

N° 158

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XI

SÉCURITÉS :

**GENDARMERIE NATIONALE**

Par MM. Michel BOUTANT et Gérard LARCHER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 et 156 (annexe n°27a) (2013-2014)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE NATIONALE POUR 2014 : UN BUDGET QUI DEMEURE SOUMIS À DE FORTES TENSIONS</b> .....	7
A. LA LÉGÈRE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	9
1. <i>Une augmentation des effectifs en 2014</i> .....	9
2. <i>La poursuite des mesures de revalorisation</i> .....	12
B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	14
C. UNE LÉGÈRE REPRISE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT .....	15
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS</b> .....	18
A. UN MOTIF DE SATISFACTION : L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE NATIONALE .....	18
B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE « MAILLAGE » ASSURÉ PAR LES BRIGADES TERRITORIALES .....	23
C. UNE SOURCE MAJEURE DE PRÉOCCUPATION : L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE .....	24
D. LE RENOUVELLEMENT INDISPENSABLE DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS DE LA GENDARMERIE .....	35
E. LE SURCÔÛT DE LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR LA RÉSERVE INTERMINISTÉRIELLE, A L'IMAGE DES ARMÉES .....	37
F. UNE SOURCE D'INQUIÉTUDE : L'APPLICATION DU GEL ET DU SURGEL DES CRÉDITS LIÉS À LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	44
<b>ANNEXE I - AUDITION DU GÉNÉRAL DENIS FAVIER, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	52
<b>ANNEXE II - AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	64
<b>ANNEXE III - DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE ET À LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS EN 2013</b> .....	80
<b>ANNEXE IV - RÉPARTITION DES UNITÉS TERRITORIALES DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE AU 30 JUIN 2013</b> .....	83



Mesdames, Messieurs,

Force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois, la gendarmerie nationale est chargée d'assurer la sécurité publique sur 95 % du territoire, correspondant à 50 % de la population.

Grâce au « maillage » du territoire assuré par ses brigades territoriales, la gendarmerie nationale garantit un service public de sécurité de proximité, installé au cœur des territoires, en particulier dans les zones rurales et périurbaines, à l'écoute des préoccupations des élus locaux et de la population.

La gendarmerie nationale est également investie de pouvoirs judiciaires, qu'elle exerce sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Elle est aussi chargée du maintien de l'ordre public et elle contribue à la protection des populations.

Enfin, en sa qualité de force armée, la gendarmerie nationale participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

La dualité de ses attributions, qui concernent aussi bien la sécurité que la défense, lui permet d'intervenir dans un large spectre de missions, dans l'ensemble de l'arc de la crise, de la guerre à la paix, aussi bien sur le territoire métropolitain, qu'outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures.

Ainsi, plus de 250 gendarmes français sont actuellement déployés sur des théâtres d'opérations extérieures, notamment au Kosovo et au Mali.

Le statut militaire de la gendarmerie permet ainsi à l'Etat de disposer d'une force à la fois polyvalente, réactive, disponible et adaptée aux besoins de la population.

Héritière de huit siècles d'histoire, la gendarmerie nationale a connu, depuis quelques années, d'importantes évolutions.

En particulier, la loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009 a organisé le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur, après son rattachement budgétaire intervenu avec la loi de finances de 2009. Cette loi n'a cependant pas remis en cause le statut militaire de la gendarmerie et le dualisme policier.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, le programme 152 « gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité » se caractérise par **une légère augmentation des dotations de crédits de personnel**, une « **sanctuarisation** » des crédits de fonctionnement courant, et une légère reprise des **crédits d'investissement**, après plusieurs années de forte baisse.

Vos Rapporteurs pour avis portent **une impression contrastée** sur le projet de budget 2014 de la gendarmerie nationale.

**Deux principaux motifs de satisfaction** peuvent être relevés :

- **la poursuite de l'augmentation des effectifs** de la gendarmerie, après plusieurs années de forte diminution des effectifs de la gendarmerie entre 2008 et 2012 ;

- **la préservation** de la densité du « **maillage** » du territoire assuré par les **brigades territoriales** ;

Vos Rapporteurs pour avis souhaitent cependant attirer l'attention du Parlement sur trois principaux sujets de préoccupations :

- **l'insuffisance des crédits destinés à l'immobilier** de la gendarmerie nationale, alors que les besoins sont urgents, tant en matière de construction que de rénovation, certains logements du parc domanial ayant atteint un degré de vétusté préoccupant, qui pèse lourdement sur les conditions de vie et le moral des gendarmes et de leur famille ;

- les **fortes tensions** qui pèsent sur le **fonctionnement** de la gendarmerie nationale, en raison de la hausse des loyers et de la mise en œuvre des mesures de « gel » et de « surgel » des crédits liés à la réserve de précaution ;

- le renouvellement une nouvelle fois différé des **équipements lourds de la gendarmerie**, en particulier des **hélicoptères** et des **véhicules blindés**.

## **I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE NATIONALE POUR 2014 : UN BUDGET QUI DEMEURE SOUMIS À DE FORTES TENSIONS**

L'enveloppe globale des crédits consacrés à la gendarmerie nationale augmente légèrement en 2014. Les autorisations d'engagement (AE) passent de 7,878 milliards d'euros en 2013 à 7,958 milliards d'euros en 2014 (soit une hausse de + 1 %), et les crédits de paiement (CP) de 7,968 milliards d'euros à **8,033 milliards d'euros** (soit une hausse de + 0,8 %).

**Hors pensions**, les crédits de la gendarmerie nationale pour 2014 sont de **4,845 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **4,920 milliards d'euros en crédits de paiement**.

EVOLUTION DU BUDGET DE LA GENDARMERIE 2012-2013<sup>1</sup>

		LFI 2012		LFI 2013		Évolution	
Plafond d'emplois (ETPT)		95 858		97 093		+1235	
dont		92 635	3 223	93 802	3291	+1167	+ 68
		Militaires	Civils	Militaires	Civils	militaires	civils
(en M€)		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	Titre 2 hors pensions	3 669	3669	3 683	3683	0,38 %	0,38 %
	Pensions	2 982	2982	3078	3078	3,22 %	3,22 %
	Total T2	6651	6651	6761	6761	1,65 %	1,65 %
Titre 3	Fonctionnement courant	952	958	946	950	- 0,63 %	- 0,84 %
	dont crédits loyers	464	464	466	466	-0,43 %	0,43%
	dont alimentation	61	61	59	59	-3,28%	-3,28%
	dont carburant	62	62	65	65	4,84%	+4,84%
	Hors fonctionnement courant	105	103	123	108	+ 17,14 %	+ 4,85 %
	dont SIC	20	22	41	48	+ 105%	+118,18 %
	dont équipements	42	44	46	30	+ 9,52%	-31,82 %
	dont immobilier	2	2	15	15	650%	650 %
	Total T3	1 057	1061	1 069	1 058	+ 1,14 %	-0,28%
Titre 5	SIC	3	9	2	3	- 33,33 %	- 66,7%
	Mobilité	10	23	40	40	300%	73,9 %
	Immobilier hors AOT	112	80	5	80	-95,54%	0%
	Opérations AOT	47	16	1	9	-97,87 %	-43,7 %
	Total T5	162	122	48	136	-70,37%	11,5%
Titre 6	Subventions aux collectivités (décret 1993)	15	12	0	12	-100%	0%
Total investissement (T3 HFC, T5 et T6)		271	228	171	256	-36,9 %	12,3 %
Total Hors Titre 2		1 235	1196	1 117	1 206	-4,7 %	0,8 %
Total P152		7 886	7847	7 879	7 968	-0,09%	1,54%

<sup>1</sup> NB : le périmètre du titre 3 HFC a été élargi aux terminaux informatiques, aux véhicules de brigade et de police route, à l'armement, aux matériels de protection, aux matériels techniques et au mobilier.

## A. LA LÉGÈRE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La dotation en crédits de personnel de la gendarmerie (pensions comprises) s'élève à **6,819 milliards d'euros** en 2014, contre 6,761 milliards d'euros en 2013, soit une hausse de **+ 0,8 %** (+ 57,6 millions d'euros).

### Les crédits de rémunération et charges sociales

	2 013		2 014		Variation 2013-2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors Cas pension	3 683	3 683	3 706	3 706	0,6%	0,6%
Cas Pension	3 078	3 078	3 113	3 113	1,1 %	1,1%
TOTAL titre 2	6 761	6 761	6 819	6 819	0,8 %	0,8 %

Cette hausse est principalement due à l'augmentation des pensions.

On peut relever que le taux de contribution de la gendarmerie au compte d'affectation spéciale « Pensions », fixé par la direction du budget du ministère de l'économie et des finances, est particulièrement élevé avec un taux de 126,07 % pour les militaires de la gendarmerie, alors que ce taux n'est que de 74,8 % pour la police nationale.

Hors pensions, les dépenses de personnel passent de 3,683 milliards d'euros en 2013 à **3,706 milliards d'euros** en 2014, soit 22 millions d'euros d'augmentation (soit **+ 0,6 %**).

Au total, les dépenses de personnel représentent environ **85 %** des crédits du programme.

### 1. Une augmentation des effectifs en 2014

En application de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, la gendarmerie nationale a connu ces dernières années une diminution sensible de ses effectifs.

Pour mémoire, la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions et 6 050 postes avaient été créés entre 2003 et 2007.

Entre 2008 et 2012, environ 6 240 postes ont été supprimés dans la gendarmerie nationale au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Le tableau suivant reflète l'impact de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite sur les effectifs de la gendarmerie nationale entre 2008 et 2012 :

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>ETPT</b>	- 965	- 1 246	- 1 303	- 960	- 1 033

Au total, le plafond d'emplois, qui était de 101 134 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) en 2008, était tombé à **95 858 ETPT** en 2012.

Après avoir bénéficié de la création de 192 postes supplémentaires en 2013, **162 créations de postes** sont prévues dans la gendarmerie nationale en 2014.

Ces 162 postes supplémentaires se décomposent en :

- 108 postes supplémentaires de sous-officiers de gendarmerie ;
- 54 postes supplémentaires de gendarmes adjoints volontaires.

Compte tenu du transfert de 88 ETPT au profit du programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », le plafond d'emplois n'augmente que de **74 ETPT** en 2014.

Dans ces conditions, le plafond d'emplois de la gendarmerie sera de **97 167 ETPT** en 2014 contre 97 093 ETPT en 2013 et 95 858 ETP en 2012. Cela revient aux chiffres de 2001.

En outre, le travail de transformation de postes engagé depuis plusieurs années pour recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier se poursuit en 2014. Des postes de gendarmes qui occupaient des fonctions de soutien et d'environnement sont transformés en postes de personnels civils ou militaires du corps de soutien.

En 2013, la gendarmerie comptait 4 973 militaires des corps de soutien et 3 291 civils. Cette évolution est appelée à se poursuivre et ces deux corps cumulés représenteront en 2017 près de 10 000 emplois, dont la moitié de personnels civils et l'autre moitié de militaires des corps de soutien.

### Evolution des effectifs par grade et par catégorie entre 2013 et 2014

	PE 2013	Évolution 2013-2014	PE 2014
<b>I- OFFICIERS</b>			
A – Officiers de gendarmerie :			
Général de division	30		30
Général de brigade	40		40
Colonel	426		426
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1871	-2	1 869
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	4091		3980
Aspirant	97		97
<b>TOTAL (A)</b>	<b>6555</b>	<b>-113</b>	<b>6442</b>
B – Corps de soutien :			
Colonel	20	0	20
Lieutenant-colonel et commandant	114	+3	117
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	290	+7	297
Aspirant	21	+1	22
<b>TOTAL (B)</b>	<b>445</b>	<b>+11</b>	<b>456</b>
C – Autres armées :			
Colonel			
Lieutenant-colonel et chef d'escadron			
Capitaine	15		
<b>TOTAL (C)</b>	<b>15</b>		<b>15</b>
<b>TOTAL (A+B+C)</b>	<b>7015</b>	<b>-102</b>	<b>6913</b>
<b>II – SOUS-OFFICIERS</b>			
A – Sous-officiers de gendarmerie :			
Major	3304	+4	3 308
Adjudant-chef	7004	-5	6 999
Adjudant	12 482	-3	12 479
Maréchal des logis-chef	14202	+57	14 259
Gendarme	32 688	-44	32644
<b>TOTAL (A)</b>	<b>69 680</b>	<b>9</b>	<b>68 635</b>
B – Corps de soutien :			
Major	208	-1	207
Adjudant-chef	589	-2	587
Adjudant	865	-1	864
Maréchal des logis-chef	1 084	+45	1 129
Maréchal des logis	1 782	-56	1 726
<b>TOTAL (B)</b>	<b>4 528</b>	<b>-15</b>	<b>4 513</b>
<b>TOTAL (A+B)</b>	<b>74 208</b>	<b>-6</b>	<b>74 202</b>
<b>III – VOLONTAIRES</b>			
Aspirant	180		180
Maréchal des logis	956		956
Brigadier-chef	2224		2 224
Brigadier	3163		3 163
Volontaire	6056	-120	5936
<b>TOTAL</b>	<b>12 579</b>		<b>12 459</b>
<b>TOTAL MILITAIRES</b>	<b>93 802</b>	<b>-228</b>	<b>93574</b>
<b>IV - PERSONNELS CIVILS</b>			
Niveau 1	216	+24	240
Niveau 2	540	+57	561
Niveau 3	1 910	+231	2141
Ouvriers	661	-10	651
<b>TOTAL PERSONNELS CIVILS</b>	<b>3 291</b>	<b>+302</b>	<b>3593</b>
<b>TOTAL GENERAL TOUS CORPS CONFONDUS</b>	<b>97 093</b>	<b>74</b>	<b>97167</b>

### Évolution des ETPT entre 2012 et 2013 par catégorie d'emploi

Catégorie d'emploi En ETPT	Plafond autorisé pour 2013	Demandés pour 2014	Effets des mesures de périmètre	Effet des mesures de transfert	Variation 2013/2014
Personnels administratifs	1 862	2 011		- 36	+ 185
Personnels techniques	768	931		- 25	+ 188
Ouvriers d'Etat	661	651			- 10
Officiers (gendarmes)	7 015	6 912	2	- 5	- 100
Sous-officiers (gendarmes)	74 208	74 203	- 2	- 22	+ 19
Volontaires (gendarmes)	12 579	12 459			- 120
<b>Total</b>	<b>97 093</b>	<b>97 167</b>	<b>0</b>	<b>- 88</b>	<b>+ 162</b>

Source : programme annuel de performance

## 2. La poursuite des mesures de revalorisation

Une enveloppe de **19,8 millions d'euros** est prévue pour le financement de diverses mesures catégorielles.

**La revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers de gendarmerie**, suite à l'adaptation de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B de la fonction publique au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, devrait avoir un coût de **12,8 millions d'euros** en 2014.

La revalorisation des grilles indiciaires pour les officiers subalternes devrait avoir un coût de **1,6 million d'euros**.

La création de la nouvelle prime de maintien en activité des gendarmes adjoints volontaires devrait avoir un coût de **1,5 millions d'euros** et l'indemnité de fonctions et de responsabilités (IFR) pour la valorisation de certains emplois de responsabilité, en particulier territoriaux, un coût de **2,13 millions d'euros**.

Une enveloppe de **0,77 million d'euros** est prévue pour la valorisation du parcours professionnel du corps des officiers.

Diverses mesures en faveur des personnels civils sont prévues, pour un montant de **1 million d'euros**.

La rénovation de la grille indiciaire des agents de catégorie C devrait être financée à budget constant.

Concernant les autres éléments salariaux, les montants prévus pour la prime de résultats exceptionnels et pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) restent inchangés par rapport à 2013, avec respectivement **15 millions d'euros** et **42 millions d'euros** en 2014.

Au titre de la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures (OPEX), une provision de **11 millions d'euros** destinée à couvrir une partie des dépenses de rémunération et charges sociales est reconduite en 2014.

La réduction de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP) pour les élèves gendarmes devrait entraîner une économie de **4 millions d'euros**.

Enfin, la dotation destinée à la **réserve opérationnelle** est en diminution avec un montant de **35 millions d'euros** en 2014, contre 40 millions d'euros en 2013.

**Vos rapporteurs pour avis regrettent cette diminution de la dotation de la réserve opérationnelle, compte tenu du rôle important joué par les réservistes opérationnels de la gendarmerie en matière de renforcement des unités sur le terrain.**

Avec un « vivier » d'environ 25 000 réservistes, servant en moyenne 20 jours par an, la réserve opérationnelle de la gendarmerie constitue aujourd'hui une force d'appoint indispensable à l'efficacité opérationnelle des unités, notamment en période estivale ou lors de grands événements (comme le Tour de France).

A l'avenir, elle est appelée à jouer un rôle de plus en plus important, notamment pour faire face aux « pics d'activité » de la gendarmerie et à l'augmentation de la population dans les zones périurbaines. Elle constitue également un renfort particulièrement utile en cas de crise majeure.

Élément essentiel du lien Armées-Nation, la réserve de la gendarmerie constitue également un relais indispensable entre la gendarmerie et la population. Elle promeut le sens civique, notamment chez les jeunes, et favorise l'ancrage des militaires de la gendarmerie au sein de la société.

La **réserve citoyenne**, deuxième composante de la réserve de la gendarmerie nationale, s'est fortement développée depuis 2008. Au 30 juin 2013, elle comptait 1 188 membres. Les réservistes citoyens, bénévoles agréés par l'autorité militaire en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions de défense et de sécurité nationales, participent au rayonnement de la gendarmerie nationale.

## B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, le directeur général de la gendarmerie nationale a fait le choix, comme les deux années précédentes, de « **sanctuariser** » les crédits de fonctionnement courant des unités, afin de préserver leur capacité opérationnelle.

D'un montant de **949 millions d'euros en 2014**, les **dépenses de fonctionnement courant** (qui représentent 13,5 % des crédits du programme) sont quasiment stables par rapport à l'an dernier.

### DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT (TITRE 3)

2013		2014		Variation 2013-2014	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
946,1	950,1	949,2	949,2	- 0,3 %	- 0,1 %

Certaines dotations de fonctionnement courant évoluent à la hausse. C'est notamment le cas des **loyers (474 millions d'euros en 2014, contre 466 millions d'euros en 2013)**, en raison de l'évolution des indices immobiliers.

Le budget consacré à l'immobilier s'élève au total (loyers, énergie et charges, entretien courant) à **608 millions d'euros en 2014** contre **588 millions d'euros en 2013**.

L'immobilier est traditionnellement un important poste de dépenses pour la gendarmerie étant donné que chaque militaire de la gendarmerie dispose d'un logement concédé par nécessité absolue de service. L'immobilier représente près de 60 % des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale.

C'est également le cas des dépenses liées à l'entretien des matériels (réparation des véhicules, entretien des matériels, etc.).

Ces évolutions à la hausse sont compensées par des réductions sensibles sur les autres postes de dépenses.

Ainsi, la gendarmerie sera contrainte comme l'an dernier de freiner la mobilité de ses personnels et de renoncer à des formations continues, d'en retarder certaines ou d'en raccourcir d'autres. Globalement, le budget de la formation a diminué de 40 % ces dernières années.

**Vos Rapporteurs pour avis regrettent cette forte diminution des crédits destinés à la formation des personnels.**

En ce qui concerne les **autres dépenses de fonctionnement courant**, comme l'alimentation (39 millions d'euros), les frais de déplacement (52 millions d'euros), les mutations (40 millions d'euros), les dotations enregistrent à périmètre constant une diminution par rapport à l'an dernier.

En 2014, il est prévu de consacrer près de 60 millions d'euros aux dépenses de carburant pour les véhicules.

Enfin, **les dépenses de fonctionnement liées aux OPEX** bénéficient d'une dotation budgétaire de 4 millions d'euros en 2014, soit le même montant qu'en 2013.

L'application dès le début de l'année des mesures de « gel » et de « surgel » des crédits liés à la réserve de précaution pourrait toutefois entraîner, comme en 2013, de fortes tensions sur le fonctionnement.

### C. UNE LÉGÈRE REPRISE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

La gendarmerie comptabilise habituellement les investissements, c'est-à-dire l'acquisition de nouveaux matériels ou équipements, en regroupant les crédits de fonctionnement (titre 3), hors fonctionnement courant, du titre 5 et du titre 6, ce qui représente au total **189,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **264,6 millions d'euros** en crédits de paiement en 2014.

Cela représente une légère augmentation par rapport à 2013. En 2013, les crédits d'investissement avaient représenté **170,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **256,3 millions d'euros** en crédits de paiement.

#### CRÉDITS D'INVESTISSEMENT (TITRE 3 HORS FONCTIONNEMENT COURANT, TITRE 5 ET TITRE 6)

2013		2014		Variation 2013-2014	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
170,9	256,3	189,6	264,6	+ 10,9 %	+ 3,2 %

Si la gendarmerie bénéficie en 2014 d'une légère augmentation de **ses crédits d'investissement**, ceux-ci restent cependant **très insuffisants au regard des besoins**.

Pour mémoire, en 2007, les crédits d'investissement étaient respectivement de 970 millions d'euros en autorisations d'engagement et 570 millions d'euros en crédits de paiement. De 2009 à 2011, les crédits d'investissement ont diminué de 387 millions d'euros à 261 millions d'euros, avant de s'établir à 250 millions d'euros en 2012 et en 2013, soit une baisse d'environ la moitié en cinq ans.

Les principaux programmes d'investissement pour 2014 portent sur la commande de 2 000 nouveaux véhicules et motocyclettes (pour un montant de 40 millions d'euros) et de 10 000 ordinateurs fixes et portables (à hauteur de 7,6 millions d'euros).

En revanche, de « grands programmes » d'investissement, comme le remplacement de l'ensemble des hélicoptères et des véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile, ne pourront pas être lancés en 2014.

Enfin, **en ce qui concerne l'immobilier**, après une année 2013 qui a été une « année blanche », il est prévu 9,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,3 millions d'euros en crédits de paiement pour conduire les opérations de maintenance immobilière les plus urgentes dans près de 1 000 logements, ainsi qu'une enveloppe de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour relancer la construction de casernes locatives au travers de subventions aux collectivités locales.

En 2013, pour la première fois, la gendarmerie n'a pu réaliser aucun nouvel investissement dans le domaine immobilier ni lancer des opérations de constructions ou de réhabilitations. Il n'a pas été possible non plus d'accorder, sur crédits ouverts en loi de finances initiale, de nouvelles subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernes locatives sous le régime du décret de 1993. De même, aucune opération, dite de financement innovant, n'a été prévue dans le cadre du triennal.

Les dotations prévues en 2014 ne permettent cependant pas de faire face aux besoins, tant en matière de construction (besoin de 200 millions d'euros) que de maintenance (besoin de 100 millions d'euros).

**Au total, les crédits d'investissement dont bénéficiera la gendarmerie en 2014 restent très limités.**

Ainsi, si on prend l'exemple du renouvellement des véhicules, 2 000 véhicules neufs seront commandés en 2014, pour un coût de 40 millions d'euros. C'est certes mieux qu'en 2012 au cours de laquelle seulement 300 nouveaux véhicules ont été commandés.

Mais, si l'on considère que le parc automobile comporte plus de 30 000 véhicules et que la durée de vie moyenne d'une voiture est d'environ 8 ans (ou 200 000 km), il faudrait commander chaque année environ 3 000 nouveaux véhicules (soit un coût de 60 millions d'euros) pour maintenir en l'état le parc automobile de la gendarmerie.

Compte tenu du faible niveau d'investissement, le parc automobile de la gendarmerie est vieillissant et, en 2015, environ deux tiers des véhicules devraient avoir dépassé le seuil de réforme.

Fin 2013, le parc opérationnel de véhicules de la gendarmerie nationale affiche ainsi un âge moyen de 7,2 ans avec en moyenne 155 000 km parcourus.

Vos rapporteurs pour avis tiennent donc à exprimer ici leur préoccupation concernant l'insuffisance des crédits d'investissement, qui pourrait entraver la nécessaire modernisation des équipements de la gendarmerie.

En outre, la mise en réserve pourrait réduire les crédits de 85 millions d'euros en 2014 dans l'hypothèse d'une mise en réserve à hauteur de 7 %.

## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

### A. UN MOTIF DE SATISFACTION : L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Vos rapporteurs pour avis avaient déploré dans leurs précédents avis la forte diminution des effectifs de la gendarmerie ces dernières années et ses conséquences sur la capacité opérationnelle des unités et la densité du « maillage » assuré par les brigades territoriales.

C'est donc avec satisfaction qu'ils prennent acte de l'arrêt de la réduction des effectifs de la gendarmerie et de l'augmentation des effectifs de la gendarmerie en 2013 et en 2014.

Ces dernières années, la gendarmerie nationale, comme les autres administrations de l'Etat, a participé à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique, dans le cadre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Rappelons que, alors que la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions, la gendarmerie s'est vue dotée de 6 050 emplois supplémentaires entre 2002 et 2007.

**Or, entre 2007 et 2012, plus de 6 240 postes auront été supprimés dans la gendarmerie nationale, soit une baisse d'environ 6,2 % de l'effectif total.**

#### L'évolution des effectifs de la gendarmerie (en ETP) entre 2008 et 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
ETPT	- 965	- 1 246	- 1 303	- 957	- 1 033

Ces dernières années, la réduction des effectifs de la gendarmerie a concerné en priorité les personnels des états-majors, affectés à des tâches de soutien ou encore les gendarmes situés en zone de police.

Par ailleurs, quinze escadrons de gendarmerie mobile sur 123 ont été supprimés, dont huit chargés de la garde des centres de rétention administrative, qui ont été confiés à la police aux frontières, et 750 gendarmes issus de ces escadrons seront réaffectés dans les brigades territoriales des départements les plus touchés par la délinquance.

Enfin, la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie a permis une diminution de 450 postes.

### **La réduction du format et la nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie mobile**

Le nombre d'escadrons de gendarmerie mobile est passé de 123 à 108, par la dissolution de quinze escadrons en 2010 et 2011. La gendarmerie mobile compte 11 868 officiers et sous-officiers de gendarmerie.

Une partie de ces escadrons (8) a été supprimée dans le cadre du transfert de la surveillance des centres de rétention des étrangers en situation irrégulière à la police de l'air et des frontières. Une autre partie (7) a été supprimée pour permettre le redéploiement d'effectifs de gendarmes pour renforcer la gendarmerie départementale, notamment dans les zones les plus touchées par l'augmentation de la délinquance.

Le nombre total de forces mobiles (60 compagnies républicaines de sécurité - CRS - et 108 escadrons de gendarmerie mobile - EGM) est important, mais ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée au regard des missions permanentes.

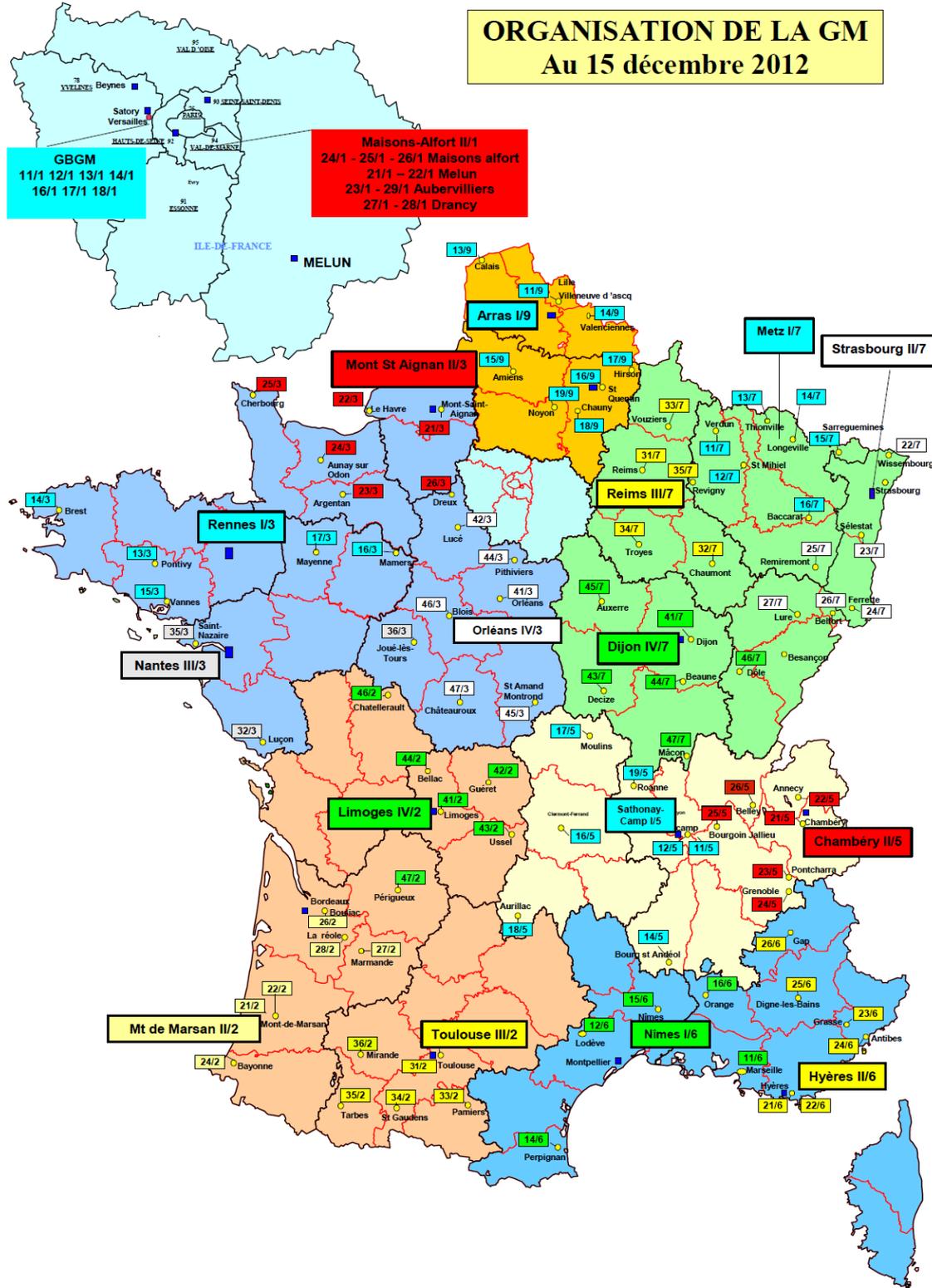
Les trois champs d'activités des forces mobiles recouvrent :

- les missions permanentes (gardes statiques, Corse, transfèrements, sécurité nucléaire, outre-mer, OPEX) ;
- les missions non permanentes (maintien de l'ordre, sécurisation) ;
- les hors missions (mouvements, formations, congés).

Le taux d'emploi des forces mobiles est important, sur le territoire métropolitain, outre-mer (où seule la gendarmerie mobile intervient) ou encore sur les théâtres d'opérations extérieures.

Afin d'optimiser l'emploi des unités de forces mobiles, une nouvelle instruction commune d'emploi des forces mobiles de 2009 s'applique aux gendarmes mobiles et aux CRS. Cette instruction réaffirme le principe de déconcentration de l'emploi des unités de forces mobiles au niveau de la zone de défense et de sécurité.

Leur emploi est planifié et géré au niveau de la région de gendarmerie chef-lieu de zone de défense dans laquelle ils sont implantés. La coordination est assurée sous l'autorité du préfet de zone par le biais des unités zonales de coordination des forces mobiles, en liaison avec les commandants de région de gendarmerie pour les zones de défense et de sécurité et les directeurs zonaux des compagnies républicaines de sécurité.



Au total, le plafond d'emplois de la gendarmerie nationale, qui était de 101 134 ETPT en 2008, était tombé à 95 858 ETPT en 2012.

Pour l'essentiel liée à la RGPP, cette baisse depuis 2009 a été accentuée en gestion par le fait que la gendarmerie nationale ne disposait pas de l'ensemble des crédits suffisants qui lui auraient permis de réaliser tous ses effectifs.

Après avoir obtenu 192 postes supplémentaires en 2013, la gendarmerie devrait bénéficier de la création de **162 postes supplémentaires en 2014. Le plafond d'emplois devrait donc remonter en 2014 à 97 167 ETPT.**

L'arrêt de la réduction des effectifs de la gendarmerie devrait donc permettre de préserver **la capacité opérationnelle** des unités et de renforcer la présence des gendarmes sur le terrain.

A cet égard, vos Rapporteurs pour avis tiennent à faire part de leurs préoccupations concernant **les difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire dans la reprise des transfèrements et extractions judiciaires assurées par la police et par la gendarmerie nationales.**

Rappelons que les **transfèrements et extractions de prévenus ou de condamnés** pèsent lourdement sur l'activité de la police et de la gendarmerie.

#### **LES TRANSFÈREMENTS ET EXTRACTIONS JUDICIAIRES**

Les transfèrements sont des conduites sous escorte de personnes détenues entre deux établissements pénitentiaires, tandis que les extractions sont des déplacements de même nature entre un établissement pénitentiaire et une autre destination, comme, par exemple, une juridiction ou une unité de soins médicaux.

Jusqu'à la date du 1er janvier 2011, la charge de ces transfèrements ou extractions incombait à la force de sécurité responsable de la zone d'implantation de la maison d'arrêt, c'est-à-dire à la police pour les établissements pénitentiaires situés en centre-ville, et à la gendarmerie, pour les établissements pénitentiaires situés en périphérie.

Les opérations de transfèrements et d'extractions sont très coûteuses en personnel et en temps pour la gendarmerie. En effet, toute escorte mobilise au moins trois gendarmes. La gendarmerie a ainsi consacré plus de 1,85 million d'heures à ces tâches en 2009, correspondant à plus de 101 997 transfèrements et extractions judiciaires, auxquels s'ajoutent plus de 8 353 transfèrements et extractions dites administratives et environ 153 transfèrements militaires. Près de 1 000 gendarmes étaient mobilisés quotidiennement sur ces tâches.

Or, étant donné que la gendarmerie ne dispose pas d'unités spécialisées pour ce type de mission, celle-ci est assurée par les gendarmes des brigades territoriales, au détriment de leur mission de surveillance.

**Un accord conclu entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, le 30 septembre 2010, a prévu, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, un transfert progressif sur trois ans (2011-2013), par régions, de la charge des transfèrements judiciaires à l'administration pénitentiaire<sup>1</sup>.**

Toutefois, le résultat des expérimentations menées en 2011 dans deux régions<sup>2</sup> n'a pas été aussi satisfaisant qu'on aurait pu l'espérer.

Les premiers mois de la reprise de cette charge ont été marqués par des difficultés liées à l'apprentissage de cette nouvelle mission par les échelons de direction et d'exécution de l'administration pénitentiaire.

Cette situation a eu pour conséquence un décalage du calendrier de reprise en raison de délais de recrutement et de formation importants et du taux élevé (30 %) d'inexécution par l'administration pénitentiaire.

Fin 2012, l'administration pénitentiaire n'avait repris que les régions de Picardie et de Franche-Comté, de Champagne-Ardenne et de Midi-Pyrénées<sup>3</sup>.

Compte tenu de ces difficultés, le processus de transfert a été suspendu pour 2013 à la demande de l'administration pénitentiaire.

Rappelons aussi qu'en 2010 le cabinet du Premier ministre avait évalué à 800 ETPT le volume global d'effectifs de la police et de la gendarmerie devant être transféré à l'administration pénitentiaire. La gendarmerie nationale était concernée à hauteur de 65 % du volume global, soit 519 ETPT.

La gendarmerie a dû transférer à l'administration pénitentiaire 130 postes en 2011, 162 postes en 2012, 1 million d'euros et un certain nombre de véhicules. En 2013, 227 ETPT supplémentaires devaient être transférés par la gendarmerie nationale à l'administration pénitentiaire mais cette tranche supplémentaire n'a pas été réalisée en raison du moratoire sur la réforme décidée à l'automne 2012.

Aujourd'hui, alors que 56 % des effectifs prévus lui ont été transférés, l'administration pénitentiaire n'a repris la mission des transfèrements que sur 7 régions et 3 départements.

Une mission d'inspection interministérielle (IGA-IGSF-IGF<sup>4</sup>) a été chargée d'évaluer les choix organisationnels effectués par le ministère de la justice et leur impact sur la performance attendue au regard de l'arbitrage et de l'objectifs de réduction des transfèrements par un recours accru à la

---

<sup>1</sup> A l'exception des détenus signalés dangereux

<sup>2</sup> Auvergne et Lorraine

<sup>3</sup> La gendarmerie assure encore 2,2 % des missions au sein des régions reprises et 16,2% en incluant les transfèrements hors région (pour la police, ces chiffres sont respectivement de 11 % en région et de 9,5 % hors région)

<sup>4</sup> Inspection générale de l'administration, Inspection générale des services judiciaires et Inspection générale des finances

visioconférence. Elle a rendu ses conclusions le 26 octobre 2012. Dans son rapport, elle propose 20 recommandations, destinées pour l'essentiel à améliorer les modes d'organisation au sein du ministère de la justice en préconisant la poursuite du transfert sous réserve de quelques aménagements.

Interrogé sur ce point lors de son audition devant la commission, le ministre de l'Intérieur a donné les éléments de réponse suivants :

*« le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice sont d'accord pour poursuivre le processus de transfert progressif de cette charge à l'administration pénitentiaire. La pierre d'achoppement porte sur le nombre de postes à transférer. Le ministère de la justice souhaiterait obtenir 1 350 postes supplémentaires, alors que le ministère de l'intérieur souhaite que ce nombre soit de 1 200, ce qui représente déjà une augmentation substantielle par rapport au précédent arbitrage. Nous attendons donc l'arbitrage du Premier ministre qui devrait intervenir prochainement. »*

**Vos Rapporteurs pour avis souhaitent qu'une solution soit rapidement trouvée pour permettre la poursuite du transfert de cette charge à l'administration pénitentiaire.**

#### **B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE « MAILLAGE » ASSURÉ PAR LES BRIGADES TERRITORIALES**

La gendarmerie départementale comporte actuellement environ 3 200 brigades territoriales, réparties sur 95 % du territoire.

Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002, on distingue les brigades autonomes et les brigades regroupées au sein d'une « communauté de brigades ».

##### **LES COMMUNAUTÉS DE BRIGADES**

Formalisé par la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) visant à rationaliser l'emploi des forces de sécurité intérieure, le concept de « communauté de brigades » vise à mutualiser les moyens de deux ou trois brigades territoriales limitrophes placées sous une direction unique. Ce dispositif permet de concilier la proximité de la gendarmerie avec les élus et la population et l'optimisation des ressources en personnel.

Le nouveau dispositif de la gendarmerie départementale compte aujourd'hui plus de 1 000 communautés de brigades. Environ 730 brigades territoriales sont restées autonomes.

Un audit interne sur les communautés de brigades d'octobre 2007 dresse un constat globalement satisfaisant de l'organisation en communautés de brigades, tout en relevant certains dysfonctionnements qui semblent toutefois résulter davantage d'un défaut d'application locale de ce mode d'organisation que du modèle lui-même. Une circulaire du 16 juin 2009 a pris en compte les résultats de cet audit et intègre les « bonnes pratiques » qui ont été recueillies sur le terrain.

Parallèlement, la police et la gendarmerie poursuivent leurs **redéploiements**, qui ont pour objectif d'optimiser la répartition territoriale entre les deux forces de sécurité en opérant des transferts de zones de

compétence. Dans ce cadre, la police nationale étend sa zone de responsabilité à des communes de la zone de gendarmerie nationale situées en continuité géographique de grandes plaques urbaines ou enclavées en zone de police. En ce qui concerne la gendarmerie nationale, la priorité concerne la reprise de petites circonscriptions de sécurité publique isolées, qui peuvent difficilement être renforcées par d'autres unités de la police nationale.

Ainsi, en 2013, treize communes, situées en zone de gendarmerie mais à proximité ou faisant partie de grosses agglomérations, ont été rattachées à la police nationale. Dans le même temps, dix communes situées dans des circonscriptions de sécurité publique implantées en zone majoritairement gendarmerie sont passées sous responsabilité de la gendarmerie.

Si ces redéploiements semblent inévitables, à condition qu'ils soient ponctuels et réalisés en concertation avec les élus locaux, il n'en va pas de même avec les diminutions d'effectifs au sein des brigades départementales, voire de la suppression de certaines brigades.

Vos rapporteurs pour avis considèrent que **la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son « maillage » territorial doivent être absolument préservées.**

### ***C. UNE SOURCE MAJEURE DE PRÉOCCUPATION : L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE***

Le maillage territorial de la gendarmerie garantit la continuité du service public dans l'espace et dans le temps. La disponibilité des gendarmes est permise par leur statut militaire et par leur obligation statutaire d'occuper un logement par nécessité absolue de service, obligation d'ailleurs rappelée dans la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

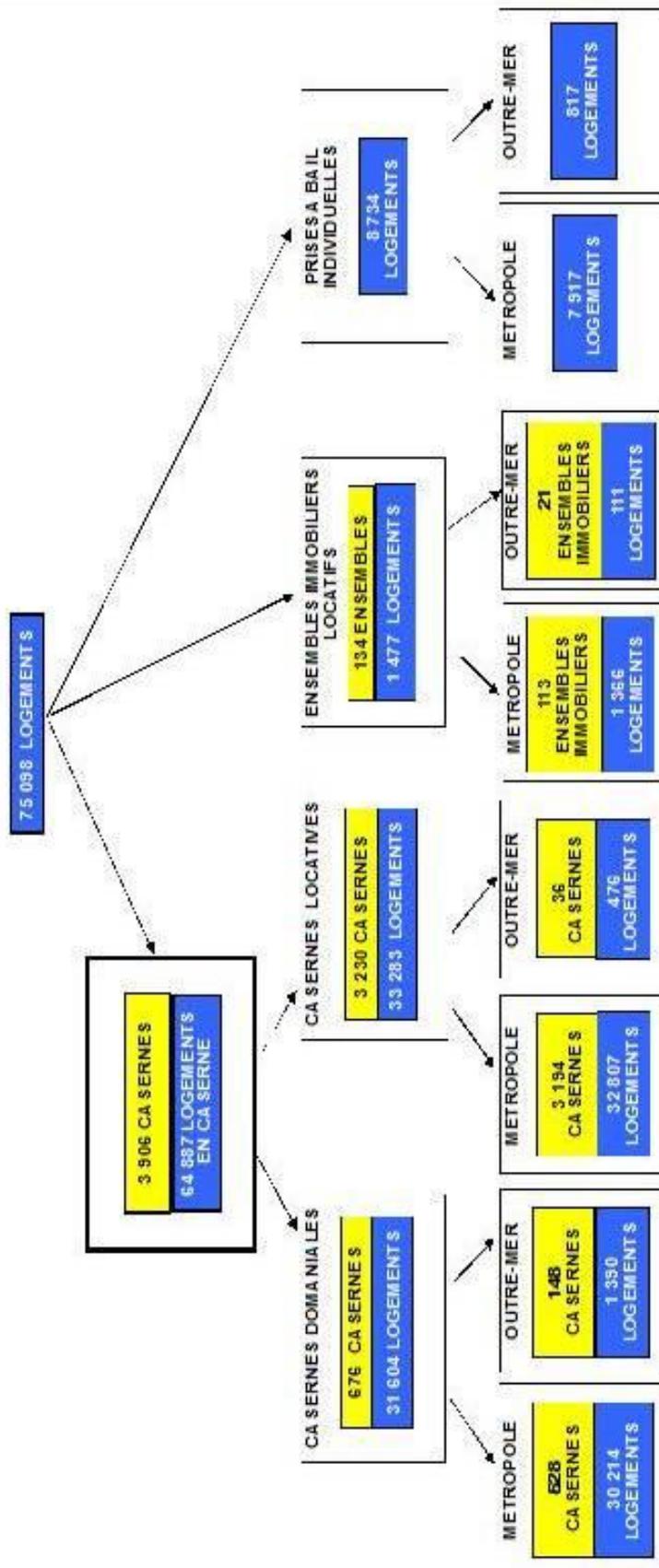
Le logement est ainsi un élément fondamental dans le fonctionnement de la gendarmerie comme dans la vie des militaires de la gendarmerie et leurs familles.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le parc immobilier de la gendarmerie compte **75 098 logements**, répartis au sein de 3 906 casernes domaniales et locatives (ce qui représente 64 887 logements soit 85 % du parc), d'ensembles immobiliers locatifs (1 477 logements, soit 2,5 % du parc) et de prises à bail individuelles (8 734 logements, soit 13 % du parc).

Les 64 887 logements en caserne se répartissent en 31 604 logements en casernes domaniales et 33 283 logements en caserne locative.

La gendarmerie occupe 3 906 casernes dont 676 casernes domaniales. Les 3 230 autres casernes sont locatives et appartiennent à des collectivités territoriales ou des partenaires privés. Pour compléter le parc de logements en caserne, 8 734 logements individuels sont pris à bail hors caserne.

SITUATION DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE AU 01.07.2013



Source : Geaude 2G AI

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

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

- **Logements** : Seuls les logements familiaux sont comptabilisés dans cet état. Les logements déclassés en locaux de service et techniques au profit du service ou de l'hébergement des gendarmes adjoints volontaires (GAV) et des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la Gendarmerie nationale (CSTAGN), ainsi que les logements déclassés par l'administration centrale, ne sont pas pris en compte.

**Si des efforts significatifs ont été réalisés par les collectivités locales en faveur du parc locatif, l'état du parc domanial n'a cessé de se dégrader ces dernières années faute d'investissement suffisant de la part de l'Etat.**

**Le parc domanial de la gendarmerie nationale, dont l'âge moyen des logements est de 40 ans et dont 70 % des logements ont plus de vingt-cinq ans, a atteint un degré de vétusté préoccupant.**

Une centaine de casernes domaniales exigeraient des interventions urgentes (dont certaines des mises aux normes en matière de sécurité - électricité, incendie, ascenseurs...).

**L'ÂGE DES LOGEMENTS EN CASERNE** *Situation au 1er juillet 2013*

Age	Logements domaniaux	Logements non domaniaux	Total
Moins de 10 ans	6,16 %	32,54 %	19,90 %
De 10 à 25 ans	22,46%	22,03 %	22,24 %
De 26 à 50 ans	55,40 %	41,17 %	47,98 %
De 51 à 100 ans	13,66 %	2,48 %	7,83 %
Plus de 100 ans	2,32 %	1,79 %	2,04 %

Les « points noirs » portent surtout sur 185 casernes du secteur domanial (3 606 logements, soit 4,6 % du parc) et 64 casernes du secteur locatif (249 logements, soit 0,3 % du parc).

**Or, cette situation pèse lourdement sur les conditions de vie des gendarmes et de leur famille, ainsi que sur leur moral.**

On peut citer à cet égard le cas des logements des gendarmes mobiles à Versailles-Satory, en particulier du quartier Delpal, que vos rapporteurs pour avis ont visités et dont ils ont pu constater par eux-même l'état de vétusté.

On peut également mentionner les logements de Nanterre ou la caserne de Melun.

Les études convergentes conduites par des bureaux d'études civils mettent en évidence un besoin annuel de 200 millions d'euros pour des constructions de casernes ou des réhabilitations lourdes et de 100 millions d'euros pour la maintenance lourde, soit au total **300 millions d'euros par an.**

Or, dans un contexte de contraction des crédits hors titre 2 de la gendarmerie, **les crédits d'investissement immobiliers ont été réduits de moitié entre 2007 et 2012**, passant de 202 à 100 millions d'euros.

Selon la Cour des comptes, si l'on estime à trente ans la durée de vie moyenne d'une caserne n'ayant pas bénéficié d'une maintenance conforme aux standards du marché, la gendarmerie devrait consacrer annuellement 160 millions d'euros à la construction domaniale. Or, entre 2003 et 2008, 122 millions d'euros seulement y ont été consacrés chaque année et à partir de 2010, une centaine de millions d'euros par an.

#### ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS EN M€ CP:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>1</sup>	2015 <sup>2</sup>
Maintenance courante	0	2	2	1	0	1	0	0	0
AOT	0	0	0	4	9	13	24	22	23
Construction	145	147	110	55	34	27	43	43	16
Maintenance lourde	50	51	53	32	41	45	37	23	31
Subventions	7	8	14	11	11	14	12	14	14
<b>TOTAL INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS</b>	<b>202</b>	<b>208</b>	<b>179</b>	<b>102</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>102</b>	<b>84</b>

Le ralentissement du renouvellement du parc domanial de la gendarmerie est certes compensé par un **développement du parc locatif**. Mais celui-ci entraîne une hausse du coût des loyers.

#### LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PROGRAMMES IMMOBILIERS

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

#### *Les opérations réalisées dans le cadre du décret du 28 janvier 1993*

En application de ce décret, les collectivités territoriales peuvent bénéficier de subventions d'investissement destinées à alléger la charge qu'elles supportent pour la construction des casernements mis à la disposition de la gendarmerie. Cette aide en capital est déterminée sur la base du coût plafond de l'EUL<sup>1</sup> en vigueur et calculée selon les taux suivants :

<sup>1</sup> prévisions

<sup>2</sup> prévisions

- 20 % du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales. Le programme est alors limité à 20 EUL ;

- 18 % de ce même montant pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui bénéficient du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales, par les communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants, par les groupements de communes ou par les départements. Dans ce cas, le programme ne peut pas excéder 40 EUL.

Pour être éligible à cette aide en capital de l'État, la construction doit permettre de regrouper l'ensemble des personnels dans un ensemble immobilier homogène et fonctionnel, comportant logements et locaux de service techniques.

Le loyer annuel versé, calculé conformément à la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1993, s'élève à 6 % du coût-plafond. Invariable pendant neuf ans, il est ensuite revalorisé tous les trois ans en fonction de la valeur locative réelle des locaux estimée par le service local de France Domaine sans pouvoir excéder la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE intervenue sur cette période.

Afin de tenir compte de l'augmentation du standard d'hébergement des gendarmes adjoints volontaires dans les programmes de construction de caserne de gendarmerie d'une part, et de rendre plus attractives pour les collectivités locales les dispositions du décret de 1993 d'autre part, la direction générale de la gendarmerie nationale a décidé de procéder à une modification de la quote-part des gendarmes adjoints volontaires qui passe à 0,33<sup>2</sup>.

*Les opérations réalisées dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA)*

Cette possibilité a été ouverte jusqu'au 31 décembre 2007 par l'article 3-III-1 de la LOPSI du 29 août 2002 et est reconduite par la LOPPSI du 14 mars 2011. Elle permet à une collectivité territoriale, propriétaire d'un terrain, de conclure un BEA (dont la durée moyenne est de 30 ans) avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Pendant la durée du BEA, la collectivité acquitte un loyer financier à l'opérateur qu'elle a choisi, sachant qu'à son terme elle deviendra propriétaire de l'ensemble immobilier. La gendarmerie pour sa part sous-loue les immeubles à la collectivité territoriale par contrat de bail classique. Le loyer acquitté par la gendarmerie est apprécié par le service France Domaine sur la base de la valeur locative de marché. La collectivité territoriale ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'État. Le volume du programme n'est pas limité.

<sup>1</sup> L'équivalent-unité-logement (EUL) comprend un logement nu pour 75 % et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25 %. Il est compté un EUL par militaire d'active et 0,33 EUL par gendarme adjoint volontaire. Le coût plafond de cet EUL, revalorisé trimestriellement par rapport à l'indice INSEE du coût de la construction, est de 176 900 € dans le cas général et de 193.100 € pour l'Île-de-France, les îles et les départements et collectivités d'outre-mer (valeur au 11 avril 2011).

<sup>2</sup> Il était compté auparavant 0,25 EUL par fraction de deux gendarmes adjoints

Le choix du cadre juridique appartenant pleinement aux collectivités, celles-ci ont privilégié jusqu'à présent le dispositif du BEA afin de diminuer leur engagement financier. Le coût de location des casernements réalisés selon cette procédure<sup>1</sup> est largement supérieur à celui des opérations conduites dans le cadre du dispositif du décret n° 93-130. Ce cadre de financement d'opérations immobilières a pris fin le 31 décembre 2007. Pour autant, les opérations qui ont connu un début d'exécution (dans le cadre de la LOPSI) avant le 31 décembre 2007 ont été prorogées par les dispositions des lois de finances de 2008 à 2010. Par un amendement, l'Assemblée nationale a prorogé ce dispositif.

Toutefois, considérant le surcoût de ce type de montage par rapport aux dispositions du décret de 1993, la direction générale de la gendarmerie nationale entend réserver les opérations en BEA aux constructions absolument indispensables et pour lesquelles aucun autre financement n'aura pu être retenu.

Les tableaux suivants présentent les mises en chantier et les livraisons par type d'opérations pour la période 2004-2014 :

<b>Dispositif du BEA (Situation au 30 juin 2013)</b>								
Année	Mises en chantier				Livraisons			
	Nombre	EUL	Logements	Hébergements	Nombre	EUL	Logements	Hébergements
2004	4	41	39	12	1	8	8	1
2005	30	555	562	126	3	25	24	4
2006	80	1 206	1 177	236	19	276	265	67
2007	79	1 382	1 340	283	31	549	551	115
2008	47	812	802	117	52	809	788	157
2009	29	548	537	71	66	1 067	1 050	196
2010	12	213	200	40	45	827	803	163
2011	2	19	18	3	31	519	491	84
2012	2	25	25	3	16	407	397	61
2013*	0	0	0	0	6	83	82	12
2014*	0	0	0	0	5	74	72	5

\* Prévisions au 30 juin 2013

<b>Dispositif du décret de 1993 (Situation au 30 juin 2013)</b>								
Année	Mises en chantier				Livraisons			
	Nombre	EUL	Logements	Hébergements	Nombre	EUL	Logements	Hébergements
2004	46	476	481	76	62	788	775	132
2005	75	672	647	150	56	477	463	96
2006	95	631	603	143	43	272	268	41
2007	53	415	409	84	40	324	306	95
2008	26	226	217	45	58	379	368	74
2009	25	177	174	58	51	544	529	108
2010	38	291	273	58	36	267	255	47
2011	38	385	346	67	32	229	215	59
2012	37	381	363	56	30	259	248	42
2013*	13	106	99	18	41	378	350	45
2014*	17	168	163	19	40	415	397	99

\* Prévisions au 30 juin 2013

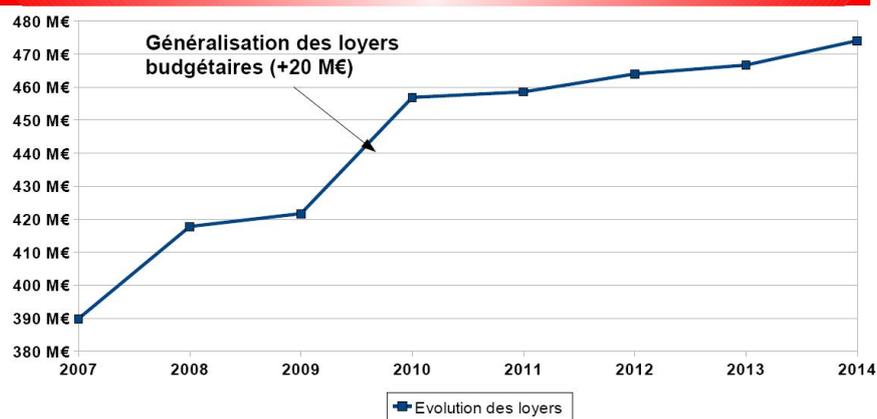
<sup>1</sup> Le surcoût important du BEA est établi à plus de 22 % par rapport aux dispositions du décret du 28 janvier de 1993. En effet, pour les casernes livrées en 2010, le loyer annuel d'une unité-logement (UL) réalisé en Décret de 1993 s'établit à 11 526 € (amortissement de la subvention sur 30 années comprise) alors que le BEA représente un loyer annuel de 14 175 €.

Ainsi, la gendarmerie prévoit des dépenses de loyer à hauteur de **474 millions d'euros** pour l'année 2014, soit une hausse de 14 millions d'euros par rapport à l'an dernier.

#### Évolution des loyers en M€ AE et CP

	2007	2008 *	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Loyers privés	393	375	457	440	443	445	445	458	463
Loyers budgétaires	3	3	4	22	23	20	21	22	22
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>378</b>	<b>461</b>	<b>462</b>	<b>466</b>	<b>465</b>	<b>466</b>	<b>480</b>	<b>485</b>

#### Evolution des crédits-loyers T3 (au 29/06/2012)



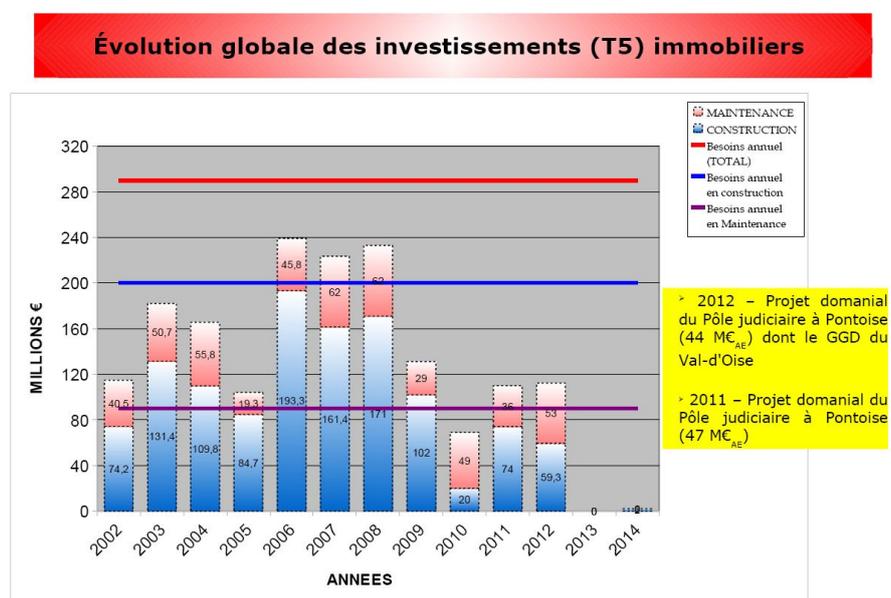
La forte augmentation des crédits-loyers de 2007 à 2010 est caractérisée par l'accélération des livraisons de nouvelles casernes locatives liée à la mise en œuvre de la LOPSI.

L'insuffisance persistante des crédits budgétaires pour renouveler et entretenir le parc immobilier domanial de la gendarmerie accélère la détérioration des conditions de vie et de travail des gendarmes et de leurs familles. Cette situation préoccupante devrait s'aggraver dans les prochaines années.

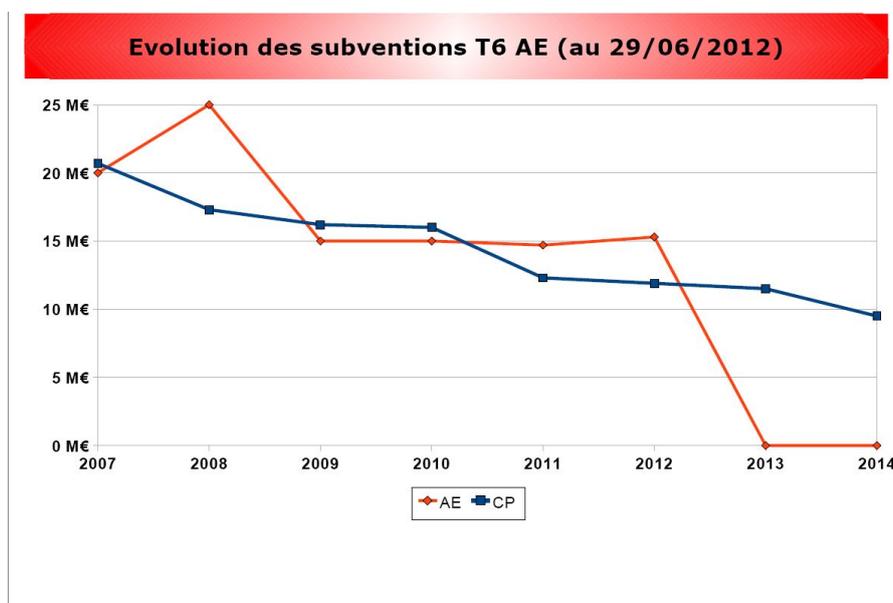
On estime que l'Etat devrait consacrer environ 200 millions d'euros par an à la construction et 100 millions d'euros par an à la réhabilitation des casernes domaniales pour maintenir en l'état le parc domanial.

Or, **pour la première fois**, 2013 a été une « année blanche » pour l'immobilier, c'est-à-dire qu'**aucun nouvel investissement n'a été lancé pour l'immobilier de la gendarmerie**, faute de crédits suffisants.

Et le budget triennal 2013-2015 n'a prévu, pour les deux années à venir, aucun lancement de projet nouveau, aucune subvention pour les constructions locatives et aucun crédit de maintenance lourde.

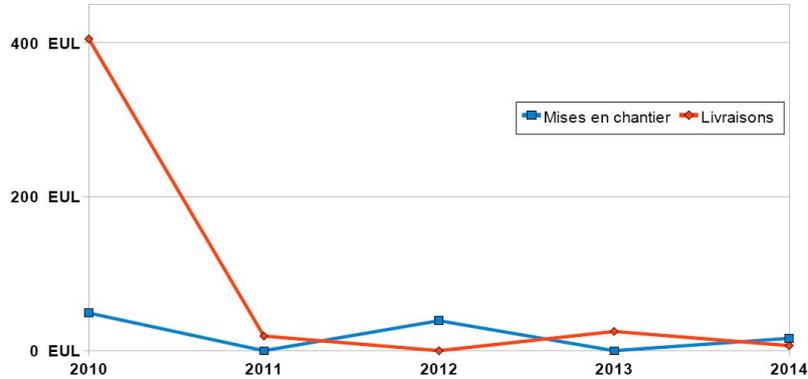


En 2013, il n'a pas non plus été possible d'accorder de nouvelles subventions aux collectivités territoriales dans le cadre des constructions de casernes locatives sous le régime du décret de 1993 et, en matière de financement innovant, aucune autre opération de ce type n'a été prévue.

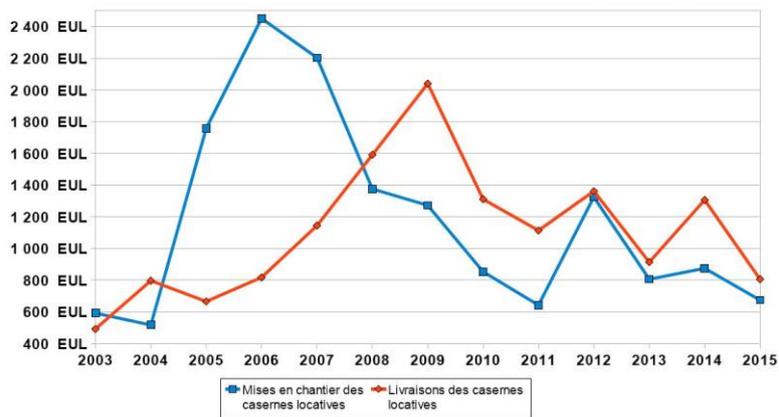


En conséquence, le nombre d'unités-logement mises en chantier et livrées a connu une chute, en particulier concernant les casernes domaniales.

**Mises en chantier et livraisons d'EUL casernes domaniales (hors AOT)**



**Evolution des mises en chantier et des livraisons d'EUL casernes locatives**



A la date du 30 juin 2013, le nombre d'équivalents unités-logements (EUL)<sup>1</sup> mis en chantier et livrés sur la période 2011-2013 est précisé dans le tableau suivant :

<sup>1</sup> Équivalent unité-logement : unité de compte qui comprend un logement nu pour 75% et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25%. Il est compté un EUL par militaire d'active et 0,33 EUL par gendarmes adjoints volontaires.

Année	Mises en chantier (EUL)				Livraisons (EUL)				
	État	Collectivités territoriales	Investisseurs privés	Autre	Total	État	Collectivités territoriales	Investisseurs privés	Total
2010	49	291	349		689	706	1 094	216	2 016
2011	0	385	238		623	196	748	366	1 310
2012	43	381	123		547	516	666	286	1468
2013 (prév.)*	124**	106	510	0	740	25	461	384	870
2014 (prév.)*	16	168	130	0	314	18	489	322	829
2015 (prév.)*	0	357	298	0	655	124	203	558	885

\* Prévisions au 30 juin 2013

\*\* La mise en chantier de l'AOT La Valette du Var a démarré début 2013 pour une livraison en 2015

Les tableaux suivants présentent en EUL les perspectives de mises en chantier et de livraisons par cadre juridique s'agissant des années 2014 et 2015 :

Mises en chantier (EUL)	Opérations domaniales			Opérations locatives*			TOTAL	
	MOI/MOP	AOT	Total	Décret 1993	BEA	Privé		Total
2010	49	0	49	291	213	349	853	902
2011	0	0	0	385	19	238	642	642
2012	43	0	43	381	25	123	529	572
2013	6	118**	124	106	0	510	616	740
2014 (prév.)*	16***	0	16	168	0	130	298	314
2015 (prév.)*	0	0	0	353	4	298	655	655

\* Prévisions au 30 juin 2013

\*\* La mise en chantier de l'AOT La Valette du Var a démarré début 2013 pour une livraison en 2015

\*\*\* Construction de 16 logements (976-Mayotte-Sada-BTA) financée sur le CAS immobilier

Livraisons (EUL)	Opérations domaniales			Opérations locatives*			TOTAL	
	MOI/M OP	AOT	Total	Décret 1993	BEA	Privé		Total
2010	405	301	<b>706</b>	267	827	216	<b>1 310</b>	<b>2 016</b>
2011	19	177	<b>196</b>	229	519	366	<b>1 114</b>	<b>1 310</b>
2012	0	516	<b>516</b>	259	407	286	<b>952</b>	<b>1 468</b>
2013 (prév.)*	25	0	<b>25</b>	378	83	384	<b>845</b>	<b>870</b>
2014 (prév.)*	18	0	<b>18</b>	415	74	322	<b>811</b>	<b>829</b>
2015 (prév.)*	6	118	<b>124</b>	193	10	558	<b>761</b>	<b>885</b>

\* Prévisions au 30 juin 2013

Certes, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, il a été prévu **9,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement** qui permettront d'engager de nouvelles opérations de restructuration et de maintenance lourde dans 1 000 logements, ainsi qu'une enveloppe de **6 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, qui devrait permettre de lancer 41 opérations comportant 439 logements dans le cadre de subventions aux collectivités locales pour la construction de casernes locatives.

**Mais ces dotations restent encore très insuffisantes au regard des besoins.**

**En réalité, compte tenu des fortes contraintes budgétaires, la seule marge de manœuvre** de la gendarmerie en matière d'investissement immobilier est de pouvoir compter sur les revenus tirés des **cessions immobilières**.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant du retour des cessions était prévu à hauteur de 100 % du montant total. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce montant a été ramené à 60 %, puis à 55 % en 2013 et il devrait passer à 50 % en 2014.

Lors d'une réunion interministérielle du 2 avril 2012, la gendarmerie nationale s'est vue promettre environ **120 millions d'euros** au titre du retour sur cessions au cours des trois prochaines années. Aujourd'hui, le produit des cessions est évalué plutôt à 80 millions d'euros.

Malgré l'adoption de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement social (dite « loi Duflot »), qui prévoit la possibilité d'appliquer une décote qui pourrait atteindre 100% de la valeur vénale du terrain, il est donc crucial que la gendarmerie puisse bénéficier du retour de ses cessions afin de réaliser les opérations de construction ou de réhabilitation lourde les plus urgentes, qui sont évaluées à 80 millions d'euros par an.

**Le logement concédé par nécessité absolue de service constitue un élément structurant du statut militaire de la gendarmerie.**

Ce logement constitue la contrepartie du régime de disponibilité des militaires de la gendarmerie. Il permet aussi le « maillage » de l'ensemble du territoire, grâce aux brigades territoriales. Sa dimension sociale est également essentielle puisque la vie en caserne permet de conserver le lien entre l'institution et les familles, notamment lorsque les militaires de la gendarmerie sont appelés à servir en opérations, outre-mer ou hors du territoire.

**Pour vos rapporteurs pour avis, il apparaît toujours indispensable d'engager à l'avenir un vaste plan de rénovation de l'immobilier de la gendarmerie afin d'offrir de meilleures conditions de vie aux militaires de la gendarmerie et à leur famille, et garantir ainsi le maintien du statut militaire de la gendarmerie.**

#### ***D. LE RENOUVELLEMENT INDISPENSABLE DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS DE LA GENDARMERIE***

La forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale ces dernières années a conduit la direction générale de la gendarmerie nationale à différer depuis déjà plusieurs années deux programmes d'équipement importants : le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés à roue de la gendarmerie.

La **flotte d'hélicoptères** de la gendarmerie nationale se compose de **56 appareils** (15 EC 145, 15 EC 135 et 26 Écureuil), qui sont utilisés à la fois par la gendarmerie nationale et par la police nationale, en métropole et outre-mer.

Composée de 15 EC 145, la **composante « sauvetage-intervention »** assure principalement les missions de police et de sauvetage en haute montagne, ainsi que les missions de transport et d'intervention des unités d'intervention de la gendarmerie en métropole et outre-mer. Sa capacité d'emport et son rayon d'action sont particulièrement adaptés à l'outre-mer. La constitution de cette flotte a été réalisée en deux temps : 8 appareils ont été commandés en 1999 et 7 appareils supplémentaires en 2006. Les 4 derniers appareils ont été livrés en 2008.

Composée de 12 EC 135 et de 29 Écureuil AS 350, la flotte d'hélicoptères légers de la **composante « surveillance - intervention »** intervient principalement en métropole sur les missions judiciaires ou administratives de surveillance et d'intervention au profit de la gendarmerie et de la police.

Le remplacement des hélicoptères Écureuil par de nouveaux modèles répond aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Écureuil, en service dans la gendarmerie depuis 1978 et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation européenne qui interdit le survol de certaines zones, notamment les secteurs urbanisés, aux appareils monoturbines.

**Par ailleurs, l'intérêt de ces nouveaux appareils tient au fait qu'ils sont équipés des technologies les plus modernes (jumelles de vision nocturne, caméras thermiques, phares de recherche, etc.).**

Le programme de remplacement des 29 appareils de type Écureuil par de nouveaux modèles EC 135 a toutefois été interrompu faute de crédits suffisants (le coût est évalué à 202 millions d'euros). Ainsi, 12 appareils EC 135 ont été acquis en 2006 pour un coût de 125 millions d'euros, mais la commande de la tranche conditionnelle de 25 appareils EC 135 initialement prévue en 2009 a été reportée faute de financements suffisants.

Trois appareils EC 145 ont toutefois été commandés en 2011 (pour un coût de 27 millions d'euros) et livrés en 2012 et en 2013.

Le passage progressif des marchés de maintien en condition opérationnelle de la DGA<sup>1</sup> à la SIMMAD<sup>2</sup> et la réduction du nombre d'heures de vol sont à l'origine de la diminution des crédits engagés entre 2011 (25,7 millions d'euros) et 2014 (22,0 millions d'euros).

Cette tendance s'inscrit dans une réflexion plus globale initiée par le ministère de l'intérieur.

Interrogé sur ce point lors de son audition devant la commission, le ministre de l'Intérieur a apporté la réponse suivante :

*« nous avons engagé une réflexion, à la suite d'un rapport d'inspection remis au printemps dernier, sur une meilleure mutualisation des deux flottes d'hélicoptères du ministère, la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie, qui se compose de 56 appareils, et celle de la sécurité civile, qui compte 35 appareils, dans l'objectif de renforcer la mutualisation, notamment du soutien, rationaliser en préservant la capacité opérationnelle, et renforcer les synergies, tout en préservant les missions et l'identité de chacune des deux forces. »*

De même, le remplacement des **86 véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG)** par de nouveaux modèles (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM), a été plusieurs fois reporté avant d'être abandonné en 2008.

Ce programme avait déjà connu certains retards en raison de l'annulation en mai 2007 par le juge des référés de la procédure de passation du marché et la cible initiale de 122 véhicules blindés avait été abaissée à 92 engins (pour un coût de 97 millions d'euros).

Les véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile sont en service depuis 1974. En 2009, la gendarmerie a redéfini son contrat capacitaire blindé pour l'adapter à son besoin opérationnel. Ce nouveau format est constitué de 86 véhicules blindés, répartis de la manière suivante :

---

<sup>1</sup> Direction générale de l'armement

<sup>2</sup> Structure Intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense

- 45 VBRG stationnés au groupement blindé de gendarmerie mobile (34) et à Saint-Astier (11) ;
- 3 VBRG stationnés en Corse ;
- 34 VBRG stationnés en outre-mer ;
- 4 VBRG stationnés en OPEX (Kosovo).

**Afin d'optimiser le maintien en condition opérationnelle, le parc a été réduit et les pièces détachées nécessaires sont prélevées sur les engins réformés.**

**Toutefois, les limites de ce recyclage et les difficultés de la préservation de l'approvisionnement en pièces de rechange dans le cadre du maintien en condition opérationnelle d'un parc de blindés d'une moyenne d'âge de près de 40 ans sont prégnantes.**

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

Le déploiement en Afghanistan a également conduit la gendarmerie à se doter auprès des armées d'un parc de 20 véhicules de l'avant-blindé avec kit de sur-blindage.

**Vos rapporteurs pour avis ne peuvent que regretter le report de ces deux programmes d'équipement, compte tenu du rôle important joué par les hélicoptères et les véhicules blindés de la gendarmerie, tant sur le territoire métropolitain, qu'outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures.**

#### ***E. LE SURCÔÛT DE LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR LA RÉSERVE INTERMINISTÉRIELLE, A L'IMAGE DES ARMÉES***

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas remis en cause sa participation aux missions de défense et en particulier aux opérations extérieures (OPEX). En tant que force de police à statut militaire capable d'agir dans tout le spectre de la crise, de la guerre à la paix, la gendarmerie est, en effet, particulièrement adaptée à ce type d'opérations.

Au 30 juin 2013, environ **262 gendarmes français** étaient déployés en opérations extérieures, dont 44 officiers et 218 sous-officiers, sous engagement international, européen ou commandement national.

Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

Parmi ces 262 militaires de la gendarmerie, environ 45 étaient déployés au Kosovo, dont 39 dans le cadre de la mission EULEX de l'Union européenne et 6 dans le cadre de la KFOR de l'OTAN.

**Conformément à l'engagement du Président de la République, la gendarmerie nationale s'est désengagée d'Afghanistan.**

**EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE EN OPEX EN 2013**

*Opérations sous mandat de l'ONU*

<b>OPERATION</b>	<b>Officiers</b>	<b>Sous-officiers</b>	<b>TOTAL</b>
FINUL (Liban)	1	4	5
MINUSTAH (Haïti)	2	8	10
MONUSCO (République Démocratique du Congo)	2	7	9
ONUCI (République de Côte d'Ivoire)	3	9	12
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>36</b>

*Opérations sous engagement international hors ONU*

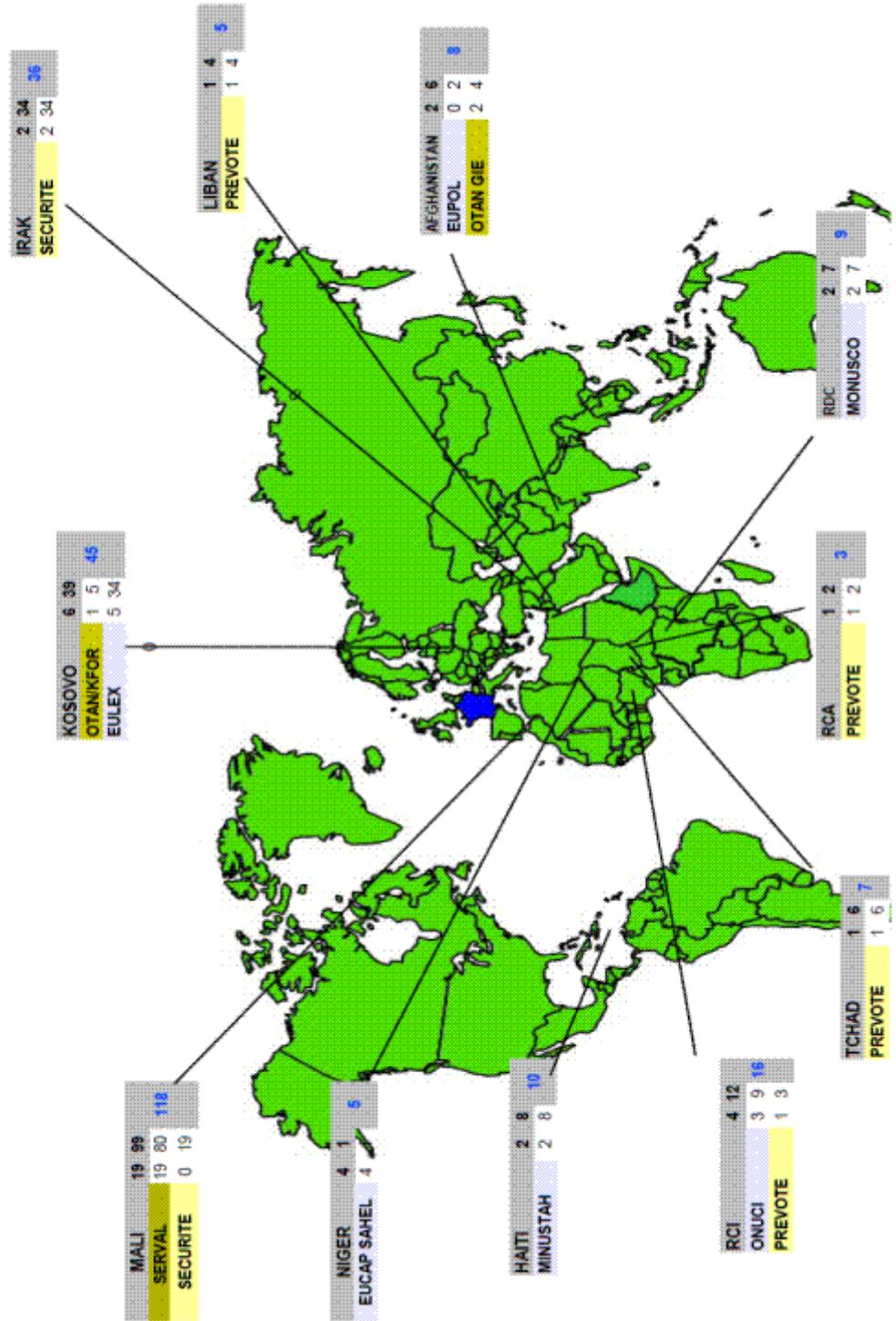
<b>OPERATION</b>	<b>Officiers</b>	<b>Sous-officiers</b>	<b>TOTAL</b>
OTAN KFOR (Kosovo)	1	5	6
OTAN FIAS / Pamir (Afghanistan)	2	4	6
U.E. EULEX (Kosovo)	5	34	39
U.E. EUPOL (Afghanistan)	0	2	2
SAHEL	4	1	5
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>46</b>	<b>58</b>

*Opérations sous commandement national*

<b>OPERATION</b>	<b>Officiers</b>	<b>Sous-officiers</b>	<b>TOTAL</b>
<i>Epervier</i> (Tchad)	1	6	7
<i>Licorne</i> (RCI)	1	3	4
<i>Boali</i> (République Centrafricaine)	1	2	3
Mali mission de garde ambassade	0	19	19
Mali - mission de formation de la gendarmerie malienne (prévision d'emploi)	19	80	99
Irak - mission de garde ambassade	2	34	36
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>144</b>	<b>168</b>
<b>TOTAL GLOBAL OPEX</b>	<b>44</b>	<b>218</b>	<b>262</b>

**DISPOSITIF GENDARMERIE EN OPERATIONS EXTERIEURES**

TOTAL 262 DONT 44 OFFICIERS  
218 SOUS-OFFICIERS



Le coût des OPEX est intégré dans le budget de la gendarmerie depuis 2004. A ce titre, la gendarmerie nationale bénéficie depuis 2007 d'un financement de **15 millions d'euros par an**, dont 11 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 4 millions pour les dépenses de fonctionnement.

**Or, ce montant est structurellement insuffisant.** Chaque année, le surcoût constaté des OPEX pour la gendarmerie est de l'ordre de **10 à 15 millions d'euros**, comme l'illustre le tableau suivant :

Coût des OPEX entre 2003 et 2013 (en millions d'euros)

	Masse salariale (titre 2)	Fonctionnement courant et transport (titre 3 FC)	Alimentation (titre 3 FC)	Investissement (titre 3 HFC et 5)	Total
2003	18,9	3,8	1,4	0,9	25
2004	23	3,6	1,5	0,5	28,4
2005	20	3,4	1,3	0,3	25,2
2006	19,7	2,9	1,5	0,1	24,2
2007	17,9	2,2	1,3	0,1	21,4
2008	16,2	2,2	1,2	0	19,6
2009	18,8	2,9	1	10,3 <sup>1</sup>	22,8
2010	21,5	7,5	1,6	8,1	38,7
2011	18,1	8,7	1,3	1,8	29,9
2012	13	7,2	0,5	1,4	22,1
2013	11,1	4,1	0,9	0,7	16,8

Source : Direction générale de la gendarmerie nationale

En 2012, les dépenses de personnel relatives aux OPEX se sont élevées à 13 millions d'euros, pour une dotation de 11 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement à 9,1 millions d'euros, pour une dotation de 4 millions d'euros. Au total, le **surcoût a donc été de l'ordre de 7,1 millions d'euros en 2012. Or, faute de financements suffisants, ces surcoûts sont pris en charge sur le budget de fonctionnement de la gendarmerie, par des redéploiements de crédits.**

<sup>1</sup> Pour la seule mission en Afghanistan

Pour 2013, les dépenses prévisibles sont de l'ordre de 16,8 millions d'euros, pour une dotation de 15 millions d'euros. Ce moindre dépassement est lié au désengagement de la gendarmerie en Afghanistan, mais cela ne règle pas pour autant les difficultés pour l'avenir, compte tenu du déploiement de la gendarmerie au Mali dans le cadre de la formation de la gendarmerie malienne.

Dans un souci d'assurer à la fois une meilleure sincérité et une plus grande lisibilité budgétaire, et d'éviter que le financement de ces OPEX repose *in fine* sur le budget de fonctionnement de la gendarmerie par des redéploiements de crédits, vos rapporteurs pour avis avaient déposé un amendement au Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, amendement qui a été adopté à l'unanimité par la Haute assemblée.

Reprenant les dispositions de cet amendement, l'article 148 de la loi de finances 2012 indique que les surcoûts occasionnés par l'engagement de la gendarmerie nationale en opérations extérieures, y compris les dépenses de personnel, font l'objet d'un rapport remis chaque année par le Gouvernement au Parlement, comprenant une évaluation chiffrée de ces surcoûts et une description des mesures prises pour assurer leur financement. Ce rapport comprend également l'examen des modalités d'un financement de ces surcoûts par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

Vos rapporteurs pour avis regrettent que ce rapport n'ait pas été transmis au Parlement.

Plus généralement, vos rapporteurs pour avis continuent de penser que les surcoûts résultant de la participation de la gendarmerie aux OPEX devraient être financés par la réserve interministérielle à l'image des armées.

#### **F. UNE SOURCE D'INQUIÉTUDE : L'APPLICATION DU GEL ET DU SURGEL DES CRÉDITS LIÉS À LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION**

Dès le début de l'année, les crédits votés par le Parlement sont amputés de manière automatique de 6 % pour chacun des ministères. Ces crédits sont « gelés ». Il s'agit d'une réserve de précaution pour faire face à de moindres recettes fiscales ou des dépenses imprévues.

En fin d'année, le gouvernement décide de lever ou non, en partie ou en totalité, ministère par ministère, les crédits faisant l'objet de ce « gel ».

Les autres crédits sont purement et simplement annulés, alors qu'ils avaient pourtant été autorisés par le Parlement.

Ce « gel » a été amplifié en 2013 en cours d'année par un « surgel » supplémentaire.

Comme l'avait précisé le directeur général de la gendarmerie nationale, le Général Denis Favier, lors de son audition devant la

commission, fin 2013, la gendarmerie était concernée par ce « gel » et ce « surgel » à hauteur de 34 millions d'euros pour les dépenses de personnel et de 90 millions d'euros hors dépenses de personnel.

Compte tenu du fait que les loyers représentent près de 60 % des crédits de fonctionnement, ce « gel » des crédits reposait essentiellement sur les crédits d'investissement et le fonctionnement courant.

Cette situation était alarmante car elle faisait peser de fortes contraintes sur le fonctionnement des unités, avec notamment la réduction des patrouilles pour limiter les dépenses de carburant. Les factures impayées, notamment les loyers aux collectivités locales, auraient induit un report de charges de 21 millions d'euros sur 2014, que le budget pour 2014 n'était pas en mesure d'absorber.

Le « cri d'alarme » du directeur général de la gendarmerie nationale devant votre commission, largement relayé dans les médias, a toutefois été entendu.

En effet, quelques jours après l'audition du Général Denis Favier, le ministre de l'Intérieur a annoncé, le 31 octobre dernier, avoir obtenu de Bercy une levée partielle de la réserve avec le « dégel » de 111 millions d'euros pour la police et la gendarmerie nationale et de 10 millions d'euros supplémentaires d'autorisations d'engagement pour l'immobilier de la gendarmerie.

La gendarmerie devrait donc récupérer d'ici la fin de l'année 2013 une partie – mais une partie seulement – des crédits précédemment gelés, ce qui lui permettra notamment de régler les factures impayées.

Le problème reste cependant entier car la même situation risque de se reproduire en 2014 avec un « gel » et un « surgel » des crédits qui devrait passer l'année prochaine à 7 % et s'appliquer dès le début de l'année.

Outre le fait que ce mode de fonctionnement ne me paraît pas conforme au principe de sincérité budgétaire, il n'est pas gage de bonne gestion, puisque le « dégel » est très aléatoire et qu'il intervient souvent trop tard pour être utilisé convenablement.

Comme l'a indiqué le Général Denis Favier, lors de son audition devant la commission :

*« Vous le constatez, ce budget est construit au plus juste. Géré rigoureusement, il devrait permettre de faire face à nos besoins.*

*C'est le cadre de gestion qui créera des contraintes fortes. Ainsi, la mise en réserve viendra, dès le début d'année, réduire nos ressources. Sur la base d'un taux de 7%, elle atteindrait 85 millions d'euros en crédits de paiement sur le hors titre 2, bien loin du budget voté par le Parlement.*

*Si j'insiste sur ce point, c'est pour rappeler que la gestion que nous vivons reste éloignée de la loi de finances que vous votez. Je ne mets pas en cause le*

*principe de mise en réserve, ni même de « surgel ». Ce mode de fonctionnement est assez sain et prudent. Ce qui est gênant, c'est que le taux de mise en réserve soit passé, en quelques années, de 5 à 7%, voire 8 ou 9% avec les « surgels ». Ce qui est gênant également, c'est que le dégel de ces crédits en cours d'année est devenu aléatoire. Et quand, après de nombreux efforts, ils sont accordés, ils le sont en toute fin de gestion, trop tard pour être utilisés convenablement, car il faut souvent les engager en urgence. Au bout du compte, les responsables de programme perdent l'essentiel de leur initiative. Ils n'ont pas de visibilité, anticipent donc peu et finalement dépensent en fin d'année ce qui leur est rendu, mais dans l'urgence. Je ne suis pas sûr que tout cela soit gage de bonne administration. »*

**Vos Rapporteurs pour avis considèrent que le mécanisme de mise en réserve des crédits a aujourd'hui atteint ses limites, en raison de son caractère automatique dès le début de l'année, de son taux particulièrement élevé, et du caractère incertain de la levée de la réserve qui intervient trop tardivement, ce qui n'est pas synonyme de bonne gestion. Ils souhaitent qu'une réflexion soit menée pour corriger les effets pervers de cette mesure.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission a procédé à l'examen du présent rapport pour avis lors de sa réunion du 27 novembre 2013.*

**M. Michel Boutant, co-rapporteur pour avis.** – Comme vous le savez, la sécurité est, avec la justice et l'éducation, l'une des priorités du Gouvernement. Le projet de budget de la gendarmerie pour 2014 est la traduction de cette priorité.

Le ministre de l'intérieur, M. Manuel Valls, et le directeur général de la gendarmerie nationale, le Général Denis Favier, sont venus devant la commission nous présenter en détail ce budget.

Avec notre collègue M. Gérard Larcher, nous avons également procédé à l'audition du major général de la gendarmerie, le Général Richard Lizurey, et du directeur chargé des Finances, le Général Pierre Renault.

Je vous présenterai les grandes lignes du budget de la gendarmerie pour 2014, en insistant tout particulièrement sur l'augmentation des effectifs, puis je laisserai la parole à mon collègue Gérard Larcher, qui évoquera nos principales préoccupations, qui portent notamment sur l'immobilier et le fonctionnement.

L'enveloppe globale des crédits de la gendarmerie nationale augmente légèrement en 2014, avec une hausse de 1% des crédits. Cette augmentation peut certes paraître mesurée, mais je rappelle que globalement le budget de l'Etat diminue en 2014. Cela reflète donc le caractère prioritaire de la sécurité.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 6,8 milliards d'euros pour 2014, en augmentation de 0,6 % par rapport à 2013. Elles représentent environ 85 % des crédits de la gendarmerie.

Cette hausse s'explique par la création de 162 postes supplémentaires au sein de la gendarmerie, sur laquelle je reviendrai dans mon exposé.

Une enveloppe de près de 20 millions d'euros est également prévue pour la poursuite des mesures de revalorisation des traitements des personnels, notamment pour les sous-officiers et les personnels civils.

En revanche, il est prévu une diminution de l'indemnité spécifique de sujétion « police » (ISSP) pour les élèves policiers et les élèves gendarmes, ce qui a provoqué des protestations de la part des syndicats de policiers.

Les dépenses de fonctionnement courant s'élevaient à 949 millions d'euros pour 2014, soit un montant quasiment identique à celui de 2013.

Compte tenu de l'augmentation continue des loyers (452 millions d'euros en 2014, soit 60 % des crédits de fonctionnement), la gendarmerie nationale est contrainte de faire des économies sur les autres postes de dépense, en freinant par exemple la mobilité des personnels, en renonçant à des actions de formation ou en raccourcissant la durée de certains stages.

Cette situation, aggravée par les mesures de « gel » et de « surgel » des crédits, provoque de fortes tensions sur le fonctionnement, notamment concernant l'entretien du matériel et le carburant.

Comme vous le savez, dans certaines unités, des consignes ont été données en fin d'année aux gendarmes pour réduire les dépenses de carburant en faisant moins de patrouilles en véhicules.

Enfin, après plusieurs années de forte baisse de l'investissement, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une légère augmentation des investissements de la gendarmerie.

Le budget d'investissement de la gendarmerie a été divisé par deux entre 2007 et 2012. En 2013, les crédits d'investissements étaient de l'ordre de 250 millions d'euros de crédits de paiement.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, il est prévu 265 millions d'euros de crédits de paiement.

Ces crédits devraient notamment permettre de commander 10 000 ordinateurs (pour un montant de 8 millions d'euros) et de commander 2 000 nouveaux véhicules ou motocyclettes, après une année 2013 qui, jusqu'à présent, a été une « année blanche », sans aucune commande d'ordinateurs ou de véhicules.

En revanche, aucun investissement n'est prévu pour le renouvellement des équipements lourds dont dispose la gendarmerie (hélicoptères, véhicules blindés, etc.).

En définitive, le principal motif de satisfaction de ce budget porte sur le coup d'arrêt, en 2013, de la diminution des effectifs de la gendarmerie et la poursuite, en 2014, de l'augmentation des postes au sein de la gendarmerie.

Je rappelle qu'entre 2007 et 2012, près de 6 250 postes de gendarmes ont été supprimés, en application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, soit 6,2 % de l'effectif total. Cela représente l'équivalent de la suppression de 60 gendarmes dans chaque département.

Au total, le plafond d'emploi, qui était de 101 000 en 2008, est passé à 95 900 en 2012.

Cette baisse a été accentuée par le fait que la gendarmerie ne disposait pas des crédits suffisants pour atteindre son plafond d'emploi, ce

qui explique qu'aujourd'hui elle connaît un sous-effectif équivalent à 1 000 gendarmes.

En application de la révision générale des politiques publiques, la gendarmerie devait à nouveau connaître une diminution de 1 034 emplois en 2013. Or, non seulement le Gouvernement a renoncé à ces suppressions d'emplois mais il a fait le choix de créer 193 postes supplémentaires de gendarme en 2013 et 162 postes en 2014.

Ces effectifs supplémentaires devraient concerner, pour les deux tiers, des sous-officiers et, pour un tiers, des gendarmes adjoints volontaires. Ils devraient permettre de renforcer la présence des gendarmes sur le terrain, notamment dans les zones de sécurité prioritaires.

L'arrêt de la RGPP représente pour la gendarmerie un véritable « ballon d'oxygène ». La chute des effectifs ne pouvait se poursuivre sans peser excessivement sur les personnels, voire le modèle même de l'institution et le « maillage » du territoire assuré par les brigades territoriales.

Je voudrais également dire un mot de la réserve opérationnelle de la gendarmerie, qui compte aujourd'hui un vivier d'environ 27 000 réservistes, servant en moyenne 27 jours par an.

Ces réservistes, qui sont souvent des jeunes, apportent un renfort indispensable aux unités, notamment pour faire face aux « pics d'activité », par exemple lors de la période estivale ou lors de grands événements, à l'image du Tour de France et participent au lien Armée-Nation.

Alors que la dotation de la réserve opérationnelle était de 40 millions d'euros en 2013, elle sera réduite à 35 millions d'euros en 2014, compte tenu des contraintes financières.

La gendarmerie sera donc contrainte de réduire le nombre de ses réservistes opérationnels ou la durée de leur contrat, ce que je regrette, compte tenu du rôle important joué par la réserve opérationnelle pour renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie et sa présence sur le terrain.

Je laisse maintenant la parole au président Gérard Larcher, qui va vous faire part de ses préoccupations concernant l'immobilier et le fonctionnement, préoccupations que je partage.

**M. Gérard Larcher, co-rapporteur pour avis.** - Après la présentation générale du projet de budget de la gendarmerie nationale de 2014 par notre collègue M. Michel Boutant, je souhaiterais vous faire part de mes préoccupations sur le budget de la gendarmerie, qui portent sur quatre principaux sujets :

- la diminution de la dotation pour la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale et la forte baisse des crédits consacrés à la formation, qui ont des conséquences sur la capacité opérationnelles des unités ;

- le « gel » et le « surgel » des crédits, qui entraînent de fortes tensions sur le fonctionnement des unités ;

- le faible niveau des investissements, qui impose une nouvelle fois de différer le renouvellement des véhicules blindés et des hélicoptères ;

- l'absence de plan à long terme pour l'immobilier de la gendarmerie nationale, malgré la dégradation de l'état des logements.

Ma première préoccupation porte sur la diminution de la dotation de la réserve opérationnelle, qui passerait de 40 à 35 millions d'euros entre 2013 et 2014, ce qui entraînera une réduction du nombre de réservistes opérationnels de la gendarmerie, et sur la forte baisse des crédits consacrés à la formation, de l'ordre de 40 % ces dernières années, qui est préoccupante à mes yeux car elle est de nature à fragiliser l'avenir de l'institution.

Il est également urgent d'arriver à un accord entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice concernant les transfèvements judiciaires, dont la charge pèse lourdement sur les personnels de la police et de la gendarmerie, et qui devrait être transférée à l'administration pénitentiaire, ce qui permettra de renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie et sa présence sur le terrain.

Ma deuxième préoccupation porte sur le « gel » et le « surgel » des crédits et leur impact sur les crédits de fonctionnement de la gendarmerie.

Comme vous le savez, dès le début de l'année, les crédits votés par le Parlement sont amputés de manière automatique de 6 % pour chacun des ministères. Ces crédits sont « gelés ». Il s'agit d'une réserve de précaution pour faire face à de moindres recettes fiscales ou des dépenses imprévues.

En fin d'année, le gouvernement décide de lever ou non, en partie ou en totalité, ministère par ministère, les crédits faisant l'objet de ce « gel ».

Les autres crédits sont purement et simplement annulés, alors qu'ils avaient pourtant été autorisés par le Parlement !

Ce « gel » a été amplifié en 2013 en cours d'année par un « surgel » supplémentaire.

Comme nous l'avait indiqué le directeur général de la gendarmerie, le Général Denis Favier, lors de son audition, la gendarmerie était concernée fin 2013 par ce « gel » et ce « surgel » à hauteur de 34 millions d'euros pour les dépenses de personnel et de 90 millions d'euros hors dépenses de personnel.

Cela signifie que, même si le budget 2013 avait été calculé au plus juste, en réalité, la gendarmerie avait bénéficié d'une enveloppe d'un montant très inférieur, de l'ordre de 124 millions d'euros en moins.

Compte tenu du fait que les loyers représentent près de 60 % des crédits de fonctionnement, ce « gel » des crédits reposait essentiellement sur les crédits d'investissement et le fonctionnement courant.

C'est cela qui explique qu'en 2013, aucune nouvelle commande d'ordinateurs, aucune nouvelle commande de véhicules n'aient été passées. Cela explique aussi les fortes contraintes pesant sur le fonctionnement des unités, avec notamment la réduction des patrouilles pour limiter les dépenses de carburant. Les factures impayées, notamment les loyers aux collectivités locales, auraient induit un report de charges de 21 millions d'euros sur 2014, que le budget pour 2014 n'était pas en mesure d'absorber.

Le « cri d'alarme » du directeur général de la gendarmerie nationale devant notre commission, largement relayé dans les médias, a toutefois été entendu. En effet, quelques jours après l'audition du Général Denis Favier, le ministre de l'intérieur a annoncé avoir obtenu de Bercy une levée partielle de la réserve avec le « dégel » de 111 millions d'euros pour la police et la gendarmerie nationale et de 10 millions d'euros pour l'immobilier de la gendarmerie.

La gendarmerie devrait donc récupérer d'ici la fin de l'année une partie des crédits - mais une partie seulement - précédemment gelés, ce qui lui permettra notamment de régler les factures impayées.

Le problème reste cependant entier car la même situation risque de se reproduire en 2014 avec un « gel » et un « surgel » des crédits qui devrait passer l'année prochaine à 7 % et s'appliquer dès le début de l'année.

Outre le fait que ce mode de fonctionnement ne me paraît pas conforme au principe de sincérité budgétaire, il n'est pas gage de bonne gestion, puisque le « dégel » est très aléatoire et qu'il intervient souvent trop tard pour être utilisé convenablement.

Une deuxième source de préoccupation tient à mes yeux au faible niveau des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale, qui ne permet pas de lancer de grands programmes d'équipements, comme le renouvellement des hélicoptères ou des véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile, ni même des véhicules.

Ainsi, en raison du faible niveau des investissements, la gendarmerie nationale sera contrainte une nouvelle fois de différer le renouvellement de ses hélicoptères. Or, le remplacement des 29 appareils de type Écureuil, qui datent des années 1970, par de nouveaux modèles s'impose au regard de la nouvelle réglementation européenne qui interdit le survol des habitations par des appareils monoturbinés.

Compte tenu de l'absence de crédits d'investissement pour les prochaines années, on s'oriente vers une réduction du parc des hélicoptères par une mutualisation avec celui de la sécurité civile. Or, les hélicoptères de

la gendarmerie jouent un rôle très important, notamment outre-mer, mais aussi pour le maintien de l'ordre public.

De même, le renouvellement des véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile a dû être une nouvelle fois différé faute de financement suffisant. Or, le taux de disponibilité des véhicules blindés, en service dans la gendarmerie depuis 1974, est préoccupant (il est de l'ordre de 40 %).

La gendarmerie devrait assurer le maintien en condition opérationnelle de ces matériels, en prélevant des pièces détachées sur les appareils hors d'usage, ce qui devrait permettre de disposer de 80 véhicules blindés (sur 130).

Or, les véhicules blindés sont indispensables, aussi bien outre-mer, sur les théâtres d'opérations extérieures, comme au Kosovo ou en Côte d'Ivoire, mais aussi sur notre territoire en cas de crise majeure.

Même si nous sommes bien conscients des contraintes budgétaires et de la nécessité de réduire la dépense publique, la sécurité est un domaine régalien qui suscite une forte attente de la part des citoyens.

Je souhaiterais également dire un mot du renouvellement des véhicules de la gendarmerie.

2 000 véhicules neufs devraient être commandés en 2014, pour un coût de 40 millions d'euros. C'est certes mieux qu'en 2012, année au cours de laquelle seulement 300 nouveaux véhicules ont été commandés, et qu'en 2013 puisque, à ce jour, aucune commande de véhicules nouveaux n'a été passée en raison du « gel » de crédits.

Mais, si l'on considère que le parc automobile comporte plus de 30 000 véhicules et que la durée de vie moyenne d'une voiture est d'environ 8 ans (ou 200 000 km), il faudrait commander chaque année environ 3 000 nouveaux véhicules (soit un coût de 60 millions d'euros) pour maintenir en l'état le parc automobile de la gendarmerie.

Compte tenu du faible niveau d'investissement, le parc automobile de la gendarmerie est vieillissant et, en 2015, environ deux tiers des véhicules devraient avoir dépassé le seuil de réforme. Le parc opérationnel de véhicules de la gendarmerie départementale affiche ainsi un âge moyen de 6,5 ans avec en moyenne 121 000 km parcourus.

Enfin, comme les années précédentes, ma dernière et principale interrogation porte sur l'immobilier de la gendarmerie.

L'immobilier est traditionnellement un poste important pour la gendarmerie nationale car chaque gendarme dispose d'un logement concédé par nécessité absolue de service. Ce logement est la contrepartie de la disponibilité des militaires de la gendarmerie et il permet d'assurer la présence des gendarmes sur l'ensemble du territoire, grâce au maillage assuré par les brigades territoriales. La vie en caserne est aussi un élément structurant du statut militaire de la gendarmerie.

C'est surtout l'état du parc domanial qui est préoccupant. L'âge moyen des logements est de 38 ans et plus de 70 % des logements ont plus de 25 ans, ce qui nécessite des travaux de réhabilitation importants et suivis.

Les investissements n'ayant pas été suffisants ces dernières années, on constate une certaine dégradation des conditions de vie des gendarmes et de leur famille, qui peut peser sur le moral et la manière de servir. Je pense par exemple aux casernes des gendarmes mobiles du quartier Delpal à Versailles Satory, que nous avons visitées avec notre collègue Michel Boutant, et qui sont dans un état très délabré, ou à la caserne de Melun.

Aucun d'entre nous n'accepterait d'avoir sur nos territoires des logements sociaux dans un pareil état. Nous courons le risque d'assister à des mouvements sociaux de la part des conjoints des gendarmes.

2013 a été une « année blanche » pour l'immobilier, c'est-à-dire qu'aucun investissement n'a été prévu, faute de crédits suffisants.

En 2014, la situation devrait s'améliorer légèrement, puisqu'il est prévu 11 millions d'euros pour les opérations de maintenance les plus urgentes et 6 millions d'euros pour les subventions aux collectivités locales pour la construction de casernes locatives, contre 0 en 2013.

Ces crédits restent cependant très insuffisants au regard des besoins, tant en matière de construction, que d'entretien lourd. On estime que l'Etat devrait consacrer environ 200 millions d'euros par an à la construction et 100 millions d'euros à la réhabilitation des casernes domaniales. Nous en sommes très loin.

La seule marge de manœuvre de la gendarmerie en matière d'investissement immobilier est donc de pouvoir compter sur les revenus tirés des cessions immobilières. On estime que le produit des cessions immobilières de la gendarmerie pourrait représenter environ 120 millions d'euros.

Malgré l'adoption de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement (dite loi Duflot), il est donc crucial que la gendarmerie puisse continuer à bénéficier d'une partie au moins du retour de ses cessions afin de réaliser les opérations de construction ou de réhabilitation lourde les plus urgentes, qui sont évaluées à 80 millions d'euros par an.

En conclusion, tout en réaffirmant mon attachement à la gendarmerie et à ses personnels, je m'abstiendrai sur le vote des crédits de la mission « Sécurité ».

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je remercie nos deux co-rapporteurs. Sans méconnaître les fortes contraintes budgétaires et la nécessité de réduire les déficits publics, je partage la plupart des préoccupations exprimées, qu'il s'agisse de l'immobilier de la gendarmerie

ou du renouvellement des équipements. Comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur lors de son audition devant notre commission, il faut réfléchir à des solutions pour l'immobilier de la gendarmerie et répondre aux situations les plus urgentes.

**M. Jeanny Lorgeoux.** - Dans la commune de Romorantin, nous avons mis en œuvre une solution originale, grâce à une dérogation, pour rénover plus de 50 logements par l'office HLM où nous avons installé les gendarmes et leur famille, dans ce qu'on peut appeler une « caserne ouverte », ce qui a permis d'offrir de meilleures conditions de vie aux gendarmes et à leur famille, sans que cela nécessite de lourds investissements.

**M. Gérard Larcher.** - L'état de certains logements de gendarmes ne répond pas aux normes minimales du logement social ! Il serait donc paradoxal de vouloir priver la gendarmerie du produit de ses cessions immobilières pour la construction de nouveaux logements sociaux alors que le produit de ces cessions est précisément destiné à rénover les logements les plus délabrés destinés aux gendarmes et à leur famille.

Il serait d'ailleurs légitime que l'immobilier de la gendarmerie nationale puisse bénéficier des mêmes conditions avantageuses que le logement social en matière de taux bonifiés.

**M. Christian Cambon.** - Je partage entièrement les préoccupations exprimées par notre collègue Gérard Larcher, au sujet de l'immobilier de la gendarmerie nationale. Mon département accueille les bâtiments et logements du commandement de la région Ile de France de la gendarmerie et certains bâtiments sont dans un tel état de délabrement qu'ils ne répondraient pas aux normes applicables au logement social !

*La commission donne un avis favorable - les groupes socialiste, RDSE et écologiste votant pour ; le groupe UMP s'abstenant - à l'adoption des crédits du programme « gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».*

**ANNEXE I -  
AUDITION DU GÉNÉRAL DENIS FAVIER,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Lors de sa séance du 22 octobre, la commission a auditionné le général Denis Favier, directeur général de la Gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2014 (programme 152 « Gendarmerie » de la mission Sécurité).

**M. Daniel Reiner, président** - Mon général, c'est avec un grand plaisir que nous vous accueillons devant notre commission, pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances. Je rappelle qu'après Saint-Cyr vous avez effectué toute votre carrière au sein de la Gendarmerie nationale. Vous avez assumé différentes fonctions tant en Gendarmerie départementale que mobile ainsi qu'en administration centrale. Vous avez également été à la tête du GIGN. Par la suite vous avez occupé le poste de commandant de la région de Gendarmerie d'Ile-de-France avant de rejoindre en qualité de conseiller Gendarmerie le cabinet du ministre de l'intérieur.

Enfin, vous avez été nommé directeur général de la Gendarmerie nationale, en avril 2013.

Nous sommes donc très heureux de vous entendre sur le budget de la Gendarmerie nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Où en sommes-nous de l'augmentation des effectifs de la Gendarmerie ? Qu'en est-il des fortes contraintes qui pèsent sur les crédits de fonctionnement ? Quelles sont les perspectives s'agissant de l'immobilier, et de l'état de certaines casernes domaniales, qui pèsent sur le moral des gendarmes et de leur famille ? Enfin, où en sommes-nous concernant le renouvellement des équipements lourds de la Gendarmerie comme les hélicoptères ou les véhicules blindés à roue de la Gendarmerie mobile et qu'en est-il des gendarmes déployés en OPEX ? Mon général, vous avez la parole.

**Général Denis Favier, directeur général de la Gendarmerie nationale** - Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je veux avant tout vous dire l'importance que revêt pour moi cette audition. J'ai été nommé directeur général de la gendarmerie nationale il y a 6 mois et ce premier rendez-vous devant les sénateurs est une étape importante. C'est l'occasion de dresser le bilan et de dessiner les perspectives de la Gendarmerie nationale.

Depuis plusieurs années, la Gendarmerie connaît une profonde mutation, pourtant elle a préservé des acquis essentiels : ses valeurs de cohésion et d'esprit de corps, ses valeurs d'engagement et de dévouement et de sens de la mission, et, enfin, sa proximité avec la population, que je souhaite toutefois encore renforcer.

Mais si elle a su préserver ce qui fait son essence, la Gendarmerie présente des fragilités qu'il faut mesurer avec lucidité. Elle sort de dix ans de réformes denses et ininterrompues, comme peu d'institutions publiques en ont connu. À l'objectif, légitime, d'amélioration de la performance s'est greffé l'impératif de réduction des dépenses. Cet exercice a ses limites et la Gendarmerie a atteint un seuil.

Ainsi en matière de personnel, elle a été malmenée par la RGPP, avec une baisse de 6 700 effectifs entre 2008 et 2012. Cette diminution des effectifs a eu des conséquences importantes notamment sur les brigades territoriales et sur la gendarmerie mobile, avec la dissolution des escadrons, dont nous mesurons les effets aujourd'hui. La tendance a été inversée, avec 192 ETPT supplémentaires en 2013, et désormais 162 postes supplémentaires prévus en 2014, qui se répartissent aux deux-tiers par des sous-officiers de gendarmerie et pour un tiers par des gendarmes adjoints volontaires. Pour ce qui concerne les moyens, sa capacité à renouveler ses équipements a été réduite de moitié depuis 2007, passant de 570 millions d'euros en crédits de paiement en 2007 à 249 millions d'euros en crédits de paiement en 2012 ce qui explique mes difficultés en matière de politique d'investissement.

Un écart se crée, aujourd'hui, entre des attentes toujours plus fortes en matière de sécurité et un budget sous tension. Nos difficultés sont amplifiées par les divers « gels » et « surgels » en cours d'année. La gestion 2013 est, en cela, emblématique. Entre la mise en réserve et le « surgel » de début d'année, les crédits du programme 152 ont été réduits de 34 millions d'euros sur le titre 2 (dépenses de personnel) et de plus de 90 millions d'euros sur le hors titre 2. La loi de finances de 2013 garantissait des moyens calculés au plus juste, mais elle permettait de faire face. Sans la réserve, le fonctionnement et les investissements sont sous tension.

Nous connaissons des « années blanches », aucune commande de véhicules passée, pour le moment, en 2013, aucune commande non plus d'ordinateurs, pour la deuxième année consécutive. Nous sommes en difficulté pour assurer les paiements sur des lignes incontournables, par exemple les dépenses d'énergie (chauffage ou électricité par exemple).

Toutes les forces sont mobilisées pour obtenir le dégel des crédits, y compris au niveau du ministre. Et même si elle ne réglera pas tout, la levée de la mise en réserve est indispensable et urgente. Dans le cas contraire, les investissements seront abandonnés et nous ne pourrions, non plus, honorer nos dépenses incontournables de fin d'année. Les factures impayées induiraient un report de charge de 21 millions d'euros sur 2014, que le budget prévu n'est pas en capacité d'absorber.

Par ailleurs, afin de respecter mon enveloppe de crédits hors titre 2 en 2013, la dotation en carburant dans les régions a globalement été contrainte, en prenant des dispositions en début d'année pour respecter cette enveloppe. Au final, la dépense sera en moyenne inférieure de 6% à l'enveloppe initiale. Cela entraîne des conséquences sur l'activité opérationnelle, puisque le véhicule est l'instrument de base du gendarme. A

la différence des armées, et en dehors de quelques équipements spécifiques, comme les hélicoptères ou les véhicules blindés à roue, nous n'avons pas d'équipements lourds, mais des équipements, comme les véhicules, qui servent quotidiennement aux unités.

S'agissant des impératifs budgétaires pour 2014, l'action de la Gendarmerie s'insère dans un cadre exigeant où les objectifs ambitieux en matière de sécurité doivent être conciliés avec les impératifs de sérieux en matière budgétaire.

Dans ce cadre, la Gendarmerie serait dotée d'un budget 2014 responsable et cohérent. C'est un budget responsable car il s'inscrit dans l'objectif de maîtrise des dépenses. C'est un budget cohérent avec mes missions. Même si nous faisons partie des « programmes prioritaires », les efforts à produire se traduisent de manière concrète et me conduisent, en tant que responsable de programme, à fixer des priorités.

En matière de ressources humaines, ce budget permet de concrétiser la priorité gouvernementale de création de 162 postes. Le budget du titre 2 est de 6,820 milliards d'euros, dont 3,706 milliards d'euros hors compte d'affectation spéciale (CAS) pensions et 3,114 milliards d'euros pour le CAS pensions. Des mesures catégorielles sont également prévues pour valoriser la condition du personnel, notamment la poursuite de la mise en œuvre de la catégorie B.

De son côté, la dotation prévue sur le hors titre 2 s'élève à 1,138 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,213 milliard d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1% en euros courants. Au sein de ce hors titre 2, le budget de fonctionnement restera globalement identique à 2013 (949 millions d'euros contre 950 millions d'euros en 2013). Cela signifie que l'inflation et les hausses inévitables, comme celle des loyers, seront prises sous plafond, par redéploiement des crédits. La tension persistera donc. Certaines dépenses comme les déplacements, le carburant ou l'entretien des véhicules devront être ajustées pour garantir le règlement de nos engagements contractuels.

Les investissements prioritaires seront préservés - avec 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et 265 millions d'euros en crédits de paiement - sans, pour autant, être en mesure de rattraper le retard pris ces dernières années. Ainsi en matière de mobilité, le vieillissement du parc pèse sur la disponibilité des véhicules. Les 40 millions d'euros en autorisations d'engagement permettraient de commander environ 2 000 véhicules d'intervention, pour un parc total de 27 500. Dans le domaine des systèmes d'information et de communication, les investissements ont déjà été plusieurs fois retardés, nous contraignant à prolonger des matériels obsolètes. Ainsi, le renouvellement des ordinateurs est devenu indispensable. Environ 8 millions d'euros en autorisations d'engagement y seront consacrés, pour 10 000 ordinateurs. Quant à l'immobilier, condition

du maillage territorial et lié à la disponibilité des gendarmes, il sort d'une année blanche. 9 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus pour des opérations de maintenance urgentes dans les casernes domaniales, pour faire face à des situations de rupture très préoccupantes. De même, 6 millions d'euros en autorisations d'engagement doivent permettre de relancer la construction de quelques casernes locatives, au travers des subventions aux collectivités territoriales. Pour autant, cela reste en deçà de nos besoins réels et nous avons de réelles préoccupations concernant l'état de certaines casernes domaniales.

Vous le constatez, ce budget est construit au plus juste. Géré rigoureusement, il devrait permettre de faire face à nos besoins.

C'est le cadre de gestion qui créera des contraintes fortes. Ainsi, la mise en réserve viendra, dès le début d'année, réduire nos ressources. Sur la base d'un taux de 7%, elle atteindrait 85 millions d'euros en crédits de paiement sur le hors titre 2, bien loin du budget voté par le Parlement.

Si j'insiste sur ce point, c'est pour rappeler que la gestion que nous vivons reste éloignée de la loi de finances que vous votez. Je ne remets pas en cause le principe de mise en réserve, ni même de « surgel ». Ce mode de fonctionnement est assez sain et prudent. Ce qui est gênant, c'est que le taux de mise en réserve soit passé, en quelques années, de 5 à 7%, voire 8 ou 9% avec les « surgels ». Ce qui est gênant également, c'est que le dégel de ces crédits en cours d'année est devenu aléatoire. Et quand, après de nombreux efforts, ils sont accordés, ils le sont en toute fin de gestion, trop tard pour être utilisés convenablement, car il faut souvent les engager en urgence. Au bout du compte, les responsables de programme perdent l'essentiel de leur initiative. Ils n'ont pas de visibilité, anticipent donc peu et finalement dépensent en fin d'année ce qui leur est rendu, mais dans l'urgence. Je ne suis pas sûr que tout cela soit gage de bonne administration.

J'en viens maintenant aux objectifs opérationnels, aux visions et priorités pour 2014.

Avec ces ressources, nous mettrons résolument en application une politique de sécurité solide. Le ministre de l'intérieur a présenté, le 30 septembre dernier, les trois grands projets qui vont structurer notre action.

D'abord, une meilleure organisation des missions de sécurité. Ensuite, la valorisation du potentiel humain au sein des forces de l'ordre. Enfin, la définition et la préparation d'une « sécurité 3.0 » à l'ère du numérique et des nouvelles technologies.

Dans ce contexte j'ai, pour 2014, une ambition : promouvoir une Gendarmerie dynamique et humaine, en réaffirmant le sens de l'engagement de son personnel et en la recentrant sur le service public de sécurité.

Pour cela, je veux tout d'abord poursuivre notre modernisation. Cette modernisation s'inscrit dans une feuille de route, appliquée avec détermination depuis juin 2013, partagée par le personnel et avec le plein

appui du ministre. Il s'agit d'une démarche qui s'inscrit totalement dans la modernisation de l'action publique.

L'objectif essentiel est de dégager, pour tous les gendarmes quel que soit leur niveau de responsabilité, du temps, de l'initiative et de la liberté d'action et d'insuffler, à tous les échelons de l'institution, un état d'esprit valorisant l'initiative et l'innovation. Il y a aussi, derrière, l'objectif de la meilleure utilisation possible des ressources, au travers de l'emploi optimal des moyens disponibles et du temps des gendarmes.

Au-delà d'un travail sur nos « process » et nos méthodes, nous conduirons des actions porteuses de sens. Ainsi, l'adaptation de notre outil opérationnel, déjà bien engagée, sera poursuivie avec résolution en 2014. L'achèvement de la réforme régionale viendra rationaliser nos structures de commandement en regroupant, dans les 15 régions non-zonales, les états-majors de la région et du département chef-lieu, sous l'autorité d'un seul chef qui cumulera la responsabilité des deux niveaux. L'adaptation - au cas par cas - de la cartographie de nos unités territoriales pour répondre aux évolutions de la démographie, des flux et de la délinquance. L'ajustement des zones de compétence entre la Gendarmerie et la police se poursuivra, là encore au cas par cas et en fonction des réalités locales.

L'amélioration de nos synergies avec la police se traduira par des initiatives communes : le rapprochement de la criminalistique dans certains départements, l'emploi des moyens rares - cynophiles, aériens... En 2014, nous accompagnerons aussi la création de la nouvelle structure de renseignement territorial, notamment par une réorganisation, en profondeur, de notre propre chaîne de renseignement et de conduite des opérations.

Parmi les diverses manifestations de l'insécurité, la lutte contre les cambriolages, dans le prolongement du plan annoncé par le ministre le 25 septembre, sera une des priorités.

Nous garderons enfin pour objectif d'entretenir un contact étroit et renforcé avec les élus et la population, d'expliquer notre action, et de rendre des comptes sur la qualité du service rendu. Là réside un puissant levier de confiance, notamment pour battre en brèche le sentiment d'insécurité.

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre attention et je suis prêt, maintenant, à répondre à vos questions.

**M. Michel Boutant, co-rapporteur pour avis.** - La situation est tendue, nous le vérifions sur le terrain au quotidien. 2013 a été une année blanche, sans renouvellement de matériel. Sur le terrain, les vieux véhicules sont cannibalisés pour pouvoir trouver les pièces nécessaires !

Dans de nombreuses casernes domaniales, comme à Satory par exemple, comme nous avons pu le constater lors d'une visite avec notre collègue Gérard Larcher, mais aussi à Melun, les logements affectés aux

gendarmes sont dans un état lamentable. Il n'y a pas eu d'investissement en 2013 pour remédier à ce problème, mais 9 millions sont inscrits au budget 2014, et 6 millions pour la construction de nouvelles casernes locatives.

Concernant le montant des loyers, leur baisse peut constituer une difficulté pour les collectivités, qui ont souscrit des emprunts et calculé le montant des loyers pour qu'il couvre leurs annuités. Et tous les types de collectivités sont concernés.

S'agissant de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie, le budget a baissé de 5 millions d'euros. Or, leur rôle sur le terrain est extrêmement important, c'est même l'exemple le plus abouti en matière de réserves ! Quelle sera son activité à l'avenir ?

Je voudrais également revenir sur la surveillance des centrales nucléaires par la gendarmerie nationale. Si des membres pacifistes d'organisations non gouvernementales signalent la faiblesse de la surveillance et parviennent à s'y introduire, alors quid des personnes malintentionnées ?

Enfin, pourriez-vous faire un état des lieux du rapprochement entre police et Gendarmerie ?

**M. Gérard Larcher, co-rapporteur pour avis.** - On constate une accélération des gels et surgels, le budget que nous votons n'est que théorique ! En cours d'année, il faudra geler les dépenses. Le parc de véhicules ne pourra être renouvelé entièrement qu'en plus de 13 années, à la vitesse de l'année 2014, or c'est une nécessité car c'est un vecteur de la présence territoriale !

Quid des moyens aériens et du renouvellement du parc d'hélicoptères avec le remplacement des hélicoptères mono-turbines par de nouveaux modèles ? À quelle échéance ?

Quid des véhicules blindés, de leur rôle et de leur place ?

S'agissant des casernes domaniales, le ministre de l'intérieur M. Manuel Valls a reconnu qu'il faudrait 100 millions d'euros par an dédiés à ce sujet. Prévoyez-vous une programmation pluriannuelle ?

Les moyens dédiés aux OPEX sont au même niveau que l'an dernier, pourriez-vous rappeler le rôle des gendarmes qui sont en OPEX aujourd'hui ?

Concernant le carburant, il n'y a plus, aujourd'hui, de quête auprès des collectivités territoriales, néanmoins la tentation est parfois là. On constate un mode de traitement différent entre les secteurs police et Gendarmerie !

Lors de la discussion de la loi Duflot sur le logement social, je suis intervenu pour que les moyens immobiliers de la Gendarmerie ne soient pas vendus de façon symbolique, car une partie des recettes doit être affectée à l'amélioration de l'immobilier domanial.

Enfin, soyons assurés que nous, les représentants de la nation, sommes attentifs aux hommes et femmes qui servent dans la Gendarmerie !

**Général Denis Favier** - J'ai une vision optimiste de la place de la Gendarmerie dans l'appareil de sécurité national, notamment lorsque je vais sur le terrain à la rencontre des hommes et femmes qui servent au sein de l'institution, parfois dans des situations très difficiles, comme en Guyane. Je suis néanmoins inquiet sur l'exécution budgétaire. La question centrale est celle du paiement de factures d'énergie sans levée de mise en réserve. Afin de régler ces dépenses, je suis aujourd'hui contraint de reporter le paiement de loyers dus aux collectivités.

Les crédits dédiés à l'immobilier domanial en 2014 seront de 9 millions d'euros, cela permettra uniquement de faire face aux travaux urgents, alors qu'un budget de 100 millions d'euros par an serait nécessaire pour l'entretien de l'immobilier domanial. C'est un sujet sensible, les logements domaniaux ne répondent souvent pas aux normes élémentaires de confort moderne. Vous connaissez les principaux points noirs, comme Satory, Melun, Aubervilliers ou d'autres encore. Or, le logement, qui répond à une nécessité de service et qui est une condition du maillage territorial, a un effet direct sur le moral des personnels et de leur famille.

La réserve opérationnelle est un élément essentiel. Toutefois, nous sommes contingentés. 40 millions étaient consacrés à la réserve en 2013, 35 millions sont provisionnés en 2014. Aujourd'hui, environ 26 000 réservistes travaillent en moyenne 21 jours par an au profit de la Gendarmerie, l'an prochain ils feront donc moins de jours. Les réservistes sont un lien fort entre les forces de l'ordre et la Nation, il convient de ne pas remettre en cause ce lien.

S'agissant de la surveillance des centrales nucléaires, nous avons conclu un partenariat avec EDF afin de créer des pelotons spéciaux (PSPG) dédiés à la centrale sur financement d'EDF ; c'est un partenariat très novateur. Dans ce domaine, notre priorité va à la protection des éléments sensibles de la centrale. Les problèmes récents soulèvent en fait la qualification pénale en cas d'intrusion ou de survol d'une centrale. Actuellement, l'intrusion dans une centrale est réprimée sur la base de la violation de domicile, avec une peine assez légère. Un travail est engagé actuellement en interministériel afin d'étudier un renforcement des sanctions pénales pour ce type d'infraction.

**M. Michel Boutant.** - Ce pourrait être dissuasif pour les mouvements associatifs, mais quid des personnes malintentionnées ?

**M. Daniel Reiner, président.** - La LPM renforce les incriminations pénales en cas d'intrusion dans des ports. Le cas des centrales nucléaires n'est pas prévu.

**Général Favier** - Ces installations sont civiles, donc n'entrent pas dans le cadre de la LPM. Néanmoins, le travail se fait sous l'égide du SGDSN.

Le rapprochement entre police et Gendarmerie a déjà plusieurs années. Nous avons trouvé nos marques. Le mouvement est irréversible, notre position est reconnue et nous sommes pleinement associés à la politique de sécurité. On peut encore aller plus loin dans la mutualisation des moyens, au cas par cas et avec une étude d'impact précise et complète ; cela concerne par exemple les moyens cynophiles, scientifiques, aériens ... Nous suivons une logique de rapprochement efficace, dans le respect de l'identité de chacun.

Sur les gels et surgels, vous pointez là un véritable problème. Il est difficile de mesurer la distorsion entre le budget voté et la réalité des crédits disponibles.

S'agissant des moyens aériens, nous possédons 56 hélicoptères. La logique actuelle est celle de la diminution de la flotte conjointement avec celle de la sécurité civile. Le problème se posera néanmoins outre-mer, en Guyane par exemple, où les hélicoptères sont essentiels. Il conviendra aussi de se recentrer sur notre cœur de métier. Nous possédons également 86 véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile (VBRG), qui sont par exemple une capacité essentielle outre-mer afin de protéger les gendarmes et dégager les axes. En métropole, ces blindés sont rarement engagés, mais constituent un outil appréciable à la disposition du gouvernement en cas de crise grave. Nos véhicules blindés ont une cinquantaine d'années mais fonctionnent ; ils pourraient tenir encore grâce au prélèvement de pièces détachées sur des engins dits « cannibalisés ».

Le montant budgété des OPEX en 2013 est de 11 millions sur le titre 2 et de 4 millions sur le hors titre 2., Des gendarmes ont été envoyés en Afghanistan jusqu'à cette année, ils ont travaillé sur la mise en place de la police afghane : il s'agissait de développer sa capacité à occuper l'espace et à lutter contre les trafics. Aujourd'hui, des gendarmes sont également présents en Irak, en Côte d'Ivoire, au Mali ... Disposer d'une force de police à statut militaire constitue un véritable atout pour notre pays, également dans le cadre d'opérations de formation de forces de sécurité sur des théâtres extérieurs, comme nous avons pu le constater en Afghanistan et comme cela pourrait être le cas à l'avenir au Mali. La gendarmerie a aussi vocation à pouvoir intervenir hors de nos frontières.

Concernant le carburant, sa gestion est déconcentrée ; la consommation en 2013 sera en moyenne inférieure de 6%.

A cet égard, l'accord conclu récemment avec le ministère de la justice sur la reprise progressive par l'administration pénitentiaire de la charge de transfèrement assurée par les unités de police et de gendarmerie devrait nous permettre de réduire les déplacements, parfois sur de longs itinéraires. Le développement de l'usage de la visio-conférence relève de la même logique d'économies de carburant.

Enfin, concernant la loi Duflot, la gendarmerie bénéficiera d'une partie du produit des cessions et nous nous en félicitons.

**M. Alain Gournac.** - Pourriez-vous nous indiquer quel est le moral des troupes ? Également, pourriez-vous faire un point sur le contact avec les élus, qui semblait s'être éloigné ? Enfin, comment se passe l'harmonisation des systèmes de communications radios de la police et de la Gendarmerie ?

Soyez assuré, mon Général, que l'amour que les français portent à leur Gendarmerie ne changera pas ! Les gendarmes sont soutenus par la population.

**M. Jean Besson.** - Le logement est un problème ! Il doit devenir une priorité et le lien doit être fait avec les collectivités.

Vous avez évoqué la réserve opérationnelle, mais quid de la réserve citoyenne ? Elle contribue au patriotisme et au lien armée/nation et fournit un excellent travail qu'il ne faut pas oublier, d'autant plus que c'est du bénévolat.

**M. Jacques Berthou.** - L'enjeu, aujourd'hui, est celui de la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité, qui nécessite de plus en plus de moyens. Mais comment lutter si vous ne pouvez pas acheter d'ordinateurs ?

S'agissant des gendarmes en Guyane, sont-ils considérés comme étant en OPEX ? Ils font un travail admirable, en particulier en termes de saisie de matériels.

**Général Favier** - Le moral est morose. Les gendarmes pensent qu'ils n'ont pas les moyens d'accomplir leurs missions. Ils ne demandent rien pour eux, ils aspirent juste à pouvoir faire leur travail dans de bonnes conditions.

Nous sommes dans une phase d'affermissement de la relation avec les élus. Nous travaillons avec l'association des maires de France pour renforcer encore la proximité.

S'agissant des systèmes de communication, il y a harmonisation de la gamme des matériels entre policiers et gendarmes. Un service commun a été créé, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, qui mutualise l'ensemble des demandes, des achats, et sera chargé, demain, d'élaborer le moyen de communication commun des forces de sécurité.

L'immobilier est notre préoccupation, d'autant plus que les conséquences sont fortes sur les conditions de vie des familles également.

La réserve citoyenne est de grande qualité, c'est une réserve de relais et confortant le lien avec la Nation. Je souhaite qu'elle s'améliore encore par un ciblage plus précis des personnes et de leurs capacités à consolider le rayonnement de l'institution.

Concernant la cybercriminalité, nous avons pris en compte la juste mesure de l'enjeu et nous nous adaptons ! Notre outil est performant et structuré avec un référentiel cyberdéfense. Notre système permet de lutter contre des fléaux tels que la pédopornographie, les arnaques aux moyens de paiements, ... Pour soutenir notre action dans ce domaine, nous devons renouveler prochainement notre parc informatique, ce qui induit d'en avoir les moyens, sinon nous serons en difficulté d'ici 2 à 3 ans.

Enfin, en Guyane, l'engagement est très dur, très fort, notamment sur la lutte contre l'orpaillage clandestin. Mais ce n'est pas un théâtre « OPEX »

**M. Joël Guerriau.** - Permettez-moi de saluer la nomination récente de la première femme au poste de général de la gendarmerie. A cet égard, qu'en est-il de la féminisation de la gendarmerie ?

S'agissant des OPEX, vous n'avez pas mentionné la Libye.

**M. Robert del Picchia.** - En Autriche, la fin du statut militaire de la gendarmerie a eu des répercussions assez négatives sur les rapports de la gendarmerie avec la population. Je voudrais vous poser deux questions. La première porte sur l'augmentation des cambriolages et les mesures prises par la gendarmerie pour lutter contre ce phénomène. La deuxième concerne l'usage des drones civils par la gendarmerie.

**M. Jean-Claude Requier.** - L'une des principales caractéristiques et la force de la gendarmerie nationale tenait à sa proximité avec la population et les élus locaux, notamment dans les zones rurales ou périurbaines. Ainsi, les rencontres des gendarmes avec le maire d'une commune étaient fréquentes, de même que la présence de la gendarmerie lors des inaugurations officielles. Or, ces dernières années, cette relation de proximité s'est quelque peu distendue. Je souhaiterais connaître, Mon Général, votre sentiment à ce sujet.

**Mme Nathalie Goulet.** - Mes collègues vont ont déjà interrogé sur plusieurs de mes préoccupations, qui portent notamment sur l'immobilier ou les OPEX. Je souhaiterais donc savoir comment nous pourrions vous aider dans la tâche difficile qui est la vôtre et savoir, parmi les principales priorités, celle qui vous semble la plus urgente.

**M. Christian Namy.** - Dans mon département, 70% des logements des gendarmes sont des casernes locatives, construites par les collectivités locales.

La réorganisation des brigades territoriales, avec la mise en place des « communautés de brigades », a éloigné les gendarmes de la population. Ainsi, dans le cas d'un appel d'urgence, il faut parfois attendre un certain temps avant l'arrivée des gendarmes.

Or, face à la multiplication de la criminalité, notamment des cambriolages, en particulier dans les zones rurales ou périurbaines, cette

situation peut contribuer à l'aggravation du sentiment d'insécurité au sein de la population.

Vous avez annoncé la création de 162 postes de gendarmes supplémentaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Mais, pourriez-vous nous dire si ces gendarmes supplémentaires seront tous déployés sur le terrain, au sein des brigades départementales ?

**Général Favier** - Depuis mon arrivée à la tête de la direction générale de la gendarmerie nationale, j'ai fait du rapprochement de la gendarmerie avec les élus une priorité. Il est vrai que ces dernières années, en raison des réformes successives, les commandants de groupements ont été concentrés sur leurs tâches de gestion administrative et que les liens avec les élus se sont parfois un peu distendus. Je souhaite corriger cette tendance car il est très important, à mes yeux, de maintenir une relation de proximité de la gendarmerie avec les élus et la population.

Il est vrai aussi que l'organisation territoriale de la gendarmerie, construite depuis la Révolution française et tout au long du début du XIXème siècle, avec une brigade par canton, doit être adaptée aux évolutions de la délinquance et de la démographie et qu'une réflexion est nécessaire sur notre organisation. Maintenir trois brigades territoriales, dotées de faibles effectifs de l'ordre de six gendarmes, est parfois moins efficace que de regrouper ces brigades au sein d'une seule unité comptant une vingtaine de gendarmes.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** - Un tel regroupement n'a-t-il pas pour effet d'éloigner encore plus les gendarmes de la population ?

**Général Favier.** - Non, car il est plus efficient d'organiser un service public de sécurité publique pertinent avec une brigade de vingt gendarmes plutôt qu'avec trois brigades de six. Cela permet ainsi de renforcer la présence des gendarmes sur le terrain, qui viennent au-devant de la population et de ses besoins.

L'augmentation des cambriolages est une vraie préoccupation pour le ministre de l'Intérieur et pour la gendarmerie. Il a d'ailleurs présenté ses priorités dans un plan spécifique le 25 septembre dernier. La gendarmerie va orienter l'action de son personnel pour accentuer encore la lutte contre ce phénomène. Nous avons également des discussions avec certaines professions, comme les bijoutiers, ou les agriculteurs, pour renforcer la sécurité.

Les transferts de zone de compétences entre la police et la gendarmerie vont se poursuivre, à l'image de Romorantin où je crois que, malgré les inquiétudes initiales des élus, ce transfert s'est passé dans de bonnes conditions.

**M. Jeanny Lorgeoux.** - Je vous le confirme.

**Général Favier.** - S'agissant des drones, la gendarmerie mène une réflexion sur une utilisation de ces appareils pour contrôler certaines voies, comme les voies fluviales en Guyane ou le réseau ferroviaire. La question demeure toutefois de l'adaptation de la réglementation aérienne et ces moyens restent actuellement hors de portée budgétaire.

Comment m'aider et quelle serait la première des priorités ? Incontestablement, ma première préoccupation tient à la levée du gel et du surgel afin d'éviter un report de charges sur le budget pour 2014 et permettre à la gendarmerie de commander les véhicules, les ordinateurs et les moyens opérationnels, ce que je ne peux pas faire cette année à ce stade.

La féminisation de la gendarmerie se poursuit. Aujourd'hui, le taux de féminisation est de 17,5 %. Vous avez salué la nomination de la première femme au poste de général de brigade. Il n'existe plus aujourd'hui de barrières au sein de la gendarmerie à l'emploi de personnel féminin, à l'exception du maintien de l'ordre en gendarmerie mobile pour les sous-officiers.

Concernant la Libye, la gendarmerie est effectivement très présente puisque elle a assuré, dans des conditions très difficiles, la reprise des emprises diplomatiques françaises à Benghazi et à Tripoli et que deux gendarmes ont été grièvement blessés lors de l'attentat contre l'ambassade de France à Tripoli.

**M. Daniel Reiner.** - Comment se passent les relations de la gendarmerie avec les préfets ? La réforme de l'organisation ne va-t-elle pas conduire à remettre en cause le principe de l'obéissance hiérarchique et se traduire par un renforcement du rôle des préfets dans la gestion des unités ?

**Général Favier.** - Les relations entre les préfets et les commandants de groupement se passent très bien. Je pense que les préfets vous confirmeraient cette impression.

## ANNEXE II - AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Lors de sa séance du 13 novembre, la commission a auditionné M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur sur le projet de loi de finances pour 2014 (Mission « Sécurité » et mission « Immigration et asile »).

**M. Jean-Louis Carrère, président** - Je vous remercie, Monsieur le Ministre, d'avoir répondu à notre invitation pour venir devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, pour cette audition consacrée aux crédits de la Gendarmerie nationale et ceux destinés à l'immigration et l'asile dans le projet de loi de finances pour 2014.

Mais avant de vous entendre, je voudrais, au nom de mes collègues, dire quelques mots sur les événements survenus lors des cérémonies du 11 novembre à Paris. Cette commémoration est un moment de rassemblement républicain autour des soldats tombés pour la France et il faut condamner de manière la plus ferme le comportement déplacé de certains groupes, qui ne respectent en rien la mémoire et le recueillement.

Vous allez nous présenter les grandes lignes des budgets de la gendarmerie et de l'asile et de l'immigration, mais peut-être pourriez-vous, Monsieur le Ministre, nous dire quelques mots concernant vos priorités concernant la politique en matière de sécurité et la politique d'immigration et d'asile. Je pense notamment aux zones de sécurité prioritaires, au plan de lutte contre les cambriolages ou encore à la réforme du droit d'asile.

Concernant le budget de la gendarmerie, qui fait l'objet d'une priorité gouvernementale, je me félicite de la création de 162 postes supplémentaires, après plusieurs années de diminution des effectifs. Des tensions pèsent toutefois sur le fonctionnement.

La commission a entendu le 22 octobre dernier le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Denis Favier, qui nous avait fait part des difficultés de la gendarmerie concernant la fin de gestion de l'année 2013 en raison du « gel » et du « surgel » des crédits, qui auraient eu des conséquences sur l'activité opérationnelle des unités.

Je me félicite que vous ayez obtenu depuis de Bercy une levée de la réserve de 111 millions d'euros au profit de la police et de la gendarmerie, ainsi qu'une enveloppe de 10 millions d'euros supplémentaires pour l'immobilier de la gendarmerie. Mais comment éviter qu'une telle situation ne se reproduise l'année prochaine ?

Concernant l'asile, dans une mission dont la dotation reste globalement stable entre 2013 et 2014, ce sont cette année encore les crédits

liés à l'exercice du droit d'asile qui représentent l'essentiel des dépenses. Les demandes d'asile sont en constante progression depuis plusieurs années, et nous sommes confrontés à leur traitement, de plus en plus long. Vous avez signé en septembre dernier un contrat d'objectifs et de performance avec l'OFPPRA, pouvez-vous nous en présenter les grandes lignes et ce que vous en attendez ?

Voilà, Monsieur le Ministre, quelques observations d'ordre général, mais les deux rapporteurs pour avis du budget de la gendarmerie, nos collègues Gérard Larcher et Michel Boutant, et nos deux rapporteurs pour avis sur l'asile et l'immigration, nos collègues Alain Néri et Raymond Couderc, ainsi que d'autres collègues, auront certainement beaucoup de questions à vous poser, à l'issue de votre exposé liminaire.

**M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur.**- Je viens aujourd'hui vous présenter deux des programmes budgétaires dont j'ai la responsabilité et qui touchent directement aux compétences de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Il s'agit des budgets de la Gendarmerie nationale et de celui de l'asile.

Vous m'invitez, Monsieur le Président, à évoquer avec vous de façon un peu plus générale les politiques de sécurité et d'asile. Je réponds volontiers à cette invitation : c'est toute l'utilité d'une audition comme celle-ci. En vous présentant ces budgets, je souhaite donc surtout souligner devant vous quelles sont les priorités du gouvernement et les moyens qu'il entend y consacrer.

Quelques mots donc sur la politique de sécurité. En introduction, vous avez évoqué les zones de sécurité prioritaires (ZSP). La création de ces zones de sécurité prioritaires figurait parmi les engagements du Président de la République, afin de lutter contre la spirale de l'insécurité quotidienne et l'enracinement de la délinquance dans certains territoires où la délinquance est enracinée ; en ville, bien sûr, mais aussi dans certains territoires ruraux.

Cet engagement a été tenu avec la création de 64 ZSP. Parmi elles, 14 ont été mises en place en zone de compétence exclusive de la gendarmerie ou au sein de zones relevant pour partie de la police et de la gendarmerie nationales. J'annoncerai dans les prochains jours une courte liste de nouvelles zones. A terme, il devrait y avoir une centaine de ZSP sur le territoire.

La mise en place des ZSP a apporté des changements profonds. Car pour faire reculer durablement la délinquance, il faut s'y attaquer en profondeur et cela nécessite de revoir nos méthodes.

La coordination des forces de sécurité intérieure a été renforcée. Favoriser les échanges d'information, constituer des équipes communes, décloisonner les pratiques : il s'agit d'une évolution majeure !

La mise en place des ZSP a également permis de rendre le partenariat entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux plus opérationnel

en le portant sur des objectifs précis : lutte contre les atteintes aux biens, à la tranquillité publique, prévention de la récidive.

Les premiers résultats obtenus dans les ZSP ne sont pas le fruit du hasard. Ainsi, les atteintes aux biens sont en baisse, de près de 800 faits (soit une baisse de 6,2%), sur les 10 premiers mois de l'année 2013 par rapport aux 10 premiers mois de 2012 sur l'ensemble des communes de la zone gendarmerie concernées par les ZSP. Je m'en félicite mais je me garde de tout triomphalisme. En matière de sécurité, de lutte contre la délinquance, contre les trafics, seuls la persévérance, la mobilisation, l'engagement font que l'on parvient à l'objectif fixé.

Vous avez également évoqué, Monsieur le Président, la thématique des cambriolages. Vous le savez, je suis particulièrement attaché à la lutte contre ce phénomène. Les cambriolages sont vécus comme un véritable traumatisme par nos concitoyens. Un cambriolage, c'est une atteinte insupportable à l'intimité du foyer.

Au plan national, cela fait cinq ans que le nombre des cambriolages ne cesse d'augmenter : une hausse de 18% de 2007 à 2012, dont +44% pour les résidences principales. Même si nous sommes encore loin des niveaux enregistrés en 2002 et 2003, la tendance doit absolument être inversée.

Les vols à main armée sont aussi un sujet de préoccupation, car ils augmentent depuis le début de l'année ; très loin, cependant, de l'explosion observée en 2008 et 2009 avec +34%. Il faut stopper cette tendance dont les commerçants sont les principales victimes. On ne peut pas admettre que des commerçants viennent travailler, chaque jour, avec la peur de se faire braquer.

Lutter contre ces phénomènes, de façon déterminée, résolue, offensive, c'est l'objet du plan national dont j'ai annoncé le lancement le 25 septembre dernier.

Ce plan comporte quatre volets :

- la redéfinition d'une stratégie de police judiciaire ciblée sur les délinquants d'habitude et les filières structurées ;
- l'occupation renforcée de la voie publique ;
- la protection des commerçants ;
- la mobilisation de nos partenaires.

Il s'agit de renouveler les méthodes et la stratégie afin de gagner en efficacité et en réactivité. Aucun effort ne sera épargné pour y parvenir : c'est notre engagement devant les Français.

J'en viens aux aspects plus strictement budgétaires de mon propos. Je connais l'attachement des Sénateurs, et celui des rapporteurs, Messieurs Michel Boutant et Gérard Larcher au premier chef, à la gendarmerie

nationale, à son maillage territorial, à l'efficacité de son action, et à sa relation de grande proximité avec les élus locaux. Cet attachement est aussi le mien, vous le savez.

Nos concitoyens ont une attente forte en matière de sécurité. Il faut y répondre. Ce qui implique de disposer de forces de l'ordre en nombre suffisant, respectées et considérées, et enfin, bien équipées.

Des effectifs en nombre suffisants d'abord. Vous le savez, les années 2008-2012 ont été des années de diminution drastique des effectifs : 7 000 suppressions dans la police et 6 700 suppressions dans la gendarmerie nationale.

Vous constatez tous les jours les effets de cette politique : des brigades aux effectifs incomplets, qui, parfois, s'approchent dangereusement du seuil minimal nécessaire pour fonctionner.

Sans changement de politique il y a un an et demi, les effectifs des forces de l'ordre auraient encore diminué de plus de 6 000 postes en 2013 et 2014.

Parce que le Président de la République a fait de la sécurité des Français une priorité, nous avons rompu avec la politique de suppressions d'emplois dans la police et dans la gendarmerie.

En 2013, tous les départs en retraite dans les deux forces ont été remplacés. Il en sera de même en 2014 et 405 fonctionnaires et militaires supplémentaires seront recrutés : 162 dans la gendarmerie, 243 dans la police. Deux tiers de ces recrutements seront constitués de titulaires, contre seulement un quart cette année. Cet effort se poursuivra en 2015, jusqu'à la fin du quinquennat.

Je tiens à souligner cet effort de recrutement dans un contexte de contrainte budgétaire et alors même que la quasi-totalité des ministères voient leurs effectifs baisser.

Les effectifs ne sont pas tout. Nous devons travailler sans cesse sur des réorganisations permettant de gagner en efficacité :

- Redéploiements territoriaux des zones de compétences entre la police et la gendarmerie : les opérations conduites en septembre dernier sont encourageantes. J'ai pu m'en apercevoir moi-même en me rendant dans le Loir-et-Cher, à Romorantin, et dans le Val d'Oise ;

- Mutualisation des fonctions de police technique et scientifique de premier niveau : elle est déjà à l'œuvre dans la Creuse, elle le sera dès le début de l'année prochaine dans trois nouveaux départements ;

- Réforme du renseignement territorial avec l'association plus étroite de la gendarmerie dans les services départementaux d'information générale (SDIG) ;

- Réorganisation des fonctions support : le service unique des achats, de l'équipement et de la logistique de la police nationale, de la gendarmerie

nationale et de la sécurité civile, que je vous avais annoncé l'an dernier, sera opérationnel le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Ces réorganisations doivent nous permettre d'atteindre les objectifs que j'ai assignés aux deux forces : que cela soit dans les zones de sécurité prioritaires, mais plus largement, dans la lutte contre les cambriolages et les vols à main armée.

Les effectifs de la gendarmerie nationale seront donc plus nombreux l'an prochain.

Ils seront également mieux considérés au plan statutaire et indemnitaire. L'année 2014 sera de nouveau une année de nette amélioration de la situation des personnels de l'arme. En effet, le passage à la catégorie B des sous-officiers sera poursuivi, avec une entrée en vigueur de la tranche annuelle le 1<sup>er</sup> septembre prochain.

Par ailleurs, une indemnité de fonctions et de responsabilité sera versée à 3 000 commandants d'unité, afin de mieux valoriser les fonctions d'encadrement.

Pour ce qui concerne les moyens de fonctionnement, d'équipement et d'investissement, les effets de la RGPP ont été néfastes avec une baisse de 18% aboutissant à :

- des renouvellements d'équipements reportés d'année en année, notamment pour le parc automobile : la gendarmerie n'a acquis que 300 véhicules en 2012 là où elle aurait dû en renouveler 3 000 ;
- des investissements, notamment immobiliers, réduits à néant ;
- des crédits de fonctionnement extrêmement tendus et soumis à la contrainte de plus en plus forte du poids des loyers.

L'année 2013 a permis une première inflexion avec une stabilisation des crédits de fonctionnement et d'investissement. Néanmoins les mesures de régulation budgétaire - les gels et surgels - ont placé la gendarmerie, comme la police, dans une situation difficile.

Cette analyse a été partagée par le Premier ministre et le ministre du budget. 111 millions d'euros ont donc été restitués aux deux forces de l'ordre en cette fin d'année 2013. Cela permettra à la gendarmerie nationale, non seulement d'assurer un fonctionnement normal de ses brigades, de ses escadrons et de l'ensemble des unités, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier prochain, mais aussi d'acquérir 1 500 véhicules et 10 000 terminaux informatiques non remplacés depuis plus de deux ans.

J'ajoute que pour faire face aux besoins immobiliers les plus pressants, j'ai obtenu un dégel supplémentaire de 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Elles permettront de réaliser d'ici la fin de

l'année, des travaux indispensables dans plus de 200 logements de gendarmes et de leurs familles.

Pour 2014, nous continuons à infléchir la tendance à l'œuvre depuis 5 ans. Les crédits de fonctionnement et d'investissement progresseront de près de 1% l'an prochain. C'est modeste, j'en conviens, mais cette augmentation doit être appréciée au regard des efforts accomplis par la quasi-totalité des services publics.

J'avais entendu l'an dernier vos inquiétudes concernant la réalisation d'opérations immobilières en partenariat avec les collectivités locales. J'ai donc obtenu de pouvoir inscrire 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement nouvelles, ce qui permettra de lancer 41 opérations comportant 439 logements.

Enfin, 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement permettront d'engager de nouvelles opérations de restructuration et de maintenance lourde.

J'ai bien conscience de la situation très dégradée du parc immobilier, notamment domanial, de la gendarmerie nationale, et que les efforts que nous pouvons faire sont encore éloignés de besoins réels. Nous devons donc travailler sur des solutions innovantes, notamment en partenariat de long terme avec des opérateurs immobiliers. Nous y travaillons actuellement, et j'aurai l'occasion d'évoquer à nouveau ce point devant vous.

J'en viens aux crédits du programme « immigration, asile et intégration ».

J'évoquerai principalement l'asile, qui fait l'objet du rapport pour avis de Messieurs Alain Néri et Raymond Couderc. Les crédits qui y seront consacrés en 2014 dépasseront 503 millions d'euros soit environ 80% des crédits du programme « immigration et asile » et 0,4% de plus qu'en 2013.

L'asile est un droit constitutionnel, conventionnel, européen, bien sûr. Mais dans notre tradition républicaine, c'est surtout un droit sacré ; l'honneur de la France. Mais notre système d'asile implose : depuis 2007 la demande d'asile augmente en moyenne de 10% chaque année. Avec probablement 68 000 demandes en fin d'année, ce chiffre aura doublé en six ans. Nous le savons, 80% de ces demandes aboutiront à un rejet par l'OFPRA et la CNDA.

Les problèmes de l'asile, nous les connaissons ; et beaucoup d'entre vous les vivent au quotidien dans leur territoire : allongement des délais d'instruction ; concentration des demandeurs d'asile dans certaines régions et villes ; saturation des hébergements par les déboutés non éloignés.

En matière d'asile, ce budget 2014 est un budget de transition, avant la réforme de la politique d'asile, que vous avez évoquée, Monsieur le Président Carrère. Ce budget apporte une première réponse d'urgence avec :

- un nouveau renforcement de l'OFPPRA, à hauteur de 10 emplois, comme en 2013, pour améliorer les délais de traitement des demandes d'asile.

- le financement de 2 000 nouvelles places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile qui ouvriront en avril et en décembre prochains ; cet effort vient amplifier l'action déjà conduite en 2013 qui a vu l'ouverture de 2 000 places de CADA en juillet dernier.

- Enfin, nous tirons toutes les conséquences du rapport que j'avais demandé, conjointement avec le ministre délégué en charge du budget, à l'IGF et à l'IGA sur la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Déjà 7 millions d'euros de versements indus ont été supprimés au deuxième semestre 2013.

Mais, en dépit des efforts considérables du gouvernement, c'est bien l'ensemble du système qu'il faut réformer.

J'ai lancé en juillet dernier une large concertation en associant les collectivités territoriales, les administrations, le HCR, la CNDA et toutes les associations du champ de l'asile. Deux parlementaires, Mme Valérie Létard et M. Jean-Louis Touraine, me feront des propositions pour refonder la politique de l'asile.

A ce stade, aucun scénario de réforme n'est arrêté mais des sujets incontournables ont d'ores et déjà été identifiés par les parlementaires :

- Une réduction significative des délais (17 mois en moyenne aujourd'hui, 9 mois en 2015) ;

- Une détermination dès l'arrivée, de l'éligibilité de la demande d'asile avec un traitement accéléré des demandes dont le fondement est de toute évidence infondé.

- Un pilotage plus directif des hébergements : des équilibres entre territoires doivent être recherchés. Les demandeurs d'asile doivent être dirigés vers des hébergements en fonction des places disponibles.

- Une territorialisation plus importante de toute la procédure : un dispositif efficace est un dispositif au plus près des réalités locales.

- L'éloignement des déboutés du droit d'asile qui engorgent les hébergements.

Voilà, mesdames et messieurs les Sénateurs, les éléments dont je souhaitais vous faire part. J'ai essayé de me borner aux programmes budgétaires pour lesquels vous m'auditionnez aujourd'hui. Mais je sais que nous avons d'autres sujets de discussions, qui intéressent principalement vos compétences en matière de défense. Je pense notamment à la loi de programmation militaire, que vous avez examinée récemment, ou encore à la

réforme du renseignement intérieur et du renseignement territorial, que j'ai initiée ces derniers mois.

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis sur le programme « gendarmerie nationale »** - Avant toute chose, je voudrais saluer l'engagement du gouvernement au service de la sécurité des Français. Alors que les effectifs de la police et de la gendarmerie ont connu une diminution sensible ces dernières années, il est prévu la création de 162 postes supplémentaires de gendarmes en 2014. Je voudrais également vous féliciter d'avoir obtenu récemment de Bercy la levée partielle du « gel » et du « surgel » affectant la fin de gestion de l'année 2013 pour votre ministère, avec une enveloppe de 111 millions d'euros. Dans un contexte budgétaire difficile, je crois que l'on peut se féliciter de cette mesure.

Après ces observations liminaires, je souhaiterais, Monsieur le Ministre, vous poser quatre questions.

Ma première question porte sur la répartition des 111 millions d'euros entre la police et la gendarmerie ? Par ailleurs, comment éviter que la même situation ne se reproduise en 2014 avec un gel voire un « surgel » des crédits dès le début de l'année ?

Je souhaiterais également vous interroger au sujet de la réduction des tâches indues des gendarmes, en particulier les transfèrement et extractions judiciaires.

Alors qu'un accord avait été conclu en septembre 2010 entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice concernant le transfert progressif des transfèrements de détenus à l'administration pénitentiaire, ce processus a été suspendu en 2013 en raison de difficultés rencontrées par l'administration pénitentiaire.

Alors que des effectifs de policiers et de gendarmes ont été transférés à l'administration pénitentiaire, ce sont donc toujours des gendarmes et des policiers qui sont chargés d'effectuer ces transfèrements dans de nombreux départements.

Or, les transfèrements de détenus pèsent lourdement sur les brigades territoriales de la gendarmerie, comme je peux le constater dans mon département de la Charente. Je souhaiterais donc connaître vos réflexions sur ce point.

Je souhaiterais aussi connaître votre sentiment concernant la baisse de la dotation concernant la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

Comme vous le savez, les réservistes opérationnels de la gendarmerie jouent un rôle indispensable de renfort des unités, notamment pendant la période estivale ou lors de grands évènements.

Or, depuis quelques années, en raison des restrictions budgétaires, le nombre de réservistes de la gendarmerie et la durée moyenne de service ont tendance à stagner.

En 2014, le budget consacré à la réserve opérationnelle va baisser passant de 40 à 35 millions d'euros. Je regrette personnellement cette diminution compte tenu du rôle important joué par les réservistes et je souhaiterais connaître votre point de vue.

Enfin, nous avons été nombreux, au sein de la commission, à avoir des inquiétudes au sujet du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, notamment au regard de son statut militaire.

Pourriez-vous nous présenter brièvement, Monsieur le Ministre, un état des lieux concernant ce rattachement. La gendarmerie nationale a-t-elle trouvé sa place au sein du ministère de l'intérieur et ne faut-il pas avoir des inquiétudes concernant la pérennité de son statut militaire au regard du rapprochement entre gendarmes et policiers ?

**M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis sur le programme « gendarmerie nationale »** - Avant toute chose, je voudrais saluer l'action des hommes et des femmes de la gendarmerie nationale, qui accomplissent, sur le territoire national, outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures, une mission difficile au service de la sécurité des Français.

Après cette remarque d'ordre général, je souhaiterais, Monsieur le Ministre, vous poser quatre questions sur le budget de la gendarmerie pour 2014.

Tout d'abord, je souhaiterais vous interroger au sujet de l'immobilier de la gendarmerie nationale.

Comme vous le savez, 70% du parc domanial de la gendarmerie a plus de 25 ans et certains logements sont dans un état préoccupant. Je pense notamment aux logements des gendarmes mobiles à Versailles-Satory, en particulier le quartier Delpal, que nous avons visité avec mon collègue Michel Boutant ou à la caserne de Melun.

Or, les conditions de logement des gendarmes et de leur famille ont un impact direct sur le moral et la manière de servir.

Après une année 2013 qui a été une « année blanche » pour l'immobilier, les crédits disponibles en 2014 - de 10 millions d'euros - sont très limités et en deçà des besoins. Ils devraient être consacrés en priorité aux opérations de rénovation les plus préoccupantes.

Pourtant les besoins sont urgents, tant en matière de construction (besoin de 200 millions d'euros) que d'entretien lourd (besoin de 100 millions d'euros).

La seule marge de manœuvre de la gendarmerie en matière d'investissement immobilier est de pouvoir compter sur les revenus tirés des cessions immobilières, notamment la vente de l'ancien siège de la direction générale, rue Saint Didier.

En vertu d'un arbitrage du Premier ministre, rendu le 2 avril 2012, la gendarmerie nationale devrait bénéficier d'un retour sur cessions de 120 millions d'euros sur la période 2012-2014.

Mais cet engagement a été remis en cause par la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement (dite loi Duflot), mais aussi par la situation économique et l'évolution du prix de l'immobilier.

Dans ce contexte, je souhaiterais savoir, Monsieur le Ministre, ce que vous comptez faire concernant l'immobilier de la gendarmerie nationale.

Est-ce qu'une partie du produit des cessions immobilières sera bien affecté à la rénovation immobilière de la gendarmerie ?

Ma deuxième question porte sur les fortes tensions qui pèsent sur le fonctionnement de la gendarmerie et qui obèrent la capacité opérationnelle des unités.

En raison des fortes contraintes budgétaires et de l'augmentation des loyers, les crédits de fonctionnement de la gendarmerie ont tendance à baisser, ce qui a un impact sur le travail et la présence des gendarmes sur le terrain.

Je donnerai l'exemple du carburant, dont le prix a augmenté mais dont la dotation a tendance à stagner ces dernières années.

Ainsi, dans plusieurs groupements de gendarmerie, des consignes ont été données aux gendarmes des brigades de limiter leurs déplacements, de réduire les kilométrages en voiture, de privilégier les déplacements en train, allant jusqu'à préconiser plus de patrouilles à pied et à vélo.

Or, cela va réduire la surveillance sur le terrain car on voit mal une patrouille de gendarmerie à pied ou en VTT couvrir les trois ou quatre cantons de sa communauté de brigades.

Je pourrai citer aussi l'entretien des véhicules. Ainsi, les véhicules en mauvais état sont retirés de la circulation, faute de crédits pour les réparer. Il en va de même pour les munitions, alors que l'entraînement au tir est une obligation.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 2014 donne-t-il réellement les moyens de fonctionner aux services de police et de gendarmerie ?

Enfin, ma dernière question porte sur la forte contraction des crédits d'investissement, qui ne permet pas à la gendarmerie de lancer des programmes de renouvellement de ces équipements.

Je pense naturellement au remplacement des hélicoptères monoturbinés par de nouveaux modèles ou au remplacement des véhicules blindés.

Mais il en va aussi de même concernant le renouvellement des véhicules ou des ordinateurs.

Après une année blanche en matière de véhicules, il est prévu 40 millions d'euros pour commander 2 000 véhicules sur un parc comprenant 27 500 véhicules. Mais cela suppose que l'intégralité des crédits soit effectivement versée à la gendarmerie, ce qui est loin d'être garanti.

Les fortes contraintes qui pèsent sur les crédits d'investissement me paraissent de nature à fragiliser l'avenir de l'Arme.

Enfin, ma dernière question porte sur les éventuelles conséquences de la réforme territoriale et la diminution du nombre de cantons sur le maillage territorial assuré par la gendarmerie départementale.

**M. Alain Néri, rapporteur pour avis sur le programme « immigration et asile »** - Le droit d'asile est un sujet sensible, vous vous êtes saisi du problème en mettant en place ce comité de concertation. L'équilibre à trouver est difficile ! Être trop restrictif serait remettre en cause un droit fondamental, mais continuer sur la lancée actuelle conduirait à galvauder un droit pourtant fondamental. Le droit d'asile est une force !

Nous avons constaté, depuis plusieurs années, que le système ne répondait plus aux besoins. Le délai de traitement des demandes s'envole, or il est insupportable de laisser des personnes dans l'incertitude aussi longtemps. La mission que vous avez confiée à nos 2 collègues sur la réforme du droit d'asile s'achève, les conclusions doivent être remises fin novembre. Je vous remercie de nous avoir indiqué les premières orientations qui semblent se dégager, mais pourriez-vous nous dire quelques mots sur le calendrier de la réforme ?

Le « paquet asile », adopté en juin 2013 au plan européen, renforce les exigences en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement des demandes. La nouvelle directive « Procédures », qui devra être transposée d'ici à 2015 permet en particulier la présence d'un tiers auprès du demandeur d'asile à l'occasion de son entretien. Quels aménagements seront nécessaires en droit français, lors de la transposition, concernant les procédures ? En particulier, cela pourrait-il rallonger les délais d'instruction et présenter un coût financier ?

**M. Raymond Couderc, rapporteur pour avis sur le programme « immigration et asile »** - Le gouvernement poursuit en 2014 l'effort de construction de places en CADA. En parallèle, les dotations d'hébergement d'urgence et d'ATA sont revues à la baisse. Néanmoins, compte-tenu des données : consommation prévisionnelle 2013, rythme de construction des places, flux continu des demandes d'asile ... ne craignez-vous pas que la dotation soit rapidement insuffisante pour faire face aux besoins ? Pouvez-vous nous parler de la politique visant à rééquilibrer sur le territoire l'offre d'hébergement vers les départements les moins sollicités actuellement ?

S'agissant des délais de traitement des demandes, ils sont cette année encore critiques : 186 jours en réalisation 2012, 204 jours au premier

semestre 2013 ! Le contrat d'objectifs et de moyens de l'OFPPA, signé en septembre dernier, retient pourtant un objectif de traitement global de traitement de 9 mois, recours devant la CNDA inclus ! Soit 3 mois pour traiter le dossier à l'OFPPA. Ces dernières années, des efforts importants ont été fournis pour doter l'OFPPA de moyens dédiés, pourtant cela n'a eu aucune incidence sur le délai de traitement. Dans ce cas, comment pensez-vous atteindre l'objectif de 3 mois ?

**M. Christian Cambon.** - Au-delà de la question des effectifs, certaines tâches indues, comme les garde-statiques ou les transfèrements, pèsent lourdement sur la capacité opérationnelle de la police et de la gendarmerie. Comme je peux le constater dans mon département, dans certains commissariats, qui comptent pourtant un effectif d'une centaine de policiers, il est parfois très difficile de trouver trois policiers disponibles pour effectuer une patrouille de nuit. Il me paraît donc indispensable de réduire ces tâches annexes afin d'affecter les policiers et les gendarmes sur le terrain.

Vous l'avez rappelé, le droit d'asile est un principe sacré. Néanmoins la frontière est mince entre l'asile et l'immigration ! La suppression du forfait médical est un signe à destination des pays où l'accès aux soins est difficile. Certaines associations, subventionnées par l'État, ont mis en place un système visant à prendre en charge et faire disparaître dans la nature les déboutés du droit d'asile. Quelles mesures comptez-vous prendre ? Ce sont vos efforts qui sont mis à mal !

**M. Alain Néri** - Comme beaucoup de maires de communes situées en zone rurale, nous sommes confrontés à une hausse de la petite délinquance en zone rurale et périurbaine avec en particulier une recrudescence des cambriolages. Or, ce phénomène est très mal vécu par la population qui aspire à vivre tranquillement. Ainsi, les cambriolages sont particulièrement mal supportés parce qu'ils sont perçus comme une violation de l'intimité et lorsqu'ils concernent des objets ayant une valeur affective.

**Mme Kalliopi Ango Ela.** - S'agissant de la baisse des délais de traitement des dossiers d'asile, pourquoi ne pas donner plus de moyens aux préfetures ? En particulier pour le premier accueil, la remise du dossier OFPPA et de la première autorisation de séjour provisoire ?

**M. Jean-Claude Peyronnet.** - Je voudrais, pour ma part, me faire le porte-parole d'un département où la situation en matière de sécurité s'améliore, avec une baisse de la délinquance, grâce notamment à la stabilité des effectifs de gendarmes et à la contribution des réservistes. Par ailleurs, grâce notamment aux efforts des collectivités territoriales, les logements des gendarmes dans les casernes locatives ne connaissent pas les difficultés de certains logements dans les casernes domaniales.

**M. Jean-Claude Requier.** - Je souhaiterais connaître, Monsieur le Ministre, votre sentiment au sujet de l'idée d'une diminution de la limitation de vitesse autorisée.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - S'agissant de l'ampleur de la croissance de la demande d'asile, pourquoi ne pas prendre des mesures visant à permettre l'accès au travail de ces demandeurs ? L'intérêt serait à la fois humanitaire, économique, permettrait de lutter contre le travail non déclaré, d'inciter les gens à garder des papiers d'identité, d'avoir une meilleure connaissance et surtout de faciliter leur intégration. Actuellement, en Europe, seule la Suède accepte ce droit au travail.

**M. Jean Besson.** - Je souhaiterais, à mon tour, vous faire part de ma préoccupation au sujet de l'état parfois très vétuste de certains logements de gendarmes, en particulier dans les casernes domaniales, qui pèse lourdement sur le moral des militaires de la gendarmerie et de leur famille. Le logement concédé par nécessité absolue de service constitue la contrepartie de la disponibilité du gendarme. Il constitue un cadre de vie pour les épouses et les enfants des militaires de la gendarmerie, ce qui peut avoir de lourdes conséquences sur le moral.

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur** - Je vais d'abord répondre aux questions sur le droit d'asile.

S'agissant de l'allocation temporaire d'attente, ses crédits sont budgétés à 135 millions d'euros en 2014, et sa baisse, par rapport à 2013, s'explique par la mise en oeuvre des recommandations de l'audit réalisé par l'IGA et l'IGF. Le principal facteur déterminant est l'évolution de la demande d'asile, et les prévisions sont fragiles. Le budget 2013 avait été construit sur une hypothèse de croissance de la demande de 4%, or elle sera finalement de 14%. S'agissant des places d'hébergement d'urgence, 2 000 places ont été créées en juillet 2013 et 2 000 seront créées en 2014. Cela soulagera le dispositif mais on doit s'adapter. La politique visant à équilibrer sur le territoire l'offre d'hébergement est une question présente dans la concertation sur la réforme du droit d'asile, il faudra prendre des décisions mais d'abord attendre les conclusions du rapport, car il s'agit d'un sujet délicat.

Concernant le calendrier de cette réforme, les conclusions du rapport vont être remises sous peu, fin novembre. Ensuite j'engagerai une consultation politique et opèrerai des arbitrages pour une loi en 2014. Tout ce qui peut être fait par décret le sera sans attendre la loi.

S'agissant des directives européennes, l'impact sera important sur notre système d'asile, avec des modalités relatives à l'organisation de l'entretien, un délai de 6 mois encadrant l'instruction de la demande d'asile. Il y a là une contradiction entre les principes, les règles de droit, et la réalité ! Un atelier de la concertation a d'ailleurs été consacré à l'évolution et la mise en oeuvre des nouvelles procédures dans le cadre des directives.

L'OFPPRA a été dotée de moyens supplémentaires, le nouveau directeur a très bien travaillé, il mène des missions foraines pour régler les

problèmes sur le terrain, comme à Lyon ou à Metz. Tant que nous ne trouverons pas de solutions pour réduire les délais, nous serons face à des difficultés.

L'éloignement des déboutés, dans le respect de leurs droits, est aussi une nécessité. La réforme de l'asile devra permettre un service unifié des demandeurs pour que l'État puisse prendre ses responsabilités vis-à-vis des déboutés ayant épuisé toutes les voies de recours.

S'agissant de l'accès au travail, celui-ci sera de droit au bout de 9 mois de procédure en vertu des nouvelles règles européennes. Je reste néanmoins prudent, car un demandeur d'asile, certes a des droits, mais n'est pas pour autant dans un parcours d'intégration, cela n'aurait pas de sens s'il est au final débouté ! Attention à ne pas poursuivre des objectifs contradictoires.

Enfin, la simplification sera un des axes majeurs de la réforme, sans préjuger des conclusions de la concertation. Les missions entre les préfectures, l'OFII, l'OFPRA, et les associations, est à revoir, en particulier pour réduire les délais qui pèsent sur tous. Il faudra aussi revoir les moyens afin que les nouvelles procédures puissent être mises en œuvre.

Concernant la sécurité routière, grâce notamment à l'engagement du Président Jacques Chirac et de ses successeurs, la situation s'est améliorée puisqu'en dix ans le nombre de morts sur la route a été divisé par deux, avec moins de 4 000 morts en 2012. Mon objectif est d'atteindre la barre des moins de 2 000 morts sur la route avant la fin de la décennie. Le Conseil national de la sécurité routière doit recevoir en novembre un rapport et le délégué interministériel doit étudier plusieurs pistes, comme par exemple la question de l'expérimentation des « boîtes noires » dans les voitures. On verra ensuite s'il est nécessaire de convoquer un Conseil interministériel. Il faut travailler sur plusieurs pistes, comme l'amélioration de la voirie, notamment sur le réseau secondaire, la prévention, notamment chez les jeunes, la lutte contre l'alcoolisme, les drogues ou l'utilisation du téléphone portable au volant. Mais il est aussi vrai qu'une partie des accidents est due à la vitesse excessive et qu'il ne faut pas exclure d'emblée l'idée d'une baisse de la limitation de vitesse, au moins sur certaines voies ou certains tronçons, même si je sais qu'une telle mesure serait certainement mal perçue par une partie de l'opinion publique.

J'en viens maintenant aux nombreuses questions portant sur la gendarmerie.

Je voudrais tout d'abord rassurer le Président Gérard Larcher car il n'y a aucun lien entre la réforme de la carte territoriale, et le nouveau découpage des cantons, et le maillage territorial assuré par la gendarmerie départementale. Il y a simplement des réaménagements, pour tenir compte notamment des évolutions de la délinquance, mais il s'agit là d'un processus habituel et non d'une remise à plat d'ensemble.

S'agissant des transfèvements, Monsieur le Sénateur Michel Boutant, le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice sont d'accord pour poursuivre le processus de transfert progressif de cette charge à l'administration pénitentiaire. La pierre d'achoppement porte sur le nombre de postes à transférer. Le ministère de la justice souhaiterait obtenir 1 350 postes supplémentaires, alors que le ministère de l'intérieur souhaite que ce nombre soit de 1 200, ce qui représente déjà une augmentation substantielle par rapport au précédent arbitrage. Nous attendons donc l'arbitrage du Premier ministre qui devrait intervenir prochainement.

Concernant la réserve opérationnelle de la gendarmerie, elle représente effectivement un apport important aux unités de la gendarmerie, notamment en période estivale. Compte tenu des difficultés budgétaires, nous sommes contraints de réduire le montant de sa dotation, qui passera à 35 millions d'euros en 2014, mais, contrairement aux années précédentes, cette diminution sera compensée par la création de postes supplémentaires de militaires de la gendarmerie et de gendarmes adjoints volontaires.

Enfin, l'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur s'est déroulée dans de bonnes conditions et la gendarmerie n'a pas perdu son identité et son statut militaire. Avec le ministre de la défense, nous venons d'assister aux obsèques du militaire de la gendarmerie, membre du GIGN, décédé lors d'un exercice avec la marine nationale, et je peux témoigner de l'attachement des gendarmes à ce statut militaire, y compris dans de telles circonstances tragiques. Le statut militaire est en effet indissociable de l'identité de la gendarmerie et il existe une vraie complémentarité entre les deux forces de sécurité.

Je partage naturellement vos préoccupations, Monsieur le Président Gérard Larcher, concernant l'état de l'immobilier domanial de la gendarmerie, qui nécessiterait 200 millions d'euros pour la réhabilitation et 100 millions d'euros pour les opérations de maintenance lourde, et je connais bien la situation de vétusté de certaines casernes, qui ne date pas d'aujourd'hui.

Malgré un contexte budgétaire contraint, j'ai obtenu que la gendarmerie puisse bénéficier d'une dérogation afin de pouvoir bénéficier d'une partie importante du produit de cessions, avec un taux de 75%, que je souhaiterais porter à 100%.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 nous avons également prévu une dotation de 6 millions d'euros pour les subventions aux collectivités locales pour la construction de casernes locatives et apporté notre soutien à un amendement visant à reconduire le dispositif des baux emphytéotiques (BEA).

Plus généralement, je suis favorable à une plus grande implication des collectivités locales en matière d'immobilier de la police et de la

gendarmerie nationales. Il est d'ailleurs frappant de constater le décalage, lorsque l'on se rend dans les territoires, entre l'état des bâtiments de l'Etat, comme les préfectures, les commissariats ou les casernes de gendarmeries, et celui des immeubles appartenant aux collectivités locales ou à leurs services, comme les casernes des pompiers.

Concernant les moyens de fonctionnement et l'application des mesures de gel et de surgel sur le budget pour l'année 2014, nous serons naturellement vigilants.

Enfin, s'agissant des crédits d'investissement, la situation ne permet pas de renouveler les équipements dont dispose la gendarmerie, mais nous avons engagé une réflexion, à la suite d'un rapport d'inspection remis au printemps dernier, sur une meilleure mutualisation des deux flottes d'hélicoptères du ministère, la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie, qui se compose de 56 appareils, et celle de la sécurité civile, qui compte 35 appareils, dans l'objectif de renforcer la mutualisation, notamment du soutien, rationaliser en préservant la capacité opérationnelle, et renforcer les synergies, tout en préservant les missions et l'identité de chacune des deux forces.

J'ai souhaité, M. Christian Cambon, ouvrir une réflexion sur les missions de la police et de la gendarmerie, notamment afin de renforcer la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain. Il s'agit d'une réflexion sur la police et la gendarmerie de demain, avec notamment la question de l'utilisation des nouvelles technologies, la diversité du recrutement, etc.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** - Je vous remercie, Monsieur le ministre, pour vos réponses.

Je voudrais également, au nom de l'ensemble des membres de la commission, rendre hommage au militaire de la gendarmerie, membre du GIGN, décédé lors d'un exercice et avoir une pensée pour sa famille, ses camarades du GIGN et les militaires de la gendarmerie nationale.

**ANNEXE III -  
DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE  
GENDARMERIE ET À LA SITUATION DE LA  
DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS  
EN 2013**

Code	Dpt	Pop 2012 en ZGN (Recense- ment officiel Source INSEE)	Effectif en BT	Nombre d'habitants par militaire	Année 2012			
					AAB E	AAB Constatés	Taux élucidation	Taux de criminalité pour 1000 Hab
1	Ain	502 074	509	986,4	1 433	10 604	13,5	21,1
2	Aisne	370 518	380	975,0	1 558	7 727	20,2	20,9
3	Allier	195 961	243	806,4	602	2 136	28,2	10,9
4	Alpes-de- Haute- Provence	119 957	223	537,9	387	3 117	12,4	26,0
5	Hautes- Alpes	85 019	169	503,1	214	1 701	12,6	20,0
6	Alpes- Maritimes	327 725	447	733,2	1 503	10 272	14,6	31,3
7	Ardèche	236 092	308	766,5	573	5 123	11,2	21,7
8	Ardennes	200 722	271	740,7	792	3 272	24,2	16,3
9	Ariège	123 699	190	651,0	400	2 453	16,3	19,8
10	Aube	181 225	229	791,4	681	4 418	15,4	24,4
11	Aude	243 146	309	786,9	1 159	6 060	19,1	24,9
12	Aveyron	196 714	306	642,9	445	2 004	22,2	10,2
13	Bouches- du-Rhône	453 030	590	767,8	1 747	17 165	10,2	37,9
14	Calvados	418 494	412	1015,8	1 193	5 917	20,2	14,1
15	Cantal	114 164	194	588,5	195	938	20,8	8,2
16	Charente	238 551	251	950,4	709	3 622	19,6	15,2
17	Charente- Maritime	422 819	409	1033,8	1 414	10 149	13,9	24,0
18	Cher	195 363	241	810,6	633	3 649	17,3	18,7
19	Corrèze	168 499	228	739,0	440	1 853	23,7	11,0
20,1	Corse-du- Sud	77 024	182	423,2	164	1 987	8,3	25,8
20,2	Haute- Corse	105 572	214	493,3	230	2 539	9,1	24,0
21	Côte-d'Or	305 375	325	939,6	950	5 263	18,1	17,2
22	Côtes- d'Armor	484 704	430	1127,2	1 856	8 009	23,2	16,5
23	Creuse	109 740	175	627,1	286	1 047	27,3	9,5
24	Dordogne	319 068	365	874,2	895	4 689	19,1	14,7
25	Doubs	317 975	333	954,9	1 020	5 371	19,0	16,9
26	Drôme	310 200	368	842,9	1 199	8 940	13,4	28,8
27	Eure	457 810	466	982,4	1 372	8 621	15,9	18,8
28	Eure-et-Loir	296 422	305	971,9	984	5 746	17,1	19,4
29	Finistère	641 641	531	1208,4	2 007	10 329	19,4	16,1
30	Gard	458 399	503	911,3	1 480	16 630	8,9	36,3
31	Haute-	696 317	692	1006,2	2 411	20 940	11,5	30,1

	Garonne								
<b>32</b>	Gers	165 389	205	806,8	516	2 333	22,1	14,1	
<b>33</b>	Gironde	780 125	824	946,8	3 348	19 531	17,1	25,0	
<b>34</b>	Hérault	583 246	659	885,0	2 876	21 266	13,5	36,5	
<b>35</b>	Ille-et-Vilaine	660 323	555	1189,8	2 347	12 326	19,0	18,7	
<b>36</b>	Indre	168 146	181	929,0	461	2 409	19,1	14,3	
<b>37</b>	Indre-et-Loire	361 886	339	1067,5	1 084	6 678	16,2	18,5	
<b>38</b>	Isère	850 200	891	954,2	2 888	23 835	12,1	28,0	
<b>39</b>	Jura	212 832	259	821,7	514	3 235	15,9	15,2	
<b>40</b>	Landes	306 670	311	986,1	707	7 583	9,3	24,7	
<b>41</b>	Loir-et-Cher	233 807	236	990,7	673	4 291	15,7	18,4	
<b>42</b>	Loire	337 721	342	987,5	786	4 713	16,7	14,0	
<b>43</b>	Haute-Loire	188 740	225	838,8	501	2 194	22,8	11,6	
<b>44</b>	Loire-Atlantique	755 894	674	1121,5	2 320	21 249	10,9	28,1	
<b>45</b>	Loiret	357 678	365	979,9	1 120	8 201	13,7	22,9	
<b>46</b>	Lot	147 643	189	781,2	312	2 133	14,6	14,4	
<b>47</b>	Lot-et-Garonne	244 651	276	886,4	652	4 733	13,8	19,3	
<b>48</b>	Lozère	64 878	144	450,5	155	849	18,3	13,1	
<b>49</b>	Maine-et-Loire	505 554	405	1248,3	1 202	8 203	14,7	16,2	
<b>50</b>	Manche	360 048	349	1031,7	783	3 768	20,8	10,5	
<b>51</b>	Marne	261 257	330	791,7	815	6 647	12,3	25,4	
<b>52</b>	Haute-Marne	130 195	195	667,7	434	2 325	18,7	17,9	
<b>53</b>	Mayenne	235 711	224	1052,3	613	3 186	19,2	13,5	
<b>54</b>	Meurthe-et-Moselle	280 766	333	843,1	928	5 205	17,8	18,5	
<b>55</b>	Meuse	147 238	211	697,8	421	2 149	19,6	14,6	
<b>56</b>	Morbihan	541 901	448	1209,6	1 514	10 972	13,8	20,2	
<b>57</b>	Moselle	574 821	607	947,0	1 219	8 578	14,2	14,9	
<b>58</b>	Nièvre	182 729	230	794,5	568	3 127	18,2	17,1	
<b>59</b>	Nord	664 656	809	821,6	1 960	11 227	17,5	16,9	
<b>60</b>	Oise	623 783	679	918,7	2 174	18 591	11,7	29,8	
<b>61</b>	Orne	217 634	254	856,8	526	3 064	17,2	14,1	
<b>62</b>	Pas-de-Calais	549 313	595	923,2	1 635	6 939	23,6	12,6	
<b>63</b>	Puy-de-Dôme	355 571	424	838,6	927	5 729	16,2	16,1	
<b>64</b>	Pyrénées-Atlantiques	343 585	389	883,3	798	3 897	20,5	11,3	
<b>65</b>	Hautes-Pyrénées	143 082	200	715,4	321	2 209	14,5	15,4	
<b>66</b>	Pyrénées-Orientales	327 985	382	858,6	1 737	11 297	15,4	34,4	
<b>67</b>	Bas-Rhin	654 910	619	1058,0	1 777	9 122	19,5	13,9	
<b>68</b>	Haut-Rhin	478 454	480	996,8	1 231	8 341	14,8	17,4	
<b>69</b>	Rhône	640 624	642	997,9	1 746	15 126	11,5	23,6	
<b>70</b>	Haute-Saône	202 249	249	812,2	641	3 460	18,5	17,1	
<b>71</b>	Saône-et-Loire	375 036	415	903,7	1 044	5 672	18,4	15,1	
<b>72</b>	Sarthe	400 200	379	1055,9	1 041	6 548	15,9	16,4	
<b>73</b>	Savoie	284 747	315	904,0	737	9 164	8,0	32,2	
<b>74</b>	Haute-	540 904	517	1046,2	1 584	14 249	11,1	26,3	

	Savoie							
<b>75</b>	Paris*	0	89	0,0	12	51	23,5	
<b>76</b>	Seine-Maritime	495 083	515	961,3	1 303	6 931	18,8	14,0
<b>77</b>	Seine-et-Marne	357 383	463	771,9	1 136	9 735	11,7	27,2
<b>78</b>	Yvelines	240 943	332	725,7	699	6 540	10,7	27,1
<b>79</b>	Deux-Sèvres	291 076	257	1132,6	933	4 576	20,4	15,7
<b>80</b>	Somme	377 023	364	1035,8	1 225	7 239	16,9	19,2
<b>81</b>	Tarn	224 886	297	757,2	664	3 733	17,8	16,6
<b>82</b>	Tarn-et-Garonne	170 205	194	877,3	522	3 830	13,6	22,5
<b>83</b>	Var	446 002	500	892,0	1 573	15 907	9,9	35,7
<b>84</b>	Vaucluse	337 933	405	834,4	1 572	10 255	15,3	30,3
<b>85</b>	Vendée	533 105	412	1293,9	1 742	9 903	17,6	18,6
<b>86</b>	Vienne	271 969	280	971,3	621	3 306	18,8	12,2
<b>87</b>	Haute-Vienne	193 325	211	916,2	463	2 005	23,1	10,4
<b>88</b>	Vosges	287 634	313	919,0	791	4 834	16,4	16,8
<b>89</b>	Yonne	267 030	321	831,9	926	6 252	14,8	23,4
<b>90</b>	Territoire-de-Belfort	68 138	82	831,0	236	1 052	22,4	15,4
<b>91</b>	Essonne	349 593	434	805,5	1 401	10 345	13,5	29,6
<b>92</b>	Hauts-de-Seine	0			3	16	18,8	
<b>93</b>	Seine-St-Denis	0			24	340	7,1	
<b>94</b>	Val-de-Marne	0			21	147	14,3	
<b>95</b>	Val-d'Oise	260 528	376	692,9	1 168	9 165	12,7	35,2
<b>971</b>	Guadeloupe	284 092	254	1118,5	1 452	8 551	17,0	30,1
<b>972</b>	Martinique	268 494	261	1028,7	1 112	6 069	18,3	22,6
<b>973</b>	Guyane	155 023	197	786,9	1 121	5 552	20,2	35,8
<b>974</b>	Réunion	487 832	356	1370,3	1 991	7 232	27,5	14,8
<b>975</b>	Saint Pierre et Miquelon	6 099	13	469,2	20	38	52,6	6,2
<b>976</b>	Collectivité territoriale de Mayotte	133 430	68	1962,2	512	2 006	25,5	15,0
<b>977</b>	Saint-Barthélemy	8 450	16	528,1	53	227	23,3	26,9
<b>978</b>	Saint-Martin	35 925	32	1122,7	285	1 958	14,6	54,5
<b>986</b>	Wallis et Futuna	14 231	9	1581,2	96	122	78,7	8,6
<b>987</b>	Polynésie Française	219 154	173	1266,8	1 257	3 791	33,2	17,3
<b>988</b>	Nouvelle Calédonie et Dépendance	117 704	180	653,9	1 188	3 278	36,2	27,8
	<b>Total</b>	<b>32 719 091</b>	<b>35 557</b>		<b>106 690</b>	<b>693 631</b>	<b>15,4</b>	<b>21,2</b>

\* représente le groupement de gendarmerie interdépartemental (75 - 92 - 93 - 94)

**ANNEXE IV -  
RÉPARTITION DES UNITÉS TERRITORIALES DE LA  
GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE AU 30 JUIN 2013**

<b>DEPART EMENT</b>	<b>GROUPEMENT</b>	<b>Nombre de brigades territoriales autonomes</b>	<b>Nombre de communau tés de brigades</b>
1	GGD AIN à BOURG-EN-BRESSE	7	16
2	GGD AISNE à LAON	2	16
3	GGD ALLIER à MOULINS	4	11
4	GGD ALPES-HTE-PROVENCE à DIGNE LES BAINS	2	13
5	GGD HAUTES-ALPES à GAP	6	8
6	GGD ALPES-MARITIMES à NICE	13	12
7	GGD ARDECHE PRIVAS	3	13
8	GGD ARDENNES à CHARLEVILLE MEZIERES	1	12
9	GGD ARIEGE à FOIX	6	6
10	GGD AUBE à TROYES	1	10
11	GGD AUDE à CARCASSONNE	7	10
12	GGD AVEYRON à RODEZ	1	15
13	GGD BOUCHES-DU-RHONE à MARSEILLE	33	0
14	GGD CALVADOS à CAEN	5	13
15	GGD CANTAL à AURILLAC	0	13
16	GGD CHARENTE à ANGOULEME	3	10
17	GGD CHARENTE-MARITIME à LA ROCHELLE	5	16
18	GGD CHER à BOURGES	1	9
19	GGD CORREZE à TULLE	1	12
2A	GGD CORSE-DU-SUD à AJACCIO	4	8
2B	GGD HAUTE CORSE à BASTIA	4	8
21	GGD COTE-D'OR à DIJON	6	12
22	GGD COTE-D'ARMOR à ST BRIEUC	6	14
23	GGD CREUSE à GUERET	1	8
24	GGD DORDOGNE à PERIGUEUX	1	17
25	GGD DOUBS à BESANCON	2	14
26	GGD DROME à VALENCE	9	12
27	GGD EURE à EVREUX	6	12
28	GGD EURE-ET-LOIR à LUCE	2	11
29	GGD FINISTERE à QUIMPER	4	17

30	GGD GARD à NIMES	7	17
31	GGD HAUTE-GARONNE à TOULOUSE	4	20
32	GGD GERS à AUCH	1	10
33	GGD GIRONDE à BORDEAUX	25	18
34	GGD HERAULT à MONTPELLIER	16	12
35	GGD ILLE-ET-VILAINE à RENNES	10	14
36	GGD INDRE à CHATEAUROUX	0	7
37	GGD INDRE-ET-LOIRE à TOURS	2	12
38	GGD ISERE à GRENOBLE	20	18
39	GGD JURA à LONS LE SAUNIER	1	12
40	GGD LANDES à MONT-DE- MARSAN	3	14
41	GGD LOIR-ET-CHER à BLOIS	1	8
42	GGD LOIRE à ST ETIENNE	6	11
43	GGD HAUTE-LOIRE à LE PUY-LE- VELAY	1	15
44	GGD LOIRE ATLANTIQUE à ST- HERBLAIN	13	15
45	GGD LOIRET à ORLEANS	6	11
46	GGD LOT à CAHORS	1	8
47	GGD LOT-ET-GARONNE à AGEN	1	12
48	GGD LOZERE à MENDE	1	8
49	GGD MAINE-ET-LOIRE à ANGERS	2	15
50	GGD MANCHE à ST-LÔ	3	14
51	GGD MARNE à CHALONS-EN- CHAMPAGNE	3	13
52	GGD HAUTE-MARNE à CHAUMONT	1	10
53	GGD MAYENNE à LAVAL	1	9
54	GGD MEURTHE-ET-MOSELLE à NANCY	2	12
55	GGD MEUSE à BAR-LE-DUC	1	9
56	GGD MORBIHAN à VANNES	4	15
57	GGD MOSELLE à METZ	13	13
58	GGD NIEVRE à NEVERS	1	10
59	GGD NORD LILLE	32	11
60	GGD OISE à BEAUVAIS	12	13
61	GGD ORNE à ALENCON	0	11
62	GGD PAS-DE-CALAIS à ARRAS	16	14
63	GGD PUY-DE-DÔME à CLERMONT-FERRAND	4	20
64	GGD PYRENEES-ATLANTIQUES à PAU	3	16
65	GGD HAUTES-PYRENEES à TARBES	3	7
66	GGD PYRENEES-ORIENTALES à PERPIGNAN	15	8
67	GGD BAS-RHIN à STRASBOURG	20	9
68	GGD HAUT-RHIN à COLMAR	12	12

69	GGD RHÔNE à LYON	25	4
70	GGD HAUTE-SAÔNE à VESOUL	2	10
71	GGD SAÔNE-ET-LOIRE à MACON	8	15
72	GGD SARTHE au MANS	2	12
73	GGD SAVOIE à CHAMBERY	13	8
74	GGD HAUTE-SAVOIE à ANNECY	11	13
75	GGIP PARIS à PARIS MINIMES (incluant les départements 75 - 92 - 93 - 94)	4	0
76	GGD SEINE-MARITIME à ROUEN	5	18
77	GGD SEINE-ET-MARNE à MELUN	22	4
78	GGD YVELINES à VERSAILLES	18	2
79	GGD DEUX-SEVRES à NIORT	1	10
80	GGD SOMME à AMIENS	1	14
81	GGD TARN à ALBI	2	13
82	GGD TARN-ET-GARONNE à MONTAUBAN	0	9
83	GGD VAR à TOULON	18	7
84	GGD VAUCLUSE à AVIGNON	13	6
85	GGD VENDEE à LA ROCHE SUR YON	7	11
86	GGD VIENNE à POITIERS	2	13
87	GGD HAUTE-VIENNE à LIMOGES	2	9
88	GGD VOSGES à EPINAL	5	12
89	GGD YONNE à AUXERRE	3	12
90	GGD TERRITOIRE DE BELFORT à BELFORT	0	4
91	GGD ESSONNE à EVRY	20	3
95	GGD VAL-D OISE à CERGY	18	1
971	COMGEND GUADELOUPE	19	2
972	COMGEND MARTINIQUE	3	8
973	COMGEND GUYANE	16	0
974	COMGEND REUNION	16	7
976	COMGEND MAYOTTE	5	0
975	COMGEND ST PIERRE ET MIQUELON	2	0
988	COMGEND NOUVELLE- CALEDONIE	25	2
986	WALLIS ET FUTUNA	2	0
987	COMGEND POLYNESIE FRANCAISE	23	0
<b>TOTAUX</b>		<b>726</b>	<b>1060</b>