



N° 256

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2013** (n° 235)

TOME VIII

SÉCURITÉ

GENDARMERIE NATIONALE

PAR M. DANIEL BOISSERIE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE TRÈS POSITIF</b> .....	7
I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE » .....	7
A. Les crédits hors titre 2 (autres que les rémunérations des personnels) .....	8
B. La politique des ressources humaines .....	10
II. RÉPONDRE À DE FORTES SOLLICITATIONS .....	15
A. Des gendarmes particulièrement mobilisés.....	15
B. Adapter l'entraînement et la formation .....	16
C. Concentrer les moyens : les zones de sécurité prioritaire .....	17
D. Les opérations intérieures et extérieures.....	18
1. <i>Les opérations intérieures (OPINT)</i> .....	18
2. <i>Les opérations extérieures (OPEX)</i> .....	20
III. FONCTIONNEMENT ET ÉQUIPEMENT .....	25
A. Le quotidien toujours sous tension.....	25
1. <i>La dotation de fonctionnement des unités élémentaires</i> .....	25
2. <i>La problématique des carburants</i> .....	25
B. Les équipements.....	26
C. La poursuite de la modernisation .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE RÉORGANISATION DU CASERNEMENT DES GENDARMES</b> .....	31
I. UN CASERNEMENT PARFOIS VÉTUSTE .....	31
A. Présentation d'un parc important mais en partie dégradé .....	31
B. La gendarmerie locataire .....	32
1. <i>Le versement de loyers</i> .....	32
2. <i>Les financements innovants</i> .....	32

II. DES EFFORTS RÉELS MAIS DES RESSOURCES INSUFFISANTES POUR PRÉPARER L'AVENIR.....	35
A. Les projets en cours .....	35
B. Les efforts entrepris sur le fonctionnement.....	36
C. Une année 2013 qui s'annonce difficile .....	38
III. POUR UNE ACTION EN PROFONDEUR.....	41
A. Passer le parc en revue.....	41
B. Mobiliser les produits de cessions .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
I. AUDITION DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE .....	43
II. EXAMEN DES CRÉDITS.....	57
ANNEXES.....	59
ANNEXE 1 : Liste des personnes auditionnées par le Rapporteur .....	59
ANNEXE 2 : Planisphère de déploiement en opex des gendarmes .....	60
ANNEXE 3 : Les équipements du gendarme.....	61
ANNEXE 4 : Les équipements de protection balistique .....	63
ANNEXE 5 : Les moyens de force intermédiaire .....	64
ANNEXE 6 : Externalisation de la gestion immobilière .....	66
ANNEXE 7 : Situation du parc immobilier de la gendarmerie au 1 <sup>er</sup> juillet 2012...	68

## INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2013 devrait être accueilli avec soulagement par les gendarmes. Après plusieurs années marquées par une baisse continue des effectifs et des moyens de fonctionnement, le Gouvernement a envoyé un signal de redressement, particulièrement attendu.

Il faut dire que la gendarmerie assure des missions aussi indispensables que variées : sécurité quotidienne sur l'essentiel du territoire national, renseignement, lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, en encore missions de formation sur des théâtres extérieurs difficiles. Il s'agit certainement du service public le plus ancien en France, qui a toujours su s'adapter, se moderniser et conserver la confiance des responsables politiques. Ceux-ci peuvent compter sur le dévouement exemplaire de ces personnels. Ils sont bien souvent la dernière présence de l'État sur les territoires isolés, les jours fériés ou encore lors des catastrophes naturelles. Cette présence au cœur des territoires en fait également un corps de médiation sociale, assurant un travail plus riche que ce qui est prévu par la lettre de ses missions : il faut être capable de répondre aux drames de la route et de la vie, d'intervenir dans des disputes de famille, de porter secours aux plus fragiles, d'orienter les personnes vers les autres services publics.

Cet investissement complet des gendarmes au service de la population repose fondamentalement sur leur statut militaire, statut auquel la commission de la défense réaffirme régulièrement son attachement tout particulier. Ce statut permet au ministre de disposer d'une force disponible à toute heure, particulièrement disciplinée, y compris pour mettre en œuvre des réductions d'effectifs ou de moyens. Il est également au cœur de l'engagement de personnels qui ne peuvent ni ne veulent manifester et dont la motivation doit être entretenue : cela suppose un traitement équitable par rapport aux autres forces de police (nationales et municipales), des moyens suffisants pour le fonctionnement courant, ainsi que la salubrité de leur casernement.

Car la question immobilière est devenue particulièrement préoccupante. Militaires, les gendarmes doivent être logés en caserne. Or, force est de constater que l'état des logements qui leur sont proposés varie beaucoup, nombre d'entre eux étant insalubres faute d'investissements suffisants depuis plusieurs années. Il s'agit aujourd'hui d'une difficulté majeure. Le Gouvernement en est conscient et entend y répondre. Dans cette perspective, à l'issue de l'examen traditionnel des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale », le Rapporteur a souhaité proposer un développement particulier sur cette question, afin d'ouvrir quelques pistes de réflexion.

*Le Rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 10 octobre 2012, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).*

*À cette date, 72 réponses étaient parvenues, soit un taux de 100 %.*



## **PREMIÈRE PARTIE : UN PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE TRÈS POSITIF**

### **I. ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »**

En vertu de l'article L. 3211-3 du code de la défense, la gendarmerie a pour missions d'assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication, de participer aux missions de police judiciaire, de contribuer à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques et enfin de participer à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la nation.

Cette définition recoupe en partie la structuration en actions du programme 152 :

— Action 1 : « Ordre et sécurité publics » qui rassemble les activités concourant au maintien de la sécurité publique, à la protection des personnes et des biens, à l'exercice de la mission de renseignement et d'information des autorités publiques et à la maîtrise des troubles à l'ordre public ;

— Action 2 : « Sécurité routière », qui inclut également le contrôle des flux de circulation ;

— Action 3 : « Police judiciaire et concours à la justice » : elle rassemble toutes les actions menées au profit de la justice ;

— Action 4 : « Commandement, ressources humaines et logistiques » : il s'agit des moyens de support concourant à la mise en œuvre des autres actions ;

— Action 5 : « Exercice des missions militaires », qui inclut les missions menées sur des théâtres extérieurs, essentiellement de formation ou de prévôté.

En 2013 les crédits de paiement (CP) du programme 152 devraient demeurer globalement stables, tandis que les autorisations d'engagement (AE) connaîtront une légère diminution, essentiellement liée à la baisse des crédits d'investissement immobilier. Le tableau ci-après en décrit l'évolution par action.

**PRÉSENTATION DU PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012
<b>Action 1 – Ordre et sécurité publics</b>	3 075	3 219	3 074	3 220
<b>Action 2 – Sécurité routière</b>	785	817	785	817
<b>Action 3 – Missions de police judiciaire et concours à la justice</b>	1 682	1 763	1 681	1 762
<b>Action 4 – Commandement, ressources humaines et logistiques</b>	2 181	1 858	2 141	1 948
<b>Action 5 – Exercice des missions militaires</b>	164	193	163	193
<b>Total</b>	<b>7 887</b>	<b>7 850</b>	<b>7 844</b>	<b>7 940</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013.

L'apparente stabilité des crédits de la gendarmerie masque un effort réel consenti en faveur de toutes les missions de service public ainsi que du recrutement. Le seul réel point de préoccupation porte sur l'affaiblissement des crédits d'investissement immobiliers (éléments détaillés ci-après).

**A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 (AUTRES QUE LES REMUNÉRATIONS DES PERSONNELS)**

Les dotations de la gendarmerie sont reconduites en « zéro valeur ». Les crédits de fonctionnement courant s'élèvent à 946,2 millions d'euros en 2013, en AE et en CP, dont 21 millions d'euros issus du compte d'affectation spéciale (CAS) « Fréquences ». Ils restent donc relativement stables par rapport à 2012.

**CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (HORS TITRE 2)**

(en millions d'euros)

2012		2013		Variation 2011-2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
946,4	946,4	946,2	946,2	- 0,02 %	- 0,02 %

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Certaines dotations de titre 3 en fonctionnement courant évoluent à la hausse. Il s'agit des postes :

— les plus sensibles à l'effet prix et à l'inflation (loyers, carburant pour 570 millions de km parcourus, fluides et énergie) ;

— liés à l'entretien des moyens (réparation des véhicules, gestion du parc immobilier et entretien matériel).



Ces évolutions à la hausse devront être compensées par des réductions sensibles sur d'autres postes de dépenses.

**Pour ce qui est de l'investissement, alors que les capacités de paiement de la gendarmerie étaient de près de 570 millions d'euros de CP en 2007, elles se sont établies à 250 millions d'euros en 2012 et connaîtront une légère progression en 2013 en crédits de paiement avec près de 254 millions inscrits. La détérioration est en revanche marquée s'agissant des autorisations d'engagement, ceux-ci passant de près de 289 millions d'euros à environ 165 millions d'euros sur la même période.**

Les crédits d'investissement sont dispersés sur plusieurs titres : titre 3 hors fonctionnement courant, titre 5 et titre 6. Ils sont agrégés à titre indicatif dans le tableau ci-après.

### CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

2012		2013		Variation 2011-2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
288,9	249,4	164,6	253,9	- 43 %	+ 1,8 %

Source : projet annuel de performances pour 2013.

**Ces dotations seront complétées par 8,9 millions d'euros d'AE et de CP issus du CAS « Fréquences »** pour la conduite des investissements dans le domaine des systèmes d'information et de communication de la gendarmerie. **Sur le périmètre du titre 3** hors fonctionnement courant (y compris le CAS « Fréquences »), on relève une croissance positive des AE, telle que décrite dans le tableau suivant.

### CRÉDITS D'INVESTISSEMENT (TITRE 3)

(en millions d'euros)

2012		2013		Variation 2011-2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
101	106,1	125,5	114,9	+ 24,25	+ 8,29

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Cette enveloppe de 125,5 millions d'euros d'AE dont 8,9 millions d'euros au titre du CAS « Fréquences » permettra d'assurer le renouvellement des tenues des personnels dans les unités (carnet d'habillement, pour 15 millions d'euros), d'équiper les élèves en école et les réservistes (20 millions d'euros) ; de renouveler les munitions (8 millions d'euros) ; de poursuivre l'acquisition de matériel dans le domaine des systèmes d'information et de communication (23,9 millions d'euros) ; d'assurer le maintien en condition opérationnelle des réseaux et systèmes informatiques (20 millions d'euros) ; de régler les loyers des opérations immobilières lancées sous la forme d'AOT<sup>(1)</sup> (14,6 millions d'euros) à Caen, Châteauroux, Laval, Lyon et Mulhouse, et d'assurer pour 23,9 millions

(1) Autorisation d'occupation temporaire.

d'euros l'entretien, le maintien en condition opérationnelle et les 20 500 heures de potentiel de vol des 56 hélicoptères de la gendarmerie.

En revanche, elle devra différer certaines acquisitions de matériels, de mobilier, ainsi que d'habillement pour les spécialistes.

**Sur le périmètre du titre 5**, les dotations sont en forte baisse pour les AE (- 72 %) et en légère augmentation pour les CP (+ 3,8 %), des dotations qui portent notamment sur l'immobilier.

#### CRÉDITS D'INVESTISSEMENT (TITRE 5)

(en millions d'euros)

2012		2013		Variation 2011-2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
172,6	131,4	48,1	136,5	- 72 %	+ 3,8 %

Source : projet annuel de performances.

Ces crédits sont ordinairement consacrés aux gros équipements, aux moyens mobiles (véhicules, hélicoptères, motocyclettes, moyens nautiques...), aux systèmes d'information et de communication (SIC) et aux opérations immobilières domaniales. En 2013, ces dotations permettront de répondre à la priorité gouvernementale d'achat de 40 millions d'euros de véhicules et de poursuivre l'évolution des applications métiers dans le domaine des SIC pour deux millions d'euros.

En revanche, dans le domaine immobilier, ces dotations ne permettent pas de faire face aux besoins lourds, tant en matière de construction (besoin de 200 millions d'euros) que de grues d'entretien (besoin de 100 millions d'euros). En 2013, la gendarmerie ne pourra pas réaliser d'investissement majeur dans le domaine immobilier.

En particulier, les **crédits de titre 6** ne permettront pas d'accorder de nouvelles subventions aux collectivités territoriales dans le cadre des constructions de casernes locatives sous le régime du décret de 1993. En matière de financement innovant, aucune autre opération de ce type n'interviendra au cours de la prochaine période budgétaire triennale.

**Au total, les dotations du projet de loi de finances permettront à la gendarmerie de bien fonctionner, à condition d'obtenir dès le début de la gestion la levée de la totalité des crédits mis en réserve.**

#### B. LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

Dans ces conditions, le plafond d'emplois 2013 sera de 97 093 équivalents temps plein travaillés (ETPT), un nombre proche de celui de 2002 et nettement inférieur aux effectifs atteints en 2007 (102 000).

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs de la gendarmerie sur la période 2002-2015.

## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE

*(en ETPT et ETPE)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2002 2007	Évolution 2007 2012	Évolution 2013 2015
<b>Plafond d'emploi ETPT</b>	98 085	99 319	100 488	100 868	100 691	102 101	101 134	99 509	98 155	97 068	95 858	97 093	97 257	97 479	4 016	-6 243	+ 386
<b>Effectifs en gestion ETPE (le 31/12 de chaque année)</b>	96 795	99 794	99 764	100 225	100 540	101 336	100 389	97 416	96 107	96 076	94 448	95 683	/	/	4 541	-6 888	/

*Source : Direction générale de la gendarmerie nationale.*

Les effectifs ont subi des variations malheureuses au cours des dernières années. Ils ont d'abord connu une hausse marquée sur la période de la loi du 29 août 2002 LOPSI <sup>(1)</sup> (2002-2007), à savoir de 4 016 ETP. L'avènement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a ensuite conduit le Gouvernement à faire machine arrière sur la période 2007-2012, annulant les gains de la période précédente et poussant au-delà l'effort. Sur ces cinq ans, ce sont 6 243 ETP qui ont ainsi été supprimés. **Le bilan sur la période 2002-2012 est donc d'une diminution des effectifs de 2 157 ETP.**

**Cette situation est difficilement comprise par les personnels qui ont pu nourrir le sentiment d'un pilotage imparfait.** De telles variations compliquent la gestion de carrière au sein de la gendarmerie et brouillent l'effet positif de certaines mesures. Il en va ainsi du plan d'adaptation des grades aux responsabilités (PAGRE) qui, initié en 2005, s'achève cette année. Il a pourtant permis la transformation de près de 3 700 postes <sup>(2)</sup> de sous-officiers en officiers ainsi que le repyramidage du corps des sous-officiers. Le bilan est positif, pour un coût maîtrisé d'environ 20 millions d'euros par an.

Le travail de transformation de postes engagé depuis plusieurs années pour recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier se poursuivra en 2013, année au cours de laquelle la gendarmerie comptera 4 528 militaires des corps de soutien et 3 291 civils. Cette évolution est appelée à se poursuivre et ces deux corps représenteront en 2017 près de 10 000 emplois cumulés.

**Pour compléter ce point de situation sur les ressources humaines en 2012, il semble également utile d'évoquer la question des équilibres entre police et gendarmerie, un sujet parfois sensible.** Si le Rapporteur n'a pu relever d'expression de mécontentement du côté des personnels et de la hiérarchie, nombre d'observateurs se sont inquiétés des exigences *a priori* plus fortes dont la gendarmerie semble avoir été l'objet depuis son rattachement au ministère de l'intérieur, cette réforme conduisant naturellement à une comparaison directe avec la police nationale.

Le Rapporteur considère qu'il faut rééquilibrer les effets de certaines décisions intervenues au cours de la période 2007-2012. En particulier, la RGPP semble avoir davantage touché les gendarmes en proportion. D'après les éléments qui lui ont été communiqués, et à titre d'illustration, les effectifs de la police nationale ont diminué de 3 349 ETPT sur la période 2007-2011, soit 2,3 % de l'effectif, tandis que ceux de la gendarmerie perdaient 5 173 ETPT, soit 5,2 % des emplois.

**C'est donc avec satisfaction que le Rapporteur a pris connaissance des mesures décidées par le Gouvernement pour l'année 2013.** La gendarmerie ne perdra pas les 1 034 ETPT prévus dans la dernière annuité de la RGPP. Sur un plan comptable, elle verra ses effectifs retrouver 1 045 ETPT correspondant à la réintégration dans le plafond d'emploi de personnels jusque-là hors programme (Banque de France, EDF). **Surtout, la courbe décroissante va être inversée par la création nette de 193 ETPT.**

**Il faut ajouter à ces effectifs les 24 000 réservistes opérationnels.** Ceux-ci jouent un rôle majeur pour la sécurité quotidienne des Français. Ils permettent notamment de faire face à des pics d'activité imprévus ou à certains événements majeurs, tels que le Tour de France. En visite à Perpignan, le Rapporteur a constaté leur grande utilité en période d'afflux touristique. S'il a noté la grande satisfaction du groupement des Pyrénées-Orientales de

---

(1) Loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure.

(2) Pour une prévision initiale de 5 000.

pouvoir compter sur un vivier de réservistes de qualité, il a également relevé la difficulté de les fidéliser du fait de la variation régulière des crédits de la réserve en cours d'exercice, ces ressources demeurant encore une variable d'ajustement.

À terme, il faudra résoudre une difficulté majeure et récurrente tenant à **l'impossibilité de recruter l'ensemble du plafond d'emplois** pour des raisons budgétaires. Ainsi, au 31 décembre 2012, l'écart entre les effectifs réalisés et le plafond d'emplois sera de 1 410, une situation qui devrait se maintenir pour l'exercice à venir.

**Pourtant, la gendarmerie ne rencontre pas de difficulté de recrutement. Les taux de sélection sont satisfaisants.** L'année dernière, elle a ainsi constaté 23 745 candidatures pour 7 374 places de gendarme adjoint volontaire proposées, soit un taux de 3,22 candidats pour une place, bien supérieur à ceux observés dans les autres forces armées. En 2012, le taux de sélection pour le premier concours de sous-officier de gendarmerie était de 5,5 candidats pour une place (17 640 candidats pour 3 200 postes ouverts). Enfin, en ce qui concerne le concours universitaire d'officier de gendarmerie, 15,3 candidatures ont été constatées en moyenne pour une place ouverte.

À terme, la France devra dégager des moyens pour maintenir un haut niveau de service public, en maintenant le recrutement à bon niveau, tout en assumant une charge des pensions croissantes. Celle-ci connaîtra pour les gendarmes une évolution similaire à celle du reste de la fonction publique. Le tableau ci-après illustre l'évolution des dotations pour l'ensemble du programme 152.

#### CRÉDITS DE PERSONNEL (TITRE 2) DU PROGRAMME 152

(en milliards d'euros)

	2012		2013		Variation 2012-2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Hors Cas pension</b>	3,67	3,67	3,68	3,68	0,4 %	0,4 %
<b>Cas Pension</b>	2,98	2,98	3,08	3,08	3,22 %	3,22 %
<b>TOTAL T2</b>	6,65	6,66	6,76	6,76	1,66 %	1,66 %

Source : ministère de l'intérieur.

Au final, les dotations totales en personnels sont en hausse de 1,6 % (+ 104,7 millions d'euros). Cette hausse est trompeuse puisque **les seuls crédits hors CAS « Pension » servant à payer les personnels sont quasiment stables et n'augmentent que de 0,4 %** (+ 14,7 millions d'euros). La majeure partie de cette augmentation des dotations est ainsi liée à une forte augmentation du CAS « Pensions » + 3,22 % (+ 96 millions d'euros) et dont les taux de contribution sont fixés par la direction du budget du ministère de l'économie et des finances. Le taux de contribution au CAS « Pensions » pour l'employeur est de l'ordre de 126,07 %, un taux particulièrement élevé pour la gendarmerie, alors qu'il est de 74,8 % pour la police nationale.



## II. RÉPONDRE À DE FORTES SOLLICITATIONS

### A. DES GENDARMES PARTICULIÈREMENT MOBILISÉS

Les gendarmes assurent la sécurité d'un Français sur deux et couvrent 95 % du territoire national. Entre 2005 et 2012 l'augmentation de la population en zone gendarmerie (métropole) a été de 9,9 %, soit plus de 2,8 millions d'habitants supplémentaires. Au moment même où la RGPP diminuait les effectifs (*cf. supra*), la croissance démographique aurait induit un besoin de 2 800 gendarmes supplémentaires, en se fondant sur un ratio théorique de 1 pour 1 000.

Les gendarmes sont confrontés à des missions de plus en plus dures au point d'y être blessés, voire d'y laisser la vie. En 2012, la gendarmerie a été marquée par les homicides de deux jeunes gradées de la brigade territoriale de Pierrefeu du Var qui ont perdu la vie alors qu'elles intervenaient dans la nuit du 17 au 18 juin à Collobrières dans le cadre d'une affaire de vol et de voisinage.

#### NOMBRE DE GENDARMES DÉCÉDÉS OU BLESSÉS EN SERVICE

	Personnels décédés en service		Personnels blessés en service	
	2011	1 <sup>er</sup> semestre 2012	2011	1 <sup>er</sup> semestre 2012
Suite à des agressions	0	2	1 439	700
Suite à des circonstances accidentelles	15	3	775	498
– dont accidents de la circulation routière	4	2	326	161
– dont autres accidents	11	1	449	337
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>2 214</b>	<b>1 198</b>

Source : ministère de l'intérieur.

D'après les données fournies par la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), en 2011, l'activité de la gendarmerie s'est traduite par la mise en cause de plus de 375 000 personnes, dont 91 000 placées en garde à vue, hors délits routiers. Conformément aux objectifs fixés dans le cadre de la réforme de la garde à vue, leur nombre a baissé de 14 %. La gendarmerie a par ailleurs assuré la réponse de nuit à 9,2 millions d'appels, qui ont entraîné 1,5 million d'interventions.

En ce qui concerne la lutte contre la délinquance, **elle constate plus d'un million de crimes et délits par an, dont près de 630 000 atteintes aux biens. Cette donnée inclut 135 000 cambriolages de tous types.** Il s'agit d'un phénomène en forte recrudescence sur lequel la gendarmerie concentre des moyens particulièrement importants.

**Aux formes traditionnelles de la délinquance itinérante se sont ajoutés des groupes criminels mobiles en provenance des pays d'Europe de l'Est.** S'enrichissant en recourant massivement au vol de biens, aux cambriolages et aux escroqueries, ces groupes agissent, parfois de façon violente, sur de vastes territoires ; ces réseaux sont actifs à l'échelle européenne.

En zone gendarmerie nationale (ZGN), les cambriolages ont fortement augmenté en

2011 (+ 6,12 %), la tendance se confirmant début 2012 (+ 5,6 % sur les neuf premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2011). La gendarmerie s'est organisée pour y faire face. En liaison avec la police nationale, des cellules anticambriolages ont été créées au niveau départemental (échanges de renseignement judiciaire et recherche de synergie opérationnelle sur les équipes de malfaiteurs actifs en zone de police nationale).

En interne, la gendarmerie a mis en place des groupes d'enquêtes et de lutte anticambriolage au niveau des compagnies. Sur le terrain, elle a multiplié les actions de proximité. Tout cambriolage fait l'objet d'une recherche de prélèvements ADN et d'empreintes digitales. On peut relever également : la généralisation de l'opération tranquillité vacances, un travail de visibilité dans les territoires, la mobilisation des réservistes, le contrôle renforcé des flux, l'instauration de référents sûreté, chargés de la prévention technique de la malveillance ou encore la structuration de formes de participations citoyennes.

**La gendarmerie dispose notamment d'un Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI).** Il prend en compte la dimension transnationale en intégrant un officier de liaison roumain et bientôt un Géorgien. Il propose des stratégies destinées à endiguer certains phénomènes (plan d'action national de lutte contre les vols avec violences à domicile d'avril 2009, amendement du plan de lutte contre les vols de métaux de 2007). L'Office a assuré la direction ou la coordination de 32 cellules d'enquête et suivi l'activité de 60 groupes de travail ciblant des malfaiteurs itinérants. Son action a été à l'origine de l'interpellation de 357 malfaiteurs itinérants sur les 823 arrêtés par la gendarmerie. Il a en outre apporté 1 256 concours techniques aux unités de gendarmerie, aux services de police français et aux services de police judiciaire étrangers.

**Enfin, le Rapporteur tient à souligner le rôle primordial que les gendarmes jouent toujours en matière de renseignement et dans la lutte contre le terrorisme.** Il faut se réjouir à ce titre des dispositions de la loi du 3 août 2009 qui ont reconnu le rôle de la gendarmerie dans les missions de renseignement judiciaire et d'information générale. Elle participe à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste et est positionnée auprès des PME-PMI s'agissant des questions d'intelligence économique.

## B. ADAPTER L'ENTRAÎNEMENT ET LA FORMATION

**La formation et l'entraînement occupent une part importante de la vie du gendarme. Polyvalent, celui-ci bénéficie de formations variées tout au long de sa carrière.**

Les contraintes budgétaires ont entraîné la réduction de la durée de nombreux stages de formation continue, à l'exception des formations et modules directement liés à la sécurité des militaires (tir, intervention professionnelle). Le Rapporteur relève, concernant les officiers de gendarmerie, que :

— le stage des futurs commandants de compagnie a été réduit d'une semaine, passant de 5 à 4 semaines ;

— le stage des futurs commandants d'escadron départemental de sécurité routière a été réduit de 4 à 3 semaines.

Concernant les sous-officiers de gendarmerie, le stage national de formation à l'encadrement opérationnel (SNFEO), qui concerne les maréchaux des logis chefs inscrits au



tableau d'avancement et les adjudants, a été réduit de 4 à 3 semaines.

Enfin, s'agissant des sous-officiers du Corps de soutien, technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN), le stage du brevet de chef de service destiné aux adjudants pour concourir à l'avancement au grade d'adjudant-chef a été réduit de 5 à 4 semaines, tandis que le stage du brevet supérieur de spécialiste était réduit de 3 à 2 semaines.

Conscient de l'importance des questions de formation, le Rapporteur a souhaité visiter le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG).

#### **VISITE DU CENTRE NATIONAL D'ENTRAÎNEMENT DES FORCES DE GENDARMERIE (CNEFG)**

Créé à la suite des événements de mai 1968, le CNEFG est un centre de formation unique en Europe, s'étendant sur 140 hectares sur lesquels travaillent 210 personnels, dont 65 instructeurs. Il devrait accueillir près de 11 000 stagiaires cette année, soit sa capacité haute.

Les gendarmes y sont formés au rétablissement de l'ordre : tous les escadrons mobiles y effectuent un stage de remise à niveau tous les deux ans. Ils sont formés à la gestion de violences urbaines, à l'escorte de convois sensibles, à l'intervention en milieux dits « particuliers », tels que les prisons ou encore à l'engagement outre-mer.

Le Centre forme également tous les formateurs aux gestes techniques et tactiques de l'intervention professionnelle, y compris dans le maniement des pistolets à impulsion électronique, dont la généralisation représente un progrès notoire.

Certaines formations interviennent dans un cadre de coopération interministérielle, par exemple avec l'office national de la chasse et de la faune sauvage, l'administration pénitentiaire ou encore la SNCF.

Sa renommée conduit de nombreux stagiaires étrangers à venir y suivre une formation portant notamment sur la gestion « démocratique » des foules. Des programmes sont en cours ou prévus avec de nombreux pays, tels que la Jordanie ou l'Afghanistan.

Le Rapporteur considère que ces coopérations internationales ainsi qu'une ouverture du centre à des sociétés de sécurité privées ou des polices municipales pourraient générer des sources de revenus conséquentes. Celle-ci justifierait un accroissement des capacités du centre. Les sommes perçues pourraient, par exemple, être utilisées à la rénovation du casernement qui se trouve en partie dans un état préoccupant. Un plan de réaménagement a été prévu, mais a dû être ajourné, faute de crédits.

### **C. CONCENTRER LES MOYENS : LES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRE**

Pour faire face à une délinquance particulièrement ancrée dans certains territoires, le ministre a annoncé cet été la concentration de moyens de gendarmerie et de police dans un certain nombre de « zones de sécurité prioritaire » (ZSP).

15 ZSP ont déjà été créées, dont 4 en zone de gendarmerie :

- Gard (30) : Vauvert-Saint Gilles ;
- Hérault (34) : Lunel - Maugio ;
- Moselle (57) : Fameck - Uckange ;
- Oise (60) : Chambly - Méru.

En outre, deux zones « mixtes », contiguës avec la police nationale, ont été mises en place dans les Bouches-du-Rhône (13) : Gardanne – Bouc-Bel-Air et en Guyane Française (973) : Matoury - Rémire-Montjoly.

La mise en place des ZSP se traduit, au niveau local, par l’instauration de structures de coordination :

— la cellule de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure codirigée par le préfet et le procureur de la République, à laquelle participe le commandant de groupement de gendarmerie ;

— la cellule de coordination opérationnelle de partenariat, dont la composition est adaptée (commandant de compagnie pour la gendarmerie).

La mise en place des ZSP de gendarmerie a commencé en septembre. Les préfets doivent définir leurs périmètres, moyens et objectifs. Tous les moyens de la gendarmerie sont concernés, y compris ceux de police scientifique et technique ainsi que les réservistes. La démarche se veut partenariale et de proximité, impliquant les maires, les conseils généraux, ainsi que les représentants des services déconcentrés de l’État et les acteurs socioprofessionnels.

## D. LES OPÉRATIONS INTÉRIEURES ET EXTÉRIEURES

Force armée, la gendarmerie participe pleinement aux opérations intérieures (OPINT) et extérieures (OPEX) aux côtés des armées.

### 1. Les opérations intérieures (OPINT)

**Les opérations intérieures, par opposition aux opérations extérieures (OPEX), se définissent comme les opérations engageant les unités de force mobile de gendarmerie au-delà du niveau déterminé par un « dispositif Matignon »<sup>(1)</sup>.** Ces opérations se composent, d’une part, du renforcement permanent du dispositif Matignon décidé en 2009, et d’autre part, des renforts ponctuels liés aux événements, qu’ils soient planifiés ou imprévisibles. Le détail des surcoûts engendrés au titre de 2011 figure dans les tableaux suivants, leur total apparaissant dans le dernier tableau de la série. **Ces dépenses ne sont pas budgétées et sont financées en gestion.**

---

*(1) Initié en 1993, un dispositif dit « Matignon » est mis en place sur arbitrage du Premier ministre. Il représente la contribution jugée « normale » de la gendarmerie au renforcement des capacités de maintien de l’ordre et de sécurité publique dans les départements et collectivités d’outre-mer.*

**SURCOÛT GÉNÉRÉ PAR LES RENFORTS PERMANENTS AU-DELÀ DU DISPOSITIF MATIGNON**

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2			Effectif jour	Observations
	IJAT *	Alim.	Fonct.	Transpts		
<b>Guadeloupe</b>	0,4	0,3	0,1	0,2	1/35	
<b>Guyane</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0/14	
	1,1	0,8	1,2	0,2	5/93	Opération <i>Harpie</i>
<b>Mayotte</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0/7	
<b>Nouvelle Calédonie</b>	0,0	0,0	0,3	0,1	1/14	Renfort Wallis
<b>La Réunion</b>	0,3	0,3	0,1	0,2	1/22	
<b>St Martin</b>	0,5	0,3	0,2	0,3	2/36	
<b>Total</b>	2,6	1,9	2,1	1,2	10/211	
<b>Total global</b>	<b>2,6</b>	<b>5,2</b>				

\* IJAT : indemnité journalière d'absence temporaire.

Source : ministère de l'intérieur.

**SURCOÛT GÉNÉRÉ PAR LES ÉVÉNEMENTS PARTICULIERS**

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2			Effectif - durée	Observations	Période
	IJAT *	Alim.	Fonct.	Transpts			
<b>Guadeloupe</b>	0,2	0,3	0,1	0,5	31/649 – 11 J	Visite présidentielle	Janv. 2011
<b>Martinique</b>	0,1	0,1	0,5	0,1	17/360 – 10 J	Visite présidentielle	Janv. 2011
<b>Mayotte</b>	0,1	0,1	0,0	0,1	3/70 – 18 J	Visite MIOMCTI + Départementalisation	Mars 2011
<b>Mayotte</b>	1,2	0,9	0,5	0,8	16/199 – 96 J	MO – contre la vie chère	4 <sup>e</sup> trimestre 2011
<b>Nouvelle Calédonie</b>	0,9	0,5	1,7	1,7	23/492 – 31 J	Visite présidentielle et jeux du Pacifique	août/sept 2011
	0,1	0,1	0,3	0,8	17/360 - 7 J	Visite présidentielle	
	0,9	1,0	0,2	0,1	6 / 101 – 147 J	Événements Île de Maré	2 <sup>e</sup> semestre 2011
<b>Total</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>			
<b>Total global</b>	<b>3,5</b>	<b>10,4</b>					

IJAT : indemnité journalière d'absence temporaire

Source : ministère de l'intérieur.

Il s'agit d'opérations particulièrement importantes pour la sécurité des territoires outre-mer. Elles sont par ailleurs précieuses dans la carrière du gendarme mobile, qui évolue sur un spectre large de missions, y compris de haute intensité.

Il en va ainsi de l'opération de lutte contre l'orpaillage clandestin *Harpie* en Guyane. Soldats de l'armée de terre et gendarmes y agissent ensemble dans la forêt tropicale. Les conditions d'intervention sont particulièrement éprouvantes, sur un théâtre d'opération grand comme l'Autriche et où s'est développée une criminalité organisée très mobile, qui bascule d'un État à l'autre et recourt à des moyens de plus en plus durs alors que le prix de l'or a plus que doublé en cinq ans.

**Le 27 juin dernier, deux soldats de l'armée de terre ont été tués au cours d'une embuscade et trois gendarmes ont été blessés, dont deux grièvement.** Cet événement a

frappé l'opinion et montré la réalité des hypothèses d'engagement les plus dures auxquelles la gendarmerie doit faire face, et cela sur le territoire national. Le Rapporteur tient à saluer l'efficacité de l'engagement de toute la communauté militaire sur ce théâtre et se félicite de la réussite des opérations de poursuites menées contre les auteurs de ces assassinats.

## 2. Les opérations extérieures (OPEX)

En 1991, Pierre Joxe, alors ministre de la Défense, soulignait ainsi l'originalité de la gendarmerie : « *la gendarmerie permet d'envisager sans rupture le passage de la période normale à celle de crise, dans des situations où la police nationale ne serait pas en mesure de faire face seule à des formes inhabituelles de violence et où l'intervention des armées serait un moyen trop lourd pour résoudre des conflits qui ne mettent pas fondamentalement en cause l'existence de la nation ou la garantie de ses intérêts vitaux* ». Elle rend donc possible une transition entre l'intervention des forces de police et celle des armées, et offre au Gouvernement une souplesse d'emploi et une latitude d'action au cœur du continuum sécurité-défense.

**La gendarmerie, engagée principalement en Afghanistan et dans les Balkans, déployait au 30 juin 2012, 310 militaires en opérations extérieures, soit 85 officiers et 225 sous-officiers.** Ces effectifs sont déployés dans le cadre de missions militaires et de missions de police civile, sous l'égide de l'ONU, de l'OTAN, de l'Union européenne ou dans le cadre de mandats nationaux. Les tableaux ci-après décrivent l'ensemble des personnels déployés en OPEX en 2012.

### OPÉRATIONS SOUS COMMANDEMENT ONU

	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
FINUL (Liban)	1	5	6
MINUSTAH (Haïti)	2	8	10
MONUSCO (République Démocratique du Congo)	9	0	9
ONUCI (République de Côte d'Ivoire)	11	0	11
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

Source : ministère de l'intérieur.

### OPÉRATIONS SOUS ENGAGEMENT INTERNATIONAL HORS ONU

	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
OTAN KFOR (Kosovo)	2	9	11
OTAN FIAS / Pamir (Afghanistan)	39	112	151
U.E. EULEX (Kosovo)	14	43	57
U.E. EUPOL (Afghanistan)	3	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>164</b>	<b>222</b>

Source : ministère de l'intérieur.

OPÉRATIONS SOUS COMMANDEMENT NATIONAL

	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
<i>Epervier (Tchad)</i>	1	7	8
<i>Licorne (RCI)</i>	1	3	4
<i>Boali (République Centrafricaine)</i>	1	2	3
<i>Héraclès porte sud (Irak)</i>	1	36	37
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>48</b>	<b>52</b>
<b>TOTAL GLOBAL OPEX</b>	<b>85</b>	<b>225</b>	<b>310</b>

Source : ministère de l'intérieur.

**Sur les théâtres, la gendarmerie assure systématiquement une fonction prévôtale.** Organisés sous l'autorité du ministre de la défense, les prévôts exercent la police judiciaire militaire. La gendarmerie déploie à ce titre 12 officiers et 68 sous-officiers à travers le monde, se répartissant entre les forces françaises permanentes à l'étranger et celles en OPEX, avec par exemple sept gendarmes en Afghanistan ou quatre au Kosovo. **Elle a pour mission de garantir la liberté d'action et la sécurité des forces françaises en opération.** Son activité se répartit entre plusieurs branches : renseignement et protection, police judiciaire aux armées, police générale et d'appui, appui contentieux et activité d'état-civil. Le prévôt répond ainsi à trois chaînes hiérarchiques : l'une militaire opérationnelle, une autre organique, de la gendarmerie, et enfin une chaîne judiciaire. La fonction de contre-ingérence relève quant à elle de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

Au Kosovo, le Rapporteur a rencontré la brigade prévôtale, composée de trois militaires, tous officiers de police judiciaire. Il a constaté tout l'intérêt de leur mission aux côtés des forces. Sur ce théâtre, mais plus encore peut-être en Afrique ou en Haïti, ils veillent en particulier à **protéger nos soldats de poursuites abusives.**

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des coûts des engagements en OPEX de la gendarmerie depuis 2002.

**ÉVOLUTION DES COÛTS DES ENGAGEMENTS  
EN OPEX DE LA GENDARMERIE DEPUIS 2002**

*(en millions d'euros)*

	Masse salariale (titre 2)	Fonctionnement courant et transport (titre 3)	Alimentation (titre 3)	Investissement (titre 5)	TOTAL TOUS TITRES
<b>2003</b>	18,9	3,8	1,4	0,9	<b>25,0</b>
<b>2004</b>	23	3,6	1,5	0,5	<b>28,4</b>
<b>2005</b>	20	3,4	1,3	0,3	<b>25,2</b>
<b>2006</b>	19,7	2,9	1,5	0,1	<b>24,2</b>
<b>2007</b>	17,9	2,2	1,3	0,1	<b>21,4</b>
<b>2008</b>	16,2	2,2	1,2	0	<b>19,6</b>
<b>2009</b>	18,8	2,9	1,0	0,1	<b>22,8</b>
<b>2010</b>	21,5	7,5	1,6	8,1	<b>38,7</b>
<b>2011</b>	18,1	8,7	1,3	1,8	<b>29,9</b>
<b>2012*</b>	13,8	7,7	1,8	2,4	<b>25,7</b>

\* Chiffres prévisionnels en 2012.

Source : ministère de l'intérieur.

Les coûts devraient logiquement évoluer avec le niveau d'engagement. Il est prévu un retrait de l'essentiel de nos gendarmes actuellement déployés en Afghanistan au cours du premier semestre 2013. Ils se retireront sur un très bon bilan. De l'avis des observateurs, les forces de gendarmerie européennes ont su mener un travail de qualité, aux côtés des Afghans et sur le terrain bien plus efficace que celui mené dans le cadre EULEX afghan, le programme de formation de la police par des policiers européens. Le statut militaire s'est en effet révélé particulièrement adapté au niveau de danger sur le théâtre <sup>(1)</sup>.

**Le Rapporteur s'est rendu au Kosovo afin d'y étudier la situation de notre détachement. Il a constaté la qualité des éléments envoyés sur place.** À l'été, 68 gendarmes y étaient déployés. Parmi ceux-là, 57 le sont dans le cadre de la mission EULEX où ils participent, aux côtés d'autres contingents, à une mission de formation des forces de sécurité kosovares, dans le cadre d'un ambitieux plan de construction de l'État de droit, essentiellement financé par l'Union européenne (UE). Le niveau de violence sur le théâtre a largement diminué et la présence de nos gendarmes, hautement qualifiés et dotés d'équipements lourds, ne se justifie plus. Cet engagement est coûteux et, somme toute, malgré un travail de formation efficace, son utilité à terme peut être discutée tant la fiabilité des autorités kosovares demeure sujette à discussion 13 années après l'intervention de l'OTAN. **À la suite d'arbitrages interministériels, il a été décidé de maintenir la moitié du contingent en place au début 2012 pour parvenir au format actuel de 57 gendarmes, dont 43 sous-officiers, c'est-à-dire directement sur le terrain. Il s'agit d'une situation bancaire,** à plusieurs titres :

— le nombre de gendarmes chargés du soutien demeure à un socle incompressible de 16. Aussi, le ratio soutenant soutenu est passé d'environ 17 % à plus de 60 % ;

---

(1) Avis n° 123 présenté le 24 juin 2011 par M. Philippe Folliot au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi (n° 101), autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la République française et la République islamique d'Afghanistan.

— les gendarmes sont en nombre insuffisant pour opérer les quatre véhicules blindés en dotation ;

— lorsque ceux-ci effectuent une sortie, ils ne sont plus suffisamment nombreux pour accompagner à terre le véhicule. Cela pourrait poser de réels problèmes de sécurité, car nos gendarmes dépendent directement de contingents étrangers, aux méthodes différentes et en ne maîtrisant pas le français.

**Le Rapporteur considère donc que nos éléments déployés sous EULEX au Kosovo doivent être rapatriés en France. Leur mission est achevée et il fait peu de sens de maintenir à grands frais un détachement qui n'a plus les moyens d'agir en sécurité.**

La gendarmerie est un outil particulièrement utile pour nos interventions extérieures. L'identité militaire des gendarmes leur permet d'assurer un large spectre de missions en tant que force de police, dans des contextes sécuritaires parfois extrêmement dégradés. Cet outil est précieux et il faut l'utiliser à bon escient. Le Rapporteur considère que ces déploiements doivent être menés autant que nécessaire mais, dans le même temps, l'envoi de gendarmes et surtout leur maintien doivent se fonder sur leurs seules missions. À l'image du déploiement au Kosovo, leur engagement sur un théâtre ne doit pas être prolongé artificiellement à la seule fin de maintenir une présence française, quand bien même notre diplomatie n'aurait pas su la construire.





### III. FONCTIONNEMENT ET ÉQUIPEMENT

#### A. LE QUOTIDIEN TOUJOURS SOUS TENSION

Au-delà des éléments généraux décrits précédemment, il paraît utile de mettre en lumière deux points de tension récurrents et dont l'évolution au cours des dernières années s'est révélée préoccupante : la dotation de fonctionnement des unités élémentaires (DFUE) et les crédits liés aux carburants.

##### 1. La dotation de fonctionnement des unités élémentaires

La DFUE est la dotation financière annuelle des unités élémentaires. Son montant est calculé en fonction des effectifs. Elle vise en théorie à l'amélioration des conditions de travail des gendarmes et du cadre de vie. Elle concourt également à la qualité de l'accueil du public. Dans les faits, 42 % de la DFUE sert à l'entretien ménager, le reste étant essentiellement consacré à l'achat de fournitures de bureau, ce qui contredit parfaitement l'ambition ayant présidé à sa création.

Entre 2002 (13,5 millions d'euros) et 2012 (12,7 millions d'euros), le montant global de cette dotation a baissé de 6 %. Cette évolution est liée aux variations d'effectifs mais surtout à des mouvements budgétaires intervenus en lois de finances rectificatives ou encore au gel de la mise en réserve.

En particulier, les décisions intervenues à la suite de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 se sont fait durement ressentir. Elles ont conduit à une annulation de crédits de fonctionnement de 13,5 millions d'euros qui a impacté la DFUE à hauteur de 0,5 million d'euros, soit une baisse de 3,8 % des dotations initiales des unités. Parallèlement, le coût de l'entretien ménager, externalisé, n'a cessé de croître, alors même que le retour des unités sur la qualité de la prestation n'est pas toujours excellent.

**Il conviendrait de stabiliser la DFUE hors entretien ménager, car ces dépenses ne sont pas décidées par le commandant d'unité.** Au-delà, la DGGN doit réfléchir à une implication des procédures d'engagement de crédits ainsi qu'à une réforme des prestations d'entretien. Les pistes évoquées porteraient sur la conclusion de contrats au niveau régional ou de zone, mais peut-être faudrait-il envisager une autonomie encore plus grande des commandements au niveau du groupement, voire des compagnies, y compris, si les personnels l'acceptent **et en perçoivent le bénéfice**, pour revenir au système précédent l'externalisation. Car dans les faits, nombre de personnels semblent devoir s'investir eux-mêmes dans l'entretien des casernes, tant la logique de l'externalisation peut impliquer, ici ou là, un travail insuffisant.

**Il importe donc que cet outil retrouve sa vocation : il est une marque de reconnaissance envers les personnels militaires et n'est pas sans impact sur le moral des troupes.**

##### 2. La problématique des carburants

Au cours des dernières années, les enveloppes attribuées aux régions de gendarmerie sont restées relativement stables en termes de litrage de carburant. Elles ont diminué en 2012 de - 4 %. Il s'agit d'une mesure d'économie, qui intervient dans un

contexte de tensions des cours du brut. Pour mémoire, une hausse du coût du brut de 10 centimes représente un surcoût pour la gendarmerie de près de 5 millions d'euros.

**Or, le carburant est au cœur de l'activité opérationnelle des gendarmes** qui, comme nous l'avons dit, couvrent 95 % du territoire national et sont chargés de la surveillance et du contrôle des flux. Ils doivent donc se déplacer en permanence pour intervenir et, dans la mesure du possible, occuper le terrain.

La gendarmerie est donc confrontée à un dilemme : diminuer le niveau de service public en proportion des réductions de carburant ou bien affaiblir encore l'investissement pour maintenir au même niveau le financement du fonctionnement. Cette dernière option a jusqu'à présent été globalement retenue. Le nombre de véhicules a été limité et, inévitablement, les dotations en carburant des brigades ont été contraintes.

**Le Rapporteur considère qu'il conviendra de stabiliser en litrage les unités au mieux des moyens disponibles, sauf à diminuer clairement leurs missions de service public.** En outre, il faut encourager l'intégration des normes antipollution dans la politique d'achat de véhicules en favorisant ainsi le remplacement des véhicules anciens ayant une forte consommation par des véhicules modernes beaucoup plus économes. Dans le même ordre d'idée, depuis 2010, la DGGN a mis en place un programme de formation à l'éco-conduite. À titre d'information, la DGGN indique que, depuis début 2012, plus de 9 300 militaires des unités et des écoles de sous-officiers de gendarmerie ont été formés. Il faudra toutefois soutenir ce choix : les crédits consacrés à cette activité sont en baisse. Cela est regrettable, toutes les initiatives permettant des économies de fonctionnement devant être encouragées.

**Parallèlement, des outils de modernisation peuvent être utilement mobilisés.** Il en va ainsi de tous les équipements permettant le travail à distance, ainsi la **visioconférence**. Le nombre de sites équipés est passé de 30 en 2009 à plus de 400 en 2012. Cet effort doit être poursuivi, il soulage grandement l'activité judiciaire des gendarmes. Il en va de même, par exemple, de l'activité de transfèrement qui doit être reprise par l'administration pénitentiaire (cf. *supra*).

## B. LES ÉQUIPEMENTS

Hors immobilier, la gendarmerie bénéficie d'équipements en véhicules légers et lourds, ainsi que de moyens aériens et nautiques. On trouvera également en annexe 2 des précisions sur les équipements individuels du gendarme.

• Le parc automobile de la gendarmerie nationale se compose de 30 201 véhicules. Son renouvellement théorique prévoit l'acquisition de 3 000 véhicules par an, pour un coût de 60 millions d'euros. Faute de réalisation de ce programme jusqu'à présent, le parc opérationnel est vieillissant et, en 2015, deux tiers des véhicules auront dépassé le seuil de réforme. **Le Rapporteur se réjouit donc particulièrement de la décision d'acquérir pour 40 millions d'euros de véhicules neufs en 2013.**

### LA LECTURE AUTOMATIQUE DES PLAQUES D'IMMATRICULATION

Le programme de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI), qui associe la police nationale, la gendarmerie et les douanes, assure la coordination et l'évaluation de tous les projets d'expérimentation de dispositifs LAPI fixes ou mobiles mis en œuvre sur le fondement de l'article 26 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. La phase de déploiement s'est terminée en mars 2012. Pour la gendarmerie, 243 véhicules sont équipés pour un coût total de 4,1 millions d'euros.

Les résultats probants des capteurs LAPI mobiles expérimentés ont permis de pérenniser le dispositif en équipant de nouveaux véhicules sérigraphiés afin d'améliorer l'efficacité des patrouilles de gendarmerie et de renforcer notamment la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée ainsi que le vol et le recel de vol de véhicules.

Conçu pour détecter les véhicules volés, le LAPI peut également être réglementairement utilisé pour détecter les véhicules signalés dans le cadre judiciaire. Toutes les unités qui en sont dotées ont déjà retrouvé des véhicules volés ou signalés dans le cadre d'affaires distinctes. Depuis le début de l'année 2012, ce sont environ 1 400 rapprochements positifs de véhicules volés qui ont été validés par les opérateurs.

• Les véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG) sont au nombre de 86, déployés comme suit :

— 34 VBRG stationnés au groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM) de Versailles-Satory dont 4 en réserve tactique ;

— 11 VBRG positionnés au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier ;

— 3 VBRG stationnés en Corse ;

— 30 VBRG stationnés outre-mer ;

— 8 VBRG stationnés en OPEX.

Ce type de véhicule est **entré en service en 1974**. La réduction du parc et le maintien en condition opérationnelle assuré à partir de pièces détachées prélevées sur les engins réformés permettent d'afficher un taux de disponibilité proche de 100 %. Toutefois, les limites de ce recyclage et les difficultés de la préservation de l'approvisionnement en pièces de rechange d'un parc de blindés âgés de près de 40 ans sont réelles. Ce dispositif permet de maintenir un taux de disponibilité satisfaisant jusqu'en 2015. **Initié en 2006, le renouvellement des VBRG n'a pas abouti. Il devient urgent.**

Afin de préserver le potentiel de ces véhicules, 2 porte-engins avec remorque ont néanmoins été acquis en 2010 et 2011. Avec le porte char existant, la capacité de projection simultanée sur le territoire national est passée à 5 engins.

• En ce qui concerne les moyens aériens, la gendarmerie nationale dispose de 56 hélicoptères des types suivants :

— Composante surveillance – intervention : 12 EC 135 et 29 Écureuil ;

— Composante sauvetage – intervention : 15 EC 145.

**Les Écureuil sont des mono-turbines mis en service à partir de 1978 dont l'âge**

**moyen est de 22 ans.** Initié en 2006, **leur remplacement par des EC 135 est en cours, l'évolution de la réglementation aérienne imposant les biturbines.** Les EC 135 sont des machines de 1,8 tonne, biturbines mises en service à partir de 2009. Leur âge moyen est de 3 ans. De leur côté, les EC 145 sont des machines de 1,8 tonne, biturbines mises en service à partir de 2002. Leur âge moyen est de 7 ans.

• La gendarmerie dispose, dans ses unités nautiques littorales ou fluviales, de 34 embarcations lourdes dont la moyenne d'âge est de 20 ans. 11 ont pu être renouvelées au cours des 3 dernières années. Au-delà, ce sont des canots légers, rigides ou pneumatiques, des pirogues et canoës qui viennent compléter la capacité nautique de la gendarmerie. Leur répartition figure en annexe 4. L'âge moyen des différentes embarcations est de 13 ans. **Le parc de plus fort tonnage (« vedettes ») est déficitaire. Le renouvellement des embarcations les plus anciennes s'avère nécessaire pour un coût unitaire de 0,5 million d'euros.**

• Enfin, au titre des moyens du futur, **le Rapporteur considère qu'un pas doit être franchi par les gendarmes dans l'appropriation de l'outil que sont les drones.** Par exemple, les gendarmes mobiles tireraient un profit certain à disposer de drones de contacts (minidrones) lors des opérations de maintien de l'ordre à des fins de surveillance. Ces outils sont discrets, peu coûteux à l'heure de vol et leur appropriation technique est relativement accessible. L'armée de terre dispose de drones de reconnaissance au contact (DRAC), projetables à la seule force des bras, et volant à des altitudes ne posant pas *a priori* de réelle difficulté au regard de la réglementation de la direction générale de l'aviation civile. À plus grande échelle, les drones tactiques voire de moyenne altitude, dont disposent également les armées, peuvent permettre une surveillance de longue durée et sur de grandes distances de la circulation de flux ou de grands événements (sommets internationaux, etc.). Le ministère de l'intérieur peut continuer à soutenir le développement de démonstrateurs, mais une approche interministérielle pourrait également être utilement envisagée. **Une première étape pourrait être d'initier un certain nombre de gendarmes mobiles, au titre de leur déploiement OPEX, au manège du DRAC.** Il s'agirait d'une première initiation avec des retours d'expériences certainement intéressants. Car le drone est un outil d'avenir qui équipe déjà certaines forces de polices occidentales et qui complétera fort bien les moyens en hélicoptères.

### C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION

Malgré le contexte budgétaire difficile, la gendarmerie a poursuivi sa modernisation. Sur le plan immobilier, on compte l'achèvement d'un chantier symbolique avec l'emménagement de la direction générale dans de nouveaux locaux à Issy-les-Moulineaux au cours de cette année.

À des degrés divers, certains chantiers sont en cours, permettant d'espérer des gains sérieux en efficacité. Deux chantiers retiennent l'attention du Rapporteur : la convergence des grands fichiers de police et le basculement des activités de transfèrement vers l'administration pénitentiaire.

• La loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) prévoyait une convergence des grands fichiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie (système de traitement des infractions constatées, STIC, et système judiciaire de documentation et d'exploitation, JUDEX). C'est ce que permettra le fichier TAJ (traitement d'antécédents judiciaires), fichier unique et commun à la police et à la gendarmerie, dont la création a été autorisée par un décret du 4 mai 2012. Outil moderne

d'aide à l'enquête, ce dispositif réalise la mise en commun des documentations criminelles. Il intègre des technologies innovantes (rapprochement photographique, reconnaissance textuelle, etc.) et favorise l'analyse sérielle grâce à un dispositif programmé de détection d'infractions réitérées. Il s'agit d'une avancée réelle, gage d'une plus grande efficacité du traitement des plaintes.

• Lors de la réunion interministérielle du 30 septembre 2010, il a été acté la prise en compte par l'administration pénitentiaire (AP) de l'intégralité des missions de transfèremets et extractions judiciaires ainsi que d'escorte et de garde des détenus hospitalisés en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI). Ce transfert devait s'effectuer progressivement par région sur trois ans (2011-2013).

Le cabinet du Premier ministre a décidé que le transfert de la mission au ministère de la justice correspondait à 800 ETPT. La gendarmerie nationale est concernée à hauteur de 65 % du volume global soit 519 ETPT selon la programmation suivante :

- 2011 : 25 % des effectifs, soit 130 ETPT ;
- 2012 : 31 % des effectifs, soit 162 ETPT ;
- 2013 : 44 % des effectifs, soit 227 ETPT.

En corollaire, une bascule des crédits de fonctionnement associés (tenue, équipement, armement) ainsi que des crédits d'équipements en véhicules a été opérée au prorata des ETPT transférés. Des véhicules de transport de détenus (VTD) ont aussi été cédés à l'AP en fonction des besoins exprimés.

Les premiers mois de la reprise ont été marqués par des difficultés liées à l'apprentissage de cette nouvelle mission par les échelons de direction et d'exécution de l'AP. Cette situation a eu pour conséquence un décalage du calendrier de reprise arrêté lors de l'arbitrage en raison de délais de recrutement et de formation importants et par le taux d'inexécution par l'AP, longtemps resté élevé (30 % au début de la reprise).

Au vu de ces évolutions et du chemin à parcourir, le processus de transfert a été suspendu en 2013 à la demande de l'AP. Une mission d'inspection interministérielle (IGA-IGSJ-IGF) doit évaluer les choix organisationnels effectués par le ministère de la justice. Ses conclusions, dont dépend notamment la renégociation du calendrier des reprises, sont attendues pour fin octobre 2012.



## DEUXIÈME PARTIE : POUR UNE RÉORGANISATION DU CASERNEMENT DES GENDARMES

**Au cours de ses déplacements, le Rapporteur a constaté à quel point la question immobilière était devenue préoccupante pour la gendarmerie.** L'état parfois très dégradé du casernement pose désormais des problèmes en termes de sécurité et, à moyen terme, sur la motivation des personnels. Le casernement n'est pourtant pas un privilège, mais la simple contrepartie des sujétions liées au statut militaire. Les gendarmes sont mobilisables en tout temps et doivent donc, à ce titre, être logés en caserne.

Il faut ajouter que la dégradation des conditions de logement pose évidemment problème pour la vie de famille des gendarmes. La carrière militaire impose aux conjoints et aux enfants la vie en caserne et la mobilité. Il est clair que vivre dans des conditions dégradées peut être un élément de stress pour les gendarmes et de ralentissement des vocations chez les plus jeunes. **Il y a donc bien urgence immobilière.**

### I. UN CASERNEMENT PARFOIS VÉTUSTE

#### A. PRÉSENTATION D'UN PARC IMPORTANT MAIS EN PARTIE DÉGRADÉ

**Le maillage territorial de la gendarmerie garantit la continuité du service public.** La disponibilité des gendarmes est permise par leur statut militaire et par leur obligation statutaire d'occuper un logement par nécessité absolue de service, une obligation rappelée dans la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale. Le logement est ainsi un élément clé dans le fonctionnement de la gendarmerie comme de la vie des gendarmes et de leurs familles.

**La gendarmerie occupe 3 923 casernes dont 694 domaniales. Le parc comprend 76 105 logements dont 31 807 (42 %) sur les emprises domaniales. Les 3 229 autres casernes sont locatives et appartiennent à des collectivités territoriales ou des partenaires privés. Pour compléter le parc de logements en caserne, 9 223 logements individuels sont pris à bail hors caserne.**

**Grâce à l'effort consenti par les collectivités locales, le parc locatif a bénéficié d'un effort de construction et de rénovation significatifs depuis une dizaine d'années.**

Cependant, faute de crédits, et malgré le recours à des financements innovants, le parc domanial n'a cessé de se dégrader : le parc de logements a 39 ans de moyenne d'âge ; celui des locaux de service 50 ans. Une centaine de casernes domaniales exigeraient des interventions urgentes (dont certaines des mises aux normes en matière de sécurité - électricité, incendie, ascenseurs...).

D'après les données fournies au Rapporteur, des études convergentes conduites par des bureaux d'études civils mettent en évidence un besoin de 200 millions d'euros pour des constructions de casernes ou des réhabilitations lourdes et de 100 millions d'euros pour la maintenance lourde. Or, dans un contexte de contraction des crédits hors titre 2, les crédits d'investissement immobiliers ont été réduits de moitié entre 2007 (195 millions d'euros) et 2012 (98 millions d'euros).

## B. LA GENDARMERIE LOCATAIRE

En 2013, la gendarmerie consacra 60 % de sa ressource hors titre 2 à l'immobilier, contre 58 % en 2012 et 55 % en 2011. Plus de 80 % des casernes et près de 60 % des logements sont loués. La couverture des loyers est une dépense obligatoire qui constitue par nature un axe d'effort majeur pour la gendarmerie. En 2013, 116 millions d'euros de CP seront consacrés aux investissements immobiliers (102 millions d'euros de CP en 2010, 95 millions d'euros en 2011 et 110 millions d'euros en 2012). Ces sommes seront en grande majorité consommées au titre d'investissements réalisés au cours des années précédentes.

### 1. Le versement de loyers

En 2012, la gendarmerie a prévu 464 millions d'euros pour régler les loyers, dont 22,9 millions d'euros de loyers budgétaires. En 2013, les loyers sont budgétés à hauteur de 466,7 millions d'euros, dont 21,3 millions d'euros de loyers budgétaires.

Les locations immobilières relèvent de plusieurs dispositifs :

— les casernes ou annexes de casernement construites et louées sur la base du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 ;

— les casernes ou annexes de casernements sur baux emphytéotiques administratifs (BEA) ;

— les casernes ou annexes de casernements selon un montage privé ;

— les logements hors caserne soumis à l'indice de référence des loyers (IRL), l'indice du coût de la construction (ICC) ou l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT).

Il s'y ajoute le versement de loyers budgétaires pour les emprises appartenant à l'État.

**Lorsque le casernement ne permet pas de loger tous les gendarmes, le ministère recourt au secteur privé, avec des contrats de location classiques.** Le nombre de prises à bail est à ce jour de 9 223, soit 31 % de moins que fin 2008. Ce volume pourrait toutefois augmenter à partir de 2013, faute de crédits budgétaires. En effet, une dégradation prononcée du parc immobilier domanial pourrait aboutir au déclassement de logements pour insalubrité ou défaut de sécurité, ayant pour solution le relogement sous le signe de l'urgence des familles dans le parc locatif, ce qui serait particulièrement coûteux.

### 2. Les financements innovants

**Les collectivités locales sont directement impliquées dans le dispositif territorial de la gendarmerie.** En effet, sauf dans quelques cas où n'interviennent que des investisseurs privés, ce sont principalement elles qui assurent la construction de locaux de service et de logements en ayant recours soit aux dispositions du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, soit à la procédure de baux emphytéotiques administratifs ouverte par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI).

Le nombre d'équivalent-unité-logement (EUL) subventionnés ou en BEA, mis en



chantier et livrés pour la période 2004-2014, figure ci-après.

**DISPOSITIF DU BEA (SITUATION AU 30 JUIN 2012)**

Année	Mises en chantier				Livraisons			
	Nombre	EUL	Logements	Hébergement	Nombre	EUL	Logements	Hébergement
2004	4	41	39	12	1	8	8	1
2005	30	555	562	126	3	25	24	4
2006	80	1 206	1 177	236	19	276	265	67
2007	79	1 382	1 340	283	31	549	551	115
2008	47	812	802	117	52	809	788	157
2009	29	548	537	71	66	1 067	1 050	196
2010	12	213	200	40	45	827	803	163
2011	2	19	18	3	31	519	491	84
2012*	1	23	20	10	22	494	471	78
2013*	1	4	4	1	7	117	113	13
2014*	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Prévisions au 30 juin 2012.

**DISPOSITIF DU DÉCRET DE 1993 (SITUATION AU 30 JUIN 2012)**

Année	Mises en chantier				Livraisons			
	Nombre	EUL	Logements	Hébergement	Nombre	EUL	Logements	Hébergement
2004	46	476	481	76	62	788	775	132
2005	75	672	647	150	56	477	463	96
2006	95	631	603	143	43	272	268	41
2007	53	415	409	84	40	324	306	95
2008	26	226	217	45	58	379	368	74
2009	25	177	174	58	51	544	529	108
2010	38	291	273	58	36	267	255	47
2011	38	385	346	67	32	229	215	59
2012*	89	906	860	151	34	327	309	55
2013*	40	508	497	60	45	455	428	88
2014*	32	460	427	49	87	878	833	147

Prévisions au 30 juin 2012.

En 2012, le loyer annuel prévisible moyen d'EUL livré est évalué à :

— 14 422 euros dans le cadre du BEA ;

— 11 028 euros dans le cadre du dispositif subventionné du décret de 1993, hors amortissement de la subvention (12 131 euros avec l'amortissement).

**Le coût de location des casernements réalisés selon la procédure du BEA est supérieur à celui des opérations relevant du décret n° 93-130. L'accroissement des livraisons des opérations conduites en BEA, contraint par le manque de capacités de financement des collectivités territoriales en décret n° 93-130, participe à l'augmentation des dépenses de loyers.**

Le dispositif d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public instauré en

1994 a été complété par l'article 3 II 1 de la LOPSI 1. Il permet à l'État à délivrer une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public aux collectivités territoriales ou à des opérateurs privés pour qu'ils y construisent des immeubles nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Ces bâtiments sont ensuite pris à bail par l'État dans le cadre d'une location avec option d'achat (LOA).

**Les opérations réalisées dans le cadre de l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 (partenariat public-privé)** se fondent en partie sur les dispositions du code des marchés publics et les dispositions de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004. Les opérations réalisées dans le cadre d'une **autorisation d'occupation temporaire du domaine public** (AOT/LOA) se fondent en partie sur les dispositions du code des marchés publics et les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dans ses articles L2122-6 et suivants.

## **II. DES EFFORTS RÉELS MAIS DES RESSOURCES INSUFFISANTES POUR PRÉPARER L'AVENIR**

### **A. LES PROJETS EN COURS**

Les opérations immobilières effectuées par la gendarmerie, qu'il s'agisse d'opérations locatives ou de constructions domaniales, représentent 176 millions d'euros d'AE et 110 millions d'euros de CP d'investissement en 2012, dont 81 millions d'euros en AE et 34,5 millions d'euros en CP au titre de la LOPPSI 2.

S'agissant des constructions sous procédure de financement innovant AOT/LOA en 2012, 46,9 millions d'euros d'AE et 15,9 millions d'euros de CP sont programmés pour lancer la réalisation de la caserne du groupement de gendarmerie départementale du Var et couvrir les loyers d'investissement, de fonctionnement et de financement des opérations en AOT à Châteauroux, Laval, Caen, Sathonay-Camp et Mulhouse.

S'agissant de l'AOT de la nouvelle DGGN à Issy-les-Moulineaux, la gestion est assurée par le bureau des affaires immobilières de l'administration centrale (BAIAC) de la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI), en charge de la gestion des immeubles de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne les constructions domaniales classiques, le Rapporteur relève qu'en 2013, aucun engagement financier ne pourra être autorisé. Les prévisions de livraisons d'opérations de construction domaniale classiques en 2013 s'établissent à 25 équivalents unité-logement (EUL).

Les perspectives budgétaires pour les années 2013 à 2015 consacrées à l'immobilier sont présentées dans le tableau suivant.

**PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES POUR LES ANNÉES 2013 À 2015  
CONSCRÉES À L'IMMOBILIER**

(en millions d'euros)

<b>Titre 5 : Prévisions - AE</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Opérations domaniales sous procédure AOT/LOA*	16,1	16	16,6
Constructions domaniales classiques (MOI/MOP)	0	2	6
Travaux de maintenance lourde - réhabilitation	4,6	4	57,5
Acquisitions immobilières	0	0	0
<b>TOTAL Titre 5 hors AOT</b>	<b>4,6</b>	<b>6</b>	<b>63,5</b>
<b>TOTAL Titre 5</b>	<b>20,7</b>	<b>22</b>	<b>74,1</b>
<b>Titre 6 : Prévisions - AE</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Subventions accordées aux collectivités territoriales pour la construction de casernes locatives (décret du 28 janvier 1993)	0	0	10

\* Montant d'AE destinées à couvrir les loyers de financement et de fonctionnement des opérations en AOT livrées en 2010 (Châteauroux et Laval), en 2011 (Caen) et en 2012 (Sathonay-Camp et Mulhouse).

Source : ministère de l'intérieur.

Le constat est évidemment similaire si l'on analyse la situation en termes d'équivalents unités-logements (EUL). Le tableau ci-après présente le nombre d'EUL devant être mis en chantier et livrés sur la période 2011-2013, à la date du 21 août 2012.

**MISES EN CHANTIERS ET LIVRAISONS 2010-2014**

Année	Mises en chantier (EUL)				Livraisons (EUL)				
	État	Collectivités territoriales	Investisseurs privés	Cadre juridique non défini	Total	État	Collectivités territoriales	Investisseurs privés	Total
<b>2010</b>	49	504	349		<b>902</b>	706	1 094	216	<b>2 016</b>
<b>2011</b>	0	404	238		<b>642</b>	196	748	366	<b>1 310</b>
<b>2012 (prév.)*</b>	39	929	395		<b>1 363</b>	516	821	540	<b>1 877</b>
<b>2013 (prév.)*</b>	118**	512	282	12	<b>924</b>	25	572	341	<b>938</b>
<b>2014 (prév.)*</b>	16***	460	373	42,5	<b>891,5</b>	6,5	878	428	<b>1 312,5</b>

\* Prévisions au 30 juin 2012

\*\* La mise en chantier de l'AOT La Valette du Var est prévue en 2013 pour une livraison en 2015

\*\*\* Construction de 16 logements (976-Mayotte-Sada-BTA) financée sur le CAS « Gestion du parc immobilier de l'État »

Source : ministère de l'intérieur.

**L'année 2013 est donc une année d'attente sur le plan immobilier. Les mises en chantier et réceptions seront minimales. Si la programmation est respectée, l'année 2014 devrait permettre le retour au régime de croisière précédent.**

**B. LES EFFORTS ENTREPRIS SUR LE FONCTIONNEMENT**

Le tableau ci-dessous retrace les **crédits dédiés à la maintenance et l'entretien des casernements de 2007 à 2012** et les **prévisions pour 2013** (ouverts en lois de finances initiales et prévus en projet de loi de finances).

**CRÉDITS DÉDIÉS À LA MAINTENANCE ET L'ENTRETIEN DES CASERNEMENTS  
DE 2007 À 2012 ET LES PRÉVISIONS POUR 2013**

*(en millions d'euros courants)*

AE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prév.)
<b>Maintenance lourde – réhabilitation (titre 5)</b>	60	50	29,5	50	34,3	52,7	4,6
<b>Maintenance courante (titre 3)</b>		1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	0
<b>Entretien courant (titre 3)</b>	39	36,3	35,9	35,8	42,2	42,5	46,4

Source : ministère de l'intérieur.

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution du nombre de logements et d'hébergements restructurés, tant pour les mises en chantier que les livraisons réalisées pour les années 2004 à 2011 et prévues pour 2012 et 2013.

**MISES EN CHANTIER**

	Nombre de logements restructurés	Nombre d'hébergements (gendarmerie mobile ou gendarme adjoint)
<b>2004</b>	373	204
<b>2005</b>	58	144
<b>2006</b>	0	0
<b>2007</b>	549	0
<b>2008</b>	429	11
<b>2009</b>	160	0
<b>2010</b>	130	12
<b>2011</b>	499*	
<b>2012 (prévisions)</b>	594*	
<b>2013 (prévisions)</b>	545*	

\* Les hébergements sont comptabilisés avec les logements dans les opérations de restructuration complète de casernes.

### LIVRAISONS

	Nombre de logements restructurés	Nombre d'hébergements (gendarmerie mobile ou gendarme adjoint)
<b>2004</b>	151	80
<b>2005</b>	251	116
<b>2006</b>	189	158
<b>2007</b>	82	0
<b>2008</b>	254	0
<b>2009</b>	446	11
<b>2010</b>	383	0
<b>2011</b>	106*	
<b>2012 (prévisions)</b>	220*	
<b>2013 (prévisions)</b>	365*	

\* Les hébergements sont comptabilisés avec les logements dans les opérations de restructuration complète de casernes.

Source : ministère de l'intérieur.

### C. UNE ANNÉE 2013 QUI S'ANNONCE DIFFICILE

Si les dotations de titre 5 sont en légère hausse en CP (+ 3,8 %), elles accusent une forte baisse pour les AE (- 72 %), ce que décrit le tableau ci-après.

#### CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DU TITRE 5

(en millions d'euros)

2012		2013		Variation 2011-2012	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
172,6	131,4	48,1	136,5	- 72 %	+ 3,8 %

Source : ministère de l'intérieur.

Ces dotations ne permettent pas de faire face aux besoins de construction, estimés à 200 millions d'euros, et d'entretien lourd, évalué à 100 millions d'euros. De leur côté, les crédits de titre 6 ne permettront pas d'accorder de nouvelles subventions aux collectivités territoriales dans le cadre des constructions de casernes locatives sous le régime du décret de 1993.

Dans ce contexte particulièrement contraint, le produit des retours sur les cessions constitue la seule ressource pour la construction immobilière, la maintenance lourde et les réhabilitations (programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »). En effet, le projet de budget triennal 2013-2015 ne permettra, pour les deux années à venir, aucun lancement de projet nouveau, aucune subvention pour les constructions locatives (titre 6) et ne prévoit aucun crédit de maintenance lourde.

Le besoin en ressources sera d'autant plus important dans la durée qu'il faudra honorer les partenariats publics-privés. Fin 2012, il restera à couvrir 320 millions d'euros d'AE relatifs aux AOT, tout en sachant que certains échéanciers de paiement courent jusqu'en 2044.





### III. POUR UNE ACTION EN PROFONDEUR

#### A. PASSER LE PARC EN REVUE

Trop nombreuses sont les casernes sous-occupées. Une brigade composée de trois ou quatre gendarmes ne peut physiquement pas assurer un service public suffisant. **Le Rapporteur propose donc d'envisager la fermeture des casernes sous-dotées pour concentrer les effectifs au niveau de la communauté de brigade. L'état du parc immobilier devrait être un critère décisif pour accélérer ces fermetures.**

**Mais la rationalisation passe également par un effort particulier de diminution des coûts de fonctionnement grâce à la rénovation et à la modernisation du parc.**

- Cinq expérimentations ont été lancées dans les domaines de la gestion, de l'entretien et de la maintenance (annexe 3). Bien que les propositions des candidats répondent parfaitement aux objectifs attendus, un de ces contrats de partenariat ne donnera pas lieu à pérennisation faute d'une ressource budgétaire suffisante. Un projet de contrat de partenariat public privé (PPP) a été abandonné faute de financements. En 2012, il reste trois expérimentations en cours. Les prévisions budgétaires devraient contrarier leur généralisation, quand bien même elles donneraient satisfaction.

- Depuis plusieurs années, la gendarmerie a entrepris la réalisation de travaux d'isolation thermique de ses infrastructures et de remplacement de ses installations de chauffage par des équipements plus efficaces. De surcroît, elle s'emploie depuis 2009 à valoriser ces travaux via le dispositif des certificats d'économie d'énergie grâce auquel elle bénéficie notamment d'un abondement d'EDF.

- Aujourd'hui, une réflexion est en cours sur d'autres pistes comme l'entretien des toitures en contrepartie de l'installation et de l'exploitation de panneaux photovoltaïques par un opérateur.

**En somme, même s'il est encore tôt pour fournir un bilan chiffré, il existe des idées et des initiatives. Il faut les enrichir et, surtout, les financer. Or, pour ce faire, les ressources budgétaires du programme 152 ne suffiront pas. Il importe donc d'en identifier ailleurs.** Cela doit passer par une intégration du casernement des gendarmes au **plan national de performance thermique lancé en septembre 2012**. Avec le casernement domanial l'État peut jouer un rôle pilote dans le domaine des économies d'énergie. **Cette ambition repose, également, sur la sanctuarisation des produits de cessions des casernes.**

#### B. MOBILISER LES PRODUITS DE CESSIONS

La gendarmerie bénéficie en partie du produit de ses cessions immobilières. Depuis 2009, elle met en œuvre un plan de cession de 187 emprises domaniales devenues inutiles ou trop dégradées. Les recettes sont décrites dans le tableau ci-après.

## CESSIONS IMMOBILIÈRES

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	Premier semestre 2012
9,5	2,9	1,4	8,9	14,3	3,7

Source : ministère de l'intérieur

Pour le second semestre 2012, le montant prévisionnel des retours de cessions est évalué à 38,2 millions d'euros. Jusqu'à récemment, il était estimé à 59,7 millions d'euros pour 2013. L'ensemble pourrait représenter jusqu'à 120 millions d'euros sur la période 2012-2014. Ces sommes, qui transitent par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », lui sont reversées afin de financer des opérations de construction ou de réhabilitation. Ces crédits devraient être ouverts sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » dans le cadre des retours de cessions immobilières <sup>(1)</sup>.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le retour du montant des cessions était de 100 %. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, il a été fixé à 60 %, afin de contribuer au désendettement de l'État.

Sur cette base, l'évaluation prévisionnelle du produit des cessions sur la période 2012-2014 a permis d'élaborer **une programmation des rénovations les plus urgentes en 2012, 2013 et 2014** reposant sur l'hypothèse de 100 millions de ressources de cessions. Ce dispositif, validé au niveau interministériel le 2 avril 2012, devait s'accompagner, en plus des retours de cessions, d'un abondement de 20 millions d'euros issu de l'enveloppe mutualisée du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**En somme, et compte tenu du projet de budget triennal, la gendarmerie compte sur les retours de cessions pour financer la réhabilitation du parc domanial. Elles revêtent donc une importance capitale pour les deux années à venir.**

Or, les prévisions actuelles constituent une hypothèse haute qui sera vraisemblablement revue à la baisse en fonction des cessions réalisées, des montants effectivement rattachés et des **dispositions qui découleront de la loi sur le logement social**, dite « loi Duflot ». En effet, la mobilisation du foncier public en faveur du logement prévoit une décote sur les biens de l'État cédés pour la réalisation de logement sociaux, cette décote pouvant atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain.

**Le Rapporteur considère que le ministère de l'intérieur devra se montrer particulièrement vigilant :** La mise en œuvre de ces dispositions au niveau réglementaire et dans les arbitrages des préfets devra tenir le plus grand compte des besoins spécifiques de la gendarmerie. Il serait très paradoxal de financer la construction de logement social en aggravant encore la situation du casernement des gendarmes. **Le Rapporteur entend attirer l'attention de sa commission sur cette question pour qu'elle la suive avec le plus grand soin.** Il en va de la sécurité et de la motivation de nos gendarmes comme de leur famille.

---

(1) Il s'ajoute 5 millions d'euros en moyenne issus du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » afin de réaliser des opérations de maintenance immobilière, ainsi qu'un million d'euros de fonds de concours financés par EDF entre 2011 et 2012 dans le cadre du dispositif « certificat d'économie d'énergie ».

## EXAMEN EN COMMISSION

### I. AUDITION DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

*La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le général Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), au cours de sa réunion du mercredi 17 octobre 2012.*

**M. Philippe Nauche, président.** La présidente de notre Commission, Mme Patricia Adam, retenue toute la journée par les travaux de la commission chargée de préparer le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, m'a demandé de la suppléer et de vous prier d'excuser son absence.

Mon général, comme il est d'usage dans le cadre de la discussion budgétaire, vous allez nous décrire les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013 pour le programme « Gendarmerie » de la mission « Sécurité ». Le rapprochement avec la police nationale permet-il des économies de moyens ?

Vous voudrez bien également dresser un bilan de la période 2008-2012 pour ce qui concerne les effectifs ? Quelles en sont les conséquences sur les activités opérationnelles ?

Qu'en est-il, par ailleurs, des casernements des gendarmes ?

Quel est, enfin, le rôle des réserves dans la gendarmerie ?

**Général Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale.** Avant de vous présenter les perspectives budgétaires pour 2013, je rappellerai les éléments qui structurent le dispositif de la gendarmerie nationale.

Ma mission est d'assurer la protection des personnes et des biens partout et de manière continue, dans les périodes calmes comme dans les périodes de crise, dans toute ma zone de compétence de sécurité publique – laquelle couvre 95 % du territoire national, soit 34 800 communes sur 36 500, où résident 33 millions de personnes. Il nous faut aussi prendre en considération de fortes augmentations saisonnières de population, en particulier sur le littoral, certaines communes voyant le nombre de leurs résidents multiplié par dix. En termes de prospective, la population en zone gendarmerie devrait croître de 1,3 million de personnes d'ici 2020.

Pour ce qui est de la délinquance, la gendarmerie constate environ 1 million de crimes et délits par an, dont près de 630 000 faits d'atteintes aux biens, parmi lesquels 135 000 cambriolages. Elle agit, bien entendu, sur tout le spectre de la délinquance, notamment la criminalité organisée. Voilà deux nuits, nous avons ainsi arrêté un « *go fast* » transportant plus de 600 kilos de résine ; cette nuit, nous en avons arrêté un autre dans les Landes, chargé de 500 kilos de drogue.

En 2011, l'activité de la gendarmerie s'est traduite par la mise en cause de plus de 375 000 personnes, dont 91 000 ont été placées en garde à vue, hors délits routiers, ce qui représente une baisse de 14 % du nombre de gardes à vue – l'objectif de diminution fixé en

avril 2012 étant de l'ordre de 20 %. La gendarmerie a répondu à 9,2 millions d'appels de nuit, qui ont donné lieu à 1,5 million d'interventions effectives.

Pour remplir sa mission, la gendarmerie dispose de 95 858 personnes, contre 102 101 en 2007. Cette diminution des effectifs du plafond d'emplois – 6 243 emplois, soit 6,2 % de l'effectif total – est due pour l'essentiel à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Depuis 2009, cette baisse a été accentuée en gestion par le fait que je ne disposais pas de l'ensemble des crédits qui m'auraient permis de réaliser tous mes effectifs. En 2012, le sous-effectif par rapport au plafond d'emplois sera équivalent à 1 000 gendarmes.

Ainsi, l'arrêt de la RGPP est pour nous un ballon d'oxygène. La chute de nos effectifs ne pouvait se poursuivre sans peser excessivement sur l'opérationnel, sur les personnels appelés à combler les manques, voire sur le modèle même de notre institution – en particulier sur son maillage territorial, auquel je sais que vous êtes attachés. C'est en ce sens que M. Valls, ministre de l'intérieur, a estimé qu'il avait trouvé en prenant ses fonctions une gendarmerie sinistrée. Le bénéfice de l'arrêt de la RGPP est immédiat : dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce sont plus de 1 000 postes que je n'aurai pas à supprimer, ce qui a des incidences sur le recrutement comme sur la déflation des brigades et les remontées de postes. Mieux encore, près de 200 postes seront créés chaque année au cours des cinq ans à venir.

La gendarmerie, c'est aussi un réseau de 3 300 unités qui assurent un maillage territorial significatif. La gendarmerie est la « police des territoires » et nous devons faire vivre cette proximité, qui est garante du lien de confiance avec la population et nous permet de réagir face à tout événement.

La gendarmerie doit être capable de gérer tout type de crise. L'appui de la gendarmerie mobile est à cet égard extrêmement précieux. La gendarmerie mobile est un outil robuste, dont les escadrons peuvent être projetés partout sur le territoire national, en métropole comme outre-mer, voire en opérations extérieures (OPEX). Notre nature militaire nous permet de nous installer et de durer le temps qu'il faut dans des conditions parfois de grande rusticité. En cas de crise ou pour faire face à des pics d'activité, je peux en outre m'appuyer sur les 25 000 réservistes, très disponibles, que nous pouvons rappeler très rapidement sur un simple coup de téléphone. Plus des deux tiers des réservistes ne sont pas des gendarmes retraités qui ont obligation d'y servir encore pendant cinq ans, mais des jeunes que nous avons recrutés.

Après ce bref rappel, je développerai à grands traits les perspectives budgétaires pour 2013.

Le budget alloué au programme 152 « Gendarmerie nationale » reflète la contrainte financière générale. Le ministre a réussi à préserver les effectifs des forces de sécurité, mais les dotations prévues hors rémunérations ont imposé des choix contraints entre fonctionnement et investissement.

Pour le fonctionnement, mes dotations sont reconduites en « zéro valeur ». Pour l'investissement, alors que mes capacités s'élevaient à près de 450 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2007, elles étaient de 250 millions d'euros en 2012 et resteront du même ordre en 2013.

En termes d'effectifs, comme je l'ai dit précédemment, nous ne perdons pas les 1 034 emplois dont la suppression avait été initialement programmée et nous avons 193 postes supplémentaires, dont environ un quart de sous-officiers et trois quarts de

gendarmes adjoints volontaires.

À ces décisions positives, s'ajoute une mesure de correction technique du plafond d'emplois à hauteur de 1 045 équivalents temps plein (ETP), correspondant aux effectifs mis à disposition d'EDF, de la banque de France, de la SNCF et de GDF, comptés jusqu'à présent hors du programme 152 et désormais réintégrés dans mon plafond d'emplois pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes, ce qui assure une meilleure lisibilité.

Dans ces conditions, le plafond d'emplois 2013 sera de 97 093 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT). En outre, nous sommes engagés depuis une dizaine d'années dans un travail de transformation de postes destiné à mieux recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier. Ce travail se poursuivra.

En 2013, la gendarmerie comptera, à côté des gendarmes, 4 528 militaires des corps de soutien et 3 291 personnels civils. Cette évolution est appelée à se poursuivre et ces deux corps cumulés devraient représenter en 2017 près de 10 000 emplois.

Les crédits de rémunérations et charges sociales (RCS) s'élèvent, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à 3,684 milliards d'euros, ce qui représente une augmentation de 0,4 %, et sont quasiment stables par rapport à 2012. Les dépenses totales de personnel, CAS « Pensions » compris, sont en hausse de 1,6 %, soit 104,7 millions d'euros.

Les crédits de titre 2 du budget 2013 permettront notamment le financement des sept mesures suivantes : le nouvel espace statutaire, qui prévoit l'application de la catégorie B aux sous-officiers, avec 8,9 millions d'euros ; l'extension en année pleine de l'annuité 2012 du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), avec 22 millions d'euros ; l'application à nos personnels civils des mesures catégorielles arrêtées au niveau ministériel, avec 0,4 million d'euros ; la réserve opérationnelle ; une prime pour résultats exceptionnels, dotée comme les années précédentes de 15 millions d'euros ; l'indemnité journalière d'absence temporaire pour les déplacements de la gendarmerie mobile, dotée comme en 2012 de 42 millions d'euros et la reconduction des dotations provisionnées pour prendre en compte les surcoûts OPEX, qui se montent à 11 millions d'euros.

Les dotations hors titre 2 correspondent aux dépenses de fonctionnement courant et d'investissements. Les crédits de fonctionnement courant, (titre 3), moteur de l'opérationnel, s'élèvent au total à 946,2 millions d'euros en 2013 en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 21 millions d'euros de CAS « Fréquences », et restent donc relativement stables par rapport à 2012, avec une diminution de 0,02 %.

La priorité sera de permettre aux unités opérationnelles de mener à bien l'ensemble de leurs missions sachant cependant que certaines dotations de fonctionnement courant (titre 3) évoluent à la hausse. Il s'agit des postes étroitement liés à l'augmentation du coût de la vie : les loyers d'un parc immobilier qui est l'un des plus importants de l'État, les carburants – une augmentation de 10 centimes d'euro du prix du carburant représente une dépense supplémentaire de 5 millions d'euros –, l'eau, l'électricité et le fioul pour le chauffage. Il s'agit aussi des postes liés à l'entretien de nos moyens, notamment de la réparation des véhicules ou de la gestion du parc immobilier.

Il nous faut faire face à ces hausses inéluctables aux dépens d'autres postes de dépenses. La marge de manœuvre se comprime et nous serons ainsi contraints de freiner la mobilité des personnels, de renoncer à des actions de formation continue, de diminuer le

nombre de places offertes ou de raccourcir la durée de certains stages.

Les dépenses liées aux OPEX bénéficieront, quant à elles, d'une dotation budgétaire de 4 millions d'euros hors titre 2, identique à celle des années précédentes.

Pour ce qui est des dotations liées à l'investissement (titre 3 hors fonctionnement courant, titre 5 et titre 6), les dotations globales en autorisations d'engagement (AE), qui étaient de 288,9 millions d'euros en 2012, seront de 164,6 millions d'euros en 2013, ce qui représente une baisse de 43 %. Il s'agit d'une forte compression de la capacité d'investissement de la gendarmerie.

En revanche, les crédits de paiement (CP), qui étaient de 249,4 millions d'euros en 2012, seront de 253,9 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de 1,8 %. Ils permettront notamment de payer les commandes passées en 2012 et les années précédentes. Ces dotations seront complétées par 8,9 millions d'euros AE et CP sur le CAS « Fréquences » pour conduire les opérations d'investissement des systèmes d'information et de communication (SIC) de la gendarmerie.

Concrètement, je pourrai assurer le renouvellement des tenues des personnels dans les unités – le « carnet à points » représente 15 millions d'euros par an – et équiper les élèves en école ainsi que les réservistes (20 millions d'euros), acquérir des munitions pour l'entraînement, la formation initiale et continue des personnels (8 millions d'euros), poursuivre l'acquisition de matériel dans le domaine des systèmes d'information et de communication, à hauteur de 23,9 millions d'euros, assurer le maintien en condition opérationnelle de nos réseaux et systèmes informatiques, régler les loyers des opérations immobilières lancées sous la forme d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT), pour un montant de 14,6 millions d'euros, à Caen, Châteauroux, Laval, Mulhouse et dans les locaux récemment inaugurés à Lyon.

En revanche, je suis contraint de différer l'acquisition de certains matériels destinés à la police de la route, à la police judiciaire, à l'ordre public, à l'intervention et à la montagne, ainsi que le renouvellement de mobilier. Je ne pourrai pas non plus équiper en habillement certains spécialistes.

Sur le périmètre du titre 5, les dotations en autorisations d'engagement connaissent une forte baisse – 72 % –, passant de 172 à 48 millions d'euros. Ces crédits sont ordinairement consacrés aux gros équipements, aux moyens mobiles – véhicules, hélicoptères, motocyclettes et moyens nautiques –, aux programmes SIC et aux opérations immobilières domaniales. En 2013, ces dotations permettront de répondre à la priorité gouvernementale d'achat de véhicules pour 40 millions d'euros, soit environ 2 000 véhicules pour un besoin récurrent de renouvellement de 3 000 pour le parc des seules unités territoriales qui représente près de 25 000 véhicules sur une flotte de 30 000. Elles permettront aussi de poursuivre l'évolution des applications métiers dans le domaine des SIC, mais à hauteur de 2 millions d'euros seulement.

En revanche, pour ce qui est de l'immobilier, il ne sera pas possible de lancer des opérations de construction, pour lesquelles le besoin annuel est de 200 millions d'euros, ou de réhabilitation lourde, pour lesquelles il est de 100 millions d'euros chaque année. Il ne sera par ailleurs pas possible d'accorder de nouvelles subventions aux collectivités territoriales dans le cadre des constructions de casernes locatives sous le régime du décret de 1993. Cette situation peut être problématique dans les cas où des engagements ont été pris auprès des communes. Il n'y aura pas non plus, pour la prochaine programmation budgétaire triennale, d'opérations dites de « financement innovant » (AOT).

Nous devrions cependant disposer au profit de l'immobilier de ressources extrabudgétaires. En effet, la gendarmerie devrait pouvoir bénéficier de retours de cessions afin de réaliser des opérations de construction ou de réhabilitation lourde. Ces crédits devraient être ouverts sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Ces prévisions sont toutefois conditionnées à la réalisation des cessions prévues. L'adoption récente de la loi relative à la mobilisation du foncier public ne devrait pas remettre en cause l'équilibre de ce dispositif et les opérations projetées sont prioritaires pour nous compte tenu de l'état de vétusté de certains logements domaniaux. Les gendarmes comprendront très bien qu'on ne puisse pas rénover immédiatement les bureaux.

En conclusion, dans le contexte économique actuel, ce budget se caractérise par l'arrêt de la baisse de nos effectifs, avec même une légère augmentation de ceux-ci et la stabilisation des crédits hors du titre 2.

En matière d'investissement, notre pouvoir d'achat se situera cependant à un niveau faible et 2013 sera une année blanche en matière d'immobilier.

**M. Daniel Boisserie, Rapporteur.** Merci de ce rapport très complet et très objectif. En visitant brigades et groupements, nous avons pu observer que l'immobilier – qu'il s'agisse des locaux administratifs ou des logements des gendarmes – souffrait parfois d'un manque d'entretien remontant à des années. La situation est du reste très inégale entre les brigades.

Pour ce qui est des cessions immobilières, qui représentent des sommes considérables, un accord a-t-il été trouvé avec d'autres ministères ou la gendarmerie sera-t-elle une exception ?

Notre Commission, où les élus ruraux sont nombreux, ne peut que se féliciter de la légère progression des effectifs que vous évoquez.

Nous avons entendu vos inquiétudes sur le parc automobile et sur le coût du carburant : il est aberrant que les gendarmes soient obligés de finir l'année à pied !

Par ailleurs, la réorganisation ne devrait-elle pas être prioritaire et précéder l'éventuelle construction de nouvelles brigades ? Faut-il conserver des brigades de trois ou quatre gendarmes et ne vaudrait-il pas mieux opérer des regroupements autour des communautés de brigades (COB) que vous avez mises en place voici quelques années ?

Quant aux pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), est-il tolérable que certains doivent intervenir à plus d'une heure de trajet de leur siège ?

Dans le cadre des opérations extérieures, je ne pense pas que la présence des gendarmes – si faible soit-elle aujourd'hui – soit indispensable au Kosovo, pays où la situation est plutôt figée et où une intervention rapide est possible. En cas de retrait, comment envisagez-vous le rapatriement du matériel – qu'il semble difficile de faire transiter par la même route que celui qui doit revenir d'Afghanistan ?

**Général Jacques Mignaux.** En matière immobilière, les situations sont en effet contrastées et j'hésite parfois à demander au ministre de venir inaugurer les locaux d'une brigade, de peur que l'arbre ne cache la forêt. Les locaux de brigades appartenant aux collectivités sont souvent mieux entretenus que ceux qui relèvent de la propriété domaniale. Nous nous employons, avec l'aide des collectivités, à faire disparaître progressivement les

points noirs qui demeurent au niveau départemental. En revanche, la situation du parc domanial n'est pas bonne et même 5 % de ce parc est en mauvais état – je pense en particulier à de grands ensembles comme celui de Melun, composé de barres construites dans les années 1960 et que nous n'avons jamais pu réhabiliter, tandis que d'autres barres similaires, construites à l'extérieur de la caserne, ont été rénovées au titre du logement social, ce dont les gendarmes sont bien conscients.

La reconstruction et la réhabilitation coûtant cher, l'immobilier a souvent été pour la gendarmerie, faute de moyens, une variable d'ajustement. Les retours de cessions immobilières avaient fait l'objet d'un arbitrage lors d'une réunion interministérielle en avril 2012, à laquelle participaient notamment le ministère des finances et le service France Domaine et qui a fait l'objet d'un relevé de conclusions de la part du Premier ministre. J'ai exposé la situation à M. Valls, ministre de l'intérieur, qui a saisi par courrier le Premier ministre au mois d'août pour lui montrer l'intérêt de ces retours de cessions. Les biens que nous allons aliéner sont les dernières pépites de notre patrimoine : après eux, il n'y en aura plus. Le Premier ministre, avec qui j'ai évoqué cette question, m'a indiqué que le logement des gendarmes était effectivement une question sensible

La situation du parc automobile est variable selon les brigades. Le bon maintien en état de ce parc supposerait que l'ancienneté moyenne soit de l'ordre de quatre à cinq ans. Or aujourd'hui on arrive à un vieillissement progressif. Le carburant est, avec la diminution de 18 % qu'a connue le budget de fonctionnement sur les cinq dernières années, un motif d'inquiétude. Chaque gendarme étant un acteur économique gérant en « bon père de famille », il n'y a pas de dépenses inutiles et les patrouilles sont moins longues, mais cette tendance ne doit pas pénaliser le cœur même du service. Jusqu'à présent, aucune interruption n'a été observée. J'ai indiqué au ministre que nous avons déjà consommé quasiment tous nos crédits sur ce poste. Pour ce qui est de la réorganisation et de la construction de brigades, permettez-moi de citer à titre d'exemple la petite brigade de Saint-Pierre-le-Moutier, dans la Nièvre, que j'ai inaugurée hier en présence du préfet et qui fonctionne en COB avec une autre brigade distante d'une vingtaine de kilomètres. Les élus des deux cantons, bien qu'ils soient conscients de la nécessité d'économies liées au travail commun des brigades, sont très attachés à la conservation des deux implantations. Il n'y a pas de réponse parisienne à ces questions et les choix devront reposer sur une analyse liée à la physionomie de nos territoires. La topographie ou la situation de la délinquance dans un bassin de population justifient parfois une plus grande proximité. Nous sommes ouverts aux regroupements, pour autant que l'immobilier les permette et qu'ils ne nuisent pas à l'opérationnel.

On trouve ordinairement un PSIG par compagnie, c'est-à-dire par arrondissement, au lieu d'un par département comme c'était le cas lors de leur mise en place voilà 30 ans. Ces unités, destinées à renforcer la surveillance et les opérations d'intervention, doivent pouvoir être sur les lieux rapidement.

Pour ce qui concerne les OPEX, il est vrai que le Kosovo n'est pas très éloigné de Paris ou de Marseille, ce qui permettrait, en cas de tensions, de projeter un escadron à la demande des autorités gouvernementales dans le cadre de la mission EULEX. Si important que soit notre engagement dans cette mission, il ne faut pas rester sur un théâtre d'opérations au-delà de la durée nécessaire. Nous sommes au Kosovo depuis douze ans et cette présence a un coût. Les gendarmes étant par ailleurs très sollicités, il faut savoir les désengager sachant qu'ils peuvent revenir très vite si nécessaire.

Nous n'avons pas l'intention d'abandonner les matériels dont nous disposons en Afghanistan. En parfaite entente avec l'état-major des armées, ce matériel prendra sa place - comme ceux de l'armée de terre - dans les trains de logistique pour leur rapatriement.



Nous avons besoin de nos véhicules blindés (véhicules de l'avant blindés - VAB) et 4x4, que ce soit sur le territoire national ou pour les projeter sur un nouveau théâtre d'opérations. De fait, si les deux véhicules qui ont sauté sur des engins explosifs improvisés (IED) en Afghanistan n'avaient pas été blindés, nous aurions perdu 13 ou 14 hommes, alors que nous n'avons eu que des blessés à déplorer. Les gros 4x4 blindés coûtent cher : mieux vaut rapporter ceux que nous possédons déjà.

**M. Daniel Boisserie, Rapporteur.** Le chef d'état-major des armées m'a indiqué que le rapatriement du matériel actuellement au Kosovo ne peut pas se faire par le même chemin que celui qui sera rapatrié d'Afghanistan.

**Général Jacques Mignaux.** Pour le Kosovo, sans doute vaut-il mieux laisser sur place nos quatre véhicules blindés à roues, afin qu'il suffise de renvoyer, au besoin, des personnels pour les conduire.

**M. Damien Meslot.** Je ne suis pas satisfait de constater que 2013 sera une « année blanche » en matière immobilière, alors que des engagements avaient été pris envers les communes. Il est choquant que l'État revienne sur sa parole, et cela d'autant plus que certains casernements sont en très mauvais état.

Combien d'hommes sont-ils actuellement engagés en OPEX et sur quels théâtres d'opérations ? Quel est le coût annuel de ces OPEX pour la gendarmerie ?

**Mme Marianne Dubois.** Comment entendez-vous redéployer les effectifs supplémentaires dont vous disposez du fait de la fin de la RGPP ?

**Général Jacques Mignaux.** Monsieur Meslot, j'ai exposé mes besoins en termes d'immobilier au ministre, qui a bien compris qu'il s'agissait d'une question sensible et m'a demandé de formuler des propositions pratiques. Les retards se sont accumulés depuis des années et le problème est énorme. Quant aux subventions accordées au titre du décret de 1993, j'ai demandé une étude d'impact. Lorsque des engagements ont été pris envers une commune, mais qu'aucun marché n'a encore été passé, nous nous efforcerons de différer le projet. Lorsque les opérations sont déjà engagées, nous nous attacherons à respecter nos engagements. Les OPEX représentent 241 personnels au 17 octobre 2012. En Afghanistan, où nous comptons 200 hommes en début d'année, nous n'en avons plus que 110 en septembre et n'en aurons plus que 70 en fin d'année. Le ministre de l'intérieur a obtenu que nous puissions diminuer notre participation au Kosovo, où nous avons encore 60 gendarmes, notamment dans le cadre de la mission EULEX. Ces opérations, qui se voient affecter 11 millions d'euros au titre 2 et 4 millions d'euros hors titre 2, soit 15 millions au total, génèrent une dépense supérieure à ces dotations initiales, ce qui devrait donner lieu à un ajustement en fin d'exercice budgétaire. La dépense prévisionnelle totale pour cette année est de l'ordre de 26 millions d'euros (14 millions d'euros de titre 2 et 12 millions hors titre 2), ce qui correspond à un moindre engagement.

Madame Dubois, les 144 gendarmes adjoints volontaires que nous recruterons pourront être déployés sur le terrain après trois mois de formation. Pour les 43 sous-officiers, le délai de formation initiale est d'une année. Ces moyens seront affectés pour partie aux zones de sécurité prioritaires (ZSP), mais aussi dans les secteurs qui connaissent une forte croissance démographique. Le solde pourra abonder les redéploiements auxquels nous pourrions procéder lorsque le ministre aura validé les réflexions que nous menons actuellement avec la police nationale. Je précise qu'au cours des cinq années écoulées, je n'ai jamais appliqué la RGPP à l'outre-mer : non seulement nous n'avons pas réduit les effectifs, mais nous avons continué à les renforcer, car les outre-mer sont fragiles et ont

d'importants besoins en matière de sécurité. Nous avons donc fait porter la baisse et le redéploiement des effectifs sur le territoire métropolitain.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Votre bilan et votre programme sont encourageants. Le programme 2013 prévoit une présence en stagnation, sinon en baisse, dans le monde rural. Or, vous disposerez au total de 1 200 nouveaux postes, ce qui signifie que les territoires urbains et périurbains pourraient être avantagés. La répartition territoriale remet-elle en cause la qualité du service rendu à la zone rurale ?

**M. Alain Moyne-Bressand.** Nous pouvons rendre hommage au travail exemplaire qu'accomplissent au quotidien nos gendarmes dans une période difficile – je pense en particulier aux deux gendarmes du Var tués récemment. Face aux risques, nous avons besoin de gendarmes bien formés et incarnant les valeurs de la République.

Alors que le budget de la défense nationale et des forces armées a baissé de 7 %, le vôtre, depuis votre rattachement au ministère de l'intérieur, ne s'en tire pas si mal. Des efforts restent à faire, vous l'avez dit, notamment pour l'immobilier, car le casernement est important pour le moral des troupes. Je crains cependant, au vu des annonces du Président de la République et du Premier ministre, que les terrains domaniaux soient donnés aux collectivités pour construire des logements sociaux – qui y comptent bien, comme c'est par exemple le cas à Bron.

La gendarmerie quittera-t-elle l'Afghanistan en même temps que l'ensemble des troupes françaises ou restera-t-elle pour former les policiers afghans ?

Par ailleurs, monsieur le président, pourriez-vous inviter M. le ministre de l'intérieur, qui a déclaré qu'il avait trouvé une situation sinistrée, à venir l'exposer devant notre Commission ?

**Général Jacques Mignaux.** Monsieur Candelier, nous ne sacrifions pas les territoires ruraux. Il faut conserver notre réseau de 3 300 implantations. La réflexion que nous menons avec la police nationale vise à ce que cette dernière puisse se concentrer sur les plaques urbaines et la gendarmerie mieux gérer des territoires cohérents, comportant des villes petites ou moyennes. Nous veillons à ne pas réduire notre présence et il n'y aura pas d'évolution défavorable en ce sens. Le ministre rappelle que la gendarmerie est également périurbaine – ces zones abritent en effet 40 % de nos effectifs.

Monsieur Moyne-Bressand, merci d'avoir souligné les risques inhérents à notre métier – qui touchent également d'autres agents de l'État. Voilà deux soirs, en Bretagne, lors d'une intervention motivée par un différend familial, les gendarmes ont été accueillis par une bouteille incendiaire et l'un d'entre eux, très grièvement blessé, gardera des séquelles. Tout à l'heure, près de Nice, un gendarme a été volontairement percuté par un véhicule et son pronostic vital est réservé. Cela nous invite à une grande vigilance.

Sans renier aucunement nos liens avec la communauté militaire et notre participation aux missions de défense, 95 % de nos missions en temps de paix relèvent de la sécurité intérieure. Mon budget ne me laisse du reste guère de marges de manœuvre et j'espère que les années 2014, 2015 et 2016 nous permettront de retrouver un rythme, notamment pour les investissements immobiliers. Le logement, vous l'avez dit, a une incidence sur le moral des personnels et de leur famille et la dégradation de la situation est un vrai sujet de préoccupations.

En Afghanistan, nous terminons nos missions de tutorat (*mentoring*) en Kapisa et

quittons ce théâtre au même rythme que les autres unités. Nous restons pour assurer la formation dans le plus grand centre de formation de la police afghane, dans la province du Wardak, à deux heures et demie de route à l'Ouest de Kaboul. La direction pédagogique devrait être reprise par les autorités afghanes au printemps prochain et nos 40 gendarmes repartiront alors, ainsi que les autres instructeurs occidentaux. Cette date arrêtée par les gouvernements est la limite longue. Nous conserverons ensuite, dans le cadre du traité franco-afghan, une présence allégée, avec notamment des actions d'ingénierie de la formation en France ou sur place. Nous accompagnerons ainsi l'*Afghan National Civil Order Police* (ANCOP), force de police constituée sur le modèle de notre gendarmerie mobile, laquelle prévoit d'ouvrir un centre dans le Nord-Est de l'Afghanistan. Nous participerons par ailleurs, avec la police nationale, à des programmes dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants.

**M. Philippe Nauche, président.** Monsieur Moyné-Bressand, je transmettrai bien évidemment votre demande à la présidente de notre Commission.

**M. Christophe Guilloteau.** Les élus ruraux sont très attachés au maillage original de la gendarmerie nationale. Il n'y a pas de « grandes », ni de « petites » gendarmeries. Comme celle de mon village, qui a vécu l'affaire Kelkal, toutes les gendarmeries peuvent être confrontées à des situations critiques. Le législateur ne doit pas oublier que le métier de gendarme est difficile.

La situation de la gendarmerie ne me semble pas sinistrée. Du reste, si c'était le cas, elle aurait mérité une augmentation supérieure à 0,4 %.

Deux chiffres me semblent appeler des éclaircissements : 8 millions d'euros pour les munitions est un chiffre colossal, tandis que 4 millions d'euros pour les OPEX me semblent bien peu.

Enfin, général, vous serez le bienvenu pour l'inauguration de la brigade motorisée de Brignais.

**M. Philippe Folliot.** Général, votre présence aujourd'hui parmi nous est le signe de l'importance que revêt la militarité de la gendarmerie.

On ne peut que se féliciter de la progression des effectifs – je rappelle que la période 2002-2007, durant laquelle j'ai été Rapporteur pour avis du budget, a été marquée par la création de plusieurs centaines d'emplois nets par an et que les évolutions des cinq années qui ont suivi n'ont pas totalement effacé la situation favorable dans laquelle se trouvait la gendarmerie en 2007.

L'affectation du produit des cessions immobilières peut susciter des inquiétudes. Il serait injuste que la gendarmerie, dont l'immobilier est en quelque sorte le « système d'armes », soit privée de ces ressources destinées à financer des travaux d'amélioration ou de création de logements pour les gendarmes.

Où en est le projet de remplacement des blindés de la gendarmerie ? Le fameux VAB en version « maintien de l'ordre » (MO) est-il une Arlésienne ? Quel est le nombre de véhicules existants encore en état de fonctionner ? La gendarmerie souhaiterait-elle s'associer aux administrations publiques qui expérimenteront prochainement à Albi des véhicules à hydrogène développés par une entreprise française de Grenoble ?

Êtes-vous par ailleurs satisfait du fonctionnement de la force de gendarmerie

européenne ? Au-delà des cinq pays fondateurs, où en sont les perspectives d'élargissement de cette force à d'autres pays, notamment d'Europe de l'Est ?

**Général Jacques Mignaux.** Monsieur Guilloteau, le maillage territorial est en effet une nécessité.

Quant à savoir si la gendarmerie est sinistrée, je vous assure que nous n'avons plus guère de marge de manœuvre. C'est une réalité vécue par tous les gendarmes de terrain.

Les personnels ont besoin de connaître leur arme et de s'entraîner. Les sommes réservées sont nécessaires à l'entraînement, à la formation initiale et continue des 100 000 gendarmes pour garantir la sécurité des interventions, que ce soit sur le territoire national ou en OPEX. Il est paradoxal que les polices municipales tirent parfois plus de cartouches que les forces de police nationales. En école comme dans les unités, les gendarmes doivent tirer. Je procède d'ailleurs à des arbitrages et réduis les achats de certaines munitions afin de pouvoir acheter des Taser, armes non létales dont la seule vue peut faire entendre raison à des personnes très agitées.

Le coût des OPEX, lorsqu'il dépasse le montant prévu, est remboursé. L'engagement, qui a déjà diminué cette année, sera sans doute proche l'an prochain du montant prévu cette année : il n'y a donc peut-être pas lieu d'augmenter ces dotations en construction budgétaire.

Monsieur Folliot, après la période faste de 2002 à 2007 en termes d'effectifs et de moyens, nous avons connu un fort reflux. En 2012, les effectifs se situent au niveau de 2001, alors que la population française compte 3 millions d'habitants de plus et que de nouveaux comportements se sont développés, avec une criminalité organisée tant locale qu'importée. Nous sommes tous mobilisés.

J'espère que la loi que votre assemblée a votée nous permettra de réaliser nos cessions immobilières et que le décret affirmant le rôle du préfet pour calculer la décote sera publié rapidement. La cession n'étant plus automatiquement gratuite, j'ai lieu d'être raisonnablement optimiste, et cela d'autant plus que le ministre, qui connaît bien ce sujet, s'est efforcé de nous garantir cette ressource extrabudgétaire.

Je suis prêt à expérimenter les véhicules à hydrogène, surtout s'ils ne me coûtent rien. Si on invente demain un substitut à l'essence, les gendarmes l'adopteront avec enthousiasme.

Il ne me semble guère possible, à l'heure actuelle, d'ouvrir la force de gendarmerie européenne à d'autres pays que ses fondateurs, notamment à des pays de l'Est, qui pourtant seraient certainement intéressés – dans le Wardak, en Afghanistan, la collaboration avec les Roumains se passe d'ailleurs très bien. La force de gendarmerie européenne permet, en situation de sortie de crise ou d'après-crise, d'accompagner un État en train de se reconstruire. Elle est l'expression politique d'une volonté européenne. Cette force a été engagée en Bosnie sur une mission finissante, prolongée à la demande de l'Italie et arrêtée en 2010, puis au Kosovo, en Haïti et en Afghanistan. Elle a été l'occasion de rapprochement avec les autres pays fondateurs, ce qui trouve tout son sens en temps de crise.

**M. Marc Laffineur.** Votre optimisme à propos des cessions immobilières doit inciter les élus locaux au pessimisme : ils n'auront pas les terrains qui devaient leur permettre de construire des logements sociaux pour pas cher.

Le retard pris par la rénovation de certains logements de gendarmes tient-il à la politique des collectivités territoriales en la matière ?

Par ailleurs, la chute de 40 % des autorisations de programme pour l'investissement est très inquiétante. Ce n'est pas tout d'augmenter les effectifs : encore faut-il leur donner les moyens d'avoir du matériel.

**M. Michel Voisin.** Tous les élus sont très attachés au statut militaire du gendarme. La gendarmerie de Saül, en Guyane, que j'ai visitée l'an dernier, accomplit dans des conditions très difficiles un travail remarquable dans la lutte contre l'orpaillage clandestin. Pouvez-vous faire le point sur cette opération ?

Ma deuxième question est une question que je pose chaque année. Malgré des progrès réels, j'observe, en tant que président de l'association des maires du département dont je suis élu, que certains maires se plaignent encore de ne pas recevoir de la gendarmerie d'informations sur ce qui se passe dans leur commune. Peut-être pourriez-vous, pour rencontrer les maires, assister à notre assemblée générale, qui se tiendra le 10 novembre.

**Général Jacques Mignaux.** J'espère pouvoir compter sur le produit des cessions immobilières, dont nous avons grand besoin. Si nous pouvions réaliser 80 millions d'euros sur les 120 que représente ce patrimoine, nous pourrions, par exemple, réhabiliter la caserne de Melun, très dégradée.

En matière de réhabilitation des logements, certaines collectivités – dans le Maine-et-Loire, le Loiret ou l'Oise, par exemple – ont une politique très dynamique, d'autres moins. Certaines communes, notamment, diffèrent parfois les projets, malgré les subventions de l'État et les loyers permettant généralement de les amortir sur 18 ans. Les plus grandes difficultés concernent cependant l'immobilier domanial, notamment les grandes casernes de gendarmerie mobile. Nous sommes prêts, je le répète, à attendre pour la réhabilitation des bureaux, mais il faut y procéder pour les locaux d'habitation. Je me réjouis de l'abandon du casernement de Ferrette, où plus de 60 gendarmes étaient logés à l'extérieur parce que ces logements étaient insalubres : nous avons profité de l'opération de Sathonay, conçues pour accueillir un escadron supplémentaire afin de redimensionner le dispositif au profit de la région Rhône-Alpes. Nous pourrions offrir à 100 familles des logements accueillants. Je vais proposer au ministre la liste des points noirs qu'il faudrait quitter en priorité si nous n'avons pas la capacité de reconstruire.

La baisse des autorisations d'engagement (AE) réduira réellement nos capacités en 2013. Bien que nous soyons conscients que les forces de sécurité intérieures fassent l'objet d'une attention particulière malgré une situation économique très tendue, la situation n'est pas viable à moyen terme. La sécurité n'a pas de prix, mais elle a un coût et il faut faire des choix. La capacité d'investissement est passée de 570 millions CP en 2007 à 250 millions CP cette année – et le décrochage s'est produit en 2009. La chute est désormais stabilisée.

L'orpaillage clandestin est un véritable enjeu pour le département de la Guyane, aussi étendu que l'Autriche et dont la richesse du sous-sol continuera d'attirer les orpailleurs clandestins, car le gramme d'or se négocie aujourd'hui 50 euros, contre 20 euros en 2007. On trouve donc des gens prêts à quitter l'État d'Amapá, au Brésil, où leur revenu est en moyenne de 150 à 200 euros par mois, pour se rendre sur un site d'exploitation qui peut leur rapporter entre 1 000 et 2 000 euros. Tous les services sont mobilisés et la gendarmerie participe à l'opération Harpie, qui vise à contrôler les flux logistiques – sur les rivières en saison humide et sur les axes de circulation en saison moins humide. Nous saisissons d'importantes quantités de matériel et avons démonté les comptoirs illégaux de vente d'or en

Guyane, qui a donné lieu à des enquêtes judiciaires.

L'été dernier, une embuscade a été tendue par un groupe criminel comportant 17 membres identifiés. Deux militaires des Forces armées en Guyane (FAG) sont morts, trois gendarmes ont été blessés par balles d'armes de guerre et nous avons failli perdre un hélicoptère. L'État a apporté la réponse qui convenait. Durant deux mois, nous avons opéré une recherche dans la profondeur du territoire et nous nous sommes efforcés de bloquer les accès au Suriname et au Brésil à la hauteur de Camopi. En Guyane, l'information circule bien, même en forêt : les fuyards se savaient recherchés et avaient quitté la zone de Dorlin, que nous avons reprise de vive force avec l'armée de terre. Nous les avons bloqués à la hauteur de Régina alors qu'ils voulaient rejoindre le littoral. Nous avons déjà entendu certains d'entre eux, détenus au Suriname, le chef de la bande est détenu au Brésil, où il a été arrêté sur nos indications, nous-mêmes avons arrêté plusieurs fuyards et deux ou trois autres ont été tués dans des règlements de comptes internes, de telle sorte qu'il nous en manque encore deux ou trois.

Cette situation est emblématique : un Eldorado attire de pauvres hères. Nous essayons de détruire les sites et de saisir le matériel, mais les orpailleurs sont très organisés et s'adaptent. Nous aussi. Nous mobilisons beaucoup de moyens pour les gêner et montrer que nous n'avons pas l'intention de laisser des groupes criminels faire la loi sur notre territoire. Ce message a été clairement entendu au-delà des fleuves Maroni et Oyapock.

**M. Alain Moyne-Bressand.** Quelle est la quantité d'or récupérée ?

**Général Jacques Mignaux.** Nous en récupérons assez peu – quelques kilos, alors que des tonnes sont extraites –, mais énormément de matériel coûteux : du carburant, des groupes électropompes, des dizaines de quads, des dizaines de pirogues et de moteurs, des véhicules et des armes. Pour faire sortir l'or, qui sera vendu à des comptoirs, ces gens prennent des risques et sont eux-mêmes victimes de racket – en janvier dernier, cette même bande de Dorlin avait tendu une véritable embuscade à un groupe qui repartait avec plusieurs kilos d'or, faisant sept morts.

J'entends bien, monsieur Voisin, votre question relative aux relations avec les élus et je la répercute à mes gendarmes.

**M. Michel Voisin.** Les rapports sont bons.

**Général Jacques Mignaux.** Très bons, mais le maire est parfois difficile à trouver – les rapports se limitent parfois à un salut échangé entre la Kangoo de la gendarmerie, au bord du champ, et le maire agriculteur occupée à son exploitation. Les gendarmes ne doivent néanmoins pas oublier de se montrer, notamment le 14 juillet en tenue de cérémonie.

**M. Maurice Leroy.** Aller voir les maires est aussi une source d'informations majeure pour les gendarmes.

Il pourrait également être très utile d'inviter des maires, par canton, à se rendre à tour de rôle au centre de commandement de groupement, comme cela se fait déjà en Loir-et-Cher et dans quelques autres départements.

**Général Jacques Mignaux.** Je suis intimement convaincu de l'importance de ce dialogue avec les élus. Quant à la visite du centre d'opérations et de renseignements de la gendarmerie (CORG), j'en reparlerai à mes commandants de région, que je dois rencontrer

prochainement.

**M. Jean-Pierre Maggi.** Élu d'une commune périurbaine de 9 000 habitants et d'un canton de neuf communes et 44 000 habitants, je ne peux que me féliciter d'une pratique que vous avez inaugurée : les communes fournissent l'hébergement et vous y placez ponctuellement des gardes mobiles qui renforcent les brigades. Cette mesure donne une grande souplesse et permet une meilleure coordination. Il est vrai par ailleurs que les polices municipales sont parfois mieux équipées que la gendarmerie, voire que la police nationale - je dispose ainsi, pour 9 000 habitants, de 11 policiers municipaux, tandis que la gendarmerie compte 17 gendarmes.

Cependant, alors que les locaux de la gendarmerie appartiennent au conseil général, on nous a interdit de construire de nouveaux logements pour de nouveaux gendarmes, au motif que nous avons l'intention de le faire au moyen de prêts HLM. La gendarmerie doit donc louer des villas à 1 200 ou 1 300 euros mensuels, soit trois fois plus cher. Sans doute une meilleure planification permettrait-elle aussi d'éviter des situations comme celle de la commune de Saint-Chamas, voisine de la mienne et où une brigade a été construite pour être fermée trois ans plus tard.

**M. Philippe Nauche, président.** Mon général, je vous remercie de votre disponibilité et de la clarté de vos exposés.





## II. EXAMEN DES CRÉDITS

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de **M. Daniel Boisserie**, les crédits « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », pour 2013, au cours de sa réunion du mardi 30 octobre 2012.*

Un débat suit l'exposé du Rapporteur.

**M. Nicolas Dhucq.** Je tiens à exprimer ici tout mon soutien aux militaires de la gendarmerie, dont l'application et la probité ne sont plus à prouver. J'ai toutefois le sentiment que, du fait de mécanismes qui ne sont pas sans rappeler le temps de la féodalité, tout n'est pas fait au niveau des départements et des régions pour qu'ils disposent de bonnes conditions de logement.

Je crois qu'il faut dépasser les logiques territoriales qui prévalent aujourd'hui. Cela rejoint d'ailleurs un constat fait en son temps par un officier éminent de la gendarmerie aujourd'hui disparu, le colonel Régis Bourçois, auquel je tiens à rendre hommage.

**M. le Rapporteur pour avis.** Je partage votre avis sur le nécessaire dépassement des logiques territoriales. Je constate l'affaiblissement des crédits d'investissement immobilier, mais il serait prématuré de se lancer dans des travaux d'infrastructures avant que l'on ait réfléchi aux modifications possibles des implantations de la gendarmerie.

**M. Alain Marty.** Une révision de la répartition des compétences territoriales entre la police et la gendarmerie est-elle actuellement à l'étude ?

**M. le Rapporteur pour avis.** Il existe aujourd'hui des enclaves placées sous l'autorité de la gendarmerie au sein de zones relevant de la police, l'inverse existant également. Certaines zones de compétence de la gendarmerie sont incluses dans des communautés d'agglomération relevant pour le reste de la police ; il serait utile d'y remédier. De même, dans un département tel que la Creuse, on observe que la zone d'intervention de la police est très réduite : dans ce cas, il serait cohérent que la gendarmerie soit compétente pour l'ensemble du département.

\*

\* \*

*Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, la Commission émet un avis favorable, à l'unanimité, sur les crédits « **Gendarmerie nationale** » de la mission « **Sécurité** ».*



## **ANNEXES**

### **ANNEXE I :**

#### **Liste des personnes auditionnées par le Rapporteur**

— M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, le 16 octobre 2012 ;

— M. le général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, accompagné du colonel Jean-Luc Payrard, chef du bureau planification-programmation-préparation du budget.

Le Rapporteur a en outre effectué les déplacements suivants :

— auprès du groupement des Pyrénées Orientales et de la brigade de Thuir, où il a notamment été reçu par le lieutenant-colonel Philippe Correoso, commandant du groupement ;

— au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de saint Astier, où il a été reçu par le colonel Gérard Rouillon, commandant en second du centre, le 11 octobre ;

— sur un théâtre extérieur, auprès du détachement de la gendarmerie nationale au Kosovo du 1<sup>er</sup> au 3 octobre, où il a été reçu par le colonel Philippe Espié.

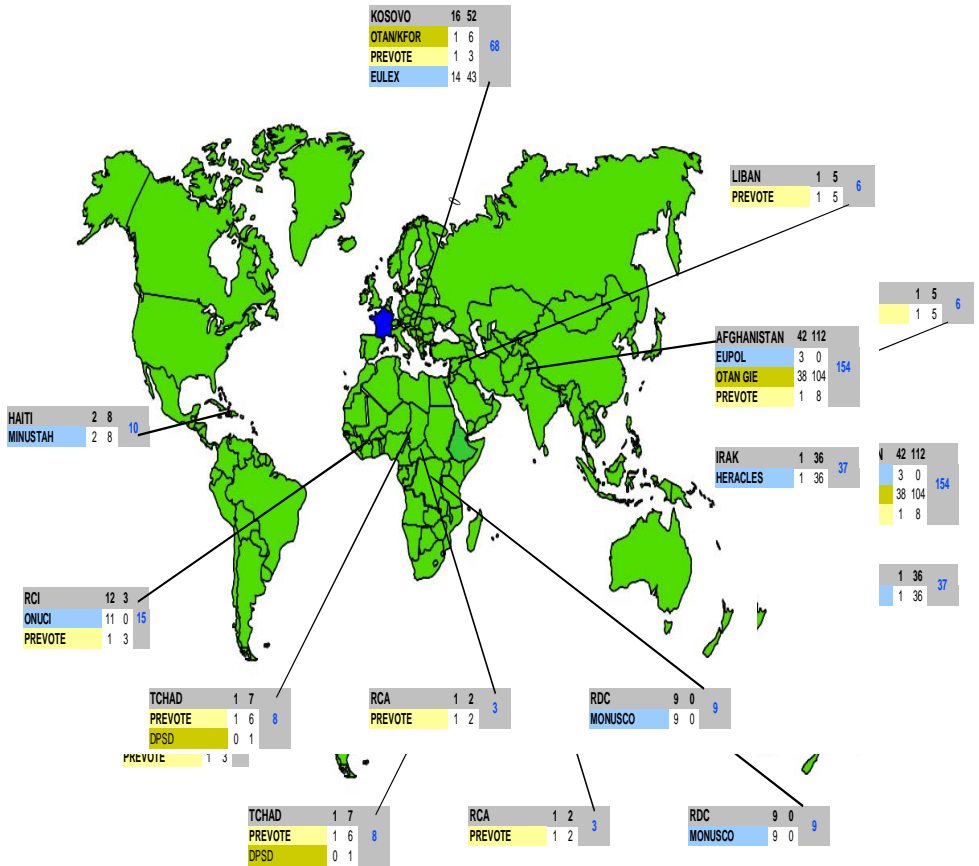
## ANNEXE 2 :

### Planisphère de déploiement en opex des gendarmes

#### DISPOSITIF GENDARMERIE EN OPERATIONS EXTERIEURES

30/06/12

TOTAL 310 DONT 85 OFFICIERS  
225 SOUS-OFFICIERS



## **ANNEXE 3 :**

### **Les équipements du gendarme**

**(Réponse au questionnaire budgétaire du Rapporteur)**

#### **LES ARMEMENTS INDIVIDUELS**

##### **1. ARMES DE POING DE LA GENDARMERIE**

###### **SIG PRO 2022**

Choisi conjointement par la police nationale et les douanes, le SIG PRO 2022 a été mis en service à partir de 2002 en remplacement du pistolet automatique MAS G1.

105 000 armes ont été acquises pour 41,1 millions d'euros entre 2003 et 2006 au profit de 95 000 personnels d'active et 10 000 réservistes. Une partie des personnels servant en état-major et des réservistes conservent le PA MAS G1 S.

En complément, 2 100 armes dédiées au tir réduit ont été acquises depuis 2006 pour 1,4 million d'euros.

###### **GLOCK 26**

Plus compact que le SIG PRO 2022, le Glock 26 est adapté aux missions d'observation et de surveillance discrète.

662 armes ont été acquises entre 2003 et 2007 pour 0,3 million d'euros au profit des sections de recherche (SR), des groupes d'observation et de surveillance (GOS) et des offices centraux.

##### **2. PISTOLET-MITRAILLEUR DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE**

Mis en service à partir de 2004, les pistolets-mitrailleurs HK UMP et MP5 ont remplacé les pistolets-mitrailleurs MAT 49.

9 660 armes ont été acquises entre 2004 et 2005 pour un montant de 11,7 millions d'euros.

En complément, afin d'augmenter la précision des tirs, 273 dispositifs d'aide à la visée « AIMPOINT » ont été acquis entre 2009 et 2010 pour 0,1 million d'euros au profit de la gendarmerie mobile, des pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie (PI2G) et des groupes de pelotons d'intervention outre-mer (GPIOM).

##### **3. FUSIL-MITRAILLEUR**

Plus lourd que le pistolet-mitrailleur, le fusil-mitrailleur constitue la capacité « feu collective » de la gendarmerie.

À ce stade, 13 MINIMI (calibre 7,62 mm) ont pu être acquises depuis 2009 pour 0,2 million d'euros au profit des gendarmes engagés sur le théâtre afghan.

#### 4. FUSIL DE PRÉCISION

À partir d'un support juridique commun avec la police nationale, 920 TIKKA TACTICAL T3 de calibre 7,62 mm ont été acquises entre 2004 et 2005 pour un montant de 1,8 million d'euros.

Équipée d'une lunette et d'une housse de protection, cette arme dote les escadrons de gendarmerie mobile et les pelotons d'intervention interrégionaux de la gendarmerie (PI2G), les groupes de pelotons d'intervention outre-mer (GPIOM) et les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG). Ces armes étant sensibles aux chocs, la gendarmerie a décidé de lancer un marché de valises de transport rigides. L'accord-cadre mutualisé a été notifié le 9 décembre 2011 pour une durée de 4 années.

## ANNEXE 4 :

### Les équipements de protection balistique

#### 1. GILET PARE-BALLES LÉGER À PORT INDIVIDUEL

Ce gilet assure une protection contre les agressions par projectiles d'armes de poing de calibre 9x19 mm PARABELLUM, 357 MAGNUM et contre les plombs des fusils de chasse à canon lisse. Tous les personnels affectés dans des postes opérationnels en sont dotés. Le dernier marché a permis de commander 28 046 gilets pare-balles à port discret sur la période 2006-2010. La réserve opérationnelle de 1er niveau est en cours d'équipement. En 2011, 2 330 gilets ont été livrés pour un montant de 0,75 million d'euros et 760 gilets ont été commandés en 2012.

#### NOMBRE DE GILETS COMMANDÉS

2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	7 670	2 946	1 500	2 330	760

Un nouveau support juridique commun avec la police nationale est en cours de validation ayant pour objectif de débiter le renouvellement du parc à compter de 2013. Le projet d'accord-cadre coordonné par la police nationale est au stade de la définition des besoins.

#### 2. GILET PARE-BALLES D'INTERVENTION

Affecté à titre collectif, ce gilet pare-balles d'intervention est de taille unique.

Avant l'ajout de plaques complémentaires, ce gilet assure une protection contre les tirs d'armes de poing et de certaines armes d'épaule (calibre 12 et calibre 22 Magnum) mais n'arrête pas les projectiles perforants, les munitions de fusils et de carabines à canon rayé. L'ajout de deux plaques complémentaires permet d'augmenter considérablement le niveau de protection.

3 000 gilets ont été acquis au cours des annuités 2010-2011 pour un coût de 4,5 millions d'euros.

En 2012, 72 gilets pare-balles d'intervention ont été acquis au titre du marché en cours de validité pour un montant de 0,11 million d'euros.

L'objectif de dotation est de 11 500 lots balistiques composés d'un gilet pare-balles d'intervention, de ses deux plaques de protection complémentaires, d'un casque pare-balles et d'un écran pare-balles.

## ANNEXE 5 :

### Les moyens de force intermédiaire

Les moyens de force intermédiaire permettent aux gendarmes de disposer d'une possibilité de riposte dans les situations où l'emploi de l'arme de poing n'est pas adapté.

#### 1. LANCEURS DE BALLES DE DÉFENSE « FLASH-BALL »

Cette arme permet aux gendarmes de riposter face à des situations où la coercition physique est insuffisante ou dangereuse, sans pour autant avoir recours à l'arme de poing. Cet équipement est mis en place auprès des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) et des brigades territoriales (BT) situés en zone sensible. La dotation à atteindre est de 2 609 lanceurs (647 réalisés).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Flash-balls commandés	100	0	75	75	159	163	75
Munitions commandées	35 000	9 000	15 400	26 000	15 800	7 300	10 000

#### 2. DISPOSITIF BALISTIQUE DE DÉSENCERCLEMENT

Ce dispositif se présente sous la forme d'une grenade projetant des cubes de caoutchouc. Il permet la dispersion d'un groupe d'individus sans dommage physique. La dotation à atteindre est de 19 100 dispositifs balistiques de désencerclement (7 590 réalisés).

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5 000	1 000	150	1 000	1 300	3 540 (GN) + 8 900 (PN)	1 600

#### 3. BÂTON DE PROTECTION TÉLESCOPIQUE (BPT)

La gendarmerie nationale s'est équipée en 2002 de bâtons de protection télescopiques pour la dotation de chaque gendarme d'active. Depuis 2005, la mise en place de ces matériels a été étendue à la réserve opérationnelle.

Près de 91 500 BPT sont actuellement en service (conforme aux objectifs).

#### 4. PISTOLET À IMPULSION ÉLECTRIQUE (PIE)

Ce système permet de neutraliser un individu à distance en lui envoyant une décharge électrique. Il équipe les PSIG, les unités périurbaines, les COB ou BTA, les EGM et les écoles pour la formation.

Le déploiement de matériel se fonde sur les statistiques des cas d'usage des armes et des violences commises contre les militaires.

La cible de dotation est de 3 985 pour un coût global d'acquisition de 10 millions d'euros (3 704 réalisés).

En complément, depuis 2009, tous les PIE sont équipés d'une caméra.



Une procédure de maintien en condition de ces armes a été mise en place avec l'industriel pour garantir un parc de PIE disponibles pour le service des unités.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Commandes PIE	1 500	1 040	0	65	652	377	70
Commandes munitions PIE	25 750	10 250	0	0	4 150	12 000	13 800
Commandes caméra PIE	0	0	0	2 685	652	377	70

## 5. LANCEUR DE MUNITIONS DE 40 mm

Pour faire face à la recrudescence des blessures en service et aux jets de projectiles, il est apparu nécessaire de trouver un moyen de riposte discriminant à longue distance (20 à 40 mètres) et à létalité réduite. Le but étant de neutraliser de manière temporaire et réversible un individu se maintenant volontairement à distance de jet.

1 010 lanceurs ont été commandés entre 2008 et 2012 pour 1,3 million d'euros.

La cible de dotation est atteinte (720 lanceurs de munitions de 40 mm).

## ANNEXE 6 :

### Externalisation de la gestion immobilière

#### (Extrait des réponses aux questions budgétaires du Rapporteur)

Le 24 mai 2006, le ministre de la défense a décidé le lancement d'expérimentations d'externalisation portant sur divers aspects de gestion immobilière. Cinq projets d'externalisation ont été mis à l'étude. À ce jour, seules trois expérimentations sont en cours.

#### 1. École des sous-officiers de gendarmerie de Montluçon et de Fontainebleau.

Un contrat multiservices (entretien ménager, maintenance technique, espaces verts, collecte des déchets, transports routiers) a été passé avec la société ELYO. Le marché notifié en janvier 2008 est reconductible dans la limite de quatre ans. Son montant est de 817 886 euros par an, avec révision annuelle. Il concerne l'école de gendarmerie de Montluçon. Parallèlement, un contrat relatif au gardiennage de l'école de Fontainebleau est réalisé par la société MAIN SÉCURITÉ. Son coût annuel est de 878 090 euros.

2. Externalisation de la gestion administrative des casernes de la région de gendarmerie Auvergne.

L'appel d'offres, publié en février 2008, a été attribué à la société NEXITY. L'exécution du marché est entrée dans sa phase d'exploitation à partir de janvier 2009. Le montant s'élève à 367 094 euros pour le déploiement et à 1 101 600 euros par an pour l'exploitation. Le périmètre couvert concerne l'ensemble de la région Auvergne, soit 17 casernes domaniales et les 140 casernes locatives représentant au total 1 953 logements et 128,000 m<sup>2</sup> de locaux de service et techniques ainsi que 160 logements pris à bail hors caserne.

Le contrat a été reconduit deux fois auprès de la société NEXITY SAGEL PROPERTY MANAGEMENT en 2010 et 2011. Faute de financement et en dépit de la qualité des prestations réalisées, il n'a pas été renouvelé en 2012. Les prestations externalisées seront reprises en compte par la gendarmerie.

Ce dispositif a donné satisfaction. Il a permis un allègement significatif des tâches administratives des unités et exonéré le centre administratif et financier zonal du calcul des charges. Juridiquement, il est facilement généralisable dans le cadre d'un marché national mais budgétairement inaccessible dans le futur contexte triennal de contraction des dépenses.

#### 3. Externalisation du menu entretien en Ile-de-France.

Un marché de prestations de services et un marché de travaux portent sur le menu entretien des logements, leur réfection régulière au changement d'occupant et l'entretien régulier des locaux de service au profit de la région de gendarmerie d'Ile-de-France. Le périmètre fixé est celui des 1 400 logements et 32 000 m<sup>2</sup> de locaux de service et techniques (LST) des groupements de gendarmerie départementale de l'Essonne et de la Seine-et-Marne.

La société SOFRAITE a été retenue et le marché lui a été notifié fin 2009 pour une durée de 3 ans. Un bilan de cette expérience sera dressé en 2013. Cependant, il est d'ores et déjà convenu de ne pas renouveler cette expérimentation d'externalisation.

#### 4. Externalisation de l'entretien courant des casernes domaniales en région PACA.

Dans le cadre d'un marché élaboré avec l'UGAP (Union des groupements d'achats publics), l'objet de ce projet est d'externaliser la maintenance préventive jusqu'alors réalisée sous budget de fonctionnement pour l'ensemble des casernes domaniales de la région PACA. Le périmètre représente au total 331 685 m<sup>2</sup> comprenant les locaux de service et techniques et les 2 160 logements.

Cette expérimentation porte sur une maintenance multitechnique, concernant toutes les opérations d'entretien. Le marché comprend notamment une part forfaitaire d'actions préventives et permet de recourir à la demande à des actions curatives de remise en état (hors forfait). La part du montant forfaitaire annuel de la prestation au regard du contrat support est de 5 euros du m<sup>2</sup> soit un financement annuel de l'ordre de 1,4 million d'euros répartis en 1,2 million d'euros à titre forfaitaire et 0,2 million d'euros pour le traitement curatif.

Ce dispositif est parfaitement adapté à la pérennisation des équipements domaniaux mais encore insuffisamment exploité pour proposer une stratégie durable. En revanche, dans le contexte de contraction des dépenses, sa généralisation est financièrement hors de portée pour la gendarmerie.

#### 5. Externalisation de la totalité de la maintenance (courante ainsi que le gros entretien et les grosses réparations) des casernes domaniales des régions de gendarmerie d'Auvergne et du Limousin.

Dans le cadre d'un projet de contrat de partenariat public-privé (PPP), il s'agissait de confier à un opérateur privé la modernisation puis la maintenance des casernes domaniales des régions de gendarmerie d'Auvergne et du Limousin, ainsi que d'hôtels et commissariats de police de ces régions. Le périmètre physique est constitué de 31 casernes domaniales, 11 commissariats et hôtels de police.

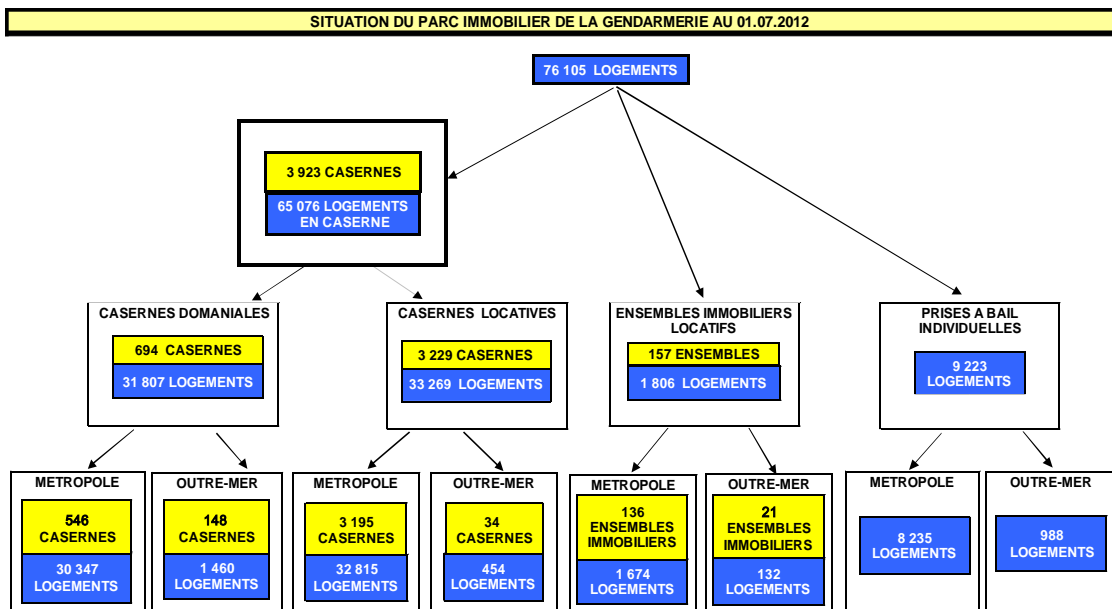
Le coût plafond d'objectif de ces opérations correspondait à un loyer annuel moyen des dix premières années des deux contrats, soit 12 millions d'euros pour la gendarmerie.

Devant l'incapacité à programmer budgétairement ces opérations dans les années à venir, il a été décidé l'abandon définitif de ces procédures. Cette décision valide également le principe de l'indemnisation des 7 candidats admis à présenter une offre, soit une indemnisation globale de 1,050 million d'euros.

Les propositions des candidats répondaient parfaitement aux objectifs attendus. Pour autant, les perspectives budgétaires ont conduit à l'abandon définitif de ces contrats de partenariat. La généralisation de ce dispositif est à ce stade hors de portée financière pour la gendarmerie.

## ANNEXE 7 :

### Situation du parc immobilier de la gendarmerie au 1<sup>er</sup> juillet 2012



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 oeuvre. 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.