

N° 3465

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2020.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2021** (n° 3360)

TOME VIII

SÉCURITÉS

GENDARMERIE NATIONALE

PAR M. XAVIER BATUT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET POUR 2021, TRADUCTION DE LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE LA GENDARMERIE	11
I. LE PROGRAMME 152 EN 2021, UN BUDGET DE CONSOLIDATION.....	11
A. UN BUDGET DE TITRE 2 VISANT À FINANCER LES HAUSSES D'EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE.....	15
1. La progression des effectifs prévue par le PLF 2021	15
2. La stabilisation du budget des réserves et la montée en puissance progressive de leurs effectifs.....	16
B. LA MAJEURE PARTIE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT VISE À FINANCER LES LOYERS DE LA GENDARMERIE.....	16
1. Les dotations relatives à l'immobilier représentent environ 50 % des dépenses hors titre 2 du programme 152	17
2. Les dépenses liées à l'agent, deuxième poste de dépenses de fonctionnement.....	17
3. Le budget de fonctionnement des moyens mobiles est marqué par le poids des dépenses de carburant	18
4. Le budget d'équipement vise essentiellement à financer les dépenses d'habillement et l'achat de munitions.....	18
5. Le budget des systèmes d'information et de communication permettra notamment le financement de NEOGEND.....	18
6. Le budget des moyens lourds de projection et d'intervention permettra essentiellement de financer le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères	19
C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ABONDÉS PAR LA MISSION « PLAN DE RELANCE ».....	19
1. La régénération des moyens mobiles	20
a. Les véhicules	20

b. Des moyens aériens qui devraient connaître un renouvellement important grâce à un ambitieux programme d'acquisition d'hélicoptères H160	21
c. Les moyens nautiques : un parc relativement ancien.....	22
2. L'immobilier : une programmation des crédits pour 2021 complétée par les crédits du plan de relance	23
a. L'effort budgétaire consenti en 2020 en matière immobilière représente plus de 60 % des crédits hors dépenses de personnel	23
b. Le plan « Poignées de porte »	24
c. Les crédits immobiliers du programme 152 pour 2021 s'inscrivent dans la trajectoire des années précédentes	24
d. Des crédits complétés par un apport important de crédits dans le cadre de la mission « Plan de relance »	24
D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	25
II. LA MISE EN RÉSERVE, LA VALORISATION DE L'ENGAGEMENT DES GENDARMES ET LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS DÉDIÉS AU MAINTIEN DE L'ORDRE : DES ENJEUX MAJEURS POUR LE BUDGET DE LA GENDARMERIE	26
A. LES FORTES TENSIONS DANS L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019-2020 SOULÈVENT LA QUESTION DE L'IMPUTATION DE LA MISE EN RÉSERVE	26
1. L'exécution des crédits de masse salariale a été marquée par de fortes tensions en 2019 du programme 152, les dépenses de rémunération ayant été supérieures aux crédits disponibles	26
2. L'exécution des dépenses d'équipement en 2019 : un risque d'éviction des rémunérations sur le matériel	27
3. L'exécution 2020 a été marquée par les effets de la crise sanitaire.....	28
4. La problématique de la mise en réserve.....	28
a. Une annulation intégrale des crédits mis en réserve hors titre 2 en 2019	28
b. Une hausse de la mise en réserve hors titre 2 en 2020 qui a des effets démultipliés sur les dépenses manœuvrables	29
c. La position du rapporteur : adopter une loi de programmation de la sécurité intérieure pour assurer de la visibilité aux forces de sécurité et revoir les modalités d'imputation de la réserve de précaution	29
B. VALORISER L'ENGAGEMENT DES GENDARMES.....	30
C. GARANTIR À LA GENDARMERIE MOBILE LES MOYENS MATÉRIELS NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE SES MISSIONS	31
1. Des véhicules de maintien de l'ordre vétustes qu'il est urgent de remplacer.....	32
a. L'urgence de procéder au remplacement du parc de véhicules blindés de la gendarmerie.....	32
b. Le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre.....	35
2. Les caméras-piétons et les pistolets à impulsion électrique : des outils complémentaires	35

- a. La généralisation à venir des caméras-piétons : privilégier la qualité plutôt que la rapidité dans l'acquisition des nouveaux matériels 35
- b. Les pistolets à impulsion électrique : un outil complémentaire des caméras-piétons 37

DEUXIÈME PARTIE : LA BRIGADE TERRITORIALE DE DEMAIN : PRÉSERVER LE LIEN DE PROXIMITÉ ENTRE LE GENDARME ET LA POPULATION 38

I. UNE ORGANISATION FONDÉE SUR UN MAILLAGE DENSE ET QUI S'ADAPTE CONSTAMMENT AUX ÉVOLUTIONS DES TERRITOIRES 38

A. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR LA GENDARMERIE NATIONALE : UN MAILLAGE DENSE VISANT À GARANTIR LA CONTINUITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT ET DU SERVICE PUBLIC DE SÉCURITÉ 39

- 1. La région 40
- 2. Le groupement, unité compétente au niveau départemental 40
- 3. La compagnie, échelon administratif des arrondissements des sous-préfectures ... 41
- 4. La brigade territoriale, unité constitutive de l'identité de la gendarmerie 41
- 5. L'organisation spécifique des outre-mer 42

B. UNE ORGANISATION QUI S'ADAPTE CONSTAMMENT À L'ÉVOLUTION DES TERRITOIRES 43

- 1. Les mutations en profondeur des territoires situés en zone gendarmerie 43
 - a. Les territoires ruraux sont confrontés à de multiples difficultés 43
 - i. Une faible densité de population parfois doublée d'une situation d'enclavement 44
 - ii. Une population vieillissante 44
 - iii. Un isolement géographique et social de la population 44
 - iv. Un défaut d'attractivité 44
 - v. Une accessibilité physique et numérique réduite 45
 - b. Dans l'ensemble des zones gendarmerie, le développement de nouvelles formes de délinquance, la multiplication des réseaux et la dissolution des notions de distance et de frontière 45
- 2. Fondé sur des principes clairement définis, l'ajustement du maillage territorial de la gendarmerie nationale se caractérise par le maintien d'une forte présence physique de proximité 45
 - a. Les principes guidant l'ajustement du maillage territorial 45
 - b. Le maintien d'une forte présence physique de proximité 46
- 3. Les caractéristiques de la délinquance en outre-mer 48
 - a. La Guyane est marquée par un fort taux de criminalité 48
 - b. Le département de Mayotte, un territoire caractérisé par une immigration clandestine de masse 49
 - c. La Réunion connaît un niveau de délinquance proche de celui de la métropole 50

d. La Polynésie française : des troubles à l'ordre public en disparition, à l'exception des violences intrafamiliales	50
e. La Martinique, un territoire marqué par un trafic de stupéfiants et une délinquance en hausse.....	50
f. La Guadeloupe, un département marqué par les vols à main armée et le banditisme	50
g. Saint-Martin, un territoire déstabilisé	51
h. La Nouvelle-Calédonie, un territoire traversé par de fortes tensions	51
i. Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna : des micro-territoires peu touchés par la délinquance	51
II. POUR RENFORCER LE LIEN AVEC LA POPULATION, LA GENDARMERIE NATIONALE S'EST ENGAGÉE DANS UN VASTE PLAN STRATÉGIQUE DE TRANSFORMATION INTITULÉ « GEND 20.24 »	52
A. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UNE OFFRE DE SÉCURITÉ DE PROXIMITÉ SUR MESURE POUR « RÉPONDRE PRÉSENT ».....	52
1. La police de sécurité du quotidien : vers une offre de protection sur mesure	52
a. Une approche déclinée à l'échelon du groupement et de la compagnie	52
b. Les moyens alloués à la police de sécurité du quotidien	53
2. Les brigades territoriales de contact : des unités visant à la redynamisation du contact avec la population et à la consolidation de la présence des gendarmes sur le terrain.....	54
3. Le renforcement des effectifs dans les quartiers de reconquête républicaine.....	55
4. Les dispositifs de gestion des événements visent à redonner du temps aux missions de contact en favorisant les mutualisations d'unités	55
5. Les dispositifs d'appui interdépartementaux visent à répondre à l'inadaptation du principe de territorialité à certaines situations géographiques particulières	56
6. Les brigades multi-missions : éviter le « travail en silo ».....	57
7. Les brigades de prévention de la délinquance juvénile : un partenariat avec les établissements scolaires	57
8. Les unités de lutte contre les violences intrafamiliales : une prise en charge complète et pluridisciplinaire des victimes	57
9. « Répondre présent » : une approche solidaire des territoires pendant la crise sanitaire	58
B. UNE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE IMPLIQUANT UNE ÉVOLUTION PROFONDE DU MÉTIER DE GENDARME	59
1. NEOGEND : du traitement de l'information au traitement de la donnée.....	59
a. De l'expérimentation au premier déploiement	59
b. Le NEOGEND de nouvelle génération : à la fois téléphone, radio, ordinateur et outil d'intelligence artificielle	60
2. Un renforcement de la proximité numérique avec le public : la brigade numérique et la plateforme Perceval.....	60

3. Le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) : un organe placé à la tête d'un réseau de cyber enquêteurs.....	61
4. Le Centre national de la sécurité des mobilités : un outil innovant.....	61
C. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORTEUR.....	62
1. Limiter les tâches indues.....	62
a. La participation aux réunions des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité.....	63
b. La prise en charge des extractions judiciaires.....	63
c. La médecine légale de proximité.....	63
d. La simplification de la procédure pénale.....	64
e. La nécessité de faciliter l'usage et l'interconnexion des fichiers.....	65
2. Renforcer l'attractivité du métier en améliorant la qualité de vie et de travail des gendarmes.....	65
a. Une attractivité qui passe par une offre de logement digne pour les familles.....	66
b. Une proximité du gendarme avec le citoyen qui suppose de disposer de moyens de mobilité adéquats.....	67
3. Valoriser le rôle de la réserve opérationnelle et sanctuariser ses moyens budgétaires.....	68
4. La mutualisation et ses limites.....	69
a. Faire passer les SGAMI de l'échelon des zones de défense à celui des régions.....	69
b. La plus-value d'une direction numérique en question.....	70
c. La nécessité d'évaluer l'impact des mutualisations opérées au ministère de l'intérieur.....	71
d. Les plateformes régionales des achats et l'augmentation des coûts induite par l'application du code des marchés publics.....	71
5. Redonner des marges de manœuvre aux commandants de compagnie.....	71
a. La dotation financière de l'unité élémentaire, un outil à la main des commandants d'unité.....	71
b. Des interrogations quant aux marges de manœuvre allouées dans le cadre de la DFUE.....	72
6. Faire évoluer la situation à Mayotte et en Guyane : un impératif tant pour les populations que pour les gendarmes.....	72
a. Mener une réflexion sur l'attractivité du métier de gendarme en outre-mer.....	73
b. Faire évoluer les métiers et dépasser la problématique de l'articulation entre les différentes forces intervenant en outre-mer.....	73
c. Réfléchir à la meilleure allocation possible des moyens plutôt que de les augmenter.....	73
d. Le rôle indispensable de la diplomatie dans le règlement de la question sécuritaire à Mayotte et en Guyane.....	73
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	74

I. AUDITION DU GÉNÉRAL CHRISTIAN RODRIGUEZ, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	74
II. EXAMEN DES CRÉDITS	75
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS ET DÉPLACEMENTS.....	81
ANNEXE 2 BARÈME DE LA DFUE AU 1^{ER} JANVIER 2020.....	85
ANNEXE 3 LE NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE (SNMO).....	87

INTRODUCTION

Dans le contexte inédit de l'année 2020, marqué par la crise sanitaire, la gendarmerie nationale aura su, une fois de plus, faire la preuve de sa résilience, de sa réactivité, de sa capacité d'adaptation, de sa polyvalence, de sa disponibilité en tout temps et en tout lieu – bref, de sa pleine capacité à « répondre présent », pour reprendre le mot d'ordre de son directeur général, le général d'armée Christian Rodriguez.

L'année 2020 aura aussi été marquée, pour la gendarmerie, par une intensité soutenue de son action de maintien de l'ordre, par une forte mobilisation en faveur des populations sinistrées par la tempête Alex et bien sûr par son action dans la lutte contre la menace terroriste – menace malheureusement toujours présente. Ces interventions, très médiatisées, ne doivent pas faire oublier les actions de proximité menées au quotidien par les 130 000 gendarmes d'active et de réserve auprès de la population – auxquels le rapporteur pour avis souhaite ici rendre un hommage appuyé.

C'est dans ce contexte de crise que s'inscrit le projet de budget pour 2021 – un texte indissociable des dispositions adoptées en loi de finances rectificative le 30 juillet dernier mais aussi des nombreuses mesures prévues dans le cadre du plan de relance et du plan « Poignées de porte » en faveur de l'immobilier, des moyens mobiles, de l'équipement et du numérique.

Le rapporteur pour avis salue l'ensemble de ces mesures, présentées en détail dans cet avis budgétaire, qui amélioreront nettement les conditions de travail et de vie des gendarmes. Il tient aussi à appeler l'attention de la représentation nationale sur plusieurs points.

Le premier concerne la technique budgétaire de la mise en réserve qui, si elle a le mérite de permettre de faire face aux imprévus, a des effets d'éviction regrettables sur les dépenses non obligatoires de la gendarmerie – essentiellement l'entretien des véhicules et des casernes.

Le deuxième point concerne la revalorisation de la rémunération et l'amélioration des conditions de vie et de travail des gendarmes. Ceux-ci interviennent sur 96 % du territoire national au profit de 52 % de la population. La gendarmerie est une force résiliente et disponible en tout temps et en tout lieu. C'est aussi une force qui n'est pas syndiquée. Il revient donc à la représentation nationale d'insister sur le fait que les gendarmes ne doivent pas être les oubliés de la politique de ressources humaines et d'investissement du ministère de l'intérieur.

Le troisième et dernier point, qui fait l'objet de la partie thématique du présent avis budgétaire, concerne la proximité. Comme le disait un ancien ministre

de la défense aujourd'hui président de région, la proximité est un gage d'efficacité. La subsidiarité et la proximité – valeurs chères au rapporteur – sont au cœur du processus de transformation de la gendarmerie nationale lancé dans le cadre du plan stratégique « Gend 20-24 ». Comme l'a expliqué le général Rodriguez à plusieurs reprises devant la commission de la défense nationale et des forces armées, il s'agit, avec cet ambitieux programme de transformation, de proposer une offre de sécurité sur mesure, de protéger les plus vulnérables, d'assurer la sécurité des nouvelles frontières et, grâce à l'innovation technologique, de « construire le futur dès à présent ».

Renforcer cette proximité suppose de garantir l'attractivité du métier de gendarme. Or, cette attractivité suppose de loger les gendarmes et leurs familles dans des conditions dignes – ce qui, dans de nombreuses casernes, est très loin d'être le cas aujourd'hui. Si le plan de relance permettra de renflouer les crédits immobiliers de la gendarmerie, il convient aussi que l'État, sans coût budgétaire supplémentaire, fasse pression sur les collectivités territoriales et les bailleurs qui ne remplissent pas leurs obligations en matière de gros entretien et de travaux dans les casernes.

Le rapporteur estime que la proximité doit aussi bénéficier au gendarme. En ce sens, il s'interroge quant au processus de mutualisation opéré au sein du ministère de l'intérieur ces dernières années, qui semble avoir eu tendance à distendre les liens entre personnels soutenant et soutenus. Il considère qu'un tel processus de transformation mériterait de faire l'objet d'une évaluation – *a minima* tous les cinq ans.

Enfin, toujours dans un souci de proximité entre le gendarme et la population, il semble également nécessaire de limiter les tâches indues, de redonner des marges de manœuvre budgétaires aux commandants de compagnie et de sanctuariser les crédits de la réserve opérationnelle.

PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET POUR 2021, TRADUCTION DE LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DE LA GENDARMERIE

I. LE PROGRAMME 152 EN 2021, UN BUDGET DE CONSOLIDATION

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'allouer **9,563 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **9 milliards d'euros en crédits de paiement** au programme 152 « Gendarmerie nationale ». Les ressources consacrées à la gendarmerie sont donc en **baisse de 1,98 % en autorisations d'engagement** et en hausse de **0,45 % en crédits de paiement**. Comme l'année dernière, cette hausse concerne essentiellement les dépenses de personnel et d'investissement.

- *Présentation des crédits du programme par nature de dépenses*

Le tableau ci-dessous présente les crédits du programme 152 par nature de dépenses – de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Titre ou catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2020	Demandées pour 2021	FdC et AdP attendus en 2021	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	FdC et AdP attendus en 2021
Titre 2 – Dépenses de personnel	7 677 833 963	7 719 713 716	104 306 388	7 677 833 963	7 719 713 716	104 306 388
Rémunérations d'activité	3 802 753 059	3 844 044 522	49 017 091	3 802 753 059	3 844 044 522	49 017 091
Cotisations et contributions sociales	3 856 990 789	3 857 337 872	55 289 297	3 856 990 789	3 857 337 872	55 289 297
Prestations sociales et allocations diverses	18 090 115	18 331 322	0	18 090 115	18 331 322	0
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 942 183 702	1 635 503 353	47 072 834	1 103 972 905	1 064 632 535	47 072 834
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1 942 183 702	1 635 503 353	47 072 834	1 103 972 905	1 064 632 535	47 072 834
Titre 5 – Dépenses d'investissement	139 334 787	198 041 973	0	163 749 430	201 650 506	0
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	139 334 787	198 041 973	0	163 749 430	201 650 506	0
Titre 6 – Dépenses d'intervention	5 000 000	10 000 000	0	14 422 539	14 422 539	0
Transferts aux collectivités territoriales	5 000 000	10 000 000	0	14 422 539	14 422 539	0
Total	9 764 352 452	9 563 259 042	151 379 322	8 959 978 837	9 000 419 296	151 379 222

Source : Projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2021 – Mission Sécurités, programme 152

À ces ressources budgétaires s'ajoutent les produits attendus au titre des **fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 151, 379 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement : ces fonds de concours se répartissent entre le titre 2, à hauteur de 104,3 millions d'euros, et le hors titre 2, à hauteur de 47,1 millions d'euros.

Présentation des crédits du programme par action et par sous-action

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des crédits du programme 152 par action et sous-action.

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Autorisations d'engagement			Crédit de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Ordre et sécurité publics	3 538 645 685	0	3 538 645 685	3 538 645 685	0	3 538 645 685
01.01 – Ordre et sécurité publics – hors administration centrale et cabinet	3 528 792 655	0	3 528 792 655	3 528 792 655	0	3 528 792 655
01.02 – Ordre et sécurité publics administration centrale et cabinet	9 853 030	0	9 853 030	9 853 030	0	9 853 030
02 – Sécurité routière	738 490 958	0	738 490 958	738 490 958	0	738 490 958
02.01 – Sécurité routière hors administration centrale et cabinet	738 121 713	0	738 121 713	738 121 713	0	738 121 713
02.02 – Sécurité routière – administration centrale et cabinet	369 245	0	369 245	369 245	0	369 245
03. – Missions de police judiciaire et concours à la justice	2 244 236 443	0	2 244 236 443	2 244 236 443	0	2 244 236 443
03.01 – Missions de police judiciaire et concours à la justice hors administration centrale et cabinet	2 234 234 703	0	2 234 234 703	2 234 234 703	0	2 234 234 703
03.02 – Missions de police judiciaire et concours à la justice – administration centrale et cabinet	10 001 740	0	10 001 740	10 001 740	0	10 001 740
04 – Commandement, ressources humaines et logistique	1 039 439 845	1 843 545 326	2 882 985 171	1 039 439 845	1 280 705 580	2 320 145 425
04.01 – Commandement, ressources humaines et logistique	897 520 355	1 843 545 326	2 741 065 681	897 520 355	1 280 705 580	2 178 225 935
04.02 – Commandement, ressources humaines et logistique – administration centrale et cabinet	141 919 490	0	141 919 490	141 919 490	0	141 919 490
05. – Exercice des missions militaires	158 900 785	0	158 900 785	158 900 785	0	158 900 785
05.01 – Exercice des missions militaires – hors administration centrale et cabinet	157 777 243	0	157 777 243	157 777 243	0	157 777 243
05.02 – Exercice des missions militaires – administration centrale et cabinet	1 123 542	0	1 123 542	1 123 542	0	1 123 542
Total	7 719 713 716	1 843 545 326	9 563 259 042	7 719 713 716	1 280 705 580	9 000 419 296

Source : *Projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2021 – Mission Sécurités, programme 152*

Les dépenses de personnel (titre 2) se répartissent entre les actions 1, 2, 3 et 5 du programme 152 tandis que les dépenses de fonctionnement (titre 3), d'investissement (titre 4) et d'intervention sont concentrées sur l'action 4.

- *Les dépenses fiscales*

Quatre dépenses fiscales sont rattachées au programme 152, pour un montant évalué à **96 millions d’euros en 2021**, contre 104 millions en 2020 et 97 millions en 2019. L’essentiel de la dépense fiscale du programme découle de **l’exonération des indemnités versées aux réservistes en période d’instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat**. Cette exonération représente une dépense fiscale estimée à 84 millions d’euros en 2021 contre 90 millions en 2020. Par ailleurs, l’exonération d’impôt sur le revenu de l’indemnité journalière d’absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles représente une dépense fiscale estimée à 12 millions d’euros en 2021, contre 14 millions en 2020.

A. UN BUDGET DE TITRE 2 VISANT À FINANCER LES HAUSSES D’EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE POUR LA TROISIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le budget de la gendarmerie nationale est marqué par la **prépondérance des crédits de personnel (titre 2)** qui représentent 80,72 % des autorisations d’engagement et 85 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2021.

1. La progression des effectifs prévue par le PLF 2021

Le budget du titre 2 (dépenses de personnel) du programme 152 s’élève à **7,719 milliards d’euros** en crédits de paiement en 2021, contre 7,677 milliards d’euros en 2020.

Les crédits prévus permettront :

- de rémunérer les personnels (solde, indemnités), à hauteur de 3,844 milliards d’euros ;

- d’acquitter les cotisations et contributions sociales, à hauteur de 3,857 milliards d’euros ;

- de verser diverses prestations sociales et allocations aux personnels, à hauteur de 18 millions d’euros.

Le **plafond d’emplois** de la gendarmerie nationale sera porté de 100 428 en 2020 à **101 149 en 2021**.

Hors CAS pensions, le budget de personnel de la gendarmerie nationale devrait s’élever à **4,258 milliards d’euros en 2021, en hausse de 38,6 millions d’euros (+ 1 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

En 2021, le schéma d’emplois est marqué par une hausse de **317 équivalents temps plein (ETP)** et par la création nette de 335 ETP (18 ETP étant

transférés). Le rapporteur se félicite de la poursuite de la remontée des effectifs de la gendarmerie nationale, conformément au plan présidentiel.

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'allouer 2,14 millions d'euros (hors CAS Pensions) au financement de mesures catégorielles et indemnitaires au profit des personnels. Ces mesures comprennent :

– 0,72 million d'euros pour la transposition du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » aux personnels militaires ;

– 0,41 million d'euros pour la transposition du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » aux personnels civils ;

– 0,95 million d'euros pour la mise en œuvre des taux « promus-éligibles à promotion » relatifs à l'avancement des personnels militaires.

2. La stabilisation du budget des réserves et la montée en puissance progressive de leurs effectifs

En 2019, la gendarmerie nationale a employé 30 007 réservistes opérationnels, à raison de 1 302 réservistes par jour, pour un coût de 89,3 millions d'euros (hors CAS pensions). La rémunération des réservistes en 2019 a fait l'objet d'un report de crédits de 5,3 millions d'euros sur l'année 2020.

En 2020, selon les informations disponibles au 31 juillet dernier, la gendarmerie emploie 28 164 réservistes opérationnels, à raison de 1 006 par jour. À cette date, 21,2 millions d'euros de crédits avaient été exécutés sur ce poste budgétaire.

Le projet annuel de performance du programme 152 prévoit d'allouer **70,7 millions d'euros à la réserve opérationnelle** en 2021. En 2022, selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur, ce budget devrait s'élever à 80,7 millions d'euros. Auditionné par le rapporteur, le général Olivier Kim, commandant des réserves, a indiqué que l'objectif était d'augmenter progressivement les effectifs des réserves pour les faire passer de **30 000 à 40 000 d'ici à 2024**, compte tenu des événements à venir, tels que la coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques de 2024.

Très attaché à l'existence d'une réserve de proximité, le rapporteur se félicite de sa montée en puissance progressive. Il revient plus en détail sur le rôle de la réserve sur les territoires en seconde partie de son rapport.

B. LA MAJEURE PARTIE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT VISE À FINANCER LES LOYERS DE LA GENDARMERIE

En 2021, les crédits de fonctionnement (titre 3) devraient s'élever à **1,635 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,064 milliard d'euros en crédits de paiement**. Les dépenses de fonctionnement regroupent le

fonctionnement courant lié à l'agent, l'entretien des moyens mobiles, le carburant, l'équipement, les systèmes d'information et de communication, l'entretien immobilier et les loyers, le maintien en condition opérationnelle des moyens lourds de projection et d'intervention.

1. Les dotations relatives à l'immobilier représentent environ 50 % des dépenses hors titre 2 du programme 152

L'essentiel des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale vise à financer les dotations relatives à l'immobilier – qui représentent environ 50 % du budget de la gendarmerie hors dépenses de personnel. Ces dépenses immobilières s'élèvent à 1,149 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 646 millions d'euros en crédits de paiement.

Parmi ces crédits, les **loyers** représentent le premier poste de dépenses, avec **878,2 millions d'euros en AE et 525,7 millions d'euros en CP**. Ces loyers sont versés pour les casernes non domaniales de la gendarmerie, essentiellement aux collectivités locales et aux organismes HLM.

En dehors des dépenses de loyer, les dépenses immobilières sont induites par le financement :

– de l'entretien du casernement, du nettoyage et de l'entretien ménager, à hauteur de 20 millions d'euros en AE et de 18,2 millions d'euros en CP ;

– des coûts énergétiques, à hauteur de 234,3 millions d'euros en AE et de 82,7 millions d'euros en CP ;

– des opérations immobilières en partenariat public-privé, à hauteur de 17,1 millions d'euros en AE et à 19,4 millions d'euros en CP.

Le projet annuel de performance précise, s'agissant des dépenses d'entretien du parc immobilier, que la baisse de 36,5 millions d'euros en AE « *s'explique par des engagements pluriannuels liés, en 2020, aux renouvellements des marchés* » et que la baisse de 16,9 millions d'euros en crédits de paiement devrait « être compensée par des crédits complémentaires portés par le plan de relance ».

2. Les dépenses liées à l'agent, deuxième poste de dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement liés à l'agent représenteront 228,3 millions d'euros en AE et 233,6 millions d'euros en CP. Ces crédits couvrent :

– les dépenses de fonctionnement courant (fournitures de bureau, papeterie, documentation, consommables, reprographie, téléphonie, affranchissement,

dotation de fonctionnement des unités élémentaires ⁽¹⁾, frais de santé), à hauteur de 42,3 millions d'euros en AE et 48 millions d'euros en CP ;

- les dépenses de formation (13 millions d'euros en AE et CP) ;
- les dépenses de déplacement (61,8 millions d'euros en AE et 61,4 millions d'euros en CP) ;
- les dépenses de changement de résidence (40,8 millions d'euros en AE et CP) ;
- l'alimentation des forces mobiles (31,9 millions d'euros en AE et CP) ;
- l'alimentation des autres forces (38 millions d'euros en AE et CP) ;
- les frais d'investigation, de renseignement, de protection ou d'intervention (0,5 million en AE et CP).

3. Le budget de fonctionnement des moyens mobiles est marqué par le poids des dépenses de carburant

Le budget de fonctionnement des moyens mobiles, de 74,1 millions d'euros en AE et CP en 2021 couvre l'entretien et la réparation des véhicules, les dépenses de péage et de location de véhicules et surtout le carburant qui représente une dépense de 52,5 millions d'euros en AE et CP.

4. Le budget d'équipement vise essentiellement à financer les dépenses d'habillement et l'achat de munitions

De 31,2 millions d'euros en AE et 79,2 millions d'euros en CP, le budget d'équipement de la gendarmerie vise à couvrir les dépenses d'habillement, l'achat de munitions, l'achat d'armes, l'achat, la location et l'entretien de matériel et les dépenses de la police technique et scientifique.

Notons que 11 millions d'euros sont prévus dans le plan de relance pour financer des caméras-piétons, des pistolets à impulsion électrique et des gilets tactiques.

5. Le budget des systèmes d'information et de communication permettra notamment le financement de NEOGEND

De 52,7 millions d'euros en AE et 25,6 millions d'euros en CP, le budget alloué aux systèmes d'information et de communication vise à financer l'acquisition, le fonctionnement et la maintenance des moyens informatiques et de communication. Ces crédits permettront notamment de financer les locations annuelles des matériels et des abonnements NEOGEND ainsi que l'acquisition et le

(1) Cf. infra la dernière partie du rapport.

financement d'autres moyens de télécommunication, pour un total de 50 millions d'euros de crédits en AE et 19,9 millions d'euros en CP.

6. Le budget des moyens lourds de projection et d'intervention permettra essentiellement de financer le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères

En 2021, la gendarmerie devrait se voir allouer 98,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,5 millions d'euros en crédits de paiement pour financer ses moyens lourds de projection et d'intervention dont :

– 2,8 millions d'euros en AE-CP pour financer le carburant de ses hélicoptères ;

– 96,1 millions d'euros en AE et 2,7 millions d'euros en CP pour financer le maintien en condition opérationnelle de ses hélicoptères. Le projet annuel de performance précise que les crédits de paiement devraient être complétés dans le cadre du plan de relance.

C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ABONDÉS PAR LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

Les crédits d'investissement de la gendarmerie, tels que prévus par le programme 152, s'élèveront à 198 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 201,6 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2021.

Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2020 ont été renfloués dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, dite « LFR3 ». En outre, les crédits du programme 152 sont complétés par les crédits de la mission « Plan de relance » qui permettront d'intensifier l'effort d'investissement en faveur de l'immobilier domanial et de la régénération des parcs automobile, aérien et nautique.

Selon les informations fournies dans le projet de loi de finances, l'année 2021 devrait être marquée par le plan de relance annoncé par le Gouvernement et dont les crédits sont retracés dans une mission dédiée « Plan de relance ». Ce plan s'articule autour de trois axes :

– l'écologie, pour « accompagner la transition vers une économie plus verte et durable » ;

– la compétitivité, pour « donner aux entreprises les conditions les plus favorables pour développer leurs activités » ;

– la cohésion, pour « garantir la solidarité entre les générations, entre les territoires et entre tous les Français ».

La gendarmerie nationale devrait bénéficier, dans le cadre du plan de relance, de compléments pour mener des actions de rénovation thermique, de mise à niveau numérique, en faveur des technologies vertes, en faveur des infrastructures et mobilités vertes et en faveur des équipements.

1. La régénération des moyens mobiles

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'allouer 97,8 millions d'euros en AE et 101,6 millions d'euros en CP à la poursuite du programme des véhicules de commandement et de transmission et de lancer un vaste plan de renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre.

a. Les véhicules

- **L'état du parc en 2020 entraîne un besoin de renouvellement de 3 000 véhicules par an**

Au 1^{er} janvier 2020, la gendarmerie nationale dispose de 30 340 véhicules dont 27 033 véhicules opérationnels et 3 307 véhicules non opérationnels.

Le parc automobile hors motocyclettes est constitué de 26 814 véhicules qui présentent un âge moyen de 7,31 ans et un kilométrage moyen de 102 219 kilomètres.

Le parc de deux roues est constitué de 3 526 véhicules qui présentent un âge moyen de 6,21 ans et un potentiel de 51 975 kilomètres.

Au regard des critères de mise en réforme des véhicules de la gendarmerie, fixé à huit ans 8 ans ou 200 000 kilomètres, **3 000 véhicules doivent être acquis en moyenne chaque année pour maintenir le parc de véhicules en état**. Sur la base d'un coût unitaire moyen de 25 000 euros par véhicule, le besoin annuel récurrent est estimé à 75 millions d'euros.

- **L'acquisition de 1 300 véhicules supplémentaires en 2020 dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020**

En loi de finances rectificative pour 2020, le Parlement a voté la commande d'environ 1 300 véhicules, dont 636 électriques, et de 750 vélos électriques, pour un montant de 37,6 millions d'euros.

- **L'acquisition de près de 4 000 véhicules dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021**

Le programme 152 pour 2021 prévoit 107,7 millions d'euros pour financer l'acquisition de près de 4 000 véhicules dont 582 motos, 48 véhicules blindés, 243 véhicules de maintien de l'ordre de type Iveco et de 40 véhicules de commandement et de transmissions.

- **La mission « Plan de relance » prévoit l'acquisition d'environ 650 véhicules verts**

Parallèlement au programme 152, la mission Plan de relance prévoit, selon les informations fournies au rapporteur, 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,9 millions d'euros en crédits de paiement pour l'acquisition d'environ 650 véhicules verts.

b. Des moyens aériens qui devraient connaître un renouvellement important grâce à un ambitieux programme d'acquisition d'hélicoptères H160

Au 1^{er} janvier 2020, la gendarmerie compte **56 hélicoptères** répartis en trois flottes :

- 15 EC 145 biturbines dont l'âge moyen est de 14 ans ;
- 15 EC 135 biturbines dont l'âge moyen est de 10 ans ;
- 26 AS 350 « Écureuil » monoturbines ayant 33 ans d'âge moyen.

Le **système global de maintenance** mis en place par les forces aériennes est un **système en régie** – constitué d'un atelier central et de 31 ateliers de maintenance opérationnelle au sein des unités – **intégré, autonome et en partie mutualisé avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises** (DGSCGC) pour les EC 145 affectés en métropole. Cette organisation permet l'entretien des 3 flottes selon le rythme imposé par l'activité opérationnelle (avec un taux de disponibilité de 80 %), au sein d'ateliers agréés aux normes de la navigabilité FRA145 imposées depuis avril 2013.

En valeurs moyennes pour la période 2012-2019, le coût annuel de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères s'élève à 22 millions d'euros pour un potentiel aérien global de 19 300 heures de vol.

Il est prévu de sanctuariser les EC 145 et EC 135. Encore récents, ils répondent pleinement aux besoins de sécurité publique générale et d'intervention en milieu spécialisé et hostile (zones de montagne et outre-mer) tout en satisfaisant aux exigences de la réglementation civile relative au survol des agglomérations et de navigabilité. Plus anciens, les Écureuils seront partiellement et progressivement réformés, selon un calendrier à définir. Leur remplacement est devenu un impératif à court terme afin de garantir la disponibilité et d'employabilité de la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie.

Dans ce contexte, l'évolution majeure du parc d'hélicoptères de la gendarmerie concerne le **programme d'acquisition de dix H160, grâce à l'ouverture de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 20 millions d'euros en crédits de paiement dans le cadre de la LFR 3 de 2020**. La capacité de transport, qui va jusqu'à 2 tonnes ou 11 personnels, et le rayon

d'action de ce nouvel appareil permettront notamment aux forces de sécurité intérieure de renforcer leurs capacités de projection, en particulier en matière de contre-terrorisme.

c. Les moyens nautiques : un parc relativement ancien

Dans ses unités nautiques littorales ou fluviales, à la suite à la mise en réforme d'embarcations obsolètes ou sous-utilisées et à une nouvelle catégorisation, la gendarmerie dispose en 2020 de **258 embarcations** (hors moteurs hors-bord) pour **un âge moyen global de 15 ans**. Ce parc nautique se compose comme suit :

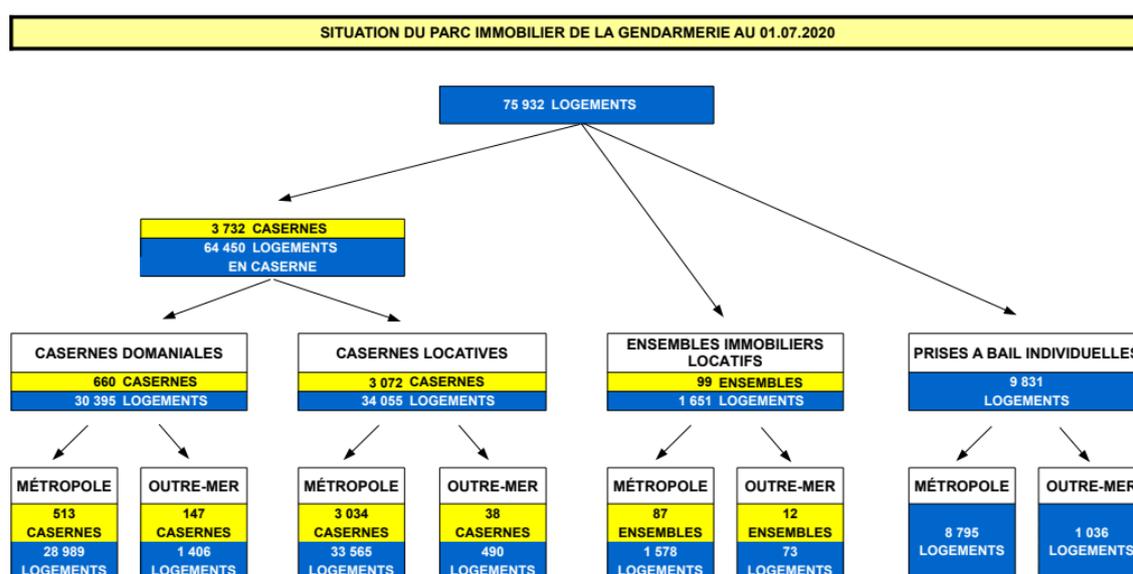
- 166 embarcations projetables (17 ans en moyenne) ;
- 32 embarcations lourdes (15 ans en moyenne) ;
- 49 embarcations nautiques diverses (15 ans en moyenne) ;
- 10 moyens nautiques saisis (4 ans en moyenne) ;
- 1 véhicule nautique à moteur (VNM) scooter des mers (5 ans en moyenne).

Selon les informations fournies au rapporteur, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit l'acquisition de 9 moyens nautiques pour 1,2 million d'euros.

2. L'immobilier : une programmation des crédits pour 2021 complétée par les crédits du plan de relance

a. L'effort budgétaire consenti en 2020 en matière immobilière représente plus de 60 % des crédits hors dépenses de personnel

Au 1^{er} juillet 2020, le parc immobilier de la gendarmerie nationale se composait de 75 932 logements, dont 64 450 en caserne, 1 651 dans des ensembles immobiliers locatifs et 9 831 logements pris à bail.



Source : Geaude 2G AI

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

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

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

L'effort consenti par la gendarmerie pour le financement de ses besoins immobiliers se traduit dans ses orientations budgétaires. **En loi de finances initiale pour 2020, 60,9 % des ressources hors titre 2 du programme, en crédits de paiement, sont consacrées à l'immobilier.** La programmation immobilière 2018-2020 s'inscrit dans le prolongement du triennal 2015-2017. Cette programmation repose sur une dotation de :

- 101 millions d'euros en 2018 ;
- 105 millions d'euros en 2019 ;
- 98,1 millions d'euros en 2020.

Sur ces dotations, et pour intégrer la réalité des menaces inhérentes au terrorisme et aux troubles à l'ordre public, **15 millions d'euros sont consacrés annuellement à la sécurisation des casernes** (clôture, digicode, barreaudage,

automatisation de portail, rehausse de murs, développement de la vidéo-protection, etc.).

En 2020, la gendarmerie pourra bénéficier de ressources extrabudgétaires :

– 2,9 millions d’euros au titre des prévisions du programme 723 (produits de cessions des emprises domaniales) ;

– 0,3 million d’euros au titre du fonds de concours dédié aux certificats d’économie d’énergie, financé par EDF et ENR’CERT (dispositif alimenté grâce aux opérations de réhabilitation et de maintenance réalisées sur le parc immobilier domanial de la gendarmerie).

b. Le plan « Poignées de porte »

En septembre dernier, le ministre de l’intérieur a annoncé le lancement d’un plan de réalisation d’opérations d’entretien et de petits travaux intitulé « Poignées de porte » qui a été engagé dès le mois d’août pour près 26 millions d’euros au profit de la police et de la gendarmerie. Le ministre de l’intérieur a indiqué que l’ensemble des opérations qui avaient pu être engagées partout sur le territoire national dans les locaux des services de police nationale et de gendarmerie seraient toutes réalisées d’ici au 31 décembre 2020. La liste des opérations est consultable en ligne ⁽¹⁾. Selon les informations fournies au rapporteur, le Plan « Poignées de porte », qui sera **financé par un dégel de la réserve de précaution, permettra le financement de 3 164 opérations immobilières à hauteur de 15 millions d’euros** pour la gendarmerie nationale

c. Les crédits immobiliers du programme 152 pour 2021 s’inscrivent dans la trajectoire des années précédentes

En 2021, le projet de loi de finances prévoit l’allocation de **95,3 millions d’euros aux investissements immobiliers de la gendarmerie**, auxquels s’ajoutent d’importants financements dans le cadre de la mission « Plan de relance ».

La direction générale de la gendarmerie nationale a indiqué que ces crédits permettront un maintien de son niveau d’engagement dans les opérations de maintenance et que 15 millions d’euros seront dédiés à la sécurisation des casernes.

d. Des crédits complétés par un apport important de crédits dans le cadre de la mission « Plan de relance »

Les crédits immobiliers prévus au titre du programme 152 seront complétés par ceux de la mission « Plan de relance » à hauteur de :

– 47 millions d’euros pour la maintenance immobilière ;

(1) <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Actualites/3700-operations-d-entretien-et-de-travaux-pour-ameliorer-le-quotidien-des-policiers-et-des-gendarmes>

– 440 millions d’euros en autorisations d’engagement et 137 millions d’euros en crédits de paiement pour la rénovation énergétique des bâtiments, par le biais d’appels à projet « France relance ».

D. LES DÉPENSES D’INTERVENTION

En 2021, les dépenses d’intervention devraient s’élever à 10 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 14,4 millions d’euros en crédits de paiement pour financer les subventions d’investissement accordées aux collectivités locales finançant des opérations immobilières de construction de casernes.

II. LA MISE EN RÉSERVE, LA VALORISATION DE L'ENGAGEMENT DES GENDARMES ET LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS DÉDIÉS AU MAINTIEN DE L'ORDRE : DES ENJEUX MAJEURS POUR LE BUDGET DE LA GENDARMERIE

Après avoir présenté le budget de la gendarmerie prévu en 2021, le rapporteur souhaiterait appeler l'attention de la représentation nationale sur trois aspects budgétaires :

- la complexité de l'exécution des crédits du fait des modalités d'imputation de la réserve de précaution sur l'ensemble des crédits du programme 152 ;
- la nécessité de valoriser l'engagement des gendarmes ;
- l'importance de moderniser les moyens matériels dévolus au maintien de l'ordre.

A. LES FORTES TENSIONS DANS L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2019-2020 SOULÈVENT LA QUESTION DE L'IMPUTATION DE LA MISE EN RÉSERVE

1. L'exécution des crédits de masse salariale a été marquée par de fortes tensions en 2019 du programme 152, les dépenses de rémunération ayant été supérieures aux crédits disponibles

En 2019, comme en 2018, les gendarmes ont été fortement mobilisés dans le cadre de leur mission de maintien de l'ordre, que ce soit dans le cadre du mouvement social des gilets jaunes, de l'organisation du G7 ou des manifestations contre le projet de réforme des retraites. Les forces de sécurité intérieure sont par ailleurs restées mobilisés par leur mission de lutte contre le terrorisme.

Sur le plan budgétaire, on retrouve en 2019 les mêmes phénomènes de tension qu'en 2018 :

- des tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale ;
- des pratiques budgétaires contestables visant à résoudre ces tensions.

Dans sa note d'exécution budgétaire relative à la mission Sécurités en 2019, la Cour des comptes dresse le constat du « *maintien de tensions durables sur les dépenses de personnel des forces de sécurité intérieure* ». Ainsi que le souligne la Cour, dès le début de l'année 2019, les prévisions de dépenses de rémunération sont apparues supérieures aux crédits disponibles, « *bloquant l'ouverture des recrutements* ».

La Cour des comptes rappelle en outre que l'exercice 2019 a vu « *la poursuite du déploiement des effets des deux protocoles obtenus par les policiers et*

les gendarmes en 2016, en contrepartie de leur forte mobilisation. » À cela s'est ajouté le protocole signé le 18 décembre 2018, dans le contexte du mouvement social des gilets jaunes. Comme le souligne la Cour, les dépenses induites par ce protocole n'avaient pas été inscrites dans la loi de finances 2019, pour un surcoût de près de 140 millions d'euros pour l'ensemble de la mission Sécurités.

La gendarmerie comme la police ont donc bénéficié d'un dégel intégral de la réserve de précaution, en plus de l'ouverture de crédits de titre II en loi de finances rectificative, à hauteur de 56,7 millions d'euros pour le programme 152 dont est saisi le rapporteur pour avis. Comme en 2018, la Cour des comptes n'a pas hésité à qualifier ces **pratiques budgétaires de « contestables »**.

La Cour souligne ainsi **le caractère déséquilibré de la programmation initiale des crédits du programme 152** : le schéma d'emplois du programme était fixé à 643 ETP en loi de finances initiale, dont 625 ETP au titre du plan présidentiel de création de 10 000 emplois sur 5 ans pour les forces de sécurité intérieure. La note d'exécution budgétaire précise que la prévision de consommation moyenne annuelle du plafond s'élevait à 99 298 ETPT, inférieure de 1 193 emplois par rapport au plafond d'emplois fixé en LFI 2019. La prévision de dépense correspondante était légèrement supérieure au montant des crédits disponibles, déduction faite de la réserve de précaution. Ce dépassement s'explique par l'intégration des mesures prises en faveur des forces de sécurité dans le cadre du mouvement social des gilets jaunes.

2. L'exécution des dépenses d'équipement en 2019 : un risque d'éviction des rémunérations sur le matériel

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes indique, pour l'ensemble de la mission Sécurités, que **l'exécution des dépenses de fonctionnement et d'équipement a elle aussi été sources de tensions** « *en raison du renouvellement des équipements mais également du fait des coûts supplémentaires liés à une activité soutenue et à l'incorporation de recrues en nombre. (...) Conjuguée à la hausse prévisible des emplois et de la masse salariale, la baisse des crédits [d'équipement] fait courir un risque d'éviction des rémunérations sur le matériel.* »

À l'instar de la Cour des comptes, le rapporteur considère que les tensions sur la masse salariale font peser une **incertitude quant à la soutenabilité budgétaire** de la mission Sécurités et, au sein de cette mission, sur les crédits du programme 152. Comme en 2018, les tensions dans l'exécution des crédits de masse salariale pèsent sur la mission au détriment des dépenses d'équipement des forces de sécurité. Le rapporteur appelle d'ailleurs de ses **vœux l'élaboration d'une loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure**, sur le même modèle que la loi de programmation militaire. Un tel texte législatif aurait le mérite de conférer une **visibilité pluriannuelle** aux forces de sécurité intérieure et de soustraire ces dernières aux aléas d'une gestion annuelle erratique des crédits.

3. L'exécution 2020 a été marquée par les effets de la crise sanitaire

En 2020, la ressource du titre 2 ouverte en loi de finances initiale s'élève à 7,677 milliards d'euros, CAS pensions inclus. Au 30 juin dernier, la consommation s'élevait à 3,792 milliards d'euros, pensions incluses. Selon les informations fournies au rapporteur, **la gestion budgétaire 2020 est, sans surprise, marquée par les effets de la crise sanitaire**. En effet, une prime a été versée aux gendarmes engagés en première ligne, pour 10,7 millions d'euros hors CAS pensions. À l'inverse, le recul des entrées en école, imposé par le confinement, a entraîné une moindre consommation de la masse salariale de l'ordre de 11,6 millions d'euros.

S'agissant des crédits hors titre 2, la ressource ouverte en loi de finances pour 2020 est de 2,086 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,282 milliard d'euros en crédits de paiement. Le programme 152 a bénéficié d'un report de crédits de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 0,5 million en crédits de paiement et a reçu, au 30 juin 2020, à hauteur de 9,3 millions d'euros en AE-CP au titre des fonds de concours et attributions de produits. La consommation des crédits hors titre 2 était de 1,005 milliard en autorisations d'engagement et de 664 millions d'euros en crédits de paiement au 30 juin dernier. L'ensemble de ces crédits relève de l'action 4 du programme 152 « commandement, ressources humaines et logistique ».

4. La problématique de la mise en réserve

a. Une annulation intégrale des crédits mis en réserve hors titre 2 en 2019

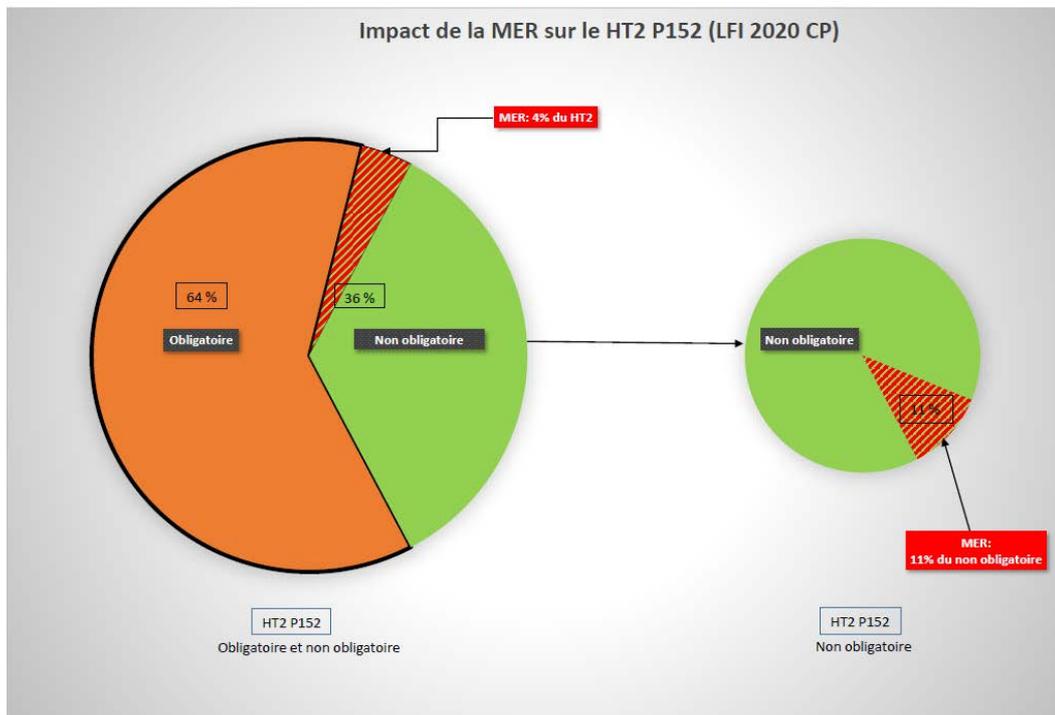
En 2019, le taux de mise en réserve était de 0,5 % pour les crédits de rémunération et de 3 % pour les autres crédits. La gendarmerie nationale a réparti le gel sur l'ensemble des unités budgétaires, avec une part plus importante positionnée sur les moyens mobiles. La Cour des comptes, dans sa dernière note d'exécution budgétaire, rappelle qu'outre la réserve de précaution, la gendarmerie s'est vu appliquer une réserve ministérielle à hauteur de 0,25 % des crédits de rémunération et de 1,5 % des crédits hors titre 2 : **cette réserve a été positionnée en priorité sur les moyens mobiles de la gendarmerie, à hauteur de 20,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,8 millions d'euros en crédits de paiement. La gendarmerie a par ailleurs bénéficié d'un dégel intégral de la réserve placée sur le titre 2, à hauteur de 37,5 millions d'euros.**

Des annulations de crédits sont intervenues dans le cadre de la loi de finances rectificative du 2 décembre 2019. **L'intégralité des crédits de paiement de la réserve hors titre 2 du programme 152, soit 39,6 millions d'euros, a été annulée. En autorisations d'engagement, 55,6 millions d'euros, sur les 60,6 millions mis en réserve, ont été annulés.**

La gendarmerie a enfin bénéficié d'ouvertures de crédits de rémunération en loi de finances rectificative à hauteur de 56,7 millions d'euros afin de compenser le dépassement de l'autorisation de dépense du titre 2.

b. Une hausse de la mise en réserve hors titre 2 en 2020 qui a des effets démultipliés sur les dépenses manœuvrables

La réserve de précaution hors titre 2 correspond en 2020 à 4 % des crédits, soit à 83,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 51 millions d’euros en crédits de paiement. Quant à l’auto-assurance ministérielle, elle est de 1 % hors titre 2, ce qui correspond à 12,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et à 12,8 millions d’euros en crédits de paiement. Au total, les crédits gelés sur le programme sont donc de 95,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 63,8 millions d’euros en crédits de paiement. Selon les informations fournies au rapporteur par le ministère de l’intérieur, en juin 2020, l’auto-assurance ministérielle a été dégelée au profit des dépenses de fonctionnement de la gendarmerie mobile et de l’acquisition de véhicules. La réserve de précaution n’avait pas, quant à elle, été dégelée à cette date.



Source : Direction générale de la gendarmerie nationale

En 2020, la réserve de précaution appliquée au titre 2 était de 0,5 %, soit de 38,4 millions d’euros. Une sur-réserve ministérielle de 0,25 % a été appliquée au titre 2, à hauteur de 19,1 millions d’euros, CAS pensions inclus, et de 10,5 millions d’euros hors CAS pensions.

c. La position du rapporteur : adopter une loi de programmation de la sécurité intérieure pour assurer de la visibilité aux forces de sécurité et revoir les modalités d’imputation de la réserve de précaution

Si la mise en réserve permet de faire face aux imprévus, le rapporteur ne peut que déplorer qu’elle s’impute sur l’ensemble des dépenses, s’agissant du hors titre 2, et non aux seules dépenses manœuvrables, c’est-à-dire non obligatoires. En

effet, si le taux de la réserve hors titre 2 est de 4 %, **une fois déduits les 64 % de dépenses obligatoires – qui incluent notamment le paiement des loyers –, ce taux de mise en réserve s’avère être de 11 % sur les dépenses non obligatoires** (cf. schéma ci-dessus). **L’application d’un taux de 11 % de mise en réserve sur ces dépenses a un effet mécanique sur l’entretien des véhicules et des casernes.**

C’est pourquoi le rapporteur préconise que la future loi de programmation de la sécurité intérieure – qu’il appelle de ses vœux – revoie les modalités d’imputation de la réserve de précaution.

B. VALORISER L’ENGAGEMENT DES GENDARMES

Le rapporteur l’a rappelé en introduction, la contribution de l’ensemble des forces de sécurité se maintient à un niveau élevé en 2020, la gestion de l’état d’urgence sanitaire étant venue s’ajouter aux autres missions des forces. On ne peut donc que se féliciter des mesures catégorielles dont peut bénéficier la police nationale – à hauteur de 45 millions d’euros. S’agissant des mesures nouvelles en faveur de la police nationale, citons les primes de nuit, à hauteur de 15 millions d’euros, la revalorisation du référentiel DGSI, à hauteur de 3,73 millions d’euros ou encore la réforme de la prime des officiers de police judiciaire, pour un montant de 2,2 millions d’euros.

Cependant, il conviendrait que les gendarmes ne soient pas les oubliés de la politique de revalorisation des rémunérations et d’amélioration des conditions de vie des forces de sécurité intérieure. Le budget de la gendarmerie nationale vise à la couverture, par cette force de sécurité, de 96 % du territoire national et de 52 % de la population. La gendarmerie est une force résiliente, disponible et non syndiquée.

Le rapporteur rappellera à cet égard quelques chiffres, permettant de mettre en perspective cette problématique.

S’agissant des dépenses d’investissement, comme cela a été évoqué plus haut, les locaux de la gendarmerie représentent près de 11 millions de mètres carrés et bénéficieront l’an prochain 95 millions d’euros d’investissement (en AE) sur le programme 152 et de 47 millions d’euros dans le cadre du plan de relance (hors appels à projet). Dans le même temps, les locaux de la police, qui représentent 2,4 millions de mètres carrés, bénéficieront, eux, de 59 millions d’euros sur le programme 176 (en AE) et de 90 millions d’euros d’investissement au titre du plan de relance (hors appels à projet France relance).

Quant aux crédits de personnel, ils augmenteront de 38 millions (hors pensions) pour la gendarmerie et de 125 millions (hors pensions) pour la police nationale. Enfin, le plafond d’emplois est d’un peu plus de 100 000 ETP dans la gendarmerie et de près de 150 000 dans la police. Or, le schéma d’emplois sera de 317 l’an prochain dans la gendarmerie et de 1 145 dans la police. Le coût des mesures catégorielles sera, lui, de 2,14 millions dans la gendarmerie et de 45 millions dans la police.

C. GARANTIR À LA GENDARMERIE MOBILE LES MOYENS MATÉRIELS NÉCESSAIRES À L'EXERCICE DE SES MISSIONS

Force militaire spécialisée dans le maintien de l'ordre public, la gendarmerie mobile intervient dans l'ensemble du spectre des crises et des opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre – opérations pouvant aller jusqu'à traiter les situations les plus dégradées. La gendarmerie mobile est présente en métropole, en outre-mer et en opérations extérieures dans des conditions exigeant de la robustesse, de la rusticité et de l'entraînement. Réserve gouvernementale, les escadrons de gendarmerie mobile sont engagés dans toutes les situations de crise et de troubles à l'ordre public, sans considération de zone de compétence – qu'il s'agisse de manifestations violentes, de « zones à défendre » (ZAD), de mouvements de contestation radicaux, de violences urbaines, de grands événements politique et sportifs ou de visites officielles. En outre, la gendarmerie mobile assure des missions de sécurisation d'édifices publics, d'escorte de convois sensibles, de participation aux plans gouvernementaux ou encore de protection d'ambassades françaises. Enfin, la gendarmerie mobile appuie les unités territoriales dans la lutte contre la délinquance, notamment dans les zones de sécurité prioritaires et les quartiers de reconquête républicaine.

Une forte dégradation du contexte sécuritaire

Lors de son audition par la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, le 30 septembre dernier, le général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, a rappelé plusieurs éléments de contexte. Après avoir indiqué pour mémoire que les 18 groupements de gendarmerie mobile se composaient de quelque 14 000 militaires répartis dans 109 escadrons et qu'un escadron était en déplacement entre 175 et 190 jours par an en moyenne, il a fait part de plusieurs constats :

- on assiste à une **forte dégradation du contexte sécuritaire** de la mission de maintien de l'ordre, avec un engagement sans précédent de la gendarmerie mobile lors des crises qui se sont succédé, voire chevauchées ⁽¹⁾ ;
- des **stratégies d'actions violentes** ont été développées, par les black blocs notamment, et l'on a vu apparaître des profils ultra-violents, comme à Notre-Dame-des-Landes, issus de « l'ultragauche » ou des « ultrajaunes » ;
- la forte présence des **réseaux sociaux** exacerbe les tensions ;
- en conséquence, entre 2017 et 2019, le **nombre de jours d'engagement** des escadrons a été multiplié par deux, voire par trois ;
- on relève une forte **imprévisibilité de l'emploi** ;
- enfin, on note une forte **couverture médiatique** des opérations de maintien de l'ordre.

Sur un total de 109 escadrons, 65 ont été engagés quotidiennement dans des actions opérationnelles en 2018, 69 en 2019 et 76 au premier semestre 2020, avec des pointes à 105 escadrons : « *cela ne s'était jamais vu* », a indiqué le directeur de la gendarmerie nationale. « *Pendant la crise des gilets jaunes, 105 ou 106 escadrons ont été mobilisés plusieurs week-ends durant, et le même niveau d'engagement a été fréquent pendant la crise sanitaire, celle-ci ne permettant ni congés ni repos* », a-t-il ajouté. Le général Christian Rodriguez a également évoqué le nouveau schéma national de maintien de l'ordre de septembre 2020, dont la synthèse est reproduite en annexe 3 du présent rapport.

C'est dans ce contexte sécuritaire tendu que s'inscrivent les éléments budgétaires ci-après présentés par le rapporteur.

1. Des véhicules de maintien de l'ordre vétustes qu'il est urgent de remplacer

S'étant rendu au groupement blindé de la gendarmerie mobile (GBGM) à Versailles-Satoy, le rapporteur a pu constater de près l'état de vétusté des véhicules de maintien de l'ordre.

a. L'urgence de procéder au remplacement du parc de véhicules blindés de la gendarmerie

Depuis près de trois ans, une accélération et une multiplication de situations de crises variées ont nécessité le recours accru aux véhicules blindés à roues de la

(1) Le général a cité l'ouragan Irma à Saint-Martin, la ZAD de Notre-Dame-des-Landes, le mouvement social des gilets jaunes, les manifestations contre la réforme des retraites, les violences urbaines et la crise sanitaire.

gendarmerie (VBRG), outre-mer mais également, pour la première fois depuis des décennies, sur le territoire métropolitain dans le cadre des « ZAD », durant les manifestations liées au mouvement social des gilets jaunes, puis en 2019, à l'occasion du G7 de Biarritz où treize blindés dont un VAB (véhicule de l'avant blindé) ont été engagés. Ces engagements aujourd'hui réguliers ont mis en évidence l'urgence de procéder au remplacement du parc blindé de la gendarmerie, âgé de plus de quarante-cinq ans.

Quatorze VBRG ont été déployés à titre préventif en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre de la consultation électorale de 2020 qui s'est déroulée le 4 octobre dernier.

Trois types de véhicules blindés à roues sont en service au sein de la gendarmerie nationale.

- **Les 84 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG)**

La gendarmerie dispose de 84 VBRG, entrés en service en 1974, soit il y a 46 ans, et répartis de la manière suivante :

- 32 VBRG stationnés au groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM) de Versailles-Satory, qu'a visité le rapporteur en septembre dernier ;

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

- 3 VBRG stationnés en Corse ;

- 37 VBRG stationnés outre-mer dont 4 VBRG en supplément SERVVAL (Mayotte) ;

- 1 VBRG se trouve stationné à Beynes.

Le taux de disponibilité des VBRG est de 74 %.

- **Les 20 véhicules de l'avant blindés (VAB)**

Vingt VAB – dont seize opérationnels – obtenus auprès de l'armée de terre, permettent le transport de troupes afin de remplir les missions en opérations extérieures. 14 VAB bénéficient d'une surprotection de blindage du fait de leur engagement précédent en Afghanistan.

Ils sont répartis de la manière suivante :

- 10 au GBGM (dont 4 pour l'instruction) ;

- 2 VAB sont utilisés par le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie à Saint-Astier ;

– 8 en Nouvelle-Calédonie (dont 1 en panne).

La moyenne d'âge de ces VAB est de 34 ans.

- **L'engin du génie d'aménagement (EGAME)**

Un exemplaire de l'EGAME a été acquis en 2013. Ce véhicule protégé, polyvalent et puissant, est apte au travail en milieu difficile (eau, sable, boue, températures extrêmes...). Il peut être utilisé dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre afin de dégager rapidement des obstacles et de libérer des axes de circulation. Il a notamment été employé dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre sur le site de Notre-Dame-des-Landes.

- **L'avenir du parc blindé de la gendarmerie**

Pour l'avenir de la capacité blindée spécialisée au rétablissement de l'ordre, plusieurs hypothèses sont actuellement à l'étude :

– l'acquisition de matériels neufs adaptés aux missions de rétablissement de l'ordre, le coût d'acquisition et le coût de maintenance devant être pris en compte car outre l'adaptation opérationnelle qui est un préalable incontournable, le coût de possession et de disponibilité opérationnelle de l'engin sont des critères importants.

– leetrofit du VBRG et du VAB-MO.

Des actions ont d'ores et déjà été entreprises.

Deux VBRG qui étaient en instance de réforme – l'un ayant brûlé à Notre-Dame-des-Landes en 2018 et le deuxième ayant eu la caisse fendue et servant déjà de pièces détachées – sont actuellement développés en têtes de série et sont en cours de finalisation auprès de deux industriels, Omat et Turgis et Gaillard. Une grande partie des pièces mécaniques sont remplacées par des pièces neuves, ce qui autoriserait la maintenance de cet engin modernisé sur le long terme.

Un VAB adapté au maintien de l'ordre est également développé en tête de série chez l'industriel Omat et sera livré prochainement à la gendarmerie pour évaluation et expérimentation. De nombreuses pièces mécaniques sont également neuves (moteur et boîte automatisée notamment) avec une modernisation des équipements permettant aussi une maintenance sur le long terme.

En outre, dans la perspective d'un éventuel marché de modernisation de VAB adaptés au maintien de l'ordre, la gendarmerie nationale bénéficie déjà d'un accord du ministère des armées pour le transfert en gestion de 20 VAB.

La gendarmerie privilégie autant que possible l'acquisition de blindés neufs adaptés aux besoins opérationnels du rétablissement de l'ordre en raison de caractéristiques techniques plus modernes, telles, notamment, que le

blindage. Ainsi, 48 nouveaux véhicules blindés seront acquis en 2021, pour un montant global de 32,8 millions d’euros.

Pour autant, l’option du « rétrofit » n’est pas abandonnée. En effet, les véhicules retrofités/modernisés présentent aussi l’avantage de rester « rustiques », c’est-à-dire réparables à coût modéré, tout en étant modernisés avec une espérance de vie reconduite pour trente à quarante ans. En outre, le coût de la maintenance sera moins élevé pour les véhicules retrofités, du fait même de cette simplicité mécanique et de pièces détachées non captives ⁽¹⁾.

Le rapporteur se félicite que le projet de loi de finances pour 2021 prévoit le financement de 48 véhicules blindés, dont 45 VBRG et 3 véhicules destinés au GIGN et à ses antennes.

b. Le renouvellement des véhicules de maintien de l’ordre

Le rapporteur se félicite également que le projet de loi de finances pour 2021 prévoit l’acquisition de **243 véhicules de maintien de l’ordre** ⁽²⁾ et de **40 véhicules de commandement et de transmissions (VCT)**.

2. Les caméras-piétons et les pistolets à impulsion électrique : des outils complémentaires

a. La généralisation à venir des caméras-piétons : privilégier la qualité plutôt que la rapidité dans l’acquisition des nouveaux matériels

- **Un dispositif encadré qui permet de prévenir les incidents et d’assurer la protection des forces de sécurité intérieure**

Le dispositif des caméras-piétons présente plusieurs avantages. Il permet de **prévenir les incidents** au cours des interventions, **d’éviter que les situations ne dégénèrent** et, en même temps, **d’assurer la protection du policier ou du gendarme**, puisque la caméra permet de prouver par l’image qu’il agit conformément à la loi. Ce dispositif contribue donc à **l’amélioration des relations entre les forces de sécurité et la population.**

Les caméras-piétons sont expérimentées depuis 2012 dans des zones de sécurité prioritaires. Un décret du 23 décembre 2016 prévoit les modalités d’emploi, de conservation et de conditions d’accès aux enregistrements de ces caméras. L’usage des caméras-piétons est également encadré par une doctrine commune à la police et à la gendarmerie.

(1) Avec un ratio allant de 1 à 4 par rapport au neuf.

(2) similaires aux Iveco.

- **Les matériels acquis en 2018 ont soulevé de nombreuses difficultés d'usage**

À la suite d'une expérimentation, un déploiement de ces caméras a été effectué partout où cela a été jugé nécessaire : un marché public, notifié en mars 2018, commun à la police et à la gendarmerie, a permis l'acquisition par les forces de l'ordre de 11 300 caméras.

Cependant, ces caméras ont posé plusieurs difficultés. Comme l'a rappelé le général Rodriguez le 30 septembre dernier à l'Assemblée nationale : *« l'attache posait problème, les caméras étaient d'utilisation peu pratique – il fallait taper un code – et les batteries ne leur permettaient pas de tourner suffisamment longtemps. À cela s'ajoutait la nécessité d'écrire les principes d'encadrement de l'usage des caméras. Une expérimentation a porté sur des caméras plus faciles d'emploi et d'exploitation, dotées de batteries performantes. »*

- **La nécessité d'acquérir des matériels innovants, amenés à rester adaptés dans le temps et ayant fait la preuve de leur efficacité**

Le Président de la République puis le ministre de l'intérieur ayant annoncé la généralisation de ces caméras au 1^{er} juillet 2021, la gendarmerie va passer de nouveaux marchés pour l'acquisition de **13 110 nouvelles caméras**. Aussi, un budget initial de **5,4 millions d'euros est-il programmé au titre de l'année 2021** pour lancer ce déploiement.

Si le rapporteur se félicite de ces annonces formulées par le pouvoir exécutif, il estime qu'il convient de **veiller très attentivement à la passation de ces marchés**. Compte tenu des retours d'expérience très négatifs relatifs aux caméras acquises en 2018 auprès du fabricant chinois HikVision et distribuées par Allwan – faible autonomie, mauvaise qualité d'image et de son, difficulté d'utilisation, fixations fragiles, difficulté d'exploitation des données –, le rapporteur juge préférable de **ne pas commander ces matériels dans l'urgence mais, au contraire, de prendre le temps de se doter de matériels efficaces, qui puissent faire l'objet d'un usage pérenne à moyen terme**. Les nouveaux appels d'offres qui vont être lancés par le ministère de l'intérieur devront impérativement tenir compte des **nouvelles avancées technologiques proposées par les caméras de nouvelle génération, connectées à leur environnement** – et notamment au pistolet à impulsion électrique – et le rapporteur recommande que le ministère échange avec d'autres utilisateurs de caméras-piétons, tels que la SNCF ou les polices municipales, avant de passer commande.

Le rapporteur insiste également sur la nécessité de faire évoluer, par exemple dans le cadre de la proposition de loi relative à la sécurité globale qui devrait être à l'ordre du jour du Parlement dans les prochains mois, la **réglementation en vigueur en matière d'usage des images captées à l'aide de ces caméras**. En effet, à l'heure actuelle, le décret n° 2016-1860 du 23 décembre 2016 ⁽¹⁾ interdit la retransmission d'images en direct et ne permet pas une utilisation optimale des capacités offertes par ces matériels par les agents souhaitant écrire leur rapport sur la base des images captées.

b. Les pistolets à impulsion électrique : un outil complémentaire des caméras-piétons

Lors de son déplacement au groupement blindé de gendarmerie mobile de Versailles-Satory, le rapporteur a constaté la complémentarité entre les caméras-piétons et les pistolets à impulsion électrique, plus couramment appelés *tasers*. C'est pourquoi le rapporteur se félicite du financement du renouvellement des pistolets à impulsion électrique dans le cadre du plan de relance.

(1) Décret relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale.

DEUXIÈME PARTIE : LA BRIGADE TERRITORIALE DE DEMAIN : PRÉSERVER LE LIEN DE PROXIMITÉ ENTRE LE GENDARME ET LA POPULATION

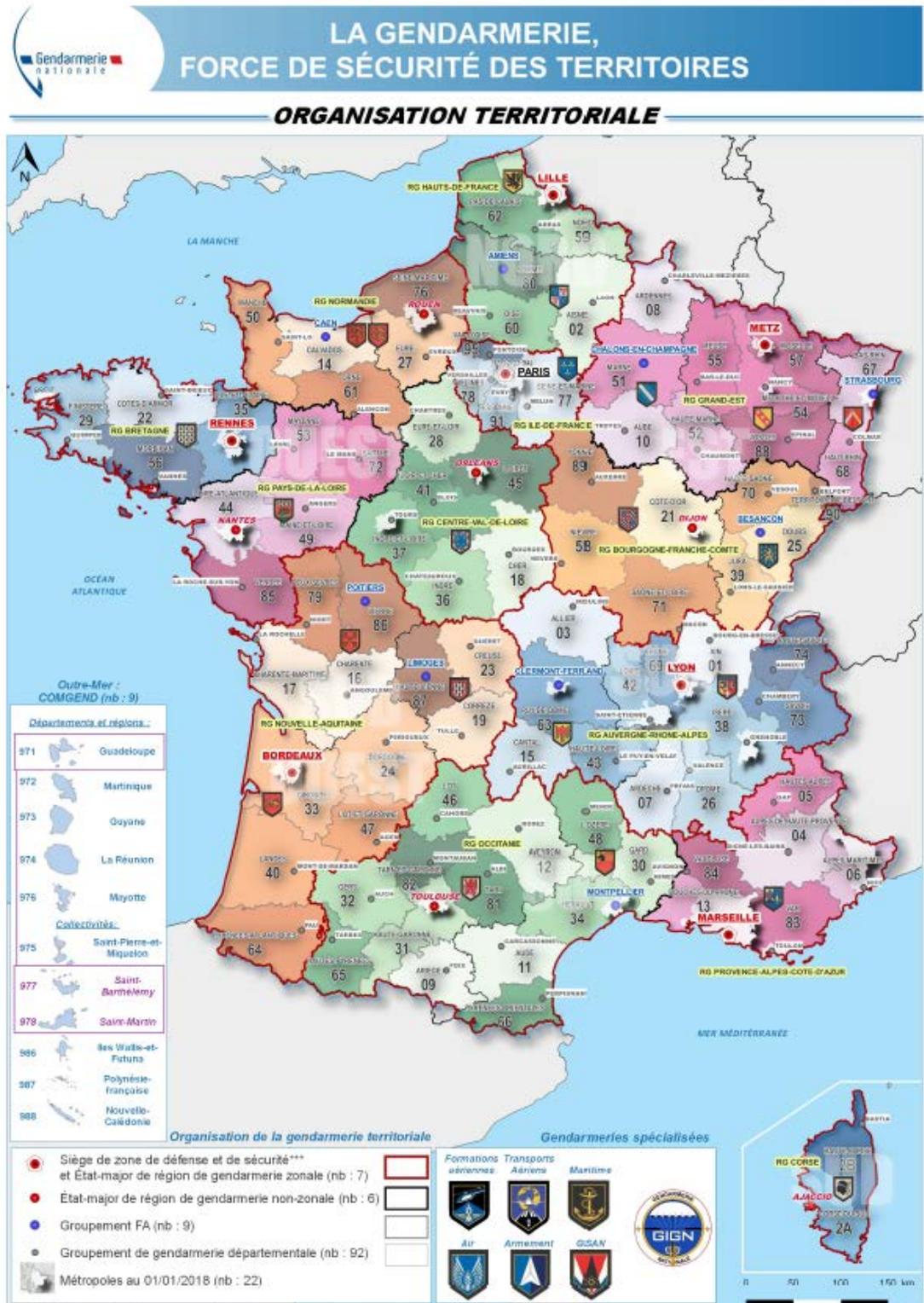
L'organisation territoriale de la gendarmerie repose sur un maillage dense visant à garantir la continuité de l'action de l'État et celle du service public de sécurité (I).

Cette organisation s'adapte constamment à l'évolution des territoires (II).

I. UNE ORGANISATION FONDÉE SUR UN MAILLAGE DENSE ET QUI S'ADAPTE CONSTAMMENT AUX ÉVOLUTIONS DES TERRITOIRES

La densité du maillage territorial des brigades de gendarmerie ainsi que la disponibilité, la mobilité et la réactivité du gendarme se conjuguent quotidiennement pour garantir la continuité de l'action de l'État et la permanence du service public de sécurité. La gendarmerie nationale assure ses missions de sécurité publique sur 96 % du territoire, au profit de plus de 50 % de la population résidente mais aussi d'une majorité des personnes et des biens en déplacement. Assurant 2 millions d'interventions par an, la gendarmerie s'appuie sur un maillage territorial composé de 3 883 unités primo-intervenantes dont 3 073 brigades territoriales. Près de 50 000 militaires sont directement engagés dans des missions de contact et de proximité. Il est impératif de préserver ce système d'arme intégré afin de garantir un service sans rupture capacitaire et capable d'adapter sa posture chaque fois que nécessaire.

A. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR LA GENDARMERIE NATIONALE : UN MAILLAGE DENSE VISANT À GARANTIR LA CONTINUITÉ DE L'ACTION DE L'ÉTAT ET DU SERVICE PUBLIC DE SÉCURITÉ



1. La région

Le territoire national est organisé en **treize régions de gendarmerie**, correspondant aux treize régions administratives de la France. Le commandant de région, souvent un général, est l'interlocuteur du préfet de région ou du préfet de zone de défense et de sécurité. Il est directement subordonné au directeur général de la gendarmerie. Il exerce son commandement sur toutes les unités de son territoire – gendarmerie départementale, gendarmerie mobile et réserves.

2. Le groupement, unité compétente au niveau départemental

Le groupement est l'unité de gendarmerie compétente dans le département. Il existe **92 groupements**, trois départements parisiens n'en disposant pas puisqu'ils sont sous compétence exclusive de la police nationale. Commandé par un **officier supérieur, généralement un colonel**, le groupement est chargé de **l'ensemble des missions de sécurité publique**, de la coordination de **la lutte contre toutes les formes de délinquance**, de la **police judiciaire** et de **l'animation du renseignement**.

Interlocuteur privilégié du préfet de département, du procureur de la République et des élus, le commandant de groupement répond de l'action des unités territoriales placées directement sous ses ordres : les compagnies de gendarmerie, l'escadron départemental de sécurité routière, la brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires et le centre d'opérations et de renseignement.

Composé de brigades et de pelotons motorisés ainsi que de pelotons d'autoroute, **l'escadron départemental de sécurité routière** assure la surveillance des axes routiers et est une force d'appui des brigades pour la sécurisation du réseau secondaire. L'EDSR contribue à la prévention et à la prévention des infractions au code de la route sur 900 000 kilomètres de voies mais en outre, il participe à la lutte contre la délinquance.

Dédiée à la police judiciaire, la **brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires** exploite les renseignements transmis par les brigades

À l'échelon du groupement, le **centre d'opérations et de renseignement** répond 24 heures sur 24, sept jours sur sept, aux sollicitations téléphoniques adressées au 17, lorsque la zone est sous compétence de la gendarmerie.

Le groupement peut disposer d'unités spécifiques, telles que :

- la brigade de prévention de la délinquance juvénile ;
- le peloton spécialisé de protection de la gendarmerie (PSPG), affecté à la protection d'une centrale nucléaire ;
- le peloton de montagne et la brigade nautique ou fluviale renforcent le maillage territorial dans des milieux spécifiques.

En zone touristique (littorale ou montagnarde), les unités locales sont renforcées par des redéploiements de gendarmes départementaux, le concours de gendarmes mobiles et de réservistes, voire d'élèves-gendarmes.

3. La compagnie, échelon administratif des arrondissements des sous-préfectures

Premier échelon de manœuvre de la gendarmerie, la compagnie est, pour reprendre les termes du général Richard Lizurey, « *le véritable pivot de l'action territoriale, suffisamment vaste pour être stratégique et suffisamment proche des habitants pour être au cœur des enjeux du terrain* ». La compagnie couvre l'activité de toutes les brigades territoriales de son périmètre. On compte quelque 350 compagnies en métropole et en outre-mer. La majorité des compagnies dispose d'un **peloton de surveillance et d'intervention** (PSIG) et d'une **brigade de recherches** (BR) qui prend le relais des brigades territoriales quand les enquêtes exigent un savoir-faire technique poussé. Quant au PSIG, il a pour mission première de lutter contre la délinquance de voie publique.

4. La brigade territoriale, unité constitutive de l'identité de la gendarmerie

La gendarmerie nationale compte plus de 3 000 brigades en métropole et près de 150 en outre-mer. Comme l'indique le général Lizurey, « *dans un contexte marqué par la désertification de certains territoires et la disparition de nombreux services publics, les brigades territoriales demeurent souvent les derniers bastions locaux de la puissance publique. Dans les espaces les plus reculés des territoires ultramarins, le brigadier représente bel et bien la seule autorité de la République.* »

La gendarmerie départementale compte 650 brigades autonomes et 680 communautés de brigades, regroupant 2 300 brigades. Une communauté de brigades fédère sous un commandement unique deux à quatre brigades de proximité. « *Ce rassemblement des brigades permet à l'institution de conserver son maillage et d'optimiser sa réponse opérationnelle, en mutualisant certaines fonctions comme l'accueil du public, la permanence opérationnelle ou la surveillance du territoire* ».

5. L'organisation spécifique des outre-mer

L'organisation des commandements de gendarmerie ultramarins repose, du fait de leur éloignement et, parfois, de leur isolement, sur un système intégré leur offrant une capacité opérationnelle autonome.

Comme l'indique le tableau *infra*, **4 057 gendarmes départementaux sont présents dans les outre-mer**, en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Organisée en huit commandements (COMGEND), elle est répartie sur quatre continents et traverse douze fuseaux horaires. Chaque COMGEND dispose d'une autonomie dans l'emploi de ses moyens avec des compétences équivalentes à celles des régions métropolitaines en matière budgétaire en particulier. Outre les unités territoriales classiques, les COMGEND disposent d'unités spécialisées comme les sections de recherches, les brigades nautiques, les sections aériennes, les brigades de transport aérien ou des unités spécifiques comme le peloton d'intervention à cheval de Népoui en Nouvelle-Calédonie ainsi que sept antennes GIGN. Les COMGEND sont placés sous l'autorité du Commandant de la gendarmerie outre-mer (CGOM) dont l'état-major, implanté à Arcueil, est organisé sur le modèle des états-majors des régions zonales.

Les effectifs de la gendarmerie départementale sont renforcés en outre-mer par vingt-et-un escadrons de gendarmerie mobile, chargés du maintien de l'ordre, dont sept en Guyane et cinq en Nouvelle-Calédonie. Quatre escadrons supplémentaires ont été déployés en Nouvelle-Calédonie pour sécuriser le déroulement du référendum qui s'est tenu le 4 octobre dernier – dans de bonnes conditions sur le plan du maintien de l'ordre.

La gendarmerie outre-mer assure toutes ses missions traditionnelles de sécurité publique mais également des missions liées aux particularités locales, telles que la lutte contre l'orpaillage illégal ou la surveillance du centre spatial de Kourou en Guyane.

	Evolution des effectifs permanents (GD) de la gendarmerie nationale outre-mer (P152)								Effectifs non permanents au 30/06/20		
	2010	2016	2017	2018	2019	30/06/20	Evolution sur 10 ans (2010-2020)		Gendarmerie Mobile		Réservistes
							Nb	%	Nb de GM	Nb d'EGM	
Guadeloupe (971)	703	715	721	730	741	743	40	6 %	238	3	270
Martinique (972)	614	606	609	613	616	617	3	0 %	72	1	217
Guyane Française (973)	500	577	588	667	670	672	172	34 %	512	7	246
La Réunion (974)	744	741	744	748	755	757	13	2 %	72	1	233
Saint-Pierre-et-Miquelon (975)	28	27	27	27	28	28	0	0 %			1
Mayotte (976)	169	216	221	237	263	291	122	72 %	209	3	122
Wallis-et-Futuna (986)	15	16	16	16	16	16	1	7 %	11		
Polynésie Française (987)	422	415	415	417	424	424	2	0 %	72	1	139
Nouvelle Calédonie (988)	445	454	486	498	507	509	64	14 %	339	5	124
TOTAL OUTRE-MER	3640	3767	3827	3953	4020	4057	417	11 %	1525	21	1352

Source : ministère de l'intérieur

En matière immobilière, il y a en outre-mer aussi bien des casernes domaniales (147) que des casernes locatives (40) appartenant à des bailleurs sociaux. Ces casernes représentent 1 500 logements, de nombreux effectifs n'étant pas logés en caserne. Le plan Poignées de porte prévoit 620 000 euros pour la gendarmerie outre-mer. La construction de casernes en outre-mer soulève trois difficultés : la disponibilité du foncier, l'ingénierie – du fait d'une dépendance à l'égard des cabinets de maîtrise d'ouvrage métropolitains – et des délais d'exécution, du fait des aléas climatiques et de l'absence de concurrence.

S'agissant des équipements, le rapporteur note qu'en outre-mer, les véhicules ont tendance à s'user plus rapidement qu'en métropole en raison du climat, de l'état des routes et de coûts de réparation beaucoup plus élevés.

B. UNE ORGANISATION QUI S'ADAPTE CONSTAMMENT À L'ÉVOLUTION DES TERRITOIRES

La **notion de territoire** – dans toutes ses composantes, ultramarine, montagnarde nautique et numérique – est **centrale pour la gendarmerie**. L'ancrage territorial de l'arme structure ses modes d'intervention. La nature de la zone couverte par la gendarmerie connaît une évolution constante, sous l'effet de l'aménagement du territoire, du développement des transports et de l'ouverture des frontières. Conformément aux grandes lois du service public, la gendarmerie s'adapte constamment aux mutations de l'environnement dans lequel elle intervient.

1. Les mutations en profondeur des territoires situés en zone gendarmerie

a. Les territoires ruraux sont confrontés à de multiples difficultés

Dans son enquête de mars 2019 consacrée à l'*Accès aux services publics dans les territoires ruraux*, la Cour des comptes formule plusieurs constats. Elle souligne tout d'abord que du point de vue géographique, les territoires ruraux, le

plus souvent non desservis par les grandes infrastructures de transports, sont « *marqués par une faible densité de population, une proportion élevée et croissante de personnes âgées, un relatif déclin économique et une faible attractivité, y compris pour pourvoir les emplois nécessaires au fonctionnement des services publics, condition essentielle de leur bon fonctionnement.* »

i. Une faible densité de population parfois doublée d'une situation d'enclavement

La population française est inégalement répartie sur le territoire. Par rapport aux autres pays d'Europe occidentale, la France, avec une moyenne de 117 habitants/km², est **peu densément peuplée**. Sur 57 % du territoire, la densité est égale ou inférieure à 25 habitants/km². Cette densité est de 15 habitants/km² pour les communes isolées hors influence des pôles métropolitains. Les **territoires ruraux ont ainsi une densité largement inférieure à la moyenne**.

Outre leur faible densité, certains d'entre eux, notamment en montagne, sont confrontés à des situations d'enclavement, qui accentuent les inégalités d'accès aux services publics. En raison de la métropolisation, les communes rurales gagnent des habitants quand elles sont situées à proximité d'une ville. À l'inverse, la Cour indique que les territoires éloignés des métropoles ont plutôt tendance à voir leur population décroître, alors même qu'ils sont déjà souvent moins densément peuplés.

ii. Une population vieillissante

En outre, la Cour le rappelle si l'ensemble de la population française est vieillissante, ce vieillissement « *concerne particulièrement les zones peu denses qui hébergent la plus forte proportion de personnes de 65 ans et plus (26 % en 2013)* ».

iii. Un isolement géographique et social de la population

L'isolement géographique et social de la population, notamment des personnes âgées vivant seules, augmente, en particulier dans les zones peu denses. « *C'est notamment le cas dans le Morvan, la Meuse, les Ardennes, le centre de la Bretagne, une partie du Massif central et dans les Pyrénées* », indique la Cour des comptes.

iv. Un défaut d'attractivité

Les territoires peu denses souffrent d'un défaut d'attractivité qui se traduit par des difficultés à pourvoir les postes dans de nombreux secteurs. Le faible dynamisme économique et l'éloignement des services constituent autant d'obstacles à l'installation des familles. « *Dans le cas de l'administration, l'Éducation nationale, la DGFIP et la gendarmerie en témoignent* ». S'agissant de cette dernière, la Cour des comptes indique que « *les 250 brigades territoriales de gendarmerie situées en zone rurale sont considérées comme peu attractives* ».

La Cour des comptes le souligne, « *la conjugaison des handicaps démographiques et géographiques, combinée à la faible attractivité qui en résulte, pourrait aboutir progressivement à une dévitalisation de ces territoires* ».

v. Une accessibilité physique et numérique réduite

L'accessibilité physique et numérique est réduite dans les territoires ruraux. La Cour des comptes indique que les zones rurales sont les territoires où la population se déplace le moins : la part des personnes statiques y est la plus élevée. Les gares de TER y sont éloignées et la mobilité repose essentiellement sur l'usage de la voiture. De plus, les transports interurbains sont peu développés. Quant aux transports à la demande, ils sont marginaux et onéreux. « *Au total, souligne la Cour des comptes, l'absence de solution globale impose la voiture individuelle comme le principal moyen de déplacement, ce qui pose un problème particulier pour les jeunes et les personnes âgées.* »

Selon la Cour des comptes, la fracture numérique est également génératrice d'inégalités d'accès : « *le programme Action Publique 2022 a recommandé d'atteindre 100 % de démarches administratives dématérialisées à l'horizon 2022 dans le cadre d'une stratégie d'amélioration de la qualité des services publics. Cette digitalisation complète pose toutefois deux difficultés : l'insuffisante couverture numérique des territoires ruraux et le risque d'exclusion par rapport à des démarches administratives essentielles* ».

b. Dans l'ensemble des zones gendarmerie, le développement de nouvelles formes de délinquance, la multiplication des réseaux et la dissolution des notions de distance et de frontière

Plus largement que dans les territoires ruraux sur lesquels se concentre l'analyse de la Cour des comptes, dans l'ensemble des zones gendarmerie qui couvre 95 % du territoire national – métropolitain et ultramarin –, la gendarmerie souligne l'émergence de plusieurs phénomènes. On assiste à l'émergence de **nouvelles formes de délinquance**, la **mobilité des personnes, des biens et des services** s'accroît fortement, les **réseaux** se multiplient et les notions de **distance et de frontière se dissolvent**, incitant la gendarmerie à revoir ses modes d'intervention.

2. Fondé sur des principes clairement définis, l'ajustement du maillage territorial de la gendarmerie nationale se caractérise par le maintien d'une forte présence physique de proximité

a. Les principes guidant l'ajustement du maillage territorial

L'ajustement du maillage territorial de la gendarmerie se fonde sur plusieurs orientations :

– la suppression d'unités dont le casernement est vétuste, les effectifs étant alors transférés dans des unités voisines ;

– le repositionnement d’effectifs en zone gendarmerie en cas de dissolution d’unités implantées en zone police ;

– la rationalisation, au cas par cas, des implantations géographiques proches.

C’est à partir d’une **analyse capacitaire** – fondée notamment sur un **principe de subsidiarité** hiérarchique – qu’un travail d’organisation est mené au plus proche du terrain, souvent à l’échelon départemental, en tenant compte de l’avis des autorités administratives et judiciaires ainsi que des élus concernés.

b. Le maintien d’une forte présence physique de proximité

Dans son rapport précité, la Cour des comptes estime que « la présence des services publics en zone rurale présente deux séries de situations contrastées ». À la différence des sous-préfectures, de Pôle emploi et de la DGFIP qui visent à être accessibles de façon dématérialisée, la gendarmerie, l’école et la Poste « *maintiennent une forte présence physique de proximité* ».

Comme le souligne la Cour des comptes dans son étude précitée, entre 2012 et le 1^{er} septembre 2018, le nombre de brigades de gendarmerie a été réduit : « *La DGGN a ainsi procédé au sein de son réseau à la suppression de 271 brigades (soit une diminution de l’ordre de 7,7 %) à laquelle s’est ajoutée la création de 27 brigades autonomes, soit une diminution nette de 244 unités. Toutes ces unités dissoutes étaient localisées dans les territoires ruraux au sens de la présente enquête. Les dissolutions ont principalement concerné des unités à très faible activité ou à faible effectif, mais aussi des unités implantées en zone police. Dans le même temps, de nouvelles brigades ont été créées à la suite de la reprise par la gendarmerie d’anciennes circonscriptions de police. Si le nombre d’unités a sensiblement diminué, la suppression de brigades ne s’est accompagnée d’aucune diminution des effectifs dans les territoires ruraux.* »

Tableau n° 2 : évolution du nombre de brigades de gendarmerie entre 2012 et 2018

<i>En métropole</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Évolution
<i>Nombre de brigades territoriales de proximité</i>	1 506	1 488	1 477	1 419	1 341	1 332	1 305	- 201
<i>Nombre de brigades chef-lieu de communautés de brigades (COB)</i>	1 042	1 038	1 028	1 010	980	974	972	- 70
<i>Nombre de brigades territoriales autonomes</i>	615	614	617	618	634	639	642	+ 27
TOTAL	3 163	3 140	3 122	3 047	2 955	2 945	2 919	- 244

Source : Cour des comptes et DGGN (au 1^{er} septembre 2018)

Tableau n° 3 : effectifs des brigades territoriales dans les territoires ruraux depuis 2012

<i>ETP</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Évolution en %
<i>Affectés dans les brigades territoriales de proximité hors COB</i>	5 351	5 274	5 220	5 110	4 889	4 868	4 828	- 9,8
<i>Affectés dans les COB</i>	5 417	5 395	5 411	5 346	5 390	5 392	5 402	0,3
<i>Affectés dans les brigades territoriales autonomes</i>	1 608	1 637	1 697	1 894	2 101	2 136	2 182	+ 35,7
<i>Total - affectés dans les territoires ruraux</i>	12 376	12 306	12 328	12 350	12 380	12 396	12 412	+ 0,3
Total des effectifs des brigades territoriales	33 953	33 981	33 985	33 862	34 364	34 321	34 356	+ 1,2
<i>Part des effectifs affectés dans les territoires ruraux</i>	36,4	36,2	36,2	36,4	35,9	36,1	36,1	- 0,3 point

* Au 30 juin 2018. Source : DGGN

Entre 2008 et 2018, la Cour des comptes indique que si l'on tient compte de l'outre-mer, la diminution du nombre des brigades est proche de 20 %.

La part des effectifs de la gendarmerie affectée dans les territoires ruraux, qui représentent 36,1 % des effectifs des brigades territoriales, n'a quasiment pas varié entre 2012 et 2018, « *témoignant de la volonté de maintenir une présence dans ces territoires. La DGGN explique cette stabilité des effectifs par l'étendue des missions de la gendarmerie qui, outre la lutte contre la délinquance, incluent le renseignement et la police administrative. L'allocation des effectifs de la DGGN repose sur un indicateur lié à la population couverte, 1 militaire pour 1 000 habitants, qui peut être modulé notamment dans les zones péri-urbaines (1 militaire pour 800 habitants) ou encore dans les ZSP (5 militaires supplémentaires sur les effectifs globaux). Toute commune doit se trouver à moins de 30 minutes d'une brigade* ».

Tableau n° 4 : couverture de la population par militaire de la gendarmerie en 2017

<i>Départements</i>	Ratio population couverte par gendarme	Nombre de faits constatés par an et par gendarme
<i>Ardèche</i>	856	29,3
<i>Ariège</i>	645	23,5
<i>Cher</i>	805	26,6
<i>Corrèze</i>	747	17,9
<i>Côte-d'Or</i>	948	27,5
<i>Haute-Saône</i>	806	24,8
<i>Lot</i>	763	23,6
<i>Vosges</i>	902	26,9

Source : Cour des comptes d'après DGGN

En complément des analyses de la Cour des comptes, le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'en 2019, vingt unités ont été dissoutes et que leurs effectifs ont regroupés au sein d'unités proches – les effectifs affectés en zone rurale n'ayant quasiment pas varié depuis 2012. Parallèlement, neuf unités ont été créées ; sept

équipes cynophiles ont été regroupées et la circonscription de 112 communautés de brigades a été modifiée.

3. Les caractéristiques de la délinquance en outre-mer

Compte tenu du **rôle majeur joué par la gendarmerie** dans les outre-mer et des **caractéristiques particulières de la délinquance** sur les territoires ultramarins, le rapporteur a choisi de consacrer à ces caractéristiques un chapitre spécifique dans son rapport pour avis.

a. La Guyane est marquée par un fort taux de criminalité

La Guyane est confrontée à une explosion démographique, notamment à l'ouest (Saint-Laurent-du-Maroni : + 7 % par an), en raison d'une immigration clandestine importante (Suriname, Haïti, Brésil), à un niveau très élevé de violences et à un pillage de ses ressources aurifères. Elle demeure aussi un site d'importance stratégique pour la France, le centre spatial guyanais faisant objet d'attentions particulières du COMGEND.

Après une stagnation depuis 2014, la délinquance augmente de 5 % / + 543 faits en 2019, avec une tendance à la baisse en 2020, avec – 6,5 % / -354 faits. La Guyane connaît des taux de criminalité records avec, en 2019, 43 fois plus de VAMA qu'en métropole, 9 fois plus d'homicides et 3 fois plus de viols. Sept EGM y sont déployés.

Ce département déplore un pillage continu des ressources aurifères, malgré l'opération « Harpie », plan opérationnel de lutte contre l'orpaillage illégal. Le renforcement des moyens (+ 90 gendarmes en 2017-2018, renfort sanctuarisé d'un 7^e EGM), l'engagement accru des forces armées guyanaises (FAG), la constitution d'un état-major stratégique placé auprès du préfet, la transformation de la brigade nautique en fluviale, la participation systématique d'un OPJ à chaque patrouille des FAG, sont autant d'efforts permettant de contenir ce fléau.

La mission HARPIE

Lancée en 2008 et pérennisée depuis 2010, la mission HARPIE en Guyane a pour objet de lutter contre l'orpaillage illégal. Ce phénomène, qui connaît une forte progression depuis plus d'une dizaine d'années conduit au pillage des ressources naturelles de la forêt guyanaise et porte des atteintes graves à l'environnement (déforestation massive) et à la santé publique des populations amérindiennes (pollution des eaux par le mercure notamment). L'immigration clandestine et la criminalité, induites par l'activité illégale de l'orpaillage, ont conduit à une forte mobilisation de l'ensemble des services de l'État. Sous la double autorité du préfet de Guyane et du procureur de la République, la gendarmerie et les militaires des Forces armées de Guyane (FAG) sont engagés quotidiennement en forêt dans la lutte contre ce fléau.

Une centaine de gendarmes et plusieurs centaines de militaires des armées effectuent ainsi chaque jour des missions de police judiciaire et administrative de destruction de sites d'orpaillage illégal et d'interdiction des voies logistiques (rivières et pistes). L'ONF, la DEAL, la police de l'air et des frontières et le parc amazonien de Guyane sont étroitement associés à ces opérations et apportent leur soutien pour l'acquisition et l'exploitation du renseignement, les connaissances techniques et le contrôle des exploitants miniers légaux.

b. Le département de Mayotte, un territoire caractérisé par une immigration clandestine de masse

À Mayotte, **l'insécurité et l'immigration clandestine** sont sources de tensions entre communautés. Le département est marqué par une crise sociale majeure et récurrente qui germe sur fond d'insécurité permanente. Celle-ci est générée, sur un territoire restreint, par **l'afflux de milliers de migrants clandestins conjugué à une explosion démographique** (+ 2,7 % par an).

La délinquance générale augmente en 2019 de 9,1 % / + 448 faits. **Le taux de criminalité des vols à main armée (VAMA) est 32 fois supérieur à celui de la métropole.** La délinquance stagne en 2020 (- 1 fait), mais avec une hausse des violences, notamment les VAMA qui passent de 95 à 133 faits et surtout les violences contre les forces de l'ordre, de 43 à 153 faits. Trois escadrons de gendarmerie mobile y sont déployés.

Enjeu majeur, la **lutte contre l'immigration clandestine**, principalement en provenance des Comores, est assurée dans le cadre de **l'opération « Shikandra »**. En 2019, 27 421 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits contre 15 007 en 2018. La reprise des éloignements, interrompus pour raisons sanitaire et diplomatique, constitue désormais une priorité pour 2020.

Conformément aux préconisations du plan « Mayotte : sécurité pour tous », la gendarmerie a augmenté ses effectifs dans le département de 16 gendarmes en 2018, de 26 gendarmes en 2019 et de 28 gendarmes en 2020. Un escadron de gendarmerie mobile supplémentaire se trouve dans le département depuis le 8 mars 2018 et la gendarmerie a mis en application un plan de renforcement de la protection des équipements.

c. La Réunion connaît un niveau de délinquance proche de celui de la métropole

La Réunion, dont la population représente 50 % des habitants ultra-marins, se caractérise par des troubles à l'ordre public (gilets jaunes, violences urbaines) et un niveau de délinquance proche de celui constaté en métropole. La délinquance baisse depuis 2016 (- 2,8 % / - 488 faits en 2019). Cette tendance se confirme pour le premier semestre 2020 (- 16,5 % / - 1 443 faits). La gendarmerie porte une attention particulière à la commune de Saint-Louis, où se concentrent les communautés mahoraise et comorienne dont l'intégration demeure perfectible. Un escadron de gendarmerie mobile y est déployé.

d. La Polynésie française : des troubles à l'ordre public en disparition, à l'exception des violences intrafamiliales

En Polynésie française, les troubles à l'ordre public ont quasiment disparu. La délinquance, principalement d'appropriation et rarement violente, reste maîtrisée (+ 1,9 % / + 159 faits en 2019), avec une tendance à la baisse en 2020 (- 7,1 % / - 294 faits). Cependant, en 2019, le **taux des violences intrafamiliales** constaté était 2,6 fois supérieur à celui de la métropole, pour ce qui est de la zone gendarmerie. On assiste en Polynésie française à l'apparition d'une **nouvelle drogue de synthèse** appelée « ice » et à l'émergence de narcotrafics maritimes.

e. La Martinique, un territoire marqué par un trafic de stupéfiants et une délinquance en hausse

La Martinique est aujourd'hui animée par des **revendications identitaires, voire autonomistes, sources de violences visant à déstabiliser l'État**. Situé sur « la route de la drogue » entre les Amériques et l'Europe, le département est affecté par le **trafic de stupéfiants**. Le vieillissement de la population conjugué au départ des jeunes vers la métropole constitue un « hiver démographique » pour ce territoire.

En Martinique, la délinquance a augmenté en 2019 de 8,2 % (+ 789 faits), après avoir connu une baisse depuis 2013. En 2020, la tendance semble s'être inversée avec une baisse de 14,6 % (- 731 faits) mais le niveau de violences reste toujours important. Un escadron de gendarmerie mobile y est déployé.

f. La Guadeloupe, un département marqué par les vols à main armée et le banditisme

On assiste en Guadeloupe à une **recrudescence des violences intrafamiliales et en outre, des gangs y gangrènent la société**, s'auto-entretenant dans le milieu pénitentiaire.

Selon les chiffres fournis par le ministère de l'intérieur, la délinquance, traditionnellement violente, est globalement contenue sur ce territoire depuis 2016,

en baisse de 2,6 % (- 437 faits) en 2019. 2020, la délinquance poursuit sa baisse (- 13,5 % / - 1 091 faits).

Il reste que la Guadeloupe est marquée par un volume important de vols à main armée avec 157 faits commis en 2019 : le **taux de criminalité des vols à main armées en Guadeloupe est douze fois supérieur à celui constaté en métropole**. Outre la présence de gangs, le ministère de l'intérieur a indiqué que **le trafic de drogue était important de même que l'était la circulation des armes à feu** – disséminées au sein de la population. Ce phénomène exacerbe le sentiment d'insécurité.

Enfin, la Guadeloupe est frappée par **l'insécurité routière** : on y enregistre trois fois plus d'accidents et de morts qu'en métropole.

g. Saint-Martin, un territoire déstabilisé

Depuis le passage de **l'ouragan Irma en septembre 2017**, la criminalité a fortement baissé dans la partie française de l'île de Saint-Martin, : le ministère de l'intérieur indique que 36 vols à main armée y ont été recensés en 2019 contre 76 en 2017. Cependant, Saint-Martin est un territoire confronté à des faits de corruption.

Trois escadrons de gendarmerie mobile sont déployés à Saint-Martin.

h. La Nouvelle-Calédonie, un territoire traversé par de fortes tensions

En Nouvelle-Calédonie, on retrouve la même problématique qu'en Martinique : le territoire est traversé par des tensions historiques très fortes ⁽¹⁾.

Selon les chiffres fournis par le ministère, la délinquance se rapproche progressivement des formes observées en métropole et gagne des zones auparavant préservées. En hausse depuis 2014, elle stagne en 2019 (- 0,2 % / - 15 faits) et 2020 (- 1,7 % / - 75 faits). En 2019, le taux des **violences intrafamiliales** était 2,6 fois plus élevé en Nouvelle-Calédonie qu'en métropole.

Les **agressions physiques de gendarmes** (236 en 2018, 137 en 2019) et la **prolifération des armes de chasse** constituent des sujets de préoccupation malgré leur baisse constatée.

i. Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna : des micro-territoires peu touchés par la délinquance

Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna sont des micro-territoires aux faibles niveaux de délinquance.

(1) Quatre gendarmes furent tués, et un cinquième grièvement blessé, sur l'île d'Ouvéa en 1988, à la suite d'une attaque menée par des indépendantistes.

II. POUR RENFORCER LE LIEN AVEC LA POPULATION, LA GENDARMERIE NATIONALE S'EST ENGAGÉE DANS UN VASTE PLAN STRATÉGIQUE DE TRANSFORMATION INTITULÉ « GEND 20.24 »

Si la gendarmerie nationale est constamment confrontée à de nouveaux défis, sa **capacité d'adaptation** est inscrite dans son ADN. À cet égard, la **militarité du gendarme est un véritable atout**. L'éthique et la déontologie de la gendarmerie sont fondées sur un corpus de valeurs : le sens de l'engagement, l'esprit de corps, la cohésion – garantie par la qualité de la concertation –, l'attention portée aux personnels par la hiérarchie et la préservation du modèle d'ascension sociale. **C'est sur le fondement du système d'arme des « soldats de la loi », que s'appuie le mouvement de profonde transformation et d'innovation de la gendarmerie** – bien loin de l'image d'Épinal ⁽¹⁾ du gendarme ancrée dans les esprits depuis de célèbres comédies des années 1960.

Pour la gendarmerie nationale, l'enjeu est d'apporter une offre de protection sur mesure pour mieux protéger la population et donc de renouer le lien avec celle-ci. Selon les termes du général d'armée Christian Rodriguez, actuel directeur général de la gendarmerie nationale, l'objectif de Gend 20.24 est d'accorder la « primauté au contact avec la population, à l'humain, au numérique et à la transformation ».

A. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UNE OFFRE DE SÉCURITÉ DE PROXIMITÉ SUR MESURE POUR « RÉPONDRE PRÉSENT »

1. La police de sécurité du quotidien : vers une offre de protection sur mesure

Conformément à la priorité fixée par le Président de la République en 2017, la police de sécurité du quotidien est fondée sur une nouvelle approche en matière de sécurité, ayant pour objectif de **renforcer la disponibilité et la visibilité de la gendarmerie au profit de la population et d'apporter des solutions adaptées aux besoins des territoires**. Cette nouvelle approche a commencé à être mise en application à compter de février 2018.

a. Une approche déclinée à l'échelon du groupement et de la compagnie

Des stratégies départementales de sécurité des commandants de groupement de gendarmerie départementale ont été présentées aux préfets et aux magistrats en avril 2018. Dans le même temps, chaque compagnie de gendarmerie départementale a décliné la stratégie définie par les commandants de groupement à l'échelle de

(1) Le rapporteur – qui s'est notamment rendu au pôle judiciaire de la gendarmerie nationale à Pontoise où il a rencontré de nombreux officiers de gendarmerie aux compétences scientifiques de pointe dans tous les domaines – peut témoigner à quel point **l'innovation scientifique** est au cœur de la construction de la gendarmerie de demain. Lors de son entretien avec le rapporteur le 7 septembre dernier, le général Christian Rodriguez a lui-même insisté sur sa volonté de renforcer le lien que la gendarmerie entretient avec le monde académique et de la recherche.

l'arrondissement en élaborant un contrat opérationnel présenté aux élus. Ce contrat s'articule autour de quatre grandes fonctions : **le contact, la prévention, l'intervention et l'investigation**. Ces contrats opérationnels sont révisés au plus tard tous les six mois afin de correspondre au mieux aux évolutions des territoires. En juin 2018, la gendarmerie a lancé la plateforme e-service Perceval (Plateforme électronique de recueil des coordonnées bancaires et de leurs conditions d'emploi rapportées par les victimes d'achats frauduleux en ligne). Dans le même mois, les effectifs de la gendarmerie ont été abondés dans les vingt départements les mieux accompagnés. En février 2019, le ministre de l'intérieur a annoncé la création de 32 quartiers de reconquête républicaine (QRR) dont quatre en zone gendarmerie.

Dans le cadre de cette approche de « sécurité du quotidien », la fonction contact a été **déclinée dans chaque compagnie**. Pour **renforcer le dialogue avec les élus**, un militaire référent a été désigné pour chaque élu. Des réunions semestrielles sont organisées avec l'ensemble des élus pour rendre compte localement de l'action de la gendarmerie et adapter si nécessaire le contrat opérationnel. Afin **d'améliorer l'accueil du public**, une main courante de la gendarmerie a été déployée. Les usagers ont désormais la possibilité d'effectuer des pré-plaintes en ligne et de prendre rendez-vous à l'unité afin de déposer plainte. Des réflexions sont également menées pour aménager les horaires d'accueil, ce afin de mieux prendre en compte le rythme de vie de la population. La gendarmerie a également institué un bureau d'ordre par compagnie de gendarmerie départementale et cherché à **valoriser la police judiciaire de proximité**. Enfin, elle a cherché à **améliorer la gestion des interventions et du service nocturne**.

Des dispositifs adaptés aux réalités locales complètent cette nouvelle organisation, notamment grâce aux brigades territoriales de contact mentionnées ci-après.

b. Les moyens alloués à la police de sécurité du quotidien

S'agissant des zones gendarmerie, **vingt départements – dont deux outre-mer, Mayotte et la Guyane** – ont été définis comme « mieux accompagnés » et doivent recevoir, entre 2018 et 2022, 500 ETP sur cinq ans. Au 30 juin dernier, les dix-huit départements métropolitains précités comptent huit brigades territoriales de contact.

L'instauration de la police de sécurité du quotidien s'est accompagnée d'évolutions organisationnelles :

- la création de « référents » ;
- l'instauration de vingt cellules de prévention spécialisées (séniors, quartiers de politique de la ville, territoires touristiques, parc naturel, violence aux personnes) ;
- neuf expérimentations ont été effectuées en matière de sécurité des mobilités ;

– quarante-deux groupements de gendarmerie départementale emploient des réservistes opérationnels fidélisés dans les unités territoriales ;

– 250 groupes et brigades territoriales de contact ont été créés en zone gendarmerie.

Selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur, un effort conséquent a été réalisé sur le plan matériel :

- pour transformer des véhicules en brigades mobiles de contact ;
- avec le déploiement de 80 000 tablettes NEOGEND (cf. *infra*) ;
- avec l'expérimentation de 46 « drones du quotidien » depuis juillet 2019 en zone de montagne, en zone littorale et en zone périurbaine au profit d'unités de maintien de l'ordre, de secours en montagne et d'observation surveillance.

La gendarmerie nationale a également créé un nouveau télé-service de « plainte en ligne » pour tous les types de contentieux et expérimenté la diffusion d'alertes SMS en masse ainsi que la prise en charge des appels d'urgence avec géolocalisation de l'appelant et envoi de renseignements par SMS.

2. Les brigades territoriales de contact : des unités visant à la redynamisation du contact avec la population et à la consolidation de la présence des gendarmes sur le terrain

Depuis 2017, certaines brigades sont spécialisées dans le contact avec la population. Exclusivement dédiées au renforcement des relations avec les citoyens, ces unités arment quotidiennement des patrouilles orientées vers tous les publics, commerçants, administrés, élus. L'idée est de redynamiser le contact avec la population et de consolider la présence des gendarmes sur le terrain.

Pour ce faire, les brigades territoriales de contact sont déchargées de la plupart des sujétions des unités opérationnelles traditionnelles – enquêtes judiciaires, investigations complexes et longues. Elles sont davantage orientées vers :

– le contact avec les citoyens et les élus, à l'aide, notamment, de services externes dédiés ;

– la prévention de la délinquance et de la radicalisation ;

– le recueil du renseignement, grâce à un réseau de capteurs au sein de leur zone de compétence ;

– la réalisation de tâches administratives et judiciaires au plus près du public.

Selon les informations fournies au rapporteur par le Gouvernement, « *cette expérimentation a porté ses fruits* » : au 1^{er} août 2020, 39 brigades territoriales de contact étaient réparties sur l'ensemble du territoire, armées par 128 militaires, alors que l'expérimentation des BTC, lancée le 1^{er} mars 2017, comprenait initialement 30 unités.

Le Gouvernement a indiqué que trois projets de nouvelles BTC étaient actuellement en cours d'étude et que d'autres expérimentations relatives au contact avaient prospéré : les 250 groupes de contact ; les patrouilles de contact, disposant de moyens de déplacement innovants (scooter, vélo électrique...); les relais territoriaux de prévention et de contact ; les cellules de suivi et d'animation de sécurité du quotidien ; les détachements de contact ; les postes avancés de prévention et de contact ; les postes de contact dans les centres commerciaux.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, « *les retours des élus et de la population sont favorables. Les initiatives engagées résultent de besoins locaux et participent de l'état d'esprit insufflé par la police de sécurité du quotidien promouvant le contact et la proximité avec la population. La démarche globale de contact permet également de faire émerger des besoins nouveaux, notamment à proximité des métropoles.* »

3. Le renforcement des effectifs dans les quartiers de reconquête républicaine

En février 2019, le ministre de l'intérieur a annoncé la création de 32 quartiers de reconquête républicaine, dont quatre sont situés en zone gendarmerie. Chacun de ces quartiers a renforcé par 10 ETP. L'action menée dans ces quartiers s'articule autour de l'instauration de cellules de lutte contre les trafics, d'un diagnostic de sécurité portant sur un territoire ciblé.

4. Les dispositifs de gestion des événements visent à redonner du temps aux missions de contact en favorisant les mutualisations d'unités

Lancés en 2017, ces dispositifs optimisent sur un territoire ciblé l'ensemble des ressources dédiées à la gestion des interventions, pour donner du temps aux missions de contact. En mutualisant entre plusieurs unités les équipes dédiées quotidiennement aux interventions sur tout ou partie d'un département et en programmant leur service à l'aide d'un algorithme ciblant les créneaux espace-temps les plus sensibles, ces dispositifs ont permis de concentrer, à moyens constants, davantage d'effectifs sur des missions de présence sur la voie publique, notamment de contact et de proximité. Ce modèle, adopté par de nombreux groupements de gendarmerie départementale, fait l'objet de formations centralisées à la DGGN.

Les brigades de gestion des événements : l'exemple de la compagnie d'Avesne sur Helpe

Lors de son déplacement dans les Hauts-de-France, le rapporteur s'est rendu dans la compagnie d'Avesne sur Helpe où lui a été présentée la brigade de gestion des événements.

Une brigade de gestion des événements (BGE) a pour objet de **conférer plus de visibilité** à la gendarmerie nationale sur le terrain, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, de **limiter l'impact des sollicitations sur les personnels** et, ainsi, de **dégager des marges de manœuvre opérationnelles** ; enfin, de conférer **une meilleure visibilité à la planification du service**.

Pour ce faire, il s'agit de **mutualiser la prise en compte des interventions en créant des patrouilles**, appelées brigades de gestion des événements, intervenant sans considération des limites de circonscription des brigades. À cette fin, la gendarmerie s'appuie sur une **application d'aide à la décision** permettant, à partir d'une analyse effectuée par le commandant de compagnie, de **définir combien de patrouilles sur roues sont nécessaires pour assurer les interventions vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, sur un territoire déterminé**. Cet algorithme ne travaille pas sur du théorique mais **à partir des données enregistrées sur les interventions réellement constatées au cours des trois dernières années** sur un territoire déterminé. L'algorithme permet ainsi **d'optimiser l'emploi des personnels de façon scientifique**.

Les BGE ont vocation à traiter les interventions de type police-secours, **ne nécessitant pas l'ouverture d'une enquête** – différend de voisinage, véhicule suspect rôdeur, tapage, accident matériel, divagations, etc.

5. Les dispositifs d'appui interdépartementaux visent à répondre à l'inadaptation du principe de territorialité à certaines situations géographiques particulières

Le code de procédure pénale énumère les unités au sein desquelles la gendarmerie peut exercer des missions judiciaires et définit la compétence territoriale de chacune de ces unités. **Dans les unités territoriales primo-intervenantes, la compétence judiciaire se limite au département d'implantation. Or, ce principe de territorialité peut s'avérer inadapté aux nécessités opérationnelles.**

Afin de répondre aux situations géographiques atypiques, telles que la **présence d'enclaves territoriales, d'aires urbaines interdépartementales ou de territoires isolés**, la gendarmerie nationale a instauré en 2016 des dispositifs d'appui interdépartementaux. Conformément à l'article R. 15-23 du code de procédure pénale, ces **dispositifs permettent à des unités de départements limitrophes de se renforcer mutuellement dans un cadre judiciaire interdépartemental**. Les DAI favorisent une interopérabilité accrue des unités et donc le maillage territorial – les effectifs étant ainsi adaptés aux besoins opérationnels. Ils permettent aussi une **amélioration du service rendu**, grâce à une **réduction des délais d'intervention**, et **garantissent la continuité du service public de sécurité aux confins des départements**.

Depuis février 2019, 2 500 militaires, répartis dans 224 unités (au sein de 44 groupements), bénéficient d'une compétence judiciaire supra-départementale.

Selon les informations fournies au rapporteur par la direction générale de la gendarmerie nationale, il est prévu d'étendre les DAI aux unités situées à moins de 20 kilomètres d'une limite départementale et, ce faisant, d'augmenter le nombre de DAI de 521 unités – dont 472 brigades territoriales. À terme, 745 unités de gendarmerie départementale – et 74 groupements – bénéficieront d'une compétence supra-départementale.

6. Les brigades multi-missions : éviter le « travail en silo »

Ces brigades ont pour objet de rassembler, sous un même commandement, brigade territoriale, peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), brigade de recherche (BR) et brigade motorisée (BMO). Avec davantage de moyens, de technicité et de spécialités, les brigades multi-missions sont dotées d'une capacité de manœuvre auparavant réservée à l'échelon de la compagnie.

7. Les brigades de prévention de la délinquance juvénile : un partenariat avec les établissements scolaires

Exerçant leurs missions au niveau du groupement de gendarmerie, ces brigades visent à prévenir, en partenariat avec les établissements scolaires, les incivilités et la délinquance juvénile. En milieu scolaire, ces brigades proposent des séances de sensibilisation aux dangers de l'alcool, de la drogue et d'internet. Ces unités travaillent également en collaboration avec les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse – magistrats spécialisés, éducateurs, travailleurs sociaux, représentants des services de secours, de la police municipale et agents locaux de médiation sociale – afin de déceler et signaler les comportements à risques ou les enfants en danger.

8. Les unités de lutte contre les violences intrafamiliales : une prise en charge complète et pluridisciplinaire des victimes

Les modalités de prise en charge des violences intrafamiliales et à caractère sexuel et sexiste ont évolué en 2019 à la suite du Grenelle des violences conjugales qui s'est tenu du 3 septembre au 25 novembre de l'année dernière.

La gendarmerie nationale met désormais l'accent sur la qualité de l'accueil des victimes, dans une approche globale et partenariale, avec l'objectif d'assurer une **prise en charge complète et pluridisciplinaire des victimes**. Elle a ainsi institué une chaîne fonctionnelle de « prévention » dédiée, composée de 100 officiers adjoints prévention (OAP), de 45 brigades de prévention de la délinquance juvénile (cf. *supra*), de 1 740 correspondants territoriaux de prévention et de 169 intervenants sociaux en gendarmerie (ISG). La présence de ces ISG garantit les meilleures conditions possibles d'accueil pour les femmes victimes de violences et pour nouer des liens privilégiés avec les associations spécialisées.

La gendarmerie travaille avec un réseau de partenaires spécialisés. Des conventions ont été conclues entre le ministère de l'intérieur et des associations d'aide aux victimes. Elle a aussi installé quelque 300 permanences ou points d'accueil d'associations d'aide aux victimes dans les brigades.

Un maillage territorial de salles spécifiques dédiées aux auditions de mineurs victimes, communément appelées « salles Mélanie » a été constitué : près de 200 salles Mélanie sont réparties sur le territoire et équipées de bornes d'enregistrement audiovisuel des auditions. Espaces spécialement aménagés et équipés, ces salles offrent un cadre adapté au recueil de la parole de l'enfant.

La direction des opérations et de l'emploi a également créé de nouvelles formations à vocation généraliste au sein des groupements ainsi que des formations au titre d'expert au sein du Centre national de formation à la police judiciaire.

Lors de son déplacement dans les Hauts-de-France en septembre dernier, le rapporteur a eu l'occasion de se voir présenter le groupe de lutte contre les violences intrafamiliales de la compagnie de Cambrai.

Sur ce territoire miné par le chômage et la pauvreté – formes de désœuvrement – et un délitement de la structure familiale, les **violences intrafamiliales représentent une part croissante de l'activité de la gendarmerie**. Elles représentent ainsi près de 16 % des interventions en 2020, contre 12,6 % en 2017.

En 2019, la **cellule « mineurs victimes » (CMV)**, a procédé à 190 auditions filmées dans une « salle Mélanie » et à plus de 50 auditions non filmées. En septembre 2020, la cellule avait procédé, depuis le début de l'année, à 105 auditions filmées. En outre, près de 70 renforts techniques supplémentaires au profit des unités territoriales notamment dans le cadre de mineurs auteurs, d'auteurs et de victimes devenus majeurs. La gendarmerie dresse un bilan positif de ces cellules CMV, estimant qu'elles favorisent un **allègement de la charge de travail des unités** sur un contentieux technique et fastidieux et une **meilleure prise en charge des victimes** par des militaires qui bénéficient de formations spécifiques. Ces cellules permettent un traitement continu et rapide des procédures, d'obtenir une **reconnaissance** des partenaires sociaux et des autorités judiciaires et administratives et un **soutien** financier régulier et pérenne des associations.

Le GLVIF de la compagnie de Cambrai comprend douze gendarmes spécialisés – quatre enquêteurs au sein de la cellule mineurs victimes et huit enquêteurs issus des brigades – et une intervenante sociale gendarmerie (ISG). Ce groupe assure une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre pour le contentieux des violences intrafamiliales, qui inclut le contentieux spécifique des mineurs victimes. Ce dispositif repose sur des enquêteurs volontaires et motivés et un traitement personnalisé de l'enquête et vise à **améliorer la qualité d'accueil des victimes tout en optimisant le fonctionnement de la gendarmerie**.

9. « Répondre présent » : une approche solidaire des territoires pendant la crise sanitaire

Lancée le 17 avril 2020, l'opération Répondre présent a visé à adapter le service de la gendarmerie en assurant des actions de solidarité territoriale pendant

la crise sanitaire en accompagnant les élus, les plus fragiles, les soignants, les acteurs économiques et les opérateurs. Cette opération s'est appuyée sur des modes d'action innovants tels que la présence « foraine » de brigades mobiles ainsi que l'installation de postes provisoires et de kiosques, la mobilisation en réseau, le partenariat solidaire et des opérations de télécontact.

B. UNE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE IMPLIQUANT UNE ÉVOLUTION PROFONDE DU MÉTIER DE GENDARME

1. NEOGEND : du traitement de l'information au traitement de la donnée

a. De l'expérimentation au premier déploiement

Lancé en 2015, NEO est un **terminal mobile** (tablette, *smartphone*) équipé **d'applications adaptées aux besoins opérationnels** des agents des forces de sécurité. L'objectif de NEO – NEOGEND dans la gendarmerie, NEOPOL dans la police – est **d'améliorer la réponse opérationnelle** des forces de sécurité, de renforcer la sécurité des intervenants et de moderniser ces forces.

Au terme d'une phase d'expérimentation puis d'une phase de préfiguration – dans le département du Nord et dans la région Bourgogne pour la gendarmerie – qui ont duré deux ans et qui ont été un succès, la phase de généralisation de NEO s'est déroulée au dernier trimestre de l'année 2017 pour **un volume de près de 65 000 terminaux pour la gendarmerie** – un déploiement parallèle ayant été effectué dans la police, pour un volume de 28 000 terminaux dans un premier temps puis de 22 000 terminaux supplémentaires.

Soixante-dix-sept applications mobiles sont aujourd'hui disponibles dont cinquante communes à la gendarmerie et à la police. Parmi les applications disponibles, citons :

- l'application permettant l'interrogation simultanée des fichiers de police, pouvant être facilitée par la lecture de bande MRZ,
- la messagerie interpersonnelle et l'agenda,
- une application de navigation permettant notamment d'afficher les habitations du programme Opération Tranquillité Vacances,
- la messagerie instantanée de l'État TCHAP,
- l'application GendNotes permettant des notes ou relevés judiciaires,
- les applications Inter'Ferroviaire ou Inter'Electrique réalisées respectivement par la SNCF et ENEDIS,
- l'application APPUI? pour la gendarmerie et l'application PSQ pour la police) permettant d'enrichir le contact citoyen.

Selon les informations fournies au rapporteur par le ministère de l'intérieur, les derniers travaux effectués au profit de l'utilisation de ces terminaux mobiles sont dédiés au pilotage et à la gestion de flotte, ce qui permet d'avoir un niveau de fonctionnalité que peu de solutions propriétaires commerciales proposent.

67 000 terminaux NEOGEND ont été déployés.

b. Le NEOGEND de nouvelle génération : à la fois téléphone, radio, ordinateur et outil d'intelligence artificielle

Au printemps dernier, le général Rodriguez a annoncé sa volonté de franchir une étape supplémentaire dans la transformation technologique : le NEOGEND de nouvelle génération sera **à la fois un téléphone, une radio, un ordinateur et un outil d'intelligence artificielle**. L'objectif fixé par le DGGN est de 7 000 « cybergendarmes » en 2022, des antennes du C3N dans chaque région en 2023 et des référents en sûreté cyber dans chaque groupement. Selon le directeur général de la gendarmerie nationale, **la transformation numérique ne concerne pas seulement les effectifs, les structures et les outils mais le métier même de gendarme qui doit passer du traitement de l'information au traitement de la donnée**.

Le Gouvernement a indiqué qu'en 2021, un plan triennal est programmé pour un marché de renouvellement de la flotte d'environ 100 000 terminaux NEOGEND (location des terminaux 42,40 M€ en AEP, abonnement 22 M€ en AEP).

2. Un renforcement de la proximité numérique avec le public : la brigade numérique et la plateforme Perceval

Inaugurée en février 2018 et située à Rennes, la brigade numérique (BNUM) est une unité de contact avec les usagers qui n'est accessible que sur internet via les réseaux sociaux, un formulaire de contact (cf. *infra*) ou une messagerie instantanée (chat). La BNUM est disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Composée de 20 personnels, elle traite en moyenne 343 demandes par jour depuis son ouverture – des demandes qui sont en constante augmentation. Entre le 17 mars 2020 et le 31 mai 2020, 126 727 demandes ont été traitées, soit 1 690 par jour. Elle traite les sollicitations concernant le recrutement, la transmission d'informations par les usagers, la PSQ et plus récemment la situation sanitaire, les messages privés provenant de 82 pages Facebook et 16 comptes Twitter de groupements, en complément des pages officielles de la gendarmerie nationale. L'essentiel des demandes proviennent du *chat* (39 %) et de Facebook (44 %).

Le rapporteur note que la satisfaction des usagers est particulièrement élevée puisque l'indice de satisfaction est de 9 / 10 pour le *chat* et de 8,6 / 10 pour le formulaire de contact.

La BNUM prendra en charge à partir de 2021 la plateforme numérique d'accompagnement des victimes (violences sexuelles et sexistes, violences conjugales, le cyber-harcèlement, les discriminations).

Citons également trois projets ont été lancés par le ministère de l'intérieur :

– un **formulaire numérique de contact** a été mis en ligne le 7 novembre 2015, sur le site internet www.interieur.gouv.fr, permettant à l'utilisateur de **contacter** et de **localiser le service de police ou de gendarmerie le plus proche** de chez lui ;

– la possibilité d'effectuer un **renouvellement en ligne de l'inscription au dispositif « Opération Tranquillité Vacances »** : ce projet est en cours de finalisation ;

– enfin, le **projet PERCEVAL de plateforme de signalement des usages frauduleux de cartes bancaires** qui a été lancé le 22 mai 2018.

3. Le centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) : un organe placé à la tête d'un réseau de cyber enquêteurs

La numérisation croissante des échanges entraîne de nouvelles formes de délinquance dans le cyberspace. C'est pourquoi la gendarmerie a renforcé son réseau d'enquêteurs cyber, qui atteindra 7 000 personnels d'ici à 2022. Composé d'enquêteurs formés et affectés à chaque niveau d'organisation territoriale, ce réseau est animé au niveau national par les experts du C3N et du département informatique et électronique de l'IRCGN – que le rapporteur a visité en septembre dernier. Dans le cadre de cette organisation, l'échelon départemental a été significativement renforcé par la création dans chaque groupement de sections opérationnelles de lutte contre les cybermenaces.

L'affaire Encrochat

Grâce aux renseignements sensibles obtenus par la gendarmerie, à la suite de l'infiltration pendant plusieurs mois du système chiffré de communication *Encrochat*, réputé inviolable, plusieurs opérations ont été déclenchées dans de nombreux pays du monde contre des réseaux criminels internationaux.

4. Le Centre national de la sécurité des mobilités : un outil innovant

La sécurité des mobilités a plusieurs finalités : la lutte contre le terrorisme, la répression de la délinquance itinérante nationale ou transfrontalière, la protection du patrimoine industriel, scientifique ou technologique, faisant l'objet de convois ou de transports sensibles, la lutte contre l'immigration irrégulière et la lutte contre l'insécurité routière, incluant notamment la lutte contre la concurrence déloyale d'entreprises de transports étrangères au préjudice d'entreprises françaises en matière de transport routier.

Le Centre national de la sécurité des mobilités (CNSM) a été créé en 2017 afin d'améliorer la sécurité des mobilités sur le territoire, que ce soit dans le domaine du transport de personnes, de fret ou encore de convois sensibles (matières dangereuses, nucléaires, Banque de France, timbres fiscaux, munitions et explosifs, œuvres d'art, etc.).

Le CNSM répertorie les itinéraires des transports sensibles, civils et militaires, publics et privés, afin de pouvoir anticiper leur sécurisation. À terme, le CNSM a pour vocation à devenir également un outil de prévention, avec l'intégration d'une analyse de risque offrant une aide supplémentaire aux opérations et permettant donc de mieux sécuriser les transports. La direction générale de la gendarmerie nationale pourrait aussi décliner cet outil à l'échelon régional.

C. LES PRÉCONISATIONS DU RAPPORTEUR

Afin d'aller plus loin dans la réflexion sur la brigade territoriale de demain, le rapporteur, au terme des nombreuses auditions qu'il a menées, souhaite formuler plusieurs propositions.

Tout d'abord, il suggère de limiter les tâches indues pour les gendarmes.

Ensuite, il insiste sur la nécessité de renforcer l'attractivité des conditions de vie et de travail des gendarmes, considérant cette attractivité comme un facteur contribuant à la présence de proximité sur les territoires.

Comme il l'a souligné en première partie, le rapporteur est très attaché au rôle de la réserve opérationnelle, véritable garant de la proximité avec la population. C'est pourquoi il insiste sur la nécessité de sanctuariser les crédits dédiés à la réserve opérationnelle – si nécessaire dans le cadre d'une loi de programmation dédiée à la sécurité intérieure.

Par ailleurs, le rapporteur estime que si la proximité doit profiter au citoyen, la bonne application du principe de subsidiarité est un gage de l'efficacité d'action des forces de gendarmerie. C'est pourquoi il s'interroge quant au vaste mouvement de mutualisation ayant affecté plusieurs domaines au ministère de l'intérieur.

1. Limiter les tâches indues

De nombreux gendarmes demeurent engagés dans des missions périphériques qui, bien qu'entrant dans la sphère élargie de la sécurité, ne relèvent pas de leurs missions prioritaires et peuvent les en détourner en partie. La limitation de ces tâches a certes été engagée par le ministère de l'intérieur depuis plusieurs années mais le rapporteur estime qu'il conviendrait de poursuivre la réflexion et, éventuellement, d'aller plus loin dans cette démarche afin que le gendarme puisse se recentrer sur son cœur de mission, au contact avec la population.

a. La participation aux réunions des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité

La participation de la gendarmerie aux réunions des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité a été limitée aux seuls cas où les enjeux de sécurité le nécessitent. Il reste que cette tâche représente encore 9 627 participations, représentant 28 971 heures de travail pour les gendarmes. Lors de ses auditions, le rapporteur a été interpellé à ce sujet : **il estime effectivement qu'une telle fonction est très prenante mais qu'elle peut éventuellement, à la marge, avoir son utilité, en permettant aux gendarmes de prendre connaissance de la structure des lieux faisant l'objet des réunions de ces commissions.**

b. La prise en charge des extractions judiciaires

Depuis janvier 2019, la gendarmerie nationale assure en moyenne 113 missions à enjeu procédural majeur par mois et depuis le 1^{er} septembre 2017, elle a repris en compte les extractions judiciaires vicinales dites de proximité concernant une maison d'arrêt (Rodez) et un établissement pour mineurs (Lavaur). La poursuite de cet engagement détourne les unités de leur mission principale. Pour limiter l'engagement des unités dans cette tâche, la DGGN a proposé le recours ponctuel à des escortes opérées par des réservistes de la gendarmerie nationale s'agissant des extractions judiciaires de niveau 1 dans treize départements en tension. Au 30 juin 2020, 131 extractions judiciaires ont été réalisées par les réservistes de la gendarmerie au profit de l'administration. Le rapporteur, très favorable à la montée en puissance de la réserve, se félicite de cette évolution.

c. La médecine légale de proximité

Le principe de l'examen des gardés à vue dans les locaux de gendarmerie n'est pas toujours respecté, obligeant les gendarmes à conduire la personne concernée à l'hôpital afin de s'y faire délivrer le certificat médical relatif à la compatibilité de la mesure de garde à vue avec l'état de santé du mis en cause. Des conventions devaient être signées dans chaque département par les directeurs départementaux de la sécurité publique, les commandants de groupement de gendarmerie et les agences régionales de la santé, sous l'autorité des procureurs de la République. Malgré la signature de ces conventions, les temps d'attente demeurent encore parfois trop longs.

Néanmoins, le rapporteur se félicite que pour certains actes médicaux tels que les prises de sang, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice du 23 mars 2019 permette désormais de requérir un infirmier dans le cadre de certaines infractions routières, telles que la conduite en état alcoolique ou sous stupéfiants. En application de l'article L. 234-4 du code de la route, l'article R. 235-6 du même code limite la possibilité de faire réaliser un prélèvement sanguin aux médecins, étudiants en médecine et biologistes. Selon les informations fournies au rapporteur, le décret concernant les modalités de réquisition d'un infirmier dans le

cadre d'infractions routières n'étant toujours pas paru, le recours aux infirmiers n'est pas encore une réalité sur le terrain. **C'est pourquoi le rapporteur invite le pouvoir réglementaire à publier ce décret.**

d. La simplification de la procédure pénale

Soucieux de **donner aux policiers et aux gendarmes les moyens d'être plus présents sur le terrain et de se recentrer sur leur cœur de métier**, à savoir la lutte contre la délinquance, le Gouvernement vise à alléger une procédure pénale jugée trop complexe au point de conduire parfois à une perte d'attractivité de la filière « investigation ».

Plusieurs mesures de simplification procédurale ont été adoptées dans le cadre lois des 3 juin et 18 novembre 2016 et du décret du 7 septembre 2016. Cependant, ces textes ont, dans le même temps, créé de nouvelles contraintes procédurales, essentiellement au profit des personnes placées en garde à vue⁽¹⁾. Ces mesures, dont l'impact a été plus fortement ressenti par les gendarmes et les policiers que celui produit par les mesures d'allègement concomitantes ont par conséquent fortement accru leur charge de travail.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice simplifie le travail des enquêteurs et leur octroie des nouveaux pouvoirs judiciaires. La loi contient en effet plusieurs dispositions simplifiant concrètement le travail des enquêteurs : possibilité de prolonger de 24 heures une garde à vue sans présentation obligatoire devant le magistrat ; extension à de nouveaux délits de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ; création de la plainte en ligne. De plus, les dispositions relatives aux officiers de police judiciaire (OPJ) et aux agents de police judiciaire (APJ) sont également de nature à représenter des gains de temps, même indirects, pour les enquêteurs. La loi a, par ailleurs, globalement renforcé les pouvoirs des OPJ et APJ en harmonisant le régime des techniques spéciales d'enquête et celui de la géolocalisation et étendant les possibilités de recours à l'enquête sous pseudonyme. Ces dispositions sont de nature à accroître la charge pesant sur les enquêteurs, mais au bénéfice d'une meilleure résolution des enquêtes. Toutefois, la censure du Conseil constitutionnel de certaines des dispositions de cette loi qui répondaient à de vraies attentes des acteurs de terrain a en partie vidé le texte de sa substance, s'agissant notamment de l'extension de la durée de l'enquête de flagrance, des réquisitions à un organisme public sans autorisation du procureur de la République et du recours aux techniques spéciales d'enquête pour les crimes. Aucune autre loi n'a été promulguée depuis.

Aujourd'hui, ces mesures de simplification sont certes susceptibles de permettre de supprimer certaines tâches et de réaliser des gains en ETP, mais cet apport indéniable ne peut être évalué précisément compte tenu de l'impossibilité de quantifier la durée de chaque acte, par essence variable d'un dossier à l'autre. Au-delà du gain en ETP, ces mesures sont également indispensables pour renforcer

(1) Droit de communication avec un tiers, présence de l'avocat pour les reconstitutions et tapissages, présence obligatoire de l'avocat pour une garde à vue de mineur.

l'attractivité de la filière « investigation » jugée parfois trop complexe et « chronophage. » Ainsi, les bénéfices des différentes réformes passées et à venir en matière de simplification de la procédure pénale doivent s'apprécier davantage d'un point de vue qualitatif que quantitatif.

Malgré la volonté au plan national de simplifier le travail des enquêteurs, la complexification de la procédure est parfois incontournable car elle résulte largement d'une extension tendancielle des droits qui s'inscrit dans un cadre européen mais aussi constitutionnel.

Le chantier de transformation numérique de la chaîne pénale lancé par les ministères de l'intérieur et de la justice s'inscrit également dans une dynamique de simplification et de modernisation. Il doit à terme créer les conditions d'échanges numérisés entre les services d'enquête et l'autorité judiciaire de nature à recentrer les services sur le volet « investigation » de l'enquête.

e. La nécessité de faciliter l'usage et l'interconnexion des fichiers

Les fichiers constituent un outil stratégique pour les forces de gendarmerie. La nécessité de faciliter l'accès des forces de sécurité intérieure aux fichiers et d'assouplir les possibilités d'interconnexion de ces outils n'est pas neuve. Elle a déjà fait l'objet, en 2018, d'un rapport d'information de MM. Didier Paris et Pierre Morel-A-L'Huissier intitulé *Les fichiers mis à disposition des forces de sécurité*⁽¹⁾ – rapport auquel le rapporteur pour avis renvoie. La question de l'interconnexion des fichiers a, elle, été traitée de manière approfondie dans le rapport d'information de MM. Loïc Kervran et Jean-Michel Mis sur *l'évaluation de l'application de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*⁽²⁾. **Le rapporteur ne peut que s'associer à la voix de ses collègues pour inciter à simplifier au maximum le travail des gendarmes – comme des policiers, d'ailleurs – en matière d'accès aux fichiers.**

2. Renforcer l'attractivité du métier en améliorant la qualité de vie et de travail des gendarmes

En mars-avril dernier, le général Christian Rodriguez déclarait : « *Les 130 000 personnels de la gendarmerie (...) passent leurs journées et leurs nuits à prendre soin des autres. Pourquoi n'auraient-ils pas droit, eux aussi, à toute notre attention ?* » De fait, l'attractivité du métier de gendarme – qui suppose de lui offrir, ainsi qu'à sa famille, des conditions de travail et de vie conformes à leur engagement – est une composante essentielle au renforcement du lien de proximité entre les gendarmes et la population. Le général Rodriguez a ainsi évoqué les efforts entrepris par la DGGN pour favoriser une gestion individualisée des parcours de carrière, prenant en compte les cas particuliers et les expertises spécifiques. Le rapporteur se félicite de cette avancée.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b1335_rapport-information

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micrens/115b3069_rapport-information

Il estime aussi que l'attractivité du métier de gendarme, gage de proximité avec le citoyen, passe aussi par une amélioration de ses conditions de vie – privée et au travail – et par une amélioration de sa mobilité.

a. Une attractivité qui passe par une offre de logement digne pour les familles

C'est par nécessité absolue de service que les gendarmes sont logés en caserne, cette « concession » étant le corollaire de leur disponibilité en tout temps et en tout lieu. La concession absolue pour nécessité absolue de service est un élément essentiel de leur statut, prévue par les articles L. 4145-2 et D. 2124-75 du code de la défense.

Faute de crédits d'entretien et d'investissement depuis 2008, le parc de logements de la gendarmerie est dans un état vétuste. Pour le rapporteur, la vétusté des casernes pose un problème majeur d'attractivité de certains territoires pour les gendarmes et leurs familles – en contradiction avec l'objectif de proximité recherché par la direction générale de la gendarmerie nationale. C'est pourquoi le rapporteur estime qu'apporter des réponses à cet enjeu contribuerait à l'ensemble des actions menées pour renforcer le lien entre les gendarmes et la population.

La question immobilière ayant été traitée de manière approfondie dans l'avis budgétaire du prédécesseur de votre rapporteur, Mme Aude Bono-Vandorme, ce dernier ne reviendra pas en détail sur les causes et effets du manque d'entretien du parc de logements de la gendarmerie nationale ni sur les propositions formulées par sa collègue en matière de gouvernance.

Il souhaiterait en revanche insister sur la **nécessité pour le ministère de l'intérieur de faire pression sur celles des collectivités locales et ceux des bailleurs** qui, lorsqu'ils louent des casernes à la gendarmerie nationale, « ne jouent pas le jeu » au sens où ils ne remplissent pas leurs obligations contractuelles en matière de travaux de gros entretien à la charge du propriétaire.

Rappelons-le, **les collectivités locales**, lorsqu'elles louent des casernes à la gendarmerie nationale, **peuvent prétendre à une subvention** représentant, selon la taille de la commune, 18 ou 20 % d'un coût plafond réglementaire. En outre, à la livraison de l'immeuble, la prise à bail d'une caserne par l'État emporte le **versement annuel d'un loyer représentant 6 % du coût plafond** précité. Le loyer est fixe pendant un premier bail de neuf ans puis fait l'objet de révisions triennales. Pendant toute la durée de location, la collectivité assume les travaux du propriétaire tandis que l'État prend à sa charge les frais d'entretien locatifs définis par voie réglementaire. De même, les organismes HLM peuvent aussi contribuer à la construction de casernes. Pour des considérations de solvabilité financière, la gendarmerie accepte aussi des montages mixtes consistant à confier à une collectivité territoriale l'édification des locaux de service et techniques et à un organisme HLM celle des logements afférents.

Ce levier d'action, consistant tout simplement **pour l'État à faire respecter leurs obligations contractuelles par des acteurs publics ou des bailleurs sociaux subventionnés**, présente l'intérêt de permettre des changements concrets au profit des gendarmes et de leurs familles – puisque 33 000 logements sur 64 000 en casernes ont un statut locatif – **sans coût budgétaire supplémentaire**.

b. Une proximité du gendarme avec le citoyen qui suppose de disposer de moyens de mobilité adéquats

C'est une évidence : la proximité suppose la mobilité. Si l'objectif de la transformation numérique est de faire en sorte que le gendarme, équipé de sa tablette, se rende auprès des administrés et soit à leur contact, il importe non seulement de favoriser cette transformation numérique mais aussi de s'assurer du bon état du parc de véhicules. À cet égard, le rapporteur tient à saluer l'effort majeur consenti par le Gouvernement pour renouveler le parc de véhicules de la gendarmerie nationale – effort retracé en première partie de ce rapport.

Il souhaiterait cependant formuler deux remarques.

La première concerne l'équipement de la gendarmerie nationale en véhicules électriques. D'une part, l'utilisation de ce parc de véhicules soulève la question de l'accès à des bornes électriques. D'autre part et surtout, les véhicules électriques ne pourront servir que comme véhicules de liaison et non pas comme véhicules d'intervention.

La seconde remarque concerne le parc de motos. Lors de ses déplacements, le rapporteur a été alerté d'un problème de disponibilité des motos des escadrons départementaux de sécurité routière.

Les escadrons départementaux de sécurité routière

Présente sur près de 87 % du réseau routier français, soit plus de 980 000 kilomètres de voies de communication, la gendarmerie nationale contribue à la lutte contre l'insécurité routière. Si l'exécution de la mission de police sur la route repose d'abord sur le maillage des unités territoriales, celles-ci sont renforcées par des unités motorisées regroupées au sein des escadrons départementaux de sécurité routière.

C'est pourquoi il a interrogé le directeur général de la gendarmerie nationale à ce sujet lors de son audition devant la commission le 7 octobre dernier. Le rapporteur prend note de l'acquisition de **582 motos en 2021** (cf. première partie du rapport).

La disponibilité des motos : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais

Dans le Nord-Pas-de-Calais, le tableau de dotations réalisées – tous types de motos confondues, sérigraphiées et banalisées –, par rapport au taux de dotation de matériels ⁽¹⁾, affiche un déficit de 28 motos, c'est-à-dire de 29,5 %, à raison de 14 motos (soit - 29 %) pour l'escadron départemental de sécurité routière du Nord et de 14 motos (soit - 30 %) pour l'escadron département de sécurité routière du Pas-de-Calais 62.

La disponibilité réelle, qui exclut du calcul les motos en instance de réforme, de réparation ou immobilisées à l'unité, s'élève à 52 %. Sont indisponibles 28 motos (57 %) dans l'escadron départemental de sécurité routière du Nord et 18 motos (39 %) dans l'EDSR du Pas-de-Calais.

Enfin, le nombre de motos à fort potentiel est de 20 %. En effet, le seuil de réforme d'une motocyclette est fixé à 8 ans ou 110 000 km.

3. Valoriser le rôle de la réserve opérationnelle et sanctuariser ses moyens budgétaires

Depuis la fin de la conscription, la réserve assure un lien essentiel entre l'armée et la nation. De fait, le statut des réserves de la gendarmerie nationale est militaire et fixé par le code de la défense. La réserve assure aussi un lien fondamental de proximité avec les populations sur les territoires. La réserve de la gendarmerie est **très ancrée dans les territoires**. C'est une réserve d'emploi et le commandement de la réserve est très soucieux en matière de **formation des réservistes de sorte que ces derniers puissent s'engager rapidement sur le terrain**. C'est une **réserve de proximité** : les réservistes sont employés là où ils vivent. La gendarmerie a d'ailleurs créé un dispositif en ligne, le **système minot@ur** – envié par d'autres institutions –, lui permettant de proposer des missions à remplir tandis que le réserviste peut y déclarer sa disponibilité.

Les réservistes opérationnels de la gendarmerie sont employés pour assurer un large éventail de missions :

– le renfort des unités territoriales, avec notamment l'engagement durant la période estivale pour la sécurité publique dans les zones d'affluence saisonnière ;

– la sécurisation lors de grands événements nationaux et le renforcement de la protection des personnes lors d'événements de grande ampleur (Tour de France cycliste, 24 heures du Mans, Euro 2016, etc.) ;

– le renforcement des capacités de renseignement, notamment dans le domaine de l'intelligence économique territoriale ;

– le renfort lors de catastrophes naturelles (comme l'ouragan Irma) par le déploiement de compagnies de réserves territoriales ;

(1) Volume des matériels et équipements prévus par l'administration centrale pour l'unité de gendarmerie concernée.

- le renfort lors de crises sociales graves et généralisées ;
- l’appui aux unités d’active dans le cadre de plans spécifiques (comme, par exemple, à Notre-Dame-des-Landes) ;
- le soutien à l’action d’autres administrations, notamment pour assurer des patrouilles dans les trains en zone gendarmerie ou la sécurisation des juridictions judiciaires ;
- l’intégration dans le dispositif opérationnel de lutte anti-terroriste.

Lors de son déplacement dans les Hauts-de-France, le rapporteur a eu l’occasion de mesurer l’importance du rôle de la réserve dans la lutte contre l’immigration illégale. De fait, la réserve opérationnelle a une capacité de manœuvre agile et modulable. Elle connaît mieux que quiconque les populations locales parce qu’elle est intégrée à son environnement par sa famille et son emploi principal. C’est la « gendarmerie du dernier kilomètre » et c’est en ce sens que la réserve opérationnelle contribue à la fonction de contact : elle garantit l’entretien d’une relation de confiance avec la population et la réactivité opérationnelle de la gendarmerie.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur **se félicite de la montée en puissance annoncée de la réserve opérationnelle à l’horizon de 2024. Comme il l’a indiqué en première partie, il appelle de ses vœux la sanctuarisation du budget des réserves, qui pourrait être établie dans le cadre d’une loi de programmation de la sécurité intérieure.**

4. La mutualisation et ses limites

Subsidiarité et proximité sont des gages d’efficacité, de réactivité et d’adaptabilité. *A contrario*, la mutualisation, engagée dans plusieurs domaines au ministère de l’intérieur, pose de nombreuses difficultés.

a. Faire passer les SGAMI de l’échelon des zones de défense à celui des régions

Les secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (SGAMI), services déconcentrés assurant des missions d’accompagnement administratif, posent de nombreuses difficultés aux unités de gendarmerie départementale. Étant situés au **siège des zones de défense et de sécurité**, ils s’apparentent à des **structures hors-sol** qui ne sont pas enclines à écouter les préoccupations de la gendarmerie – « loin des yeux, loin du cœur » dit l’adage. Ce choix de gouvernance de la logistique **va à l’encontre du sacro-saint principe opérationnel bien connu des services de soutiens dans les armées – « un chef, une mission, des moyens »** – qui veut que le chef opérationnel ait des marges de manœuvre pour gérer sa logistique.

À cet égard, la **crise sanitaire a agi – comme c’est souvent le cas des crises – comme un révélateur des dysfonctionnements structurels de la mutualisation**. Au début de la crise, la gendarmerie nationale n’a été livrée en masques, en gel hydro-alcoolique et en gants de protection qu’avec retard – alors même que les forces de sécurité intérieure étaient au contact des populations, devant assurer le respect des règles de confinement. Le rapporteur estime qu’au plus fort d’une crise, un chef doit pouvoir disposer de moyens opérationnels.

La **gestion des ateliers automobiles par les SGAMI** interroge également le rapporteur : bien souvent, *a contrario* de l’objectif d’économies budgétaires, la mutualisation des ateliers automobiles fait exploser les coûts d’entretien supportés par la gendarmerie. En effet, les SGAMI n’assurant pas de permanence le week-end, la gendarmerie se retrouve obligée de recourir à des dépanneurs privés, ce qui accroît d’autant les coûts d’entretien.

Le rapporteur conçoit qu’il puisse, dans certains cas, être opportun de mutualiser certaines fonctions pour faire des économies budgétaires. Mais encore faut-il savoir jusqu’où aller dans cette mutualisation. À cet égard, le rapporteur estime nécessaire de distinguer les achats de la gestion logistique. Cette dernière doit revenir au chef – c’est le principe même d’une force armée. Autre atout de la militarité que ne présentent pas les SGAMI : la disponibilité en tout temps et en tout lieu, sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. En effet, par essence une force de sécurité, en tant que service public régalién, doit pouvoir fonctionner en continu – y compris et même surtout en temps de crise.

C’est pourquoi le rapporteur suggère **que les SGAMI soient placés non pas au niveau des sept zones de défense mais bien au niveau des régions**, ce qui permettrait de porter leur nombre de sept à treize et de les rapprocher quelque peu du terrain – conformément à la logique de proximité et de contact actuellement recherchée par le ministère de l’intérieur. **Le rapporteur estime en effet que la proximité doit bénéficier non seulement à l’administré mais aussi, au quotidien, au gendarme.**

Enfin, le rapporteur constate que les SGAMI n’apportent pas à la gendarmerie **l’expertise** dont ils bénéficiaient de la part du service d’infrastructure de la défense, lorsque la DGGN était rattachée au ministère de la défense. En effet, les SGAMI font appel à des **bureaux des études**, ce qui tend à **renchérir les coûts** de construction.

b. La plus-value d’une direction numérique en question

Un autre cas de mutualisation qui interroge le rapporteur au ministère de l’intérieur est celui de la direction numérique (DNUM). Le rapporteur estime **qu’équiper une force de sécurité en moyens technologiques n’a rien à voir avec le fait d’équiper une préfecture en téléphones et en ordinateurs**. La création de la DNUM, comme les autres réformes de mutualisation opérées au ministère de

l'intérieur, a été présentée sous le seul angle – dogmatique – des économies budgétaires. Or, le rapporteur considère que toute mutualisation n'est pas forcément source d'économies. En tant que membre de la commission de la défense nationale et des forces armées, il tient à rappeler que la gendarmerie est une force armée et qu'à ce titre, elle a développé ses propres capacités logistiques.

c. La nécessité d'évaluer l'impact des mutualisations opérées au ministère de l'intérieur

Pour toutes les raisons évoquées plus haut, le rapporteur suggère que les mutualisations opérées au ministère de l'intérieur, à défaut d'avoir fait l'objet de véritables études d'impact, donnent lieu à des **évaluations régulières, tous les cinq ans**. Ces évaluations devraient notamment porter sur les coûts et avantages de cette réforme sur les trois plans financier, humain et du service rendu.

d. Les plateformes régionales des achats et l'augmentation des coûts induite par l'application du code des marchés publics

Les plateformes régionales des achats de l'État, placées auprès des préfets de région sont chargées de la mise en œuvre de la politique des achats de l'État en région avec comme objectif de développer le volume des marchés interministériels régionaux. Autres formes de mutualisation, ces plateformes régionales limitent les marges de manœuvre du commandement local, qui ne peut plus passer contrat avec des artisans locaux. L'application du code des marchés publics, loin de faire baisser les coûts d'achat, induit des coûts d'étude importants et remet en cause la fluidité des procédures d'achats, comme l'a illustré la passation du marché des uniformes de la gendarmerie.

Compte tenu de tous ces constats, le rapporteur estime **que la mutualisation ne doit plus être l'alpha et l'oméga de la transformation du ministère de l'intérieur.**

5. Redonner des marges de manœuvre aux commandants de compagnie

a. La dotation financière de l'unité élémentaire, un outil à la main des commandants d'unité

La dotation financière de l'unité élémentaire (DFUE) est accordée annuellement à certaines unités élémentaires de gendarmerie, en complément des moyens alloués par la formation administrative dans le cadre de son budget de fonctionnement. La gestion de la DFUE est **confiée au commandant d'unité** qui décide de l'emploi de cette ressource, dans le respect des règles de la dépense publique. Les unités de gendarmerie éligibles à une DFUE sont réparties en trois catégories : **les unités territoriales, les unités d'appui et spécialisées et les groupes de commandement**. En fonction des dotations budgétaires, le montant de la DFUE est arrêté et notifié chaque année, **selon des critères tenant à la catégorie**

de l'unité et à l'effectif prévu au tableau des effectifs autorisés (TEA) en cours de validité.

La DFUE est destinée à répondre à deux catégories de besoins : les **opérations et réalisations que les commandants d'unité, en concertation avec leurs personnels, considèrent comme souhaitables pour l'amélioration de leurs conditions de travail et de leur cadre de vie collective**, d'une part, et, d'autre part, **les opérations tendant à améliorer les conditions d'accueil du public**. Elle permet également de **financer les opérations de relations publiques** des unités visant au rayonnement et à la mise en valeur de l'action de la gendarmerie. La DFUE ne peut être utilisée pour la réalisation d'opérations modifiant la structure immobilière ni pour des dépenses à caractère social.

b. Des interrogations quant aux marges de manœuvre allouées dans le cadre de la DFUE

Dans les faits, la DFUE est absorbée en grande partie par les frais d'entretien ménager (45 %) et à l'achat de fournitures de bureau et d'équipement professionnel (ordinateurs).

Le barème de la DFUE au 1^{er} janvier 2020 est présenté en annexe 2 du présent rapport.

Lors de son audition devant la commission de la défense nationale et des forces armées le 7 octobre dernier, le directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué, en réponse à une question du rapporteur, que la déconcentration des crédits au profit des compagnies était une volonté du ministre de l'intérieur, l'objectif étant de conférer davantage de souplesse à l'emploi des crédits. Le général Christian Rodriguez a précisé que 9 millions d'euros au total seraient à la main des commandants d'unité l'an prochain. Le DGGN a ajouté que lorsque ces derniers ont des besoins supplémentaires, ils ont la possibilité de le faire savoir aux échelons supérieurs.

Compte tenu des arguments présentés <i>supra</i> , le rapporteur jugerait opportun que la DFUE retrouve sa vocation première et que son montant soit revalorisé.
--

6. Faire évoluer la situation à Mayotte et en Guyane : un impératif tant pour les populations que pour les gendarmes

Compte tenu de l'ensemble des éléments de contexte présentés dans son rapport s'agissant des départements et territoires ultramarins, le rapporteur soumet à la réflexion plusieurs idées d'évolution de l'approche de ces territoires par la gendarmerie et, plus généralement, par les ministères régaliens.

a. Mener une réflexion sur l'attractivité du métier de gendarme en outre-mer

Au sein de la gendarmerie, les postes en outre-mer ne sont plus guère attractifs, les contraintes locales l'emportant désormais sur les gains attendus de l'expérience professionnelle susceptible d'être acquise sur ces territoires. Si cette problématique de l'attractivité n'est pas spécifique à la gendarmerie, le rapporteur estime qu'une réflexion en profondeur doit être menée au sein de l'État à ce sujet.

b. Faire évoluer les métiers et dépasser la problématique de l'articulation entre les différentes forces intervenant en outre-mer

Le rapporteur estime que sur un territoire comme la Guyane, les gendarmes continuent à faire un travail d'huissier, ce qui peut sembler obsolète. De même, sur des territoires aussi en difficulté que Mayotte, il conviendrait de dépasser la problématique de l'articulation des interventions des différentes forces en présence – gendarmerie, police et armée.

c. Réfléchir à la meilleure allocation possible des moyens plutôt que de les augmenter

Aux yeux du rapporteur, il convient **non pas d'augmenter encore davantage les moyens alloués en matière de sécurité en outre-mer mais plutôt de réfléchir à la meilleure allocation possible de ces moyens**. Ainsi, en dix ans, les crédits alloués ont augmenté de plus de 70 % à Mayotte sans que les problèmes soient résolus, bien au contraire !

Il convient aussi de conférer **de la souplesse aux modes de gestion juridique et administrative des problématiques de terrain afin de créer des synergies** – s'agissant par exemple de la meilleure articulation possible entre l'action de la gendarmerie et celle de la PAF à Mayotte. Car la délinquance, elle, se joue des frontières administratives.

d. Le rôle indispensable de la diplomatie dans le règlement de la question sécuritaire à Mayotte et en Guyane

Enfin, si le rapporteur tient à saluer le travail remarquable accompli par la gendarmerie nationale dans les outre-mer, dans des conditions de rusticité parfois extrêmes –, il estime aussi que pour résoudre la question sécuritaire sur des territoires comme Mayotte et la Guyane, **les forces de sécurité ne peuvent pas tout : le Quai d'Orsay a un rôle fondamental à jouer dans la négociation avec les États voisins – les Comores pour Mayotte et le Brésil pour la Guyane**.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU GÉNÉRAL CHRISTIAN RODRIGUEZ, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

La commission de la Défense nationale et des forces armées a entendu le général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360), au cours de sa réunion du mercredi 7 octobre 2020.

Le compte rendu de cette audition est disponible sous le lien suivant :

www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cdef/20-21/c2021004.asp

La vidéo de cette audition est disponible sous le lien suivant :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9606075_5f7d85ba917c5.commission-de-la-defense--general-christian-rodriguez-directeur-general-de-la-gendarmerie-national-7-octobre-2020

II. EXAMEN DES CRÉDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Xavier Batut, les crédits du programme « Gendarmerie nationale », de la mission « Sécurités », au cours de sa réunion du 21 octobre 2020.

M. Xavier Batut, rapporteur pour avis (Gendarmerie nationale). Dans le contexte inédit de l'année 2020, marqué par une crise sanitaire mondiale ayant entraîné le confinement d'un tiers des habitants de la planète, la gendarmerie nationale aura su – une fois de plus ! – faire la preuve de sa résilience, de sa réactivité, de sa capacité d'adaptation, de sa polyvalence, de sa disponibilité en tout temps et en tout lieu, bref, pour reprendre le mot d'ordre de son directeur général, le général d'armée Christian Rodriguez, de sa pleine capacité à « répondre présent ».

L'année 2020 aura non seulement été marquée par la pandémie mais aussi, pour la gendarmerie, par l'intensité soutenue des activités de maintien de l'ordre, par une forte mobilisation en vue de venir en aide aux populations sinistrées par la tempête Alex et, bien sûr, par la lutte contre la menace terroriste, malheureusement toujours préoccupante.

Ces interventions, très médiatisées, ne doivent pas faire oublier les actions de proximité menées au quotidien par les 130 000 gendarmes d'active et de réserve, auxquels je voudrais une nouvelle fois rendre hommage, auprès de la population.

C'est dans ce contexte de crise que s'inscrit le projet de loi de finances pour 2021, texte indissociable des mesures adoptées en loi de finances rectificative le 30 juillet dernier, ainsi que des mesures annoncées dans le cadre du plan de relance et du plan « Poignées de porte ».

Le programme 152 reste marqué par la prépondérance des crédits de personnel qui représentent 85 % des crédits de paiement, à hauteur de 7,7 milliards d'euros. En 2021, le schéma d'emplois s'élèvera à 317 équivalents temps plein (ETP). Les crédits de fonctionnement s'élèveront à 1 milliard d'euros en crédits de paiement, dont 525,7 millions pour les seules dépenses de loyer.

J'en viens aux dépenses d'investissement.

S'agissant de l'immobilier, les 95 millions d'euros de crédits prévus sont complétés par ceux de la mission « Plan de relance », à hauteur de 47 millions d'euros pour la maintenance immobilière, de 440 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 137 millions d'euros en crédits de paiement pour la rénovation thermique des bâtiments par le biais d'appels à projets « France relance ».

Enfin, le plan « Poignées de porte », qui résulte du dégel de la réserve de précaution, permet le financement de 3 164 opérations immobilières, à hauteur de 15 millions d'euros.

S'agissant des véhicules, nous avons déjà voté en loi de finances rectificative, le 30 juillet dernier, la commande d'environ 1 300 véhicules, dont 636 électriques, et de 750 vélos électriques, pour un montant de 37,6 millions d'euros.

Le programme 152 prévoit en 2021 107,7 millions d'euros pour financer l'acquisition de près de 4 000 véhicules, dont 582 motos, 48 véhicules blindés, 243 véhicules de maintien de l'ordre et 40 véhicules de commandement et de transmissions.

Parallèlement, le plan de relance prévoit 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,9 millions d'euros en crédits de paiement pour l'acquisition d'environ 650 véhicules verts.

S'agissant des moyens aériens, je me félicite de l'adoption en juillet dernier, en PLFR3, du programme d'acquisition de 10 hélicoptères H160.

Pour ce qui est de l'équipement, près de 11 millions d'euros sont prévus dans le plan de relance pour financer des caméras piétons, des tasers et des gilets tactiques.

Enfin, en ce qui concerne le numérique, 21 millions d'euros sont prévus par le plan de relance pour financer le programme NEOGEND et la transformation numérique de la gendarmerie, auxquels s'ajouteront 11,6 millions d'euros au titre d'appels à projets dans le cadre du plan France relance.

Si je salue l'ensemble de ces mesures qui amélioreront nettement les conditions de travail et de vie de nos gendarmes, j'appelle votre attention sur trois points.

Le premier porte sur la mise en réserve des crédits. Si la réserve de précaution permet de faire face aux imprévus, son imputation à l'ensemble des crédits pose un problème majeur s'agissant du hors titre II. Si le taux théoriquement applicable au hors titre II est de 4 %, en réalité, compte tenu de l'existence de 64 % de dépenses non manœuvrables – notamment des loyers –, le taux de mise en réserve applicable aux dépenses manœuvrables équivaut en fait à 11 %. Cela a un effet d'éviction mécanique sur l'entretien des véhicules et des casernes : c'est pourquoi j'estime qu'il conviendrait d'imputer le taux de la réserve de précaution sur les seules dépenses non obligatoires et d'inscrire un tel principe dans une loi de programmation de la sécurité intérieure que j'appelle de mes vœux.

Le deuxième porte sur la rémunération et les conditions de vie et de travail des gendarmes. Si l'on ne peut bien évidemment que se féliciter des mesures prises et annoncées pour revaloriser la rémunération des policiers, il conviendrait cependant de ne pas oublier les gendarmes. Ce n'est pas aux membres de la commission de la défense que j'apprendrai que les gendarmes interviennent sur 96 % du territoire national au profit de 52 % de la population.

La gendarmerie, on l'a dit, est une force résiliente et disponible en tout temps et en tout lieu. C'est aussi une force qui n'est pas syndiquée : il nous revient donc à nous, représentants de la nation, d'insister encore et encore sur le fait que les gendarmes ne doivent pas être les oubliés de la politique de ressources humaines et d'investissement du ministère de l'intérieur.

Pour ce qui est des dépenses d'investissement, rappelons que les locaux de la gendarmerie représentent près de 11 millions de mètres carrés : ils bénéficieront l'an prochain 95 millions d'euros d'investissement au titre du programme 152 et de 47 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, hors appels à projets. Dans le même temps, les locaux de la police, qui représentent 2,4 millions de mètres carrés, bénéficieront quant à eux, de 59 millions d'euros sur le programme 176 « Police nationale » et de 90 millions d'euros d'investissement au titre du plan de relance.

Quant aux crédits de personnel, ils augmenteront de 38 millions d'euros hors pensions pour la gendarmerie et de 125 millions d'euros, également hors pensions, pour la police nationale.

Enfin, le plafond d'emplois est d'un peu plus de 100 000 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) dans la gendarmerie et de près de 150 000 dans la police. Or le schéma d'emplois sera de 317 l'an prochain dans la gendarmerie et de 1 145 dans la police. Le coût des mesures catégorielles sera quant à lui de 2,14 millions d'euros dans la gendarmerie et de 45 millions d'euros dans la police.

J'en viens maintenant au volet thématique de mon rapport budgétaire.

La subsidiarité et la proximité sont des gages d'efficacité et de réactivité. Ces valeurs sont au cœur du processus de transformation de la gendarmerie nationale enclenché dans le cadre du plan stratégique « GEND 20-24 ». C'est pourquoi j'ai choisi de présenter cette année les actions qu'elle mène pour se moderniser en se rapprochant du citoyen, « pour la population, par le gendarme » comme le dit le général Rodriguez.

Ces actions sont nombreuses, allant des brigades territoriales de contact (BTC) aux dispositifs de gestion des événements, en passant par la police de sécurité du quotidien, les groupes de lutte contre les violences intrafamiliales, mais aussi l'ensemble des mesures de transformation numérique – avec les tablettes NEOGEND – qui font évoluer le métier de gendarme. Demain, le gendarme passera du traitement de l'information au traitement de la donnée. Comme nous l'a expliqué le général Rodriguez à plusieurs reprises, il s'agit, avec cet ambitieux programme de transformation, de proposer une offre de sécurité sur mesure, de protéger les plus vulnérables, d'assurer la sécurité des nouvelles frontières et, grâce à l'innovation technologique, de construire le futur dès à présent.

Pour terminer, je présenterai brièvement les mesures que je préconise dans mon rapport afin de renforcer la proximité entre le gendarme et la population.

Le logement est une composante essentielle de l'attractivité du métier de gendarme et celle-ci contribue à la proximité avec la population. Pour mettre un terme à l'état de vétusté des casernes, il faut certes renflouer les crédits budgétaires, comme le prévoit le plan de relance ; mais il faut également que l'État, sans coût budgétaire supplémentaire, fasse pression sur les collectivités locales et sur les bailleurs qui, pour certains, ne remplissent pas leurs obligations en matière de gros entretien et de travaux dans les casernes. Ces acteurs touchent des subventions et des loyers in fine ; parce qu'ils sont négligents, le contribuable paie deux fois l'entretien de ces casernes locatives.

J'évoque par ailleurs dans mon rapport l'épineuse question des mutualisations opérées au ministère de l'intérieur, au premier rang desquelles celle des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), situés loin des gendarmes puisqu'ils ont été positionnés au niveau des sept zones de défense.

Je préconise dans une logique de proximité, que ces SGAMI – s'il faut les conserver – soient positionnés à tout le moins au niveau régional et je propose que l'ensemble des mutualisations opérées au ministère de l'intérieur soit évalué tous les cinq ans.

Enfin, il me semble également nécessaire de mettre un terme à certaines missions chronophages pour les gendarmes, de redonner des marges de manœuvre budgétaires aux commandants de compagnie et de sanctuariser les crédits de la réserve opérationnelle dans le cadre de la future loi de programmation dont j'ai parlé. Les missions chronophages éloignent en effet le gendarme du terrain quand la réserve opérationnelle l'en rapproche.

En conclusion, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152.

M. Yannick Favennec Becot. Nous avons effectivement auditionné, le 7 octobre dernier, le directeur général de la gendarmerie que j'ai interrogé sur le parc de véhicules et en particulier sur celui des brigades rapides d'intervention (BRI) qui sont une composante importante de la sécurité sur nos grands axes de circulation. Le général Rodriguez m'a répondu qu'au-delà des dix-sept véhicules déjà achetés, une seconde commande aurait lieu en 2021. Pouvez-vous la confirmer, et, dans l'affirmative, indiquer sur combien de véhicules elle portera, son montant global et le type retenu ? Comprendra-t-elle des véhicules hybrides ?

M. Stéphane Trompille. Le ministre de l'intérieur Gérard Darmanin s'était engagé à équiper à compter du 1^{er} juillet 2021 les forces de gendarmerie de caméras piéton : cet engagement est-il réalisable, et avec quel type de matériel ?

M. Jean-Marie Fiévet. De nombreux témoignages de proches de gendarmes dénoncent depuis longtemps l'insalubrité des logements mis à leur disposition par les collectivités locales et les bailleurs sociaux : entre les problèmes électriques, les infiltrations d'eau et le manque de chauffage, le désespoir gagne les

familles qui doivent pouvoir vivre décemment. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont les mesures budgétaires prises pour lutter contre cette insalubrité ?

M. André Chassaing. On a tenté il y a deux ou trois ans de supprimer des brigades territoriales de proximité et des compagnies de proximité en les fusionnant avec d'autres unités plus importantes. Mis sous le boisseau sans être pour autant être abandonnés, de tels projets laissent craindre d'éventuels mouvements de réorganisation territoriale : avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Xavier Batut, rapporteur pour avis. Si je ne me suis pas penché, cher collègue Favennec Becot, sur le détail des commandes de véhicules rapides, j'interrogerai la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), d'autant plus volontiers qu'en tant qu'ancien de PSA, c'est un sujet que je connais bien, même si des véhicules électriques ou hybrides ne semblent pas de nature à répondre aux besoins et aux attentes des BRI.

La commande de 4 000 véhicules en 2021 permettra notamment de résoudre le problème des motos, celui des véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), mais également celui des véhicules de maintien de l'ordre – un quart d'entre eux sera remplacé – qui se trouvent, notamment en province, dans un état déplorable, et des véhicules de transmission.

Monsieur Trompille, les caméras piétons sont bien moins nombreuses dans la gendarmerie, qui n'en compte qu'une centaine, que dans la police, qui en dispose de 5 000 ; elles avaient été achetées dans le cadre d'un marché lancé à la va-vite et qui court toujours. Le risque serait de voir l'administration repartir sur le même contrat. Nous serons attentifs à ce que les modèles retenus, conformément à l'engagement politique effectivement pris par le ministre de l'intérieur, répondent aux attentes aussi bien de la police que de la gendarmerie, mais surtout qu'ils puissent interagir avec d'autres équipements et évoluer en fonction des besoins, mais également du cadre législatif ou réglementaire, tel qu'il pourrait découler, par exemple, de l'examen la proposition de loi Fauvergue d'ici à quelques mois.

Monsieur Fiévet, la qualité du logement pour le gendarme et pour sa famille contribue effectivement à la proximité et à l'attractivité de la gendarmerie sur les territoires. Deux sujets méritent notre attention : l'immobilier domanial, que notre collègue Aude Bono-Vandorme avait traité l'an dernier dans son rapport et qui bénéficiera de tous les moyens mis à disposition dans le cadre de France relance, et le parc appartenant à des collectivités locales où à des bailleurs sociaux. Ces collectivités investissent pour la gendarmerie, mais selon un modèle totalement neutre pour elles : autrement dit, cela ne leur coûte rien et, à la fin de l'amortissement des locaux, au bout de vingt ou vingt-cinq ans, les loyers que celle-ci leur verse alimentent leur compte de fonctionnement sans être utilisés pour l'entretien ou la réhabilitation des logements. Nous devons donc leur mettre la pression afin qu'elles continuent à les entretenir et à les réhabiliter, d'autant plus, président Chassaing, que certaines communautés de brigades (COB) sont amenées à fermer en raison de l'insalubrité des logements dont elles ont la responsabilité.

Cela a été le cas de trois brigades du Pas-de-Calais entre les mois de mai et d'octobre. On ne peut pas continuer à loger des familles de gendarmes là où on ne logerait personne d'autre.

Il est vrai que certaines modifications d'organisation territoriale sont en cours ici ou là, mais avec l'accord des élus locaux. Mais le principal motif tient à l'insalubrité. Comme l'a dit le général Rodriguez, l'objectif est de rapprocher la gendarmerie du citoyen, non de fermer des brigades. On a même entendu parler d'utiliser des camping-cars !

Mme Sereine Mauborgne. Pour avoir effectué lundi une visite de terrain avec les gendarmes dans le cadre du plan « Poignées de porte », je tiens à saluer le très fort engagement du ministre de l'intérieur en faveur des gendarmeries. Ainsi le Groupement de gendarmerie départementale (GDT) du Var recevra au lieu des 20 000 euros habituellement dévolus annuellement, pas moins de 99 000 euros en un seul mois au titre de l'entretien des casernes et des travaux courants, qui améliorent grandement les conditions de travail de nos gendarmes.

Je dresse en outre le même constat que M. le rapporteur s'agissant de l'état parfois catastrophique des logements faute de travaux parfois très structurants, des conflits pouvant en outre surgir entre le bailleur et le locataire du fait que l'État est son propre assureur en cas par exemple de dégâts des eaux, ce qui n'est pas sans conséquence sur la vie des gendarmes et de leurs familles, et donc sur leur fidélisation.

M. Xavier Batut, rapporteur pour avis. Effectivement, sur les 26 millions d'euros du plan « Poignées de porte » affectés aux forces de sécurité, la gendarmerie bénéficiera de 15 millions d'euros, ce qui permettra d'effectuer des travaux autres que quotidiens et d'améliorer la qualité de vie et de logement de nos gendarmes.

Mme la présidente Françoise Dumas. Je vous remercie de votre travail, Monsieur le rapporteur, s'agissant des gendarmes, qui font un travail absolument remarquable et que nous devons soutenir au quotidien.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale ».

Mme la présidente Françoise Dumas. Je rappelle que les crédits de la mission « Sécurités » seront examinés en séance publique le mardi 27 octobre après-midi et soir.

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS
ET DÉPLACEMENTS

(Par ordre chronologique)

1. Auditions

- *Auditions du 20 juillet 2020 (direction générale de la gendarmerie nationale)*
- **M. le colonel André Gastebois**, chef du CROGEND ;
- **M. François Desmadryl**, directeur des soutiens et des finances (DSF) ;
- **M. le général de brigade François Agostini**, adjoint au directeur des soutiens et des finances (DSF) ;
- **M. le général de brigade Charles Bourillon**, sous-directeur (SDAF) ;
- **M. le général de corps d’armée Hubert Bonneau**, directeur (DOE) ;
- **M. le général de division Jean-Philippe Lecouffe**, sous-directeur (SDPJ) ;
- **M. le général de brigade Vincent Barbey**, sous-directeur (SDSPSR) ;
- **M. le colonel Franck Auneau**, adjoint au sous-directeur (SDAO) ;
- **M. le colonel Antoine Bréart de Boisanger**, adjoint au sous-directeur (SDDOPP) ;
- **M. le général de corps d’armée Armando de Oliveira**, directeur des personnels militaires (DPMGN) ;
- **M. le général de division Arnaud Browaeys**, adjoint au major général ;
- **M. le colonel Gwendal Durand**, chargé de mission (DPM) ;
- **M. le lieutenant-colonel Charles-Hubert Girou** (ST) ;
- **M. le commandant Gildas Lepetit**, bureau de la synthèse budgétaire, section synthèse prospective (DSF) ;

➤ **Capitaine Marlène Gillet**, chargée de mission au cabinet du directeur général ;

- *Auditions du 7 septembre 2020 (direction générale de la gendarmerie nationale)*

➤ **M. le général d'armée Christian Rodriguez**, directeur général ;

➤ **M. le général de corps d'armée Bruno Jockers**, major-général ;

➤ **M. le général de brigade Francis Formell**, adjoint au directeur des soutiens et des finances ;

➤ **M. le général de corps d'armée Alain Pidoux**, inspecteur général de la gendarmerie nationale ;

➤ **M. le général de brigade Bruno Bresson**, chargé de mission à l'inspection générale de la gendarmerie nationale ;

➤ **M. le général de corps d'armée Bruno Poirier-Coutansais**, chef du service des technologies et des systèmes d'informations de la sécurité intérieure ;

➤ **M. le contrôleur général des armées Christophe Jacquot**, chef du service de la transformation ;

➤ **M. le colonel Patrick Henry**, sous-directeur à la sous-direction anticipation opérationnelle ;

➤ **M. le colonel Erwann Ropars**, chargé de mission au service de la transformation ;

➤ **M. le colonel Thibaut Lagrange**, chargé de mission au service de la transformation ;

➤ **Mme Sandrine Spinosa-Guébin**, chargée de mission au service de la transformation.

- *Audition du 6 octobre 2020*

➤ **Ministère des Outre-mer – M. Philippe Gustin**, directeur de cabinet du ministre, **M. le colonel Nicolas Garrier**, conseiller sécurité.

- *Auditions communes du 8 octobre 2020 avec le rapporteur spécial de la commission des finances, M. Romain Grau, sur les crédits de la mission Sécurités*

➤ **Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) – Groupe de Liaison** : M. Louis Mathieu Gaspari, secrétaire général, **M. le colonel Sébastien Baudoux**, **M. le lieutenant Michel Rivière**, **M. le maréchal des logis chef**

Grégory Rivière, M. le major Patrick Boussemaere, M. l'adjutant-chef Erick Verfaillie, M. l'adjutant Patrick Beccegato, M. l'adjutant chef Raoul Burdet, M. l'adjutant chef Francis Prevel, M. le major Hélène L'Hotelier, M. l'adjutant Frédéric Le Louette, M. le major Bruno Tromeur ;

➤ **Service de l'Achat, de l'innovation et de la logistique du ministère de l'intérieur (SAILMI) – M. Jean Bouverot, chef du service, M. Olivier Brun, sous-directeur de l'innovation et de la prescription, M. Christophe Lanteri.**

● *Audition du 13 octobre 2020*

➤ **M. le général de division Olivier Kim, commandant des réserves, M. Didier Renaux, attaché d'administration ;**

2. Déplacements

➤ **14 septembre – Versailles-Satory – Groupement blindé de gendarmerie mobile (GBGM) : M. le général de corps d'armée Éric-Pierre Molowa (RGIF), M. le lieutenant-colonel Caumette (GBGM) M. le chef d'escadron Lionel Ledoux (GBGM), M. le général de brigade Olivier Dubois (SDIL), M. le colonel Benjamin Guyot (SDIL), M. l'adjutant Lysandre Chardes (GBGM), M. l'adjutant-chef François Simon (GBGM) ;**

➤ **14 septembre – Versailles-Satory – Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) : échanges avec le colonel commandant en second le GIGN et le lieutenant-colonel responsable des soutiens et des finances ;**

➤ **15 septembre – Pontoise – Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale (PJGN) : M. le général de brigade Patrick Touron, M. le colonel Franck Marescal (IRCGN), M. le colonel Fabrice Bouillié (SCRC), M. Patrick Chilliard ;**

➤ **21 au 23 septembre – Lille – M. le général de corps d'armée Guy Cazenave-Lacroutz, commandant de la région de gendarmerie des Hauts-de-France et commandant de la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Nord, M. le colonel Dominique Wanecque, chef de la division des opérations de la région des Hauts-de-France ; M. le colonel Adrien Véron, commandant de la section de recherches de Lille-Villeneuve d'Ascq, M. le lieutenant-colonel Grassi, commandant la section d'appui judiciaire, M. le colonel Christophe Husson, commandant du groupement départemental du Nord, M. le chef d'escadron Régis Moreau, commandant de l'escadron départemental de sécurité routière du Nord, M. le colonel Frantz Tavart, commandant du groupement du Pas-de-Calais, M. le colonel de réserve Eric Laudé, référent réserve du groupement du Pas de Calais, M. l'adjutant-chef Gabriel Bisiaux de la brigade fluviale de La Bassée, M. le chef d'escadron Loic Loupret, commandant de la compagnie de Cambrai, M. le chef d'escadron Jouany, commandant la compagnie de Gendarmerie de Douai, M. le chef d'escadron Marc Trézières, commandant la compagnie d'Avesne sur**

Helpe, **M. le capitaine Jérôme Tabariès**, chef du cabinet communication de la région des Hauts-de-France et de la ZDS du Nord ;

➤ **24 au 25 septembre – Rouen – M. le général Bruno Arviset**, commandant de la région de gendarmerie de Normandie, **M. le colonel Benoît Gautier**, commandant en second, **M. le colonel Laurent Levillain**, chef de la division de l'appui opérationnel, **M. le commandant Philippe Labarre**, adjoint soutien finances du chef de la division de l'appui opérationnel, **Mme Marie Bellot-Hourcourigaray**, chef du bureau de l'immobilier et du logement.

ANNEXE 2 BARÈME DE LA DFUE AU 1^{ER} JANVIER 2020

Barème de la DFUE au 1^{er} Janvier 2020

TEA des unités	DFUE (1)	Entretien ménager (2)	Montant total alloué à l'unité élémentaire bénéficiant d'une dérogation (1)+(2)
Unités de catégorie A			
Effectif inférieur à 9	1 124 €	920 €	2 044 €
Effectif compris entre 9 et 12	1 439 €	1 177 €	2 616 €
Effectif compris entre 13 et 20	1 730 €	1 415 €	3 145 €
Effectif compris entre 21 et 30	2 313 €	1 892 €	4 205 €
Effectif compris entre 31 et 40	2 914 €	2 384 €	5 298 €
Effectif compris entre 41 et 50	3 330 €	2 725 €	6 055 €
Effectif compris entre 51 et 60	3 550 €	2 905 €	6 455 €
Effectif supérieur à 60	3 740 €	3 060 €	6 800 €
Unités de catégorie B			
Effectif inférieur à 6	398 €	325 €	723 €
Effectif compris entre 6 et 8	796 €	651 €	1 447 €
Effectif compris entre 9 et 12	837 €	685 €	1 522 €
Effectif compris entre 13 et 20	865 €	708 €	1 573 €
Effectif compris entre 21 et 30	1 156 €	946 €	2 102 €
Effectif compris entre 31 et 40	1 457 €	1 192 €	2 649 €
Effectif compris entre 41 et 50	1 665 €	1 363 €	3 028 €
Effectif compris entre 51 et 60	1 788 €	1 462 €	3 250 €
Effectif compris entre 61 et 70	2 008 €	1 642 €	3 650 €
Effectif supérieur à 70	2 118 €	1 732 €	3 850 €
Unités de catégorie C			
	796 €	651 €	1 447 €
Unités de catégorie D			
	46 €	38 €	84 €

Catégories d'unités

Unités de catégorie A :

- Communautés de brigades et brigades territoriales autonomes ⁽¹⁾ ;
- Postes permanents de la gendarmerie nationale ;
- Postes permanents à cheval de la gendarmerie ;
- Brigades de prévention de la délinquance juvénile.

Unités de catégorie B :

- Brigades fluviales ;
- Brigades motorisées ;
- Brigades rapides d'intervention ;
- Brigades de gendarmerie des transports aériens ⁽²⁾ ;
- Brigades nautiques ;
- Brigades de recherches ;
- Brigades de recherches de la gendarmerie des transports aériens ⁽²⁾ ;
- Brigades de translation judiciaire ;
- Brigades prévôtales ;
- Centres d'information et de recrutement ;
- Centres de recrutement concours et sélection ;
- Groupe d'observation et de surveillance d'Île-de-France ;
- Groupements, sections et détachements aériens ⁽³⁾ ;
- Sections de recherches ⁽⁴⁾ ;
- Sections de recherches de la gendarmerie des transports aériens ⁽²⁾ ;
- Pelotons motorisés ;
- Pelotons d'autoroute ;
- Pelotons de gendarmerie de haute-montagne ;
- Pelotons de gendarmerie de montagne ;
- Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie ;
- Pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie.

Unités de catégorie C :

- Groupes de commandement de compagnie de gendarmerie départementale ;
- Groupes de commandement de compagnie fluviale ;
- Groupes de commandement d'escadron départemental de sécurité routière ;
- Groupes de commandement de compagnie de gendarmerie des transports aériens ;
- Groupes de commandement unité prévôtale.

Unités de catégorie B :

Autres

Entretien ménager

L'entretien ménager des locaux de service des unités représente 45 % de la DFUE. Si l'unité fait le choix d'entretenir elle-même les locaux des unités, ces 45 % sont ré-intégrés dans la DFUE.

ANNEXE 3

LE NOUVEAU SCHÉMA NATIONAL DE MAINTIEN DE L'ORDRE (SNMO)

Datant du 16 septembre 2020, le nouveau SNMO présenté par le ministre de l'intérieur prévoit :

- le développement de l'information des organisateurs et des manifestants en amont et pendant les manifestations afin de faciliter leur déroulement ;

- la reconnaissance de la place particulière des journalistes au sein des manifestations ;

- la contribution grandissante des unités hors unités de force mobile (escadrons de gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité) dans les opérations de maintien de l'ordre, qui s'accompagne d'une obligation d'équipement et de formation ;

- une plus grande transparence dans l'action des forces, qui se traduit par le port de l'uniforme avec une mention de l'unité bien visible ;

- une modernisation des sommations pour exprimer plus explicitement ce qui est attendu de la part des manifestants ;

- des moyens de dialogue avec le public renouvelés afin de faciliter la transmission d'informations avant et pendant la manifestation, y compris en s'appuyant sur les réseaux sociaux ;

- une exigence de plus forte réactivité et mobilité afin de mettre un terme aux exactions, en recourant notamment à des unités spécialement constituées disposant de capacités de mobilité élevées ;

- un cadrage des techniques d'encerclement des manifestants ;

- une intégration plus formelle d'un dispositif judiciaire, sous l'autorité du procureur de la République, afin d'améliorer le traitement judiciaire rapide des auteurs de violences ;

- la confirmation de l'intérêt de l'emploi des moyens et armes de force intermédiaire au maintien de l'ordre, tout en adaptant leur emploi. Ainsi, sont décidés : l'abandon de la grenade GLI-F4 et son remplacement par la grenade GM2L, qui ne contient pas d'explosif ; le remplacement du modèle de grenade à main de désencerclement (GMD) par un modèle plus récent moins vulnérant ; hors le cas de la légitime défense, la mise en place d'un superviseur auprès des tireurs LBD lors des opérations de maintien de l'ordre ;

- la mise en place d'un travail continu de recherche de solutions moins vulnérantes pour les armes de force intermédiaire utilisées au maintien de l'ordre ;

– la mise en place auprès de chaque préfet d'un référent chargé de l'appui aux victimes, qui n'ont pas pris part aux affrontements avec les forces de l'ordre et cherchent à obtenir réparation pour les dommages subis.