Christian Rodriguez, a ainsi déclaré, lors de son audition à l'Assemblée nationale le 11 octobre : « les brigades mobiles seront quant à elles chargées de faire **le tour de communes rarement couvertes par les gendarmes**, ce qui permettra de renforcer le sentiment de sécurité des populations. »

Il s'agit donc d'un véritable changement de cap, après que la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait conduit, au nom de la rationalisation et de la mutualisation des moyens, à 500 fermetures de brigades entre 2009 et 2016.

La recherche de proximité n'est pas nouvelle : en 1994, le ministre de la défense François Léotard avait lancé les « **postes mobiles avancés** » prenant la forme de véhicules assurant une présence dans les hameaux les plus isolés ou les lieux de rassemblement. On peut même y voir, et y saluer, un retour à la **vocation même** de la gendarmerie, qui est de **s'implanter au cœur de la population**, même dans les lieux les plus reculés, et **d'appuyer l'exercice de ses missions sur une connaissance intime du territoire**. Le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, abrogé par la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, indiquait ainsi en son article 150 : « **Chaque commune doit être visitée au moins deux fois par mois de jour et une fois de nuit, et explorée dans tous les sens.** » On ne peut donc que se féliciter d'une forme de retour au terrain, même si les modalités de ce déploiement, et notamment celles de l'action des brigades mobiles, restent à préciser.

B. DES CRÉDITS QUI S'INSCRIVENT EN APPARENCE DANS LA TRAJECTOIRE DE LA LOPMI

Le budget global présenté est au rendez-vous de la Lopmi, avec une augmentation de près de **500 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 5 %. L'essentiel de l'augmentation concerne le titre 2 (dépenses de personnel), qui représente **82 %** du total des crédits du programme : les crédits du titre 2 hors CAS Pensions s'élèvent à **4,9 milliards d'euros**, soit une progression de **6,3 %** par rapport à la LFI 2023.

Cette augmentation finance un schéma d'emplois positif de **1 045 ETP** : 13 131 sorties prévues pour 14 176 entrées. Les effectifs supplémentaires nourriront d'abord le déploiement des nouvelles brigades. **Trente à trente-cinq** seront mises en place d'ici à la fin de l'année, **40 à 45** en 2024, puis entre **40 et 60 par an** jusqu'en 2027. Les 239 brigades seront, au total, armées par plus de **2 100 gendarmes**.

Les rapporteurs se félicitent également du déploiement en 2024 de **sept nouveaux escadrons de gendarmerie mobile** (EGM), qui répondra aux nouvelles nécessités du maintien de l'ordre dans un contexte d'intervention de plus en plus difficile.

Des effectifs supplémentaires viendront également accompagner la montée en puissance de l'**Agence du numérique des forces de sécurité intérieure** (ANFSI), successeur du ST(SI)², créée le 1^{er} septembre 2023 et rattachée conjointement aux directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale : 9 millions d'euros du titre 2 hors CAS pensions seront transférés à ce titre au programme 176 « Police nationale ». L'ANFSI verra ses effectifs augmenter de 157 ETPT.

Toujours dans le domaine des « nouvelles frontières de la délinquance » auxquelles la gendarmerie a l'ambition d'adapter son action, le **commandement pour l'environnement et la**

santé (CESAN) a été créé au 1^{er} juillet 2023 et doté de 40 ETP. Il sera notamment chargé de la traque des pyromanes.

Enfin, ce budget soutient le déploiement de la **réserve opérationnelle**, dont les crédits sont en augmentation de **28,9 millions d'euros** en 2024 : 20,3 millions d'euros au titre des JO 2024 et 8,59 millions d'euros au titre de la montée en puissance. À cette date, Environ **35 000 réservistes** ont été mobilisés en 2023 ; à un rythme de 4 500 nouveaux réservistes par an, l'objectif de **50 000** fixé par la Lopmi à l'horizon 2027 devrait être tenu.

Autre point positif, le nombre moyen de jours d'activité par réserviste est passé de **19 à 23 jours** entre 2021 et 2022 et, au 30 septembre 2023, il est déjà de 22 jours – un minimum de 20 jours étant considéré comme nécessaire au maintien de la motivation et de l'engagement des réservistes. La montée en puissance de la réserve opérationnelle sert l'objectif de **doublément de la présence des forces de l'ordre sur la voie publique** fixé par la Lopmi. Il reste néanmoins à préciser dans quelles conditions la réserve sera employée, notamment dans le cadre des Jeux olympiques.

Les conditions d'emploi de la gendarmerie aux Jeux olympiques

Environ **12 000 à 14 000 gendarmes** seront mobilisés en région parisienne à l'occasion des Jeux olympiques, prévus du 26 juillet au 11 août. Cela représente une contribution considérable qui nécessite d'une part une limitation des départs en vacances à cette période pour les gendarmes d'Île-de-France, et d'autre part des renforts venus des territoires. Ce dernier point soulève des **inquiétudes importantes** au sein du personnel de la gendarmerie ; d'abord en matière d'**organisation familiale** pour ceux qui seront appelés à passer plusieurs semaines loin de leur domicile, ensuite parce que les brigades ainsi dégarnies devront faire face, surtout dans les zones touristiques, au **surcroît d'activité** traditionnel au cœur de l'été.

L'apport de la réserve de la gendarmerie sera donc **crucial**, en zone touristique comme dans le cadre des Jeux olympiques. Or ce dernier événement risque d'être peu attractif pour les réservistes résidant hors de la région parisienne, notamment en raison des fortes difficultés à prévoir pour le logement et le déplacement au cours de cette période.

De manière plus générale, les gendarmes font face, depuis plusieurs années, à une forme de « **sur-sollicitation** » liée à la multiplication des événements exceptionnels – violences urbaines, nouvelles formes de contestation, catastrophes naturelles, grandes manifestations – qui tendent à faire passer au second plan l'exercice des missions du quotidien. Au-delà de la capacité à faire face, ponctuellement, à ce type de sollicitation, et dans un contexte de difficulté croissante à recruter et à fidéliser, une réflexion s'impose sur la **hiérarchisation des priorités** et le **sens de la mission** du gendarme.

2. ... MAIS QUI, PERCUTÉ PAR L'INFLATION ET LES REVALORISATIONS, PORTE UN INVESTISSEMENT EN BERNE

Les rapporteurs auraient salué sans réserve ce budget qui semble respecter les orientations tracées par la Lopmi, n'était **l'effet d'éviction massif** de diverses mesures de revalorisation des agents de la fonction publique, et de l'inflation sur le « hors T2 », c'est-à-dire le **budget hors dépenses de personnel – investissement et fonctionnement** principalement.

A. LE POIDS DE L'INFLATION ET DES MESURES INDEMNITAIRES ET INDICIAIRES SUR UN BUDGET PAR NATURE TRÈS CONTRAINT...

Un très grand nombre de mesures indemnitaires et indiciaires ont été annoncées en 2023 afin de récompenser l'engagement des agents de l'État : revalorisation du point d'indice de 1,5 %, hausse de cinq points d'indice à chaque échelon, prime de pouvoir d'achat défiscalisée, relèvement des niveaux de rémunération les plus bas. S'y ajoutent notamment les revalorisations issues de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Au total, ces mesures pèsent pour **290 millions d'euros** sur les crédits du titre 2 du programme 152, auxquels s'ajoute le surcoût de

100 millions d'euros lié à l'inflation. Au total, ce sont donc près de **400 millions d'euros** qui viennent peser sur le budget global du programme.

C'est pourquoi le budget hors titre 2 de la gendarmerie est en réalité en **baisse de 69 millions d'euros** en crédits de paiement par rapport à la LFI pour 2023 – encore faudrait-il tenir compte d'un transfert entrant en construction de 60 millions d'euros correspondant à la rétrocession de crédits numériques depuis le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ».

Les crédits de la gendarmerie pâtissent ainsi des effets de la faible manœuvrabilité des dépenses propre à ce budget : les dépenses de personnel pèsent déjà pour **plus de 80 % du budget global**, et il faut tenir compte, pour le « hors T2 », du poids très important des loyers (811,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, 603,7 millions d'euros en crédits de paiement). La gendarmerie étant désormais un bon payeur en la matière, ce dont on ne peut que se réjouir, cette dépense est difficilement compressible.

B. ... SE TRADUIT D'ABORD PAR DES COUPES DANS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT POURTANT INDISPENSABLES...

La progression importante du titre 2 (hors CAS pensions) s'est donc traduite par une **quasi-stabilité des dépenses de fonctionnement** – moins de 10 millions d'euros d'augmentation des crédits de paiement – donc, en tenant compte de l'inflation, par une baisse en termes réels.

Dans le détail, les **dépenses de fonctionnement courant**, qui recouvrent notamment les fournitures de bureau, la téléphonie ou les frais de représentation, sont en **baisse** de près de 15 millions d'euros en crédits de paiement, soit **30 %**.

Plus préoccupant encore, le **budget de formation** est en **baisse de 35 %**, alors que les besoins en formation liés à l'important effort de recrutement, mais aussi à l'arrivée des blindés Centaure, seront nécessairement en augmentation.

Celui des **déplacements** diminue quant à lui de **plus de 17 millions d'euros** (26 %). C'est d'autant plus étonnant que dans le projet de loi de finances pour 2023, l'augmentation de 4,7 millions d'euros des crédits de ce poste était justifiée par « l'augmentation de l'activité opérationnelle consécutive au renforcement des effectifs, en lien avec le schéma d'emploi (+950 gendarmes) et la montée en puissance de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale »¹. Or comme indiqué dans la première partie de ce rapport, le renforcement des effectifs et la montée en puissance de la réserve opérationnelle se poursuivront tout aussi vigoureusement en 2024.

Citons encore la **baisse drastique** – 26 % en autorisations d'engagement et 22 % en crédits de paiement – de la **dotation d'équipement**, qui touchera particulièrement la dotation d'habillement, ainsi que la **baisse de 15 %** des dépenses de fonctionnement en **informatique**.

On constate donc un **décalage** préoccupant, voire une **incohérence** entre une **montée en puissance** réelle des effectifs et une **baisse** tout aussi tangible des **moyens** qui leur seront alloués pour exercer leurs missions.

C. ... MAIS SURTOUT DANS LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT, NOTAMMENT IMMOBILIER

1. Un investissement immobilier plus insuffisant encore qu'en 2023

Les crédits de ce programme consacrés à l'investissement sont globalement en **baisse** de 23 % en autorisations d'engagement et de 30 % en crédits de paiement. Cela se traduit par un **ralentissement** très marqué dans le renouvellement de la flotte de **véhicules légers**, mais surtout par une véritable **chute de l'investissement immobilier**.

¹ Projet annuel de performances du programme 152 (Gendarmerie nationale) pour 2023, page 59.

Les besoins immobiliers de la gendarmerie : une vue d'ensemble

En raison du casernement, élément essentiel de la condition du gendarme, l'immobilier est un enjeu essentiel pour la gendarmerie.

Or de manière assez étonnante, si la gendarmerie représente pas moins de 63 % du parc domanial du ministère de l'intérieur, elle ne reçoit que 17 % de son budget d'investissement immobilier.



Cela s'est traduit, au cours des dernières années, par un décalage marqué entre les besoins d'investissement du parc immobilier et la réponse budgétaire.

Ces besoins sont estimés à **300 millions d'euros par an** pour le parc domanial de la gendarmerie (soit environ 40 % du total des logements au 1^{er} juillet 2023) :

- 200 millions pour les opérations de renouvellement/reconstruction/réhabilitation lourde, soit 40 €/m²/an ;
- 100 millions pour les opérations de maintenance spécialisée, soit 20€/m²/an.

Encore ce total ne tient-il pas compte de la dégradation préalable du parc, liée à l'insuffisance des investissements passés, ni des nouvelles normes, en particulier en matière d'isolation.

Au total, ce sont donc **60 euros par mètre carré et par an** qui sont nécessaires pour le bon entretien du parc domanial. Or depuis dix ans, la gendarmerie y a consacré **18 euros** par an en moyenne, soit **moins du tiers**.

Ce défaut d'investissement s'est traduit par un **recours croissant au locatif**, avec des loyers qui pèsent de plus en plus lourd dans le budget (574 millions d'euros en 2023, 603,7 millions prévus en 2024) et un **rétrécissement du parc domanial**, également lié au mouvement de fermetures de brigades entre 2009 et 2016. Le domanial est pourtant la **forme de gestion la plus vertueuse** en raison de son coût de gestion **quatre fois inférieur** à celui du locatif, et de l'enjeu **régalien** que constitue le logement des gendarmes.

Le recours, depuis 2007, aux **marchés de partenariat** pour les opérations immobilières d'envergure constitue une forme de troisième voie. Cette formule, nouvelle forme du partenariat public-privé, a l'avantage notable d'inclure d'emblée l'entretien et la maintenance dans le contrat, et de présenter un surcoût assez modeste par rapport au marché de travaux classique. De plus, elle est, d'un point de vue budgétaire, plus lissée : il n'est pas nécessaire, comme pour le marché de travaux, d'engager l'ensemble des crédits de paiement à la livraison. Mais elle ne peut pas être utilisée pour la construction des casernes ordinaires qui, de ce fait, constituent le principal point de vulnérabilité du parc.

Alors que les rapporteurs s'étaient déjà inquiétés, l'année dernière, d'un budget d'investissement (142,6 millions d'euros en AE et 126,7 millions en CP) déjà fort insuffisant au regard besoins estimés (voir encadré), ce budget est encore en baisse cette année, avec **62 millions d'euros** en AE et **108,8 millions** en CP. Il financera essentiellement des restes à payer de marchés de partenariat lancés en 2023, les travaux imprévisibles et urgents, la maintenance et, pour 2 millions d'euros, le lancement d'études pour de nouveaux marchés de partenariat :

- installations du GIGN et du GBGM à Satory,
- école d'officiers et quartier Lemaître à Melun,
- école de Dijon.

En d'autres termes, c'est une **quasi-année blanche** pour l'immobilier, alors que le parc domanial est vieillissant (50 ans en moyenne pour les logements, 57 ans pour les locaux de service et techniques).

2024 est une quasi-année blanche pour l'immobilier, alors que le parc domanial est vieillissant

Le sujet est d'autant plus important que les 239 nouvelles brigades, en particulier les brigades fixes, auront besoin de locaux, ce qui implique la capacité des collectivités d'accueil de mener à bien des projets de construction. Lors de son audition par l'Assemblée nationale, le directeur général de la gendarmerie nationale s'est montré optimiste sur ce point. Il semble qu'un relèvement de 15 % du plafond des loyers ait été obtenu auprès des services du ministère de l'économie et des finances, afin d'apaiser les tensions avec les promoteurs. Mais l'évolution des subventions d'investissement accordées aux collectivités territoriales qui financent de telles opérations (3,6 M€ en AE et 8,2 M€ en CP contre 10 M€ en AE et 6,8 M€ en CP dans le PLF pour 2023), ainsi que certains retours du terrain ne suggèrent pas de « décollage » sur ce plan.

2. Le fort ralentissement de l'investissement en moyens mobiles

En matière de moyens mobiles, 2024 sera l'année de l'arrivée des **58 derniers blindés Centaure**, sur un total de 90 commandés à la société Soframe fin 2021. Le reste à payer du programme représente 21,7 millions d'euros dans le PLF pour 2024. Appelés à remplacer les anciens VBRG (véhicules blindés à roue de la gendarmerie), ces engins équipés de lance-grenades lacrymogènes télé-opérés et d'un système de détection des départs de coups de feu seront une aide précieuse pour les escadrons de gendarmerie mobile face aux violences urbaines ; mais ils peuvent également adaptés à la haute intensité. Le budget dédié aux moyens mobiles permettra, en sus, la commande de **99 véhicules de maintien de l'ordre** (VMO).

En revanche, le fort ralentissement de l'effort sur les véhicules légers entamé en 2023, après trois années fastes, se confirme en 2024 : avec un budget de 49,1 millions d'euros en CP, contre 93,3 millions d'euros l'an dernier, seuls 500 véhicules pourront être acquis, alors que le rajeunissement de la flotte en réclamerait 3 700¹. Déjà le budget prévu pour 2023 ne permettait d'acquérir que 2 000 véhicules, soit le total le plus bas depuis 2024, ce qui ne suffit qu'à maintenir le kilométrage moyen.

¹ Cette estimation est établie de la manière suivante : le parc compte environ 30 000 véhicules qu'il faudrait, idéalement, renouveler tous les huit ans. Chaque année, un huitième du parc, soit un peu plus de 3 700 véhicules, devrait être renouvelé.

	Véhicules réformés	Véhicules acquis
2010	2149	2264
2011	1967	1273
2012	1906	865
2013	1309	1333
2014	841	1444
2015	1905	2099
2016	2178	3302
2017	2788	2829
2018	3102	2782
2019	2609	2541
2020	2596	3453
2021	3163	3716
2022	3366	3736
2023 (au 31/08)	1143	1061

La trajectoire prévue par le rapport annexé de Lopmi, un renouvellement annuel d'environ **10 %** jusqu'en 2027, n'est pas respectée.

L'investissement est la principale variable d'ajustement de ce budget

Sur le plan des moyens aériens, il convient de relever un **retard de 13 mois** dans la livraison des **hélicoptères H160** commandés à Airbus Helicopters, lié au développement des équipements de missions spécifiques aux opérations de sécurité publique. Par conséquent, **les appareils ne seront livrés qu'au premier trimestre 2025**. Pour les Jeux olympiques, la gendarmerie utilisera les EC135 et EC145 existants.

Au total, le fonctionnement et surtout l'investissement semblent donc avoir été les principales variables d'ajustement de ce budget. C'est d'autant plus regrettable que les données sont connues et le constat partagé. Dans une note thématique publiée en juillet 2023¹, la Cour des comptes notait ainsi : « Dans l'hypothèse où la trajectoire des crédits de personnel de la LOPMI ne serait pas suffisante pour financer toutes les promesses de recrutements et de revalorisations, le risque est élevé que le ministère de l'intérieur couvre les dépenses de personnel par des prélèvements sur les crédits en matière d'investissement et de fonctionnement. » Les craintes se sont malheureusement confirmées.

¹ « Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer », Contribution à la revue des dépenses publiques.



Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la défense
et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Philippe PAUL
Rapporteur
Sénateur du Finistère
(LR)



Jérôme DARRAS
Rapporteur
Sénateur
du Pas-de-Calais
(SER)