

N° 142

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## 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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XI

### SÉCURITÉS : GENDARMERIE NATIONALE

Par MM. Alain GOURNAC et Michel BOUTANT,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS.....</b>	5
<b>INTRODUCTION.....</b>	7
<b>I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION MAIS DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION .....</b>	9
A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN 2016 .....	9
B. UNE AUGMENTATION MOINS FORTE DES EFFECTIFS .....	12
1. Une hausse nette de 255 emplois .....	12
2. Une sous-exécution toujours importante du plafond d'emplois .....	13
3. La poursuite des transformations d'emplois au profit de la fonction de soutien .....	14
4. Les principales mesures générales .....	15
5. Des mesures catégorielles ciblées .....	15
6. Une hausse importante des crédits de titre II .....	15
C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT TOUJOURS CONTRAINTS.....	16
1. Des moyens de fonctionnement en légère hausse .....	16
2. Des dépenses d'investissement qui stagnent .....	18
D. DEUX SUJETS DE PRÉOCCUPATION.....	23
1. La question de la mise en réserve des crédits.....	23
2. Les conséquences de la directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail .....	24
<b>II. LA GENDARMERIE MOBILE ET LE GIGN EN PREMIÈRE LIGNE .....</b>	24
A. LE RENFORCEMENT DE LA GENDARMERIE MOBILE.....	25
1. Une implication soutenue sur les missions de sécurisation .....	25
2. Une importante activité dans le cadre de Vigipirate.....	26
3. Le maintien de l'ordre : une succession d'événements importants en 2015-2016 .....	26
4. Une évolution favorable des effectifs et des moyens de la gendarmerie mobile pour répondre à l'ensemble des nouveaux défis .....	27
B. L'ADAPTATION DU GROUPE D'INTERVENTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE (GIGN) À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE .....	31
C. LE SUIVI D'UNE RÉFORME : LA CRÉATION DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES NATIONALES DE MILITAIRES DANS LA GENDARMERIE .....	34
1. La réforme du Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) .....	34
2. Les nouvelles APNM .....	36
<b>III. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA FONCTION RENSEIGNEMENT DANS LA GENDARMERIE NATIONALE .....</b>	36
1. Des missions très larges et des prérogatives étendues .....	37
2. Une coordination en progrès avec les autres services du ministère de l'intérieur .....	39

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL RICHARD LIZUREY, LE MERCREDI 9 NOVEMBRE 2016.....</b>	<b>48</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. - Au sein du projet de loi de finances pour 2017, la Mission sécurité, qui comprend les programmes « police nationale », « gendarmerie nationale », « sécurité et éducation routières » et « sécurité civile », est dotée de crédits en hausse, les crédits de paiement de la Mission passant de 12 536 millions d'euros à 12 975 euros, soit une hausse de 3,5 % par rapport à la loi de finances pour 2016, quand les dépenses de l'Etat hors dette et pension n'augmentent que d'environ 1,1%.

Au sein de cette Mission, le programme « gendarmerie nationale » est doté, dans le projet de loi de finances pour 2017, d'un montant de 8 795 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 8 453 millions d'euros de crédits ouverts par la LFI 2016, soit une augmentation de 342 millions d'euros, + 4 % par rapport à 2016. **Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 8 589 millions d'euros, contre 8 296 millions d'euros en 2016, en hausse de 293 millions d'euros (+ 3,5 %).**

Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales, qui représentent comme en 2016 environ 85 % des crédits du programme, se montent en 2017 à 7 271 millions d'euros (AE=CP), soit une hausse de 295 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 4,2 %), supérieure à la hausse globale des crédits du programme 152. Hors CAS pensions toutefois, les crédits passent de 3769 à 3941, soit une hausse plus contenue de 172 millions d'euros (+4,6%).

2. - Comme en 2015, un montant important de crédits du programme « Gendarmerie nationale » était encore gelé lors de l'examen des crédits par votre commission (environ 100 millions d'euros). En revanche, contrairement à la situation de l'année dernière, le gel concerne des dépenses de loyers, de sorte que les équipements prévus ont bien été commandés en cours d'année.

3. - L'augmentation des effectifs se poursuit en 2017 mais à un rythme ralenti par rapport aux deux années précédentes. Entre 2016 et 2017, le plafond d'emplois du programme 152 est ainsi relevé de 402 ETPT pour atteindre 100 192 ETPT. Toutefois, en ne retenant que les créations nettes de postes, la gendarmerie nationale sera renforcée par seulement 255 ETP, correspondant au Schéma d'emploi de 2017 soit +200 ETP d'engagement présidentiel et 55 ETP du plan anti-terroriste.

**En outre, les effets de la progression des ETP inscrits dans les budgets successifs sont en passe d'être totalement annulés par l'application de la directive 2003/88/CE sur le temps de travail, qui prévoit un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures ainsi qu'un maximum hebdomadaire de 48h, sans dérogation statutaire pour les forces armées ou les forces de sécurité intérieure. En effet, l'application de ces règles équivaut à la perte d'environ 5000 ETP, à l'heure ou notre pays est menacé par le terrorisme.**

4. - Bien qu'un effort soit accompli pour renouveler les équipements des gendarmes ainsi que leurs véhicules, avec notamment l'acquisition prévue de 3 000 véhicules légers en 2017, **cet effort ne permet pas encore de garantir un renouvellement optimal des capacités de la gendarmerie nationale**. De même, la troisième annuité du plan triennal d'urgence pour le traitement des logements les plus délabrés du parc domanial, dont la mise en œuvre a débuté en 2015 et dont la déclinaison pour 2017 prévoit 70 millions d'euros en autorisation d'engagement pour réhabiliter environ 4 000 logements, permettra de continuer à éliminer les « points noirs » de l'hébergement des gendarmes **sans pour autant assurer un renouvellement suffisant du parc domanial**.

*À l'issue de sa réunion du mercredi 9 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « gendarmerie nationale ».*

---

Mesdames, Messieurs,

Le PLF 2017 présente pour la gendarmerie nationale un budget en forte continuité avec le précédent, les crédits hors titre 2 affichant une certaine stabilité. En revanche, la croissance des effectifs est moindre qu'en 2016, année d'intense recrutement avec une augmentation de 2 300 personnels.

Les crédits du programme « Gendarmerie nationale », au sein de la mission « Sécurités », s'élèvent ainsi à 8,6 milliards en crédits de paiement, soit une augmentation de 293 millions d'euros ou +3,5%. Cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des dépenses de personnel consécutive aux recrutements massifs de 2016 et à des mesures catégorielles.

Le plafond d'emploi augmente de 402 ETPT pour un total légèrement supérieur à 100 000 personnels. En net, ce sont 255 nouveaux emplois qui seront créés en 2017, correspondant à 200 postes au titre de l'engagement présidentiel du début du quinquennat et 55 du plan de lutte anti-terroriste qui seront affectés aux antennes du renseignement territorial (ART). Pour parvenir à ces chiffres, la gendarmerie nationale devra recruter plus de 10 000 personnels pour compenser les départs.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement, stables par rapport à 2016, permettront notamment de financer pour 13 millions d'euros le début du déploiement national du projet Néogend, programme visant à doter chaque gendarme sur le terrain d'un équipement numérique afin de mieux répondre aux sollicitations du public. Ils financeront également un emploi accru de la réserve opérationnelle, qui nécessitera un abondement de 18 millions d'euros en hors titre 2 pour atteindre un objectif de 3 000 réservistes mobilisés par jour.

En matière d'investissement, un montant de 70 millions d'euros en autorisation d'engagements permettra de financer la troisième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie. Les crédits permettront enfin de renouveler 3 000 véhicules légers et motocyclettes.

La légère progression des crédits prévue pour 2017, indispensable en cette période d'intense mobilisation des forces de sécurité, ne permet pas, toutefois, d'occulter certains sujets de préoccupation.

Au premier rang de ceux-ci figure la question de l'application de la directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail. À la suite d'une décision du Conseil d'Etat faisant suite au recours d'une association, cette directive a en effet dû être appliquée de manière anticipée par la gendarmerie nationale, avant même sa transposition qui devrait avoir lieu

l'année prochaine. Se traduisant par un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum avec des dérogations complexes, les nouvelles règles sur le temps de travail bouleversent les missions. Selon le Directeur général de la gendarmerie nationale, entendu par votre Commission, c'est l'équivalent de 5 000 équivalents temps plein (ETP) qui pourraient ainsi être perdus, ce qui relativiserait quelque peu la progression des effectifs des deux dernières années. **Or, le présent projet de budget ne prévoit pas de compensation pour cette perte d'effectifs.**

En second lieu, si la gendarmerie nationale ne connaît pas de mouvement de contestation semblable à celui qui touche la police nationale depuis octobre 2016, il est indéniable que les gendarmes ont connu une année 2016 difficile, avec un alourdissement des missions et une intense sollicitation dus, d'une part, à de nombreux grands événements exigeant une forte mobilisation en matière de maintien de l'ordre public et, d'autre part, à la poursuite de la lutte anti-terroriste.

À cet égard, le plan « sécurité », présenté par le ministre de l'intérieur le 26 octobre 2016, comporte certes quelques points positifs, en prévoyant notamment un nouvel effort sur la réduction des tâches indues, ou encore un renforcement de l'équipement des policiers et gendarmes. Le lancement d'une nouvelle réflexion sur la légitime défense en vue de formuler des propositions dès la fin de mois de novembre constitue également un aspect important. Pour le moment, toutefois, le présent projet de budget ne comporte aucune traduction de ce plan en termes d'attribution de nouveaux crédits.

**Au total, compte tenu de ces fortes préoccupations, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la Mission « Sécurités » inscrits au PLF 2017.**

## I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION MAIS DES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

Les crédits de la mission gendarmerie inscrits au sein du PLF 2017 sont en augmentation de 3,5% par rapport aux crédits votés en 2016. Une absence de progression eût été impensable compte tenu de la priorité qui doit être accordée à la sécurité intérieure dans le contexte national actuel.

Par ailleurs, cette hausse, surtout due à la croissance des dépenses de titre II, ne permet pas de surmonter des préoccupations relatives notamment au gel des crédits des loyers, à l'organisation du temps de travail ou encore à la dégradation des conditions de logement des militaires de la gendarmerie nationale.

### A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN 2016

En raison du contexte international et national, les fonctions de sécurité font à nouveau partie des priorités de la loi de finances initiale. Le PLF pour 2017 prévoit ainsi la création de 2 286 postes pour l'ensemble de la mission.

Au sein du projet de loi de finances pour 2017, la Mission « sécurités », qui comprend les programmes « police nationale », « gendarmerie nationale », « sécurité et éducation routières » et « sécurité civile », est dotée de crédits en hausse, les crédits de paiement de la Mission passant de 12 536 millions d'euros à 12 975 euros, **soit une hausse de 3,5 % par rapport à la loi de finances pour 2016**, quand les dépenses de l'Etat hors dette et pension n'augmentent que d'environ 1,1%.

Au sein de cette Mission, la gendarmerie nationale est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2017, d'un montant de 8 795 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 8 453 millions d'euros de crédits ouverts par la LFI 2016, soit une **augmentation de 342 millions d'euros, + 4 % par rapport à 2016**. Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 8 589 millions d'euros, contre 8 296 millions d'euros en 2016, **en hausse de 293 millions d'euros (+ 3,5 %)**.

Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales, qui représentent comme en 2016 environ 85 % des crédits du programme, se montent en 2017 à 7 271 millions d'euros (AE=CP), **soit une hausse de 295 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 4,2 %), supérieure à la hausse globale des crédits du programme 152**. Hors CAS pensions toutefois, les crédits passent de 3769 à 3941, soit une hausse plus contenue de 172 millions d'euros (+4,6%).

Notons également que, hors contribution du programme au compte d'affectation spéciale « Pensions », l'évolution du coût moyen d'un emploi de gendarmerie a été de seulement + 10,2 % entre 2006 et 2014, alors que le cumul de l'inflation atteignait 11,4 % sur la même période. En effet, ce sont d'abord les sous-officiers et les personnels civils administratifs et techniques qui ont vu leur nombre croître tandis qu'étaient supprimés des postes de gendarmes ayant le grade d'officier. La part des sous-officiers atteint ainsi, en 2016, 75,8 % du plafond d'emploi du programme. Les dépenses de personnel ont toutefois été alourdies entre 2006 et 2014 par la hausse du taux de cotisation des militaires au titre des pensions, passé de 100 % à 126 % alors que le taux de cotisation des personnels civils est de 75 %.

Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement, investissement et intervention) s'élèveront à 1 524 millions d'euros en autorisations d'engagement (+48 millions d'euros, soit + 3,3 %) et 1 318 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 2 millions d'euros ou - 0,15 % par rapport à 2016.

Au sein de ce « hors titre II », les dépenses de fonctionnement s'établiront en 2017 à 1 171 millions d'euros en crédits de paiement, **en hausse de 10,5 millions d'euros (0,9 %) par rapport à 2016.**

Les dépenses d'investissement s'élèveront à 139 millions d'euros en crédits de paiement en 2017, **soit - 11 millions d'euros par rapport à 2016, - 7,3 % environ.**

Comme les années précédentes, le budget de la gendarmerie est donc essentiellement un budget de personnel dont les dépenses de titre II sont dynamiques tandis que **les dépenses de fonctionnement et d'investissement n'évoluent que faiblement.**

Par ailleurs, les principales caractéristiques du budget de la gendarmerie nationale sont, cette année, les suivantes :

**En ce qui concerne les crédits de titre 2 :**

Les dépenses de titre 2 hors CAS Pensions s'élèvent à 46,5 M€ en 2017 pour la mise en œuvre du plan de lutte anti-terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS). Ceci correspond :

- à la création de 55 ETP en 2017 pour le PLAT (2,2 M€) ;
- à l'extension en année pleine des 1 763 ETP créés en 2016 pour le PDS (22,7 M€) ;
- au financement de la réserve opérationnelle (9,1 M€ pour le PLAT et 12,5 M€ pour le PDS).

Les dépenses de titre 2 hors CAS Pensions pour la mise en œuvre du plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) en 2017 s'élèvent quant à elles à 0,57 M€, correspondant à l'extension en année pleine de 120 des 370 ETP créés en 2016.

---

**En ce qui concerne le « hors titre 2 » :**

Le Pacte de sécurité (PDS) et le plan de lutte anti-terroriste (PLAT) sont financés à hauteur de 79 M€ en AE et en CP en 2017 et visent à renforcer et développer les capacités de la gendarmerie nationale pour lutter contre la menace terroriste :

- Au titre du PDS, 73,4 M€ serviront notamment à financer :

- le déploiement du projet NEOGEND ;
- la poursuite de la remise à niveau du parc automobile ;
- l'acquisition de véhicules supplémentaires pour le contrôle des flux ;
- l'acquisition de moyens de protection et d'intervention pour les personnels ;
- l'adaptation des infrastructures, les équipements et le fonctionnement de la nouvelle école de Dijon.

- Au titre du PLAT, 5,6 M€ serviront à financer :

- le renforcement de la présence des forces de l'ordre sur le terrain via la création d'effectifs supplémentaires et le financement de la réserve opérationnelle ;
- l'acquisition de moyens informatiques (ordinateurs et serveurs).

**LE PROJET NEOGEND**

Ce programme vise à doter chaque gendarme sur le terrain d'un équipement numérique, de type tablette ou smartphone, afin de mieux répondre aux sollicitations du public en tous points du territoire. Lancé en septembre 2014, il a d'abord été testé dans le département du Nord. Cette expérimentation a ensuite été étendue à la région Bourgogne.

Le déploiement national des équipements à usage collectif est en cours et celui des tablettes à usage individuel aura lieu à partir de 2017.

Le coût de ce projet est évalué à 75,7 millions d'euros sur la période 2015-2019, dont 13 millions d'euros inscrits au présent PLF. Un marché public est envisagé pour 2017, pour lequel le SAELSI a déjà identifié plusieurs options, y compris celle d'une location des matériels qui permettra de lisser la dépense sur la durée du marché et de revaloriser le stock des matériels en fin d'exercice.

## **B. UNE AUGMENTATION MOINS FORTE DES EFFECTIFS**

### **1. Une hausse nette de 255 emplois**

Le ministère de l'Intérieur a bénéficié d'une hausse significative de ses personnels en 2016 du fait des décisions prises par le Gouvernement pour adapter l'outil de sécurité intérieur aux événements intervenus en 2015 et 2016, au premier rang desquels les attentats terroristes et les évolutions migratoires.

Cette hausse a d'abord bénéficié à la police nationale, qui a vu ses effectifs renforcés par le plan de lutte anti-terrorisme (1 156 effectifs supplémentaires sur 2015-2017), par le plan de lutte contre l'immigration clandestine (530 effectifs supplémentaires en 2016) et par le pacte de sécurité (2 731 effectifs supplémentaires en 2016-2017).

Parallèlement, la gendarmerie nationale a bénéficié d'un apport de **1763 personnels dans le cadre du pacte de sécurité, 370 dans le cadre du plan de lutte contre l'immigration clandestine et le solde dans le plan de lutte anti-terroriste, soit un total de 2 317 créations nettes de postes.**

Cet effort se poursuit en 2017, mais dans une moindre mesure. Ainsi, comme chaque année depuis 2012, le plafond d'emploi de la gendarmerie nationale va augmenter en 2017. Entre 2016 et 2017, le plafond d'emplois du programme 152 **est relevé de 402 ETPT pour atteindre 100 192 ETPT.**

Cette augmentation se décompose comme suit :

- +361 ETPT correspondant à l'impact du schéma d'emplois de 2017. Cet effet tient compte de la création de 200 ETP inscrits en loi de programmation des finances publiques (LPFP) et de la création de 55 ETP dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT)<sup>1</sup> ;

- +147 ETPT au titre des mesures de périmètre visant à intégrer dans le plafond d'emplois du programme les effectifs mis à la disposition de divers organismes extérieurs (1 ETPT pour Renault, 1 ETPT pour Sopra-Storia, 1 ETPT pour la Banque de France et 144 ETPT pour EDF) ;

- -106 ETPT au titre des transferts.

Ainsi, **en ne retenant que les créations nettes de postes, la gendarmerie nationale sera renforcée de 255 ETP, correspondant au schéma d'emploi de 2017 soit +200 ETP d'engagement présidentiel et 55 ETP du plan anti-terroriste.**

---

<sup>1</sup> La différence entre le mois de départ et le mois de recrutement des 255 ETP implique mécaniquement une hausse de 361 ETPT.

## 2. Une sous-exécution toujours importante du plafond d'emplois

Le tableau ci-après présente par corps et par catégorie, les effectifs prévus et réalisés du programme 152 depuis 2013.

<i>En ETPT</i>		<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017***</b>
Officiers	Plafond d'emplois	6 966	7 015	6 912	6 896	6 910	6 725
	<i>Réalisation</i>	6 512	6 473	6 404	6 384	6 374*	6 419
Sous-officiers	Plafond d'emplois	73 164	74 208	74 203	73 975	76 226	76 573
	<i>Réalisation</i>	72 171	72 999	72 693	73 133	73 779*	75 577
Volontaires	Plafond d'emplois	12 505	12 579	12 459	12 390	12 259	12 419
	<i>Réalisation</i>	13 177	12 254	12 663	12 450	12 140*	12 584
Civils	Plafond d'emplois	3 223	3 291	3 593	3 954	4 395	4 475
	<i>Réalisation</i>	3 308	3 557	3 435	3 521	3 792*	3 977
<b>Total</b>	<b>Plafond d'emplois</b>	<b>95 858</b>	<b>97 093</b>	<b>97 167</b>	<b>97 215</b>	<b>99 790**</b>	<b>100 192</b>
	<i><b>Réalisation</b></i>	<i><b>95 168</b></i>	<i><b>95 283</b></i>	<i><b>95 195</b></i>	<i><b>95 488</b></i>	<i><b>96 085*</b></i>	<i><b>98 557</b></i>

On observe qu'en 2013, outre les créations de postes et les transferts budgétaires, le plafond d'emplois a été augmenté de 1 045 ETPT. Il s'agissait en réalité d'une mesure technique correspondant à la réintégration sous plafond d'emplois de gendarmes mis à la disposition de divers organismes (Banque de France, EDF, etc.). Ces prestations donnent lieu à un remboursement. Ces militaires ne participent pas à la performance du programme. Chaque année, ce chiffre est actualisé :

<i>En ETPT</i>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Effectifs correspondants à la mesure technique de réintégration sous plafond d'emplois de gendarmes mis à la disposition de divers organismes	1 047	1 047	1 048	1 047	1 194

Par ailleurs, il est certes normal qu'il existe un certain écart entre le plafond d'emploi d'un programme et les emplois effectifs, dans la mesure, notamment, où une certaine souplesse est nécessaire pour tenir compte des décalages dans l'année de la réalisation des recrutements ou encore des dates réelles de départ à la retraite des agents, qui ne sont pas parfaitement prévisibles.

Toutefois, le programme gendarmerie se caractérise depuis plusieurs par une sous-exécution particulièrement importante du plafond d'emploi, qui avait été relevée par la Cour des comptes dans son rapport sur

*l'exécution budgétaire 2014 : « il convient d'observer une tendance de plus en plus prononcée à la sous-exécution du plafond d'emplois de la mission [sécurités] : l'écart entre prévision et exécution est ainsi passé de -549 à -2 935 ETPT en trois ans. Le phénomène de sous-exécution traditionnellement observé sur le programme 152, (...) atteint cette année un pic (-1 972 ETPT) ».*

Cette sous-exécution est due à un écart persistant entre la masse salariale prévue et le plafond d'emplois. Cet écart trop important a tendance à fausser quelque peu la discussion des crédits du programme par le Parlement.

**La situation semble toutefois devoir s'améliorer quelque peu en 2017**, puisque l'écart passerait d'un pic de 3 705 à un chiffre plus raisonnable de 1 635. Vos rapporteurs saluent cette évolution qu'il conviendrait d'accentuer dans les prochaines années.

### **3. La poursuite des transformations d'emplois au profit de la fonction de soutien**

Le processus de recentrage des militaires de la gendarmerie sur leur cœur de métier se traduit par la constitution progressive d'une nouvelle structuration de la fonction de soutien.

La cible prévue à l'horizon 2019 était d'environ **5 000 militaires des corps de soutien pour assurer le soutien opérationnel et de 5 000 agents civils pour assurer le soutien non-opérationnel**.

Toutefois, au cours de l'année 2015, l'évolution de l'organisation territoriale de la gendarmerie a nécessité d'adapter la cible des transformations de postes, sans remettre en cause le volume de postes transformés à périmètre constant. À l'horizon 2019, environ 4 900 militaires des corps de soutien assureront le soutien opérationnel et 4 750 agents civils le soutien non-opérationnel en gendarmerie, pour le seul périmètre du programme 152. Environ 3 340 postes initialement tenus par des officiers ou sous-officiers de gendarmerie auront été transformés au profit de militaires des corps de soutien ou de personnels civils. Environ 64 % des transformations prévues au profit de personnels civils étaient réalisées au 30 juin 2016 et 74,85 % des postes transformés au profit des militaires des corps de soutien.

Entre 2008 et juin 2016, près de 2 500 postes militaires ont ainsi été transformés, dont près de 1 700 au profit de personnels civils et 800 au profit des militaires des corps de soutien (sous-officiers du corps de soutien technique et administratif - CSTAGN, et officiers du corps technique et administratif - OCTA).

En 2017, le retrait progressif des militaires des corps de soutien dans les SGAMI, relevant auparavant du programme budgétaire de la gendarmerie, sera poursuivi au profit de personnels civils.

---

#### 4. Les principales mesures générales

Un montant de 0,6 M€ est budgété au titre de **l'indemnité dite de garantie du pouvoir d'achat (GIPA)**, prévue par le décret n° 2016-845 du 27 juin 2016 modifiant le décret n° 2009-539 du 6 juin 2008, ainsi qu'un montant de 0,19 M€ pour les mesures dites « bas salaires ».

Les augmentations de la valeur du point d'indice de 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et de 0,6 % au 1<sup>er</sup> février 2017, prévues par le décret n° 2016-670 du 25 mai 2016, représentent un coût de 28,67 M€ en 2017 (extension en année pleine de la revalorisation du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et revalorisation du 1<sup>er</sup> février 2017) et induisent également une revalorisation de la solde des volontaires pour un montant de 0,97 M€.

#### 5. Des mesures catégorielles ciblées

Une enveloppe de 77,56 M€ hors CAS Pensions est prévue pour les mesures catégorielles statutaires et indemnitaires des effectifs du programme :

- 67,26 M€ pour la mise en œuvre du protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations) et du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale du 11 avril 2016 (« feuille de route sociale » du président de la République) ;
- 10,31 M€ pour les autres mesures catégorielles : revalorisation de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), revalorisation des bas de grille des sous-officiers de gendarmerie (SOG), indemnité de fonctions et de responsabilité élargie (IFR) et mesures catégorielles des personnels civils.

#### 6. Une hausse importante des crédits de titre II

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les crédits de titre II augmentent de 4,6% hors CAS pensions, permettant de financer :

- les mesures du PPCR et de la « feuille de route sociale » du Président de la République, soit près de 78 M€ de mesures catégorielles ;
- **l'emploi de la réserve opérationnelle qui nécessitera un abondement de 43,8 M€ en T2 pour atteindre l'objectif de 3 000 réservistes mobilisés par jour ;**
- l'extension en année pleine du coût des effectifs recrutés massivement en 2016 ;
- l'avancée du mois moyen de recrutement de 7,8 en 2016 à 6,8 en 2017.

### **C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT TOUJOURS CONTRAINTS**

Les dotations hors titre 2 du programme 152 sont en augmentation de 26 M€ en AE et stables en CP pour s'établir en 2017 à 1 502 M€ en AE et 1 318 en CP.

Le budget de fonctionnement et d'investissement du PLF 2017 est construit de manière à privilégier l'équipement des forces, notamment le financement de la troisième annuité du plan gouvernemental anti-terroriste.

#### **1. Des moyens de fonctionnement en légère hausse**

##### *a) Une augmentation des dépenses de fonctionnement courant*

La dotation de Titre 3 s'élèvera à 1 300 M€ en AE et 1 171 M€ en CP en 2017 contre 1291,5 M€ AE et 1160,5 M€ CP en LFI 2016. Rappelons que les moyens de fonctionnement comprennent : le fonctionnement courant lié à l'agent, les moyens mobiles, l'équipement, les systèmes d'information et de communication, les loyers, les subventions et contributions aux opérateurs et les moyens lourds de projection et d'intervention.

<b>Evolution du Titre 3 depuis 2012 (M€ CP)</b>		
<b>année</b>	<b>LFI</b>	<b>exécution</b>
2012	1 061,1	1 088,1
2013	1 058,4	1 107
2014	1 078,1	1 097,6
2015	1 115,5	1 128,6
2016	1 160,5	X
PLF 2017	1 171	X

Alors qu'ils avaient stagné entre 2015 et 2016, les crédits de « fonctionnement courant lié à l'agent » atteignent 225,20 M€ en AE et 224,39 M€ en CP au sein du PLF 2017, soit une augmentation de 14,3 M€ en AE et +13,5 M€ en CP. Fin 2015, le directeur général de la gendarmerie nationale s'était félicité, lors de son audition par vos rapporteurs, du maintien par rapport à l'année précédente du montant au titre du « fonctionnement courant lié à l'agent », ces crédits ayant atteint un niveau assez bas risquant, si une baisse supplémentaire avait été enregistrée, de porter atteinte au travail des gendarmes.

**Vos rapporteurs se félicitent donc de cette augmentation. Toutefois, il convient de souligner qu'elle est principalement due à la**

---

**hausse des effectifs et à l'engagement accru de la gendarmerie mobile.** A titre d'exemple, les dépenses liées à l'alimentation des unités de gendarmerie mobile lorsqu'elles sont en déplacement sont en augmentation de 4,2 M€ en AE et en CP par rapport à la LFI 2016 (soit un montant de 26,5 M euros).

Par ailleurs, le montant des crédits consacrés aux moyens mobiles reste stable à 72,8 millions d'euros en CP/AE en raison de la diminution des dépenses de carburant des véhicules (49,58 M€ en AE et en CP), due au maintien des indices pétroliers de référence à un niveau bas. Cette économie de 3,2 M€ par rapport à 2016 s'avère toutefois limitée, car les unités augmenteront leur consommation de carburant en raison d'un recours accru aux réservistes pour l'exercice des missions de sécurité quotidiennes, prévu pour 2017.

Les dépenses d'équipement (87,59 M€ en AE et 89,77 M€ en CP) sont, quant à elles, en baisse de 10,9 M€ en AE et 20,6 M€ en CP par rapport à la LFI 2016. Celle-ci intégrait en effet un effort important d'équipement dans le cadre de la première annuité du pacte de sécurité.

Enfin, les dépenses de systèmes d'information et de communication s'élèveront à 135,12 M€ en AE et 107,70 M€ en CP, en forte hausse par rapport à la LFI 2016 (+ 44,4 M€ en AE et + 10,6 M€ en CP) en raison du déploiement du projet NEOGEND déjà évoqué.

*b) Les loyers : une augmentation qui devrait être contenue dans les années à venir*

Les loyers de droit commun seront en augmentation en crédits de paiement en 2017 par rapport à 2016 (590,18 M€ en AE et 488,46 M€ en CP, soit -20M€ en AE et + 6,5 M€ en CP).

La dotation en AE sur les loyers dans le PLF 2017 a augmenté de 131,2 M€ par rapport à la LFI 2016. Cette augmentation résulte en réalité d'une modification des règles de comptabilité budgétaire imposant l'engagement des AE correspondantes à la durée totale des nouveaux baux locatifs pluriannuels, conclus à partir de 2017.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2014, le parc immobilier de la Gendarmerie nationale comptait 75 077 logements, répartis au sein de 3 888 casernes domaniales et locatives (ce qui représente 65 254 logements, soit 87 % du parc), d'ensembles immobiliers locatifs (1 417 logements, soit 1,9 % du parc) et de prises à bail individuelles (8 406 logements, soit 11,2 % du parc). Ces 3 888 casernes se répartissaient en 671 casernes domaniales et 3 217 casernes locatives appartenant à des collectivités territoriales ou des partenaires privés.

### **Les quatre dispositifs de location immobilière**

- Des casernes ou des annexes de casernement construites et louées sur la base du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, le plus souvent par des collectivités territoriales, dont le loyer est invariable durant 9 ans puis révisable tous les trois ans selon la valeur locative réelle (VLR) estimée par France Domaine sous plafond de l'évolution de l'indice du coût de la construction (ICC) ;

- Des casernes ou des annexes de casernements construites et louées selon des modalités propres aux baux emphytéotiques administratifs, par des collectivités territoriales associées à des organismes privés, dont le loyer est calculé sur la base de la valeur locative réelle estimée par France Domaine puis révisables tous les trois ans selon la valeur locative réelle sous plafond de l'évolution de l'ICC ;

- Des casernes ou des annexes de casernements selon un montage privé ;

- Des logements hors caserne soumis aux évolutions de l'indice de référence des loyers (IRL), de l'ICC ou de l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT).

Par ailleurs, la Gendarmerie nationale s'acquitte de loyers budgétaires, à hauteur de 25,1 millions d'euros (stables par rapport à 2016), au titre de 315 emprises.

Compte tenu des sommes en jeu, **la Gendarmerie et France Domaine se sont engagées dans une démarche de maîtrise des loyers** en veillant à l'application de la VLR au terme de chaque période triennale et en menant des négociations avec les bailleurs pour substituer l'ILAT à l'ICC (cf. encadré ci-dessus), dont l'évolution est plus favorable. La conjoncture immobilière devrait également permettre de contenir, au cours des prochaines années, le montant des loyers acquittés. **Vos rapporteurs se félicitent de cette volonté de maîtriser des dépenses qui se montent à environ 40% de l'ensemble des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale : il y a là un levier important qu'il convient d'exploiter autant que possible.**

## **2. Des dépenses d'investissement qui stagnent**

Les dépenses d'investissement, qui concernent principalement les moyens mobiles et l'immobilier, se monteront en 2017 à 174,9M€ en AE et 139,3 M€ en CP, en diminution de 3,8 M€ en AE et de 10 M€ en CP par rapport à la LFI 2016. Il est vrai que le dernier exercice a été marqué par un effort important d'acquisition d'équipements dans le cadre de la première annuité du pacte de sécurité.

a) *Un accent mis sur la réhabilitation du parc immobilier*

Un montant de 70 M€ en AE permettra en 2017 de financer la **troisième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie nationale (2015-2020)**. Ces crédits permettront de financer une vingtaine d'opérations de réhabilitation lourde et de mise aux normes de casernes. L'effort est porté sur les logements, dont 4 000 seront rénovés en 2017.

Parallèlement, un plan de **renforcement de la sécurité des casernes** sera lancé en 2017, pour un coût global de 10 M€ en AE (dépenses immobilières et informatiques).

L'exécution pour 2015 et les prévisions budgétaires consacrées à l'immobilier pour les années 2016 à 2017 sont présentées dans le tableau suivant :

<b>T5 et T3 (pour les opérations AOT de fonctionnement et de financement) en M€</b>		<b>Exécution 2015<sup>1</sup></b>	<b>Dotation 2016<sup>2</sup></b>	<b>Dotation 2017<sup>3</sup></b>
Opérations domaniales sous procédure AOT/LOA	T5	<b>- 15,9<sup>4</sup> AE 6,5 CP</b>	<b>1 AE 10,2 CP</b>	<b>1 AE 8,4 CP</b>
	T3	<i>44,6 AE 18,5 CP</i>	<i>17,5 AE 17,5 CP</i>	<i>17,5 AE 21,1 CP</i>
Constructions domaniales classiques (MOI/MOP)		<b>14,9 AE 9,1 CP</b>	<b>7 AE 9,5 CP</b>	<b>8 AE 11,5 CP</b>
Travaux de maintenance lourde - réhabilitation		<b>59,9 AE 30,3 CP</b>	<b>91,9 AE 48,8 CP</b>	<b>88,7 AE 47,2 CP</b>
Acquisitions immobilières		0	0	<b>5 AE/CP</b>
<b>TOTAL Titre 5 hors AOT</b>		<i>74,8 AE 39,4 CP</i>	<i>98,9 AE 58,3 CP</i>	<i>101,7 AE 63,7 CP</i>
<b>TOTAL Titre 5</b>		<b>59 AE 45,4 CP</b>	<b>99,9 AE 68,5 CP</b>	<b>102,7 AE 72,1 CP</b>

<b>Titre 6 (M€)</b>	<b>Exécuté 2015</b>	<b>Dotation 2016</b>	<b>Dotation 2017</b>
Subventions accordées aux collectivités territoriales pour la construction de casernes locatives (décret du 28 janvier 1993)	<b>7,5 AE 7,8 CP</b>	<b>6 AE 8,88 CP</b>	<b>6 AE 7,9 CP</b>

Source : Réponses aux questionnaires budgétaires, ministère de l'Intérieur.

<sup>1</sup> Données RAP 2015

<sup>2</sup> Données LFI 2016

<sup>3</sup> Données issues de la conférence de répartition PLF 2017

<sup>4</sup> Recyclage AE suite à l'application de la norme 18 (changement normes comptables)

On observe ainsi qu'en 2017, 18,5 M€ AE et 29,5 M€ CP seront utilisés pour couvrir les loyers d'investissement, de maintenance et d'entretien des opérations réalisées selon un montage de type AOT/LOA (autorisation d'occupation du domaine public assortie d'une convention de location avec option d'achat) issu des dispositions de la LOPSI du 29 août 2002. Les six opérations (Châteauroux, Laval, Caen, Sathonay-Camp, Mulhouse et La Valette du Var) sont d'ores et déjà en exploitation<sup>1</sup>.

### **Les grands projets immobiliers en cours de la gendarmerie**

Le plan d'urgence pour l'immobilier domanial de la gendarmerie, prévu pour la période 2015-2020 à raison de 70 M€ AE/an, doit permettre l'amélioration des conditions de travail et de vie des militaires et de leur famille en finançant, notamment, des opérations d'envergure de réhabilitation de casernes. À titre d'exemple, sont actuellement en cours :

- Réhabilitation des bâtiments de logements de la caserne « Les Clairions » à Auxerre (89)

La caserne "Les Clairions", composée de 176 logements, est occupée par l'escadron de gendarmerie mobile (EGM) 45/7. Eu égard à sa vétusté, une opération de reprise du clos/couvert, de l'électricité ainsi que des pièces humides de l'ensemble des logements s'est avérée nécessaire et a été initiée en 2014. L'ensemble des prestations intellectuelles, financées en 2014 et 2015 pour un coût de 750 k€, a été validé. Le financement du marché de travaux est programmé à hauteur de 8 M€ en 2016 et 4 M€ en 2017, avec un début de chantier prévu début 2017.

- Réhabilitation des logements de la caserne Rathelot à Nanterre (92)

La caserne Rathelot de Nanterre abrite le 1er régiment d'infanterie de la Garde républicaine. Les 658 logements et 31 hébergements, construits en 1972, sont répartis en 5 immeubles de 14 et 15 étages. Les bâtiments présentent de multiples « pathologies », notamment sur le clos et le couvert, les réseaux, les ascenseurs et le système de chauffage. L'étude initiale de faisabilité a été validée en juillet 2016. Les diagnostics doivent se poursuivre pour aboutir à une notification du marché de maîtrise d'œuvre en 2017. Les travaux, d'un montant estimé à 40 M€ (à affiner au vu du rendu des différentes étapes des prestations intellectuelles) sont envisagés en site occupé à compter de 2019.

- Réhabilitation de la caserne Pichard à Drancy (93)

La caserne Lieutenant Pichard de Drancy abrite trois escadrons de gendarmerie mobile. Les 369 logements et les 45 hébergements, livrés en 1979 et n'ayant jamais fait l'objet de travaux de réhabilitation, présentent un état de dégradation avancé, en particulier en ce qui concerne le clos et le couvert. L'opération consiste à réhabiliter en site occupé les toitures-terrasses, les façades, les menuiseries extérieures, certaines parties du réseau de chauffage et d'évacuation des eaux de pluie ainsi qu'à remettre en état les réseaux de ventilation mécanique contrôlée (VMC) des dix bâtiments d'habitation. Depuis 2013, 2,53 M€ ont été financés au titre des études préalables, aujourd'hui entièrement validées. Le financement du marché de travaux est programmé en 2017 à hauteur de 20 M€ au titre du

<sup>1</sup> Le suivi de l'AOT/LOA du siège de la DGGN à Issy-les-Moulineaux relève quant à lui de la compétence du bureau de la gestion des sites d'administration centrale (BGSAC) de la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI/SDAI) au sein du ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi cette opération est rattachée, depuis janvier 2012, au programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur).

compte d'affectation spéciale immobilier (P723), cette opération étant incluse dans la RIM du 12 avril 2012. La durée prévisionnelle des travaux est estimée à 24 mois.

Parmi les autres projets, on peut citer essentiellement :

- Construction d'une caserne locative à La Glacerie

Initié en 2010 en concertation avec le préfet de la Manche et retenu en programmation au titre de l'exercice budgétaire 2011, le projet d'une caserne à La Glacerie (Manche) est réalisé par la SA HLM Presqu'île Habitat au profit des unités de la résidence (groupe de commandement de la compagnie, brigade de recherches, peloton de surveillance et d'intervention de gendarmerie, escadron de gendarmerie mobile). Ainsi, le périmètre du projet concerne la réalisation de 124 logements, dix hébergements et des locaux de service et techniques des unités précitées. Le choix du terrain (d'une superficie d'environ 44 200 m<sup>2</sup>) ainsi que les modalités juridiques et financières ont été agréés par l'administration centrale en juin 2012. Le loyer annuel est fixé à 1,5 M€.

Le permis de construire a été délivré en février 2014 et le lancement des travaux a été autorisé par le ministère de l'intérieur en mai 2014. Le chantier a débuté en juillet 2014. Cet ensemble immobilier a été livré le 1<sup>er</sup> avril 2016.

- Création d'une école de gendarmerie à Dijon-Longvic

La création de l'école de gendarmerie sur la BA 102 de Dijon-Longvic est dans sa phase de finalisation. Les contours de la future école, d'une superficie de 60 ha environ, ont été définis en concertation avec le syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic et les entités du ministère de la Défense restant sur le site. La conduite des études et travaux est assurée par le SGAMI EST pour les opérations les plus complexes et par la chaîne immobilière de la gendarmerie pour les opérations de maintenance non spécialisée.

Les travaux pour les infrastructures de formation et d'hébergement des élèves ont été budgétés à hauteur de 5,8 M€ pour les exercices 2016-2017 et sont financés à hauteur de 4,6 M€ au titre du pacte de sécurité. Les travaux indispensables à l'ouverture de l'école seront livrés au plus tard en octobre 2016 ; les prestations les plus complexes seront réalisées au cours de l'année 2017.

Le transfert d'utilisateur de l'armée de l'air à la gendarmerie a été réalisé le 31 août 2016. Le montant de ce transfert est de 15 M€ répartis sur trois annuités à partir de 2017. L'intégration des premières compagnies d'élèves est prévue dès le 15 octobre 2016.

#### *b) Un renouvellement encore insuffisant des véhicules*

Les dépenses engagées en 2017 pour le renouvellement des moyens mobiles se monteront à 65,71 M€ en AE et 54,25 M€ en CP. Les crédits demandés sont ainsi en diminution de 3,3 M€ en AE et de 12,5M € en CP par rapport à la LFI 2016 **et seront consacrés à l'acquisition d'environ 3 000 véhicules légers et de motocyclettes** (dont 26,9 M€ au titre du pacte de sécurité), permettant notamment le renouvellement d'une partie du nombre important de véhicules acquis en 2009 au titre du plan de relance.

Toutefois, vos rapporteurs relèvent que si, en 2016, 3 030 véhicules ont été acquis, à la hauteur du besoin annuel, en 2017, les 2 000 véhicules supplémentaires acquis sur le plan de relance de 2008 atteindront les critères de réforme et ce sont plus de 3 800 véhicules que la gendarmerie devrait théoriquement acheter en 2017, soit une enveloppe de 75 M€. Le

renouvellement des véhicules recommencera donc à prendre du retard même si des efforts réels sont accomplis.

### **Les moyens mobiles de la gendarmerie**

#### **1. Les véhicules légers et motocyclettes**

Au 1er août 2016, la gendarmerie nationale dispose de 30 337 véhicules, répartis en deux catégories : le parc opérationnel, dédié aux missions de sécurité publique, sécurité routière, police judiciaire et maintien de l'ordre, et le parc non opérationnel comprenant les moyens d'instruction et de transport de personnel ou de matériel.

Les véhicules légers et deux-roues du parc opérationnel ont respectivement un âge moyen de 8 ans et 6 ans 8 mois, pour un potentiel moyen de 151 000 km et 65 000 km. Le kilométrage moyen des véhicules a baissé de 8 000 km, ce qui s'explique par la réforme prioritaire des véhicules présentant le kilométrage le plus élevé (+ de 240 000 km). Le taux de disponibilité du parc opérationnel est stable à environ 88%.

#### **2. Les moyens aériens**

En 2016, la gendarmerie compte 55 hélicoptères répartis en 3 flottes :

- 14 EC 145 biturbines (âge moyen 11 ans) opérant essentiellement dans les unités de montagne de métropole et d'outre mer. Le 20 mai 2016 à Tarbes, un EC145 a été détruit dans un crash aérien qui a entraîné la mort de 4 militaires de la gendarmerie. Afin de permettre la reprise rapide et la continuité du service opérationnel de la base de Tarbes, fortement sollicitée sur le secteur pyrénéen des départements 65 et 64, l'EC 145 normalement affecté à la formation des équipages a été temporairement redéployé sur cette base, situation qui n'est pas tenable dans la durée compte tenu des répercussions techniques, opérationnelles et de formation qu'elle va nécessairement engendrer. A ce jour, la décision de rachat et de remplacement de l'EC 145 détruit n'est pas finalisée ;

- 15 EC 135 biturbines (âge moyen 5 ans) : équipés d'un système de vidéo surveillance très performant, et dédiés aux missions de sécurité publique générale au profit des forces de police (GN et PN).

- 26 Écureuils (âge moyen 31 ans) : les Écureuils équipent essentiellement en métropole les unités de plaine et les unités littorales ainsi que les unités ultramarines.

Les deux parcs des biturbines EC 145 et EC 135 doivent être sanctuarisés dans la mesure où ils sont récents et répondent toujours aux besoins qui ont justifié leur mise en place ainsi qu'aux exigences européennes de survol des agglomérations et de navigabilité. Le parc Écureuil, vieillissant, a subi un programme de revalorisation et pourra être maintenu réglementairement jusqu'en 2025. En l'absence de possibilité actuelle de poursuivre le programme de renouvellement des Écureuils par des EC 135, les perspectives d'évolutions du parc hélicoptères de la gendarmerie apparaissent réduites, sans affecter pour le moment la capacité d'intervention de la Gendarmerie Nationale. A court terme, la priorité est de pouvoir assurer le remplacement de l'EC145 détruit lors du crash aérien du 20 mai 2016.

#### **3. Les Moyens nautiques**

La gendarmerie dispose, dans ses unités nautiques littorales ou fluviales, de 331 embarcations dont 34 embarcations lourdes dont la moyenne d'âge est de 22 ans. 11 ont pu être renouvelées au cours des 5 dernières années. En outre, des canots légers, rigides ou pneumatiques, des pirogues et des canoës complètent la capacité nautique de la gendarmerie.

Le parc de plus fort tonnage (« vedettes ») est déficitaire. Le renouvellement des 23 embarcations les plus anciennes s'avèrera nécessaire pour un coût unitaire de 0,5 M€.

#### **4. Les véhicules blindés à roues (VBRG)**

La gendarmerie dispose de 84 véhicules blindés à roues entrés en service en 1974. Afin d'optimiser le maintien en condition opérationnelle, le parc a été réduit et les pièces détachées nécessaires sont prélevées sur les engins réformés. Ce dispositif permet encore de maintenir un taux de disponibilité satisfaisant mais tend à atteindre ses limites s'agissant de véhicules âgés de 42 ans.

De plus, pour préserver le potentiel du parc blindé, 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 de 5 engins.

Le déploiement en Afghanistan a conduit la gendarmerie à se doter auprès de l'État-major de l'armée de terre (EMAT) d'un parc de 20 véhicules de l'avant-blindé (VAB) dont 14 avec kit de sur-blindage (Last Armor). Après le désengagement de l'Afghanistan et remise en état, ces véhicules sont actuellement stationnés au GBGM, en mesure d'être réemployés sur d'autres théâtres d'opérations extérieures.

Afin de pouvoir faire face aux menaces et aux risques identifiés dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationales d'avril 2013, un plan de renouvellement de ce parc devrait être étudié dans le prochain triennal.

Enfin, à la suite des événements ayant frappé le territoire national en 2015 et 2016 et au risque de tueries de masse, la gendarmerie nationale a lancé l'acquisition de 14 véhicules blindés (Toyota CENTIGON) au bénéfice du GIGN et de ses 6 antennes en province.

## ***D. DEUX SUJETS DE PRÉOCCUPATION***

### **1. La question de la mise en réserve des crédits**

Depuis le PLF 2015, le taux de réserve est de 8% hors titre 2 et 0,5% pour le titre 2. En 2017, le gel des crédits devrait atteindre 121,6 millions d'euros en AE et 106,4 millions d'euros en CP sur le hors titre 2.

Lors de l'examen en commission du présent rapport, 99 millions d'euros étaient encore gelés, **ce gel concernant en particulier, et de manière inédite, des dépenses de loyer**. Comme l'a confirmé le Directeur général de la gendarmerie nationale lors de son audition par votre commission, des loyers ne sont donc plus payés depuis octobre 2016. Si cette décision a permis de commander dès le début de l'année certains matériels dont les gendarmes peuvent donc disposer actuellement, elle ne peut être considérée comme satisfaisante, les bailleurs devant être payés aussi rapidement que possible.

## 2. Les conséquences de la directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail

La directive 2003/88/CE<sup>1</sup> relative au temps de travail, qui vise à garantir un niveau de protection minimale à l'ensemble des travailleurs européens, prévoit notamment un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum.

Si l'article 17 de cette directive prévoit des dérogations pour les activités de « protection des biens et des personnes » et si une autre directive communautaire (89/391/CE) prévoit une exemption, s'appliquant notamment à la directive de 2003, pour les forces armées et la police, ces textes ont été interprétés de manière restrictive par la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci a ainsi restreint<sup>2</sup> les possibles dérogations à certaines seulement des missions des forces de sécurité et des forces armées, à savoir dans le cas « *d'évènements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel (...) accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint.* »

Lors de son audition, le Directeur général de la gendarmerie nationale a indiqué que la directive était en cours de transposition par le Gouvernement, cette transposition devant aboutir en 2017.

**Enfin, c'est l'équivalent de 3.000 à 5.000 équivalents temps plein (ETP) qui pourrait être perdu si la directive est pleinement appliquée**, ce qui relativiserait quelque peu la progression des effectifs des deux dernières années.

En l'absence de renégociation de la directive ou de suspension de la transposition, la gendarmerie nationale devra ainsi s'adapter dans son organisation aux dispositions de ce texte communautaire, le présent projet de loi de finances ne prévoyant aucune mesure spécifique pour compenser la perte massive en heures travaillées qui en résulte.

Votre commission ne peut qu'exprimer sa plus vive préoccupation face à cette situation en total décalage avec la menace sécuritaire qui pèse sur notre pays.

## II. LA GENDARMERIE MOBILE ET LE GIGN EN PREMIÈRE LIGNE

Plusieurs événements survenus en métropole en 2015 et 2016 ont exigé une mobilisation importante de la gendarmerie mobile (GM) ainsi que

---

<sup>1</sup> Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

<sup>2</sup> CJUE, affaire C-132/04, 12 janvier 2006.

---

du GIGN : attentats terroristes, manifestations, grands événements migratoires.

Tant la GM que le GIGN ont connu des évolutions organisationnelles et matérielles importantes visant à préserver leur efficacité dans ce contexte difficile.

#### **A. LE RENFORCEMENT DE LA GENDARMERIE MOBILE**

La gendarmerie mobile présente aujourd'hui un effectif de près de 12 000 militaires, répartis entre 1 groupement blindé, 17 groupements de marche et 110 escadrons de gendarmerie mobile (EGM). Elle a été particulièrement sollicitée au cours de l'année 2015/2016, c'est pourquoi vos rapporteurs se félicitent de la création d'un escadron supplémentaire et de la mise en place d'un peloton supplémentaire au sein de 22 de ces escadrons.

##### **1. Une implication soutenue sur les missions de sécurisation**

L'instruction commune d'emploi des forces de la police et de la gendarmerie nationales du 29 décembre 2015 réaffirme en premier lieu **la participation des forces mobiles à la lutte contre l'insécurité et les violences urbaines.**

Les escadrons sont engagés en mission de sécurisation au profit des départements les plus sensibles, en vue de renforcer les unités territoriales. Ces missions comprennent la lutte contre les atteintes aux biens dans les dix départements les plus criminogènes en zone gendarmerie nationale (cinq escadrons, hors période estivale), le renforcement de quinze zones de sécurité prioritaires (trois escadrons), la lutte contre l'immigration clandestine (cinq escadrons), la sécurisation des zones d'affluence saisonnière (sept escadrons l'hiver et 29 escadrons l'été) et les dispositifs Vigipirate (quatre escadrons).

Depuis mars 2013, **la réduction du budget de fonctionnement de la gendarmerie mobile met sous contrainte l'emploi des unités** et a conduit à fixer un plafond quotidien d'engagement en nombre d'EGM/jour, compatible avec le niveau des dotations budgétaires.

Ainsi, au 30 juin 2016, 19,96 EGM sont engagés quotidiennement au profit de la sécurisation, contre 20 EGM/jour pour l'année 2015. Cette stabilité s'explique par **le maintien de l'engagement opérationnel dans la lutte contre l'immigration clandestine et la sanctuarisation des plans gouvernementaux** (plan de lutte contre les atteintes aux biens, zones de sécurité prioritaires - ZSP). La Préfecture de Police bénéficie également d'un renfort supplémentaire d'1,5 EGM pour les besoins du maintien de l'ordre et de **deux EGM pour les missions Vigipirate de garde**

statique et de garde des ambassades des Etats-Unis, du Royaume-Uni et d'Israël.

## **2. Une importante activité dans le cadre de Vigipirate**

**Les missions Vigipirate mobilisent également un nombre important de forces**, à la suite des attentats de janvier et novembre 2015 :

- du 12 au 18 janvier 2015, 34 EGM ont été employés au profit de la mission Vigipirate, dont 12 EGM plus spécifiquement à Paris ;

- du 18 janvier au 21 novembre 2015, trois EGM ont été strictement cantonnés à des missions de garde de sites sensibles au profit de la préfecture de police. Ce dispositif est passé à 2 EGM du 22 novembre 2015 au 3 avril 2016 puis à un EGM depuis le 4 avril 2016 ;

- du 5 février au 6 avril 2015, le département des Alpes-Maritimes a été renforcé d'un EGM dans le cadre du dispositif Vigipirate « alerte attentat » ;

- du 26 au 29 juin 2015, le département de l'Isère a été renforcé d'un EGM ;

- du 14 au 22 novembre 2015, quatre EGM ont renforcé la préfecture de police dans le cadre du dispositif attentat ;

- du 17 au 23 novembre 2015, dix EGM ont été engagés en mission de sécurisation des péages et contrôles de flux sur le territoire national.

## **3. Le maintien de l'ordre : une succession d'événements importants en 2015-2016**

Le maintien de l'ordre, cœur des missions de la gendarmerie mobile, a mobilisé en moyenne 6,9 EGM/jour au cours de l'année 2015 puis 9,52 EGM/jour au premier semestre 2016, **niveaux élevés dus notamment à des événements majeurs (crash de la Germanwings, Sivens, COP 21, etc.), impliquant un engagement fort et recensés dans le tableau suivant :**

### **Les événements impliquant une mobilisation de la gendarmerie mobile en 2015/2016**

#### **En 2015**

- l'attentat de Charlie-Hebdo et le renforcement consécutif du plan Vigipirate (les 8 et 9 janvier 2015) ont mobilisé 23 EGM ;

- l'Enduropal au Touquet (du 31 janvier au 1<sup>er</sup> février - 1 EGM) ;

- le contrôle du site de Roybon (projet de Center Park, du 7 au 9 février- 3 EGM) ;

- le crash GERMANWINGS (du 24 mars au 16 avril - 4 EGM) ;
- l'évacuation de Sivens (du 03 au 15/03/15 - 8 EGM) ;
- le tecknival de Cambrai (du 30 avril au 3 mai - 3 EGM) ;
- le 1<sup>er</sup> Mai à Paris (2 EGM) ;
- l'évacuation de la ZAD Echillais (contre l'incinérateur de déchets, du 11 au 18 mai - 3 EGM) ;
- la fête de la musique à Paris (le 21 juin - 22 EGM) ;
- le contrôle de flux à la suite des attentats du 13 novembre 2015 (10 EGM) ;
- la sécurisation de la COP21 (novembre et décembre - 13 EGM) ;
- le dispositif de la Saint Sylvestre (19 EGM).

#### **Au cours du premier semestre 2016**

- le tecknival à Salbris (du 30/04 au 03/05/15 - 3 EGM) ;
- les journées nationales d'action contre la loi travail (douze journées d'action entre la 28 avril 2015 et le 7 juillet 2016 - entre 6 et 24 EGM) ;
- le dispositif EURO 2016 (28 EGM du 10 au 27 juin et 24 EGM du 28 juin au 10 juillet) ;
- la fête de la musique à Paris (21 juin - 11 EGM) ;
- le referendum de Notre Dame Des Landes (du 26 au 29 juin 2016 - 3 EGM) ;
- la commémoration de la bataille de la Somme (du 30 juin au 1<sup>er</sup> juillet - 6 EGM) ;
- le festival Garorock (du 30 juin au 3 juillet - 1 EGM) ;
- le festival Eurockéennes (du 1<sup>er</sup> au 3 juillet - 1 EGM) ;
- l'évacuation du site de Bure (7 et 8 juillet - 2 EGM).

#### **4. Une évolution favorable des effectifs et des moyens de la gendarmerie mobile pour répondre à l'ensemble des nouveaux défis**

##### *a) Les évolutions dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*

Les effectifs supplémentaires dédiés à la gendarmerie mobile ont permis **la mise en place d'un 5<sup>ème</sup> peloton au sein de 22 escadrons de gendarmerie mobile<sup>1</sup> à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016**. Les dotations allouées à

---

<sup>1</sup> Il s'agit des escadrons 26/2 (Bouliac), 31/2 (Toulouse), 15/3 (Vannes), 22/3 (Le Havre), 26/3 (Dreux), 35/3 (Saint Nazaire), 11/5 (Sathonay-Camp), 21/5 (Chambéry), 22/5 (Annecy), 23/5 (Pontcharra), 24/5 (Grenoble), 26/5 (Belley), 11/6 (Marseille), 14/6 (Perpignan), 15/6 (Nîmes), 21/6

l'activité de la gendarmerie mobile augmentent en 2017 de 7 M€ en AE et en CP sur le périmètre de l'alimentation et du transport afin de prendre en compte la création de ce 5<sup>ème</sup> peloton.

**Par ailleurs, la gendarmerie mobile a vu la création d'un nouvel EGM à Rosny-sous-Bois à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016.**

En outre, les pelotons d'intervention des EGM constituant une ressource de « primo-intervenants » dans le cadre du nouveau schéma national d'intervention, 5 098 moyens de protection balistique supplémentaires (gilets porte plaques) adaptés au contexte terroriste ont été commandés et seront déployés dans les EGM.

A l'occasion de l'Euro 2016, les dispositifs de forces mobiles ont également été renforcés par des équipes cynophiles spécialisées dans la recherche d'explosifs sur personne en mouvement (REXPOMO).

Enfin, depuis l'été 2016, la région de gendarmerie Provence-Alpes-Côte-D'azur expérimente un dispositif d'alerte consistant, à partir de la base aérienne de la Gendarmerie à Hyères, d'hélicopter dans l'urgence une équipe d'un peloton d'intervention sur tout point de son littoral. Il s'agit d'offrir une capacité d'appui et d'observation accrue aux primo-engagés en cas de tuerie de masse. Cette expérimentation a été étendue après les événements de Nice à toutes les régions bénéficiant d'un renfort dans le cadre des zones d'activité saisonnière (ZAS).

*b) Les évolutions dans le cadre des violences urbaines et des troubles à l'ordre public*

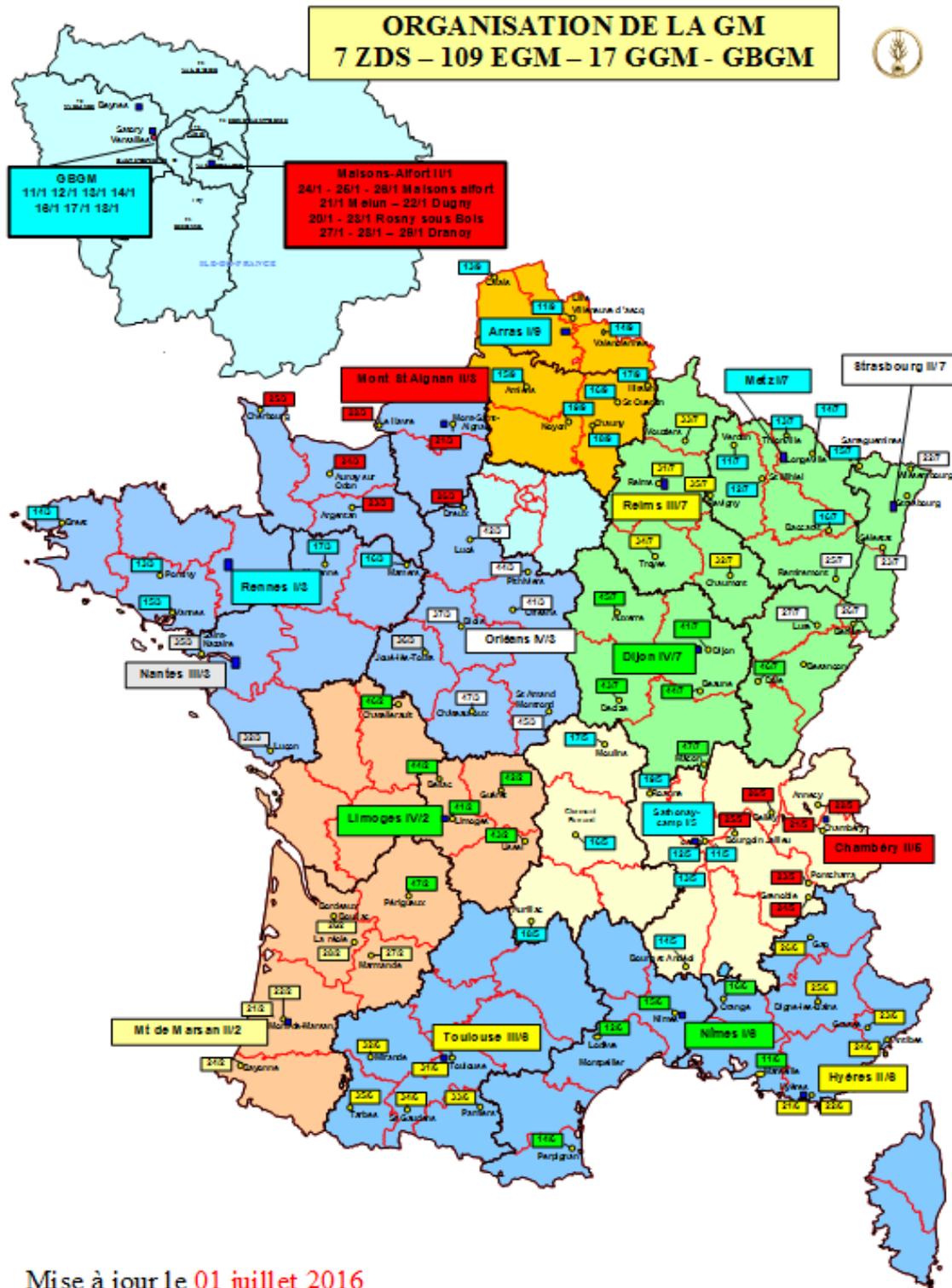
En appui des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre, la gendarmerie nationale **s'est dotée de drones et a formé des équipes de pilotes de drone capables de renseigner et d'aider à la manœuvre d'ordre public.**

Un total de 27 personnels ont pour l'heure été formés. Les télépilotes sont engagés à l'occasion de missions d'ordre public par la DGGN, sur demande des régions de gendarmerie. Ils sont systématiquement employés en binôme (un télé-pilote et un chef cellule). La sécurité des vols est assurée par la formation aérienne de gendarmerie territorialement compétente. **La capacité drone en ordre public a, entre autres, été mise en œuvre à l'occasion de l'EURO 2016.**

En outre, des études sont en cours sur l'évolution des grenades en dotation au sein des EGM, en coordination avec la police nationale. L'objectif de ces études est le remplacement des grenades GLI F4 par des grenades assourdissantes lacrymogènes sans explosif.

Par ailleurs, l'instruction commune d'emploi des forces mobiles a été modifiée le 29 décembre 2015 pour renforcer la coordination entre les CRS et les EGM dans le domaine du maintien de l'ordre public. Ce texte a réaffirmé le rôle central de l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM), sous l'autorité des deux directeurs généraux. Il définit comme critères de désignation des forces à engager, outre le respect des zones de compétence pour les missions de sécurisation, la disponibilité des forces, le délai d'acheminement, l'importance et la cohérence opérationnelle des dispositifs. Une procédure d'arbitrage par le cabinet du ministre de l'intérieur a été instaurée en cas de désaccord entre les deux directeurs généraux.

Enfin, l'UCFM a vu ses effectifs renforcés, lui permettant d'assurer des permanences. Les missions en outre-mer, en opérations extérieures (OPEX), en Corse et à Paris demeurent quant à elles du ressort de l'échelon central.



---

## **B. L'ADAPTATION DU GROUPE D'INTERVENTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE (GIGN) À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE**

A la suite des attentats de 2015, les crédits supplémentaires accordés pour lutter contre le terrorisme ont permis de renforcer la capacité de projection du GIGN et de maintenir l'effort en matière de renouvellement capacitaire.

La gendarmerie a également fait évoluer les pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie (PI2G) en « antennes GIGN (AGIGN) » avec des équipements renforcés en matière d'armement et de protection. **Trois nouvelles antennes GIGN ont été créées à Nantes, Reims et Tours, portant ainsi leur nombre à six en métropole.** Ces antennes métropolitaines sont placées sous le commandement opérationnel du GIGN mais demeurent rattachées organiquement à leur région de gendarmerie zonale. Pour l'outre mer, les 7 GPIOM doivent être transformés en 7 antennes du GIGN. En revanche, ces sept antennes demeurent sous le commandement opérationnel de chaque commandement d'Outre-mer (COMGEND).

**Dans le cadre du nouveau schéma national d'intervention (SNI), les unités d'intervention spécialisée recensées pour la gendarmerie sont le GIGN, les six Antennes GIGN de métropole et les sept Antennes GIGN outre-mer.**

Les unités d'intervention intermédiaire intégrées au SNI sont les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) en configuration SABRE, les pelotons d'intervention des EGM et de la garde républicaine ainsi que les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG).

Le nouveau schéma national d'intervention a permis de dégager plusieurs axes de travail dans le domaine de l'intervention ainsi que dans le domaine de l'« intervention intermédiaire ». Ces axes visent notamment :

- une meilleure couverture du territoire ;
- une réduction des délais d'intervention ;
- une optimisation des moyens.

Le schéma tactique prévoit les actions subsidiaires des militaires « primo-engagés » et « primo intervenants » :

- les primo-engagés sont les militaires des patrouilles engagées les premières, de manière fortuite, sur ordre ou d'initiative, dont la mission est d'abord d'évaluer la menace et de renseigner, et, en cas de péril imminent pour eux mêmes ou autrui, de « fixer » l'adversaire pour le contraindre à se retrancher, voire de le neutraliser ;

- les primo-intervenants sont les unités formées à l'intervention intermédiaire (au minimum PSIG SABRE, PI, PSPG) ou spécialisée (GIGN, AGIGN), dont la mission est de neutraliser l'adversaire, à défaut de le fixer ;

- le schéma d'engagement place le commandant de groupement de gendarmerie départementale au centre de la manœuvre et donne au centre d'opération et de renseignement de la gendarmerie (CORG) un rôle déterminant en matière de décryptage de l'événement, d'engagement de la ressource disponible et d'alerte.

Si le principe du « menant-concourant » est réaffirmé en fonction notamment du critère de compétence en matière de contre-terrorisme (ex : GIGN menant pour PIRATMER, PIRATAIR, CNPE, sites militaires...), une procédure d'urgence absolue (PUA) est créée. Elle se traduit par une obligation pour les antennes du GIGN ou du RAID de pouvoir intervenir sans délai, sans procédure complexe, en cas de nécessité là où elles sont présentes, quelle que soit la zone de compétence.

### **Le Schéma national d'intervention (SNI)**

Le ministre de l'Intérieur a précisé les modalités de fonctionnement du SNI devant votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées lors de son audition du 22 juin 2016.

La création du SNI vise à adapter nos dispositifs de riposte à la menace terroriste et à optimiser les moyens et les modalités d'intervention de nos forces.

L'objectif est d'être capable, à tout moment et en tout point du territoire national, en métropole comme outre-mer, dès lors qu'une attaque est perpétrée sur notre sol, de réagir avec une efficacité maximale, et ce dans les plus brefs délais.

En cas d'attaque terroriste ou de tuerie de masse, l'objectif est de pouvoir projeter les forces spécialisées les mieux à même de neutraliser les individus déterminés à tuer, dans les meilleurs délais. En cas de tuerie de masse, c'est en effet durant les premières minutes que les terroristes font le plus grand nombre de victimes.

Deux types de modes opératoires, encore inédits à une période récente, coexistent sur notre sol : d'une part, des assassinats ciblés par arme de poing, arme blanche ou véhicule bélier, perpétrés par des individus radicalisés qui passent à l'acte de façon isolée, d'autre part, des tueries de masse et des attentats multisites commis à l'arme de guerre et au moyen d'explosifs - notamment de ceintures d'explosifs - par des terroristes entraînés, selon des plans minutieusement préparés et mis en œuvre depuis l'étranger.

Le Schéma national d'intervention constitue la dernière étape d'une réforme des dispositifs d'intervention entamée auparavant : le Plan BAC-PSIG 2016 visant à renforcer ces unités pour faire face à de telles situations ; l'adaptation de la doctrine d'emploi, des schémas tactiques et opérationnels d'intervention et des équipements des forces d'intervention du « haut du spectre » que sont le RAID, le GIGN et la BRI, ainsi que les 19 unités d'intervention déconcentrées ; l'élaboration d'une doctrine commune du RAID et du GIGN organisant la collaboration de ces deux unités en cas de crise grave<sup>1</sup> ; engagement d'une collaboration plus étroite entre le RAID et la BRI dans le cadre de la Force d'intervention de la police nationale, la FIPN<sup>2</sup> ; le renforcement des capacités de projection rapide des forces d'intervention, avec la transformation en antennes régionales du RAID capables d'effectuer les mêmes interventions que l'échelon central des sept groupes

<sup>1</sup> Ce dispositif a été mis en place pour la première fois en janvier 2015, permettant l'engagement simultané du GIGN et du RAID à Dammartin-en-Goële et à la porte de Vincennes.

<sup>2</sup> Déclenchée pour la première fois le 9 janvier 2015.

d'intervention de la police nationale situés à Lille, à Strasbourg, à Lyon, à Nice, à Marseille, à Bordeaux et à Rennes ; élaboration par le GIGN d'un plan d'assaut immédiat reposant sur un départ immédiat des premières équipes mobilisées, capables de quitter la base de Satory entre 15 et 30 minutes, 24 heures sur 24 et 365 jours par an ; mise en place de la capacité pour les antennes régionales du GIGN, comme celles du RAID, d'engager, dans de très brefs délais, une colonne d'assaut d'une dizaine de gendarmes.

S'appuyant sur ces évolutions le Schéma national d'intervention devait permettre d'établir avec précision le rôle respectif joué par les différents échelons d'intervention et les modalités de coopération et le partage des compétences entre les forces. L'Unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI) a travaillé à l'élaboration de ce Schéma national d'intervention après les attentats de novembre sur la base d'un mandat commun confié au préfet de police et aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales. Il se caractérise par :

- le **renforcement du maillage des forces d'intervention** chargées du haut du spectre afin d'assurer une couverture optimale de l'ensemble du territoire national. Trois nouvelles unités du RAID ont ainsi été créées à Toulouse, à Montpellier et à Nancy. La BRI de la préfecture de police a vu, quant à elle, ses effectifs abondés de manière significative ;

- les Pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie (PI2G) ont été transformés en « **antennes GIGN** », dont trois nouvelles entités ont été créées à Nantes, à Reims et à Tours. Une unité supplémentaire des groupes des pelotons d'intervention - l'équivalent ultra-marin des PI2G - est créée à Mayotte ;

- une **procédure d'urgence absolue** est instaurée : en cas d'attentat, les antennes du GIGN et du RAID doivent pouvoir intervenir dans les meilleurs délais, là où elles sont présentes, sans être entravées par des procédures trop complexes. En cas de crise majeure, il reviendra ainsi aux unités d'intervention spécialisée et aux unités d'intervention intermédiaire qui sont les plus proches du lieu où l'attentat a été commis d'intervenir immédiatement, sans avoir jamais à se préoccuper de la zone de compétence ou du découpage administratif entre police et gendarmerie.

- à Paris, la direction des opérations revient au préfet de police. Toutefois, sous son autorité, le RAID et le GIGN pourront désormais intervenir en appui de la BRI si les circonstances l'exigent ;

- la **coopération départementale entre la police et la gendarmerie** est étendue aux dispositifs de riposte en cas d'attaque terroriste et de tuerie de masse. Elle sera désormais organisée par les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupement dans le cadre de la coordination opérationnelle renforcée des agglomérations et des territoires, la CORAT ;

- toutes les forces concernées devront s'efforcer de repérer les cibles potentielles et les édifices les plus sensibles, anticiper la primo-intervention 24 heures sur 24, prévoir l'interopérabilité des différentes unités mobilisées, organiser des exercices conjoints entre les forces locales de police et de gendarmeries. Pour ce faire, le Schéma national d'intervention **étend la coordination opérationnelle de l'urgence à l'échelon interdépartemental et entre les différentes zones de défense et de sécurité** ;

- afin d'éviter, en cas de crise, la multiplication, et par là même la concurrence, des centres de décision, une articulation plus cohérente du commandement et de la coordination des opérations d'intervention spécialisée est mise en place. **Un seul et unique chef des forces d'intervention sera désormais à la manœuvre sur les lieux d'un attentat : le commandant des opérations d'intervention spécialisée. De même, un seul coordinateur sera nommé en cas d'attaques multiples sur une même zone de compétence : le coordinateur des opérations d'intervention spécialisée** ;

- les forces d'intervention ayant développé des compétences hautement spécialisées dans des domaines précis, le partage et la mutualisation de ces capacités et de ces compétences rares sont indispensables afin d'optimiser une réponse globale et commune. **Dans le cadre du Schéma national sont donc recensés l'ensemble des savoir-faire et des moyens propres à chaque unité d'intervention spécialisée.** Des évaluations auront lieu régulièrement pour s'assurer en permanence de la détention effective de ces compétences critiques par chaque unité afin de garantir, à tout moment, une capacité de riposte et d'intervention maximale. Le Schéma national définit et encadre avec précision la mise en œuvre de **la procédure dite du « concours capacitaire » qui doit pouvoir être proposée et appliquée immédiatement**, sans le moindre blocage d'aucune sorte, selon deux modalités possibles : par modularité, avec la mise à disposition d'une capacité spécifique d'une unité au profit d'une autre ; ou bien par complémentarité, avec le renforcement d'une unité par une autre selon le principe « force menante, force concourante ». Des officiers de liaison seront échangés, comme ce fut le cas en janvier 2015, entre les forces d'intervention pour garantir une réactivité maximale dans l'engagement d'une unité au profit d'une autre ;

- le positionnement de l'Unité de coordination des forces d'intervention, l'UCOFI, laquelle intervient sous les instructions conjointes des directeurs généraux, est renforcé. Elle sera désormais l'instance centrale de la mise en œuvre du Schéma national d'intervention. Sa mission consiste à faciliter la coordination opérationnelle des unités d'intervention spécialisée grâce à la mise en place de procédures destinées à fluidifier la prise de décision commune. En lien avec les unités nationales et les directions d'emploi, elle organisera régulièrement des exercices conjoints interforces et sera chargée de l'inspection des capacités propres à chaque unité, de manière à organiser la montée en puissance globale et continue de notre système de riposte et d'intervention.

### ***C. LE SUIVI D'UNE RÉFORME : LA CRÉATION DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES NATIONALES DE MILITAIRES DANS LA GENDARMERIE***

#### **1. La réforme du Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG)**

La concertation au sein de la gendarmerie nationale est assurée par le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et des conseils de la fonction militaire (CFM) de chaque arme, en l'occurrence le Conseil de la fonction militaire Gendarmerie (CFMG).

Le CFMG se réunit actuellement à raison de deux sessions ordinaires par an. L'ordre du jour de ces sessions comporte, d'une part, les textes figurant à l'ordre du jour du CSFM concernant la gendarmerie et préalablement soumis au CFMG pour avis et, d'autre part, des sujets propres à la gendarmerie, inscrits à l'initiative de l'administration ou des membres du CFMG. Cette instance dispose ainsi d'un champ de compétences propre et traite toutes les questions relatives à la gendarmerie plus particulièrement liées aux conditions de vie, d'exercice du métier de militaire ou d'organisation du travail.

S'agissant des sujets spécifiques à la gendarmerie nationale, les sessions du CFMG permettent notamment la concrétisation des travaux des

différents groupes de travail thématiques, dans lesquels se répartissent ses membres, et dont l'objectif est d'aboutir à la mise en place d'un dispositif ou d'un texte réglementaire faisant consensus. Ces sessions sont enfin le lieu privilégié d'un dialogue avec les autorités hiérarchiques et politiques.

La variété des sujets traités par le CFMG dépasse les seules questions de ressources humaines et témoigne de l'implication de cette instance dans le fonctionnement de la gendarmerie nationale. À titre d'exemple, en 2015, ont été abordées les questions d'avancement, d'inaptitude, de mobilité des officiers, du port de l'arme hors service ou encore de l'immigration irrégulière. En 2016, ont été évoqués les sujets de la gestion de la gendarmerie mobile, de la dotation des matériels, de la sécurité routière, du temps de travail et de la valorisation du travail des unités territoriales.

Enfin, l'existence depuis 2009 d'un groupe de liaison émanant du CFMG, qui peut être convoqué à tout moment, ainsi que la possibilité, lorsque l'actualité le nécessite, de réunir le Conseil en session extraordinaire apportent à la concertation en gendarmerie la réactivité nécessaire.

**L'année 2016 a été marquée par une réforme importante du CFMG,** reposant sur quatre principes :

- afin d'accroître **la légitimité** des membres du CFMG, **le principe de l'élection est désormais institué.** Les personnels militaires choisissent leurs représentants au sein de l'instance nationale. Ces derniers sont élus par des collègues constitués de tous les représentants des personnels militaires ;

- une nouvelle répartition des sièges du conseil a été conçue en proportion des effectifs des régions (et niveaux assimilés) afin d'assurer **une meilleure représentativité.** Le CFMG comprend désormais 75 membres (au lieu de 79) ;

- **la spécialisation** du CMFG est renforcée dans la mesure où, à l'instar des autres CFM, il bénéficie d'un champ de compétences qui lui est propre. Il doit ainsi traiter exclusivement des questions concernant l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie et porter un avis sur les seuls textes inscrits à l'ordre du jour du CSFM qui concernent la gendarmerie ;

- **l'investissement des membres du CFMG est reconnu au sein de la gendarmerie** par la délivrance d'un code savoir matérialisant les connaissances acquises, notamment dans le domaine des ressources humaines. Les militaires concernés peuvent faire valoir leurs acquis dans le cadre d'une demande d'affectation dans un poste réclamant des compétences dans le domaine RH.

## 2. Les nouvelles APNM

**En août 2016, huit APNM ont été reconnues par le ministère de la défense** : GEND XXI (gendarmerie), ANM XXI (marine), APNM Marine (marine et SSA), MILI XXI (gendarmerie et marine), ADEFDROMIL-GEND (interarmées), APNAIR (air), Association professionnelle de la Défense (APRODEF-interarmées) et Association professionnelle nationale des militaires relevant du ministre chargé de la mer (affaires maritimes).

A ce jour, aucune APNM n'a sollicité le ministre pour engager une procédure de reconnaissance de sa représentativité, lui permettant d'obtenir des sièges au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et des décharges. En effet, les décrets fixant les critères de reconnaissance sont encore très récents et le volume d'adhérents est encore trop faible pour lancer la procédure. Dès lors, les effectifs d'adhérents ne sont pas connus.

Conformément au souhait de votre commission lors de l'examen de la loi de programmation militaire de 2015, **il est prévu que les APNM représentatives soient représentées exclusivement au sein du CSFM, et non dans les CFM**, ces derniers ayant un champ de compétence plus large que la condition militaire. En revanche, plusieurs membres du CFMG ont adhéré à des APNM.

Les représentants de l'association ADEFDROMIL-GEND, entendus par vos rapporteurs, ont déploré un dialogue insuffisant entre la hiérarchie et les APNM.

Interrogé à ce sujet par vos rapporteurs lors de son audition par votre commission, le Directeur général de la gendarmerie nationale a, quant à lui, déclaré souhaiter travailler avec celles des APNM qui viendraient à s'engager dans une démarche constructive et non uniquement revendicative.

Vos rapporteurs resteront vigilants sur ce sujet. Il est en effet indispensable de tout faire pour éviter que des rapports de défiance s'instaurent, qui ne pourraient que remettre en cause le bon fonctionnement et l'accomplissement des missions de la gendarmerie nationale.

## III. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA FONCTION RENSEIGNEMENT DANS LA GENDARMERIE NATIONALE

Le niveau élevé de la menace terroriste a suscité au cours des dernières années un remodelage du dispositif français de renseignement, avec notamment la transformation en 2012 de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), rattachée à la Direction générale de la police nationale, en une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la mutation de la sous-direction à l'information générale (SDIG) en un Service central du renseignement territorial (SCRT) devant remédier aux lacunes

---

dues à la suppression en 2008 des Renseignements généraux ; **enfin la création en décembre 2013 de la sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO)**<sup>1</sup>.

Il est apparu pertinent à vos rapporteurs, trois ans après la création de ce nouveau service, de faire le bilan de son activité et de s'interroger sur l'efficacité de sa coordination avec le Service central du renseignement territorial (SCRT).

### **1. Des missions très larges et des prérogatives étendues**

La sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), créée afin d'améliorer les conditions d'exercice de la mission de renseignement de la gendarmerie et qui regroupe environ 70 personnels, s'est vu conférer des missions de coordination et d'analyse du renseignement.

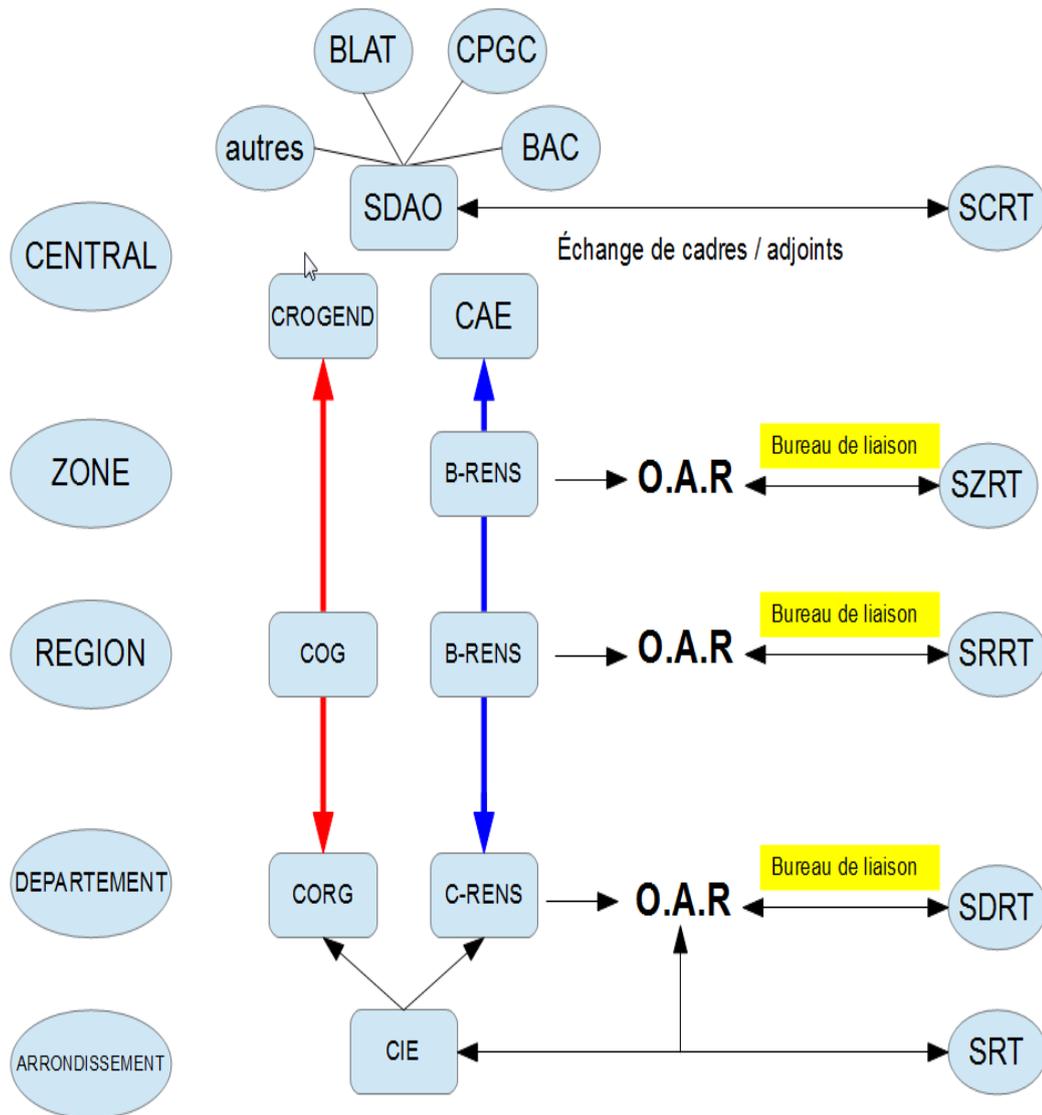
#### **Les missions de la SDAO**

- proposer la doctrine relative aux missions de renseignement au sein de la gendarmerie ;
- traiter l'information interne et externe permettant l'alerte des autorités, ainsi que le suivi des situations sensibles à court terme ;
- participer à la recherche, au recueil, à l'analyse et à la diffusion des informations de défense, d'ordre public et de sécurité nationale nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie ;
- assurer le traitement du renseignement opérationnel d'ordre public et du renseignement de sécurité économique en métropole et en outre-mer ;
- animer ou participer, avec les autres sous-directions de la direction des opérations et de l'emploi de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), aux gestions interministérielles de crise ;
- suivre et coordonner l'action des unités dans son domaine de responsabilité.

La fonction renseignement de la gendarmerie est intégrée dans son organisation territoriale. En effet, comptant 540 analystes et 170 référents intelligence économique, elle repose sur deux chaînes, « veille et alerte » (flèche rouge dans le schéma présenté ci-dessous) à partir des centres d'opération et de renseignement de la gendarmerie (CORG), et « anticipation et connaissance » (flèche bleue) à partir des cellules renseignement (C-RENS) :

---

<sup>1</sup> Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.



La fonction renseignement est ainsi mise en œuvre grâce au maillage territorial des unités élémentaires de la gendarmerie départementale (notamment les brigades et les compagnies) ; aux gendarmeries spécialisées ; enfin au déploiement de gendarmes à l'étranger et sur les théâtres d'opérations extérieures.

Le recueil des informations est réalisé par chaque militaire dans le cadre de ses missions quotidiennes et animé par les différents échelons de commandement auprès desquels sont placés des officiers adjoint renseignement (OAR). Ces derniers dirigent les cellules ou bureaux du renseignement (C-RENS/B-RENS) et assistent le chef territorial zonal, régional ou départemental dans le domaine de l'animation du renseignement et de l'échange avec les services partenaires.

---

L'information est ensuite intégrée dans le système d'information « base de données de sécurité publique » (BDSP) en vue de son exploitation et de son analyse.

La SDAO, dont le renseignement est la mission exclusive, a ainsi accès à l'ensemble des informations collectées par les différents capteurs. Elle effectue un travail de synthèse et d'analyse de l'information disponible avant sa diffusion, sans préjudice du travail collaboratif avec le SCRT et ses subdivisions zonales.

Par ailleurs, la SDAO constitue un service du « second cercle » en vertu de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. En tant que tel, comme l'a montré le rapport pour 2015 de la Délégation au Renseignement<sup>1</sup>, ce service dispose en réalité de la quasi-totalité des techniques nouvelles autorisées par la loi pour les services du premier cercle, à l'exception des techniques de suivi en temps réel des personnes préalablement identifiées comme présentant une menace et de l'algorithme de détection des menaces sur Internet.

## **2. Une coordination en progrès avec les autres services du ministère de l'intérieur**

La SDAO a été créée afin de mieux organiser la fonction renseignement dans la gendarmerie nationale et de ne pas laisser cette force à l'écart de la reconfiguration générale du renseignement dans un contexte de très forte menace terroriste. Cependant, cette création pose de manière renouvelée la question de l'articulation entre le renseignement territorial de la gendarmerie nationale et celui de la police nationale, incarné par le nouveau Service central de renseignement territorial (SCRT).

Cette coordination s'effectue actuellement grâce à plusieurs leviers :

- l'intégration de personnels de la gendarmerie au sein du renseignement territorial, avec 150 gendarmes dans 75 antennes RT, et inversement avec l'accueil au sein de la SDAO de 2 fonctionnaires de la police nationale et de la DGSI, au sein de laquelle travaille par ailleurs un officier de gendarmerie ;

- la coordination des structures de commandement. En effet, les OAR et les responsables des SDRT coordonnent la recherche du renseignement dans le cadre des bureaux départementaux de liaison et de coordination (BDLC) ;

---

<sup>1</sup> Rapport de Mme Patricia Adam et M. Jean-Pierre Raffarin relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015.  
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-off/i3524.asp>

- l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) organise une réunion hebdomadaire avec les services, à laquelle la SDAO et la SDPJ participent ;

- enfin, des échanges réguliers ont lieu avec la DGSI et le SCRT, qui sont rendus destinataires par la gendarmerie (SDAO et SDPJ) de tout renseignement intéressant leur champ de compétence.

Depuis 2014, toutes les productions écrites par le RT affichent ainsi le double sigle de la police et de la gendarmerie nationales et sont transmises en temps réel aux échelons central et territoriaux de la gendarmerie nationale.

**Malgré ces efforts de coordination, la question de la fusion de la SDAO et du SCRT en un seul grand service de renseignement territorial a pu être posée<sup>1</sup>. Selon certains, seule une telle unification des services permettrait de couvrir efficacement le « bas et le milieu du spectre » en matière de terrorisme (le haut du spectre étant l'apanage de la DGSI).**

Interrogé à ce sujet lors de son audition par vos rapporteurs, le Sous-directeur de l'anticipation opérationnelle a souligné le bon fonctionnement de la coopération entre son service et le SCRT, dorénavant efficace et fluide grâce aux échanges de personnels entre les deux services.

Par ailleurs, le sous-directeur a souligné à juste titre qu'il convient de **ne pas réduire la question du renseignement à la seule lutte contre le terrorisme**. À titre d'exemple, la SDAO fournit à la gendarmerie nationale un renseignement opérationnel indispensable en matière de préparation des interventions de la gendarmerie mobile dans les grands événements. Fusionner ce service avec le Service central du renseignement territorial au sein d'une direction qui serait alors probablement rattachée à la police nationale, priverait la direction générale de la gendarmerie nationale de cette source indispensable de renseignement.

Enfin, le monde du renseignement a connu, au cours des dix dernières années, des bouleversements constants qui doivent maintenant faire place à **une période de consolidation et d'appropriation des nouveaux outils conférés par la loi du 24 juillet 2015**.

L'efficacité de la réorganisation du renseignement territorial et la capacité de celui-ci, après la suppression du service des Renseignements généraux en 2007, à capter au plus près du terrain les « signaux faibles » en matière de terrorisme, constituent un défi particulièrement ardu. C'est sur sa capacité à relever ce défi que la réforme du renseignement intérieur et, en particulier, la réorganisation de la fonction renseignement de la gendarmerie nationale, devra être évaluée dans les prochaines années.

---

<sup>1</sup> Cette fusion est l'une des préconisations du rapport de la commission d'enquête Fenech/Piétrasanta relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp>

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission, sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin, a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 9 novembre 2016.*

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - Je voudrais d'abord évoquer brièvement les principaux éléments du projet de loi de finances pour 2017.

Il s'agit globalement d'un budget en continuité avec le précédent, avec toutefois une croissance moindre des effectifs par rapport à 2016.

Le budget prévisionnel s'élève ainsi à 8,6 milliards en crédits de paiement, soit une augmentation de 293 millions d'euros ou +3,5 %. En réalité, cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des dépenses de personnel consécutive aux recrutements de 2016.

Le plafond d'emploi augmente de 402 ETPT pour un total légèrement supérieur à 100 000 personnels. En net, ce sont 255 nouveaux emplois qui seront créés en 2017.

Pour parvenir à ces chiffres, la gendarmerie nationale devra recruter plus de 10 000 personnels pour compenser les départs. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement restent quant à elles relativement stables.

Les crédits de fonctionnement courant lié à l'agent pour les fournitures de bureau, les consommables, etc., augmentent un peu, ce qui est une bonne chose.

Les crédits permettront notamment de financer pour 13 millions d'euros le début du déploiement national du projet Néogend. Je rappelle que ce programme très utile vise à doter chaque gendarme sur le terrain d'un équipement numérique afin de mieux répondre aux sollicitations du public en tous points du territoire. L'outil contient toute la documentation, les bases de données professionnelles, les bases métier, les fichiers, la messagerie interpersonnelle, etc.

Les crédits prévus correspondent également à l'emploi de la réserve opérationnelle qui nécessitera un abondement de 18 millions d'euros en hors titre 2 pour atteindre un objectif de 3 000 réservistes mobilisés par jour.

Enfin, en matière d'investissement, un montant de 70 millions d'euros en autorisation d'engagements permettra en 2017 de financer la troisième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie. L'effort est porté sur les logements, dont 4 000 seront rénovés en 2017. C'est selon moi un effort encore nettement insuffisant, de nombreux gendarmes étant hébergés dans de mauvaises conditions, comme j'ai pu m'en rendre compte sur le terrain.

Les crédits permettront enfin de renouveler 3 000 véhicules légers et motocyclettes. Après l'effort important accompli l'année dernière, le

renouvellement des véhicules se poursuit ainsi, mais pas assez rapidement pour éviter l'obsolescence des plus anciens.

Je voudrais à présent évoquer quelques sujets de préoccupation pour l'année à venir.

D'abord, la question du gel des crédits. Cette année comme les années précédentes, en vertu de la LOLF, des gels de crédit ont eu lieu à hauteur de 99 millions en crédits de paiement. Mais paradoxalement, ce sont des dépenses de loyer qui ont été gelés. Le côté positif, c'est que les commandes de matériels et de véhicules ont pu être faites dès le début de l'année, de sorte que les unités en bénéficient déjà. En revanche, les bailleurs ne sont pas encore payés. Nous pourrions interroger le général Lizurey sur cette question.

Second point de préoccupation, l'application de la directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail. À la suite du recours d'une association devant le Conseil d'Etat, cette directive a en effet dû être appliquée de manière anticipée par la gendarmerie nationale, avant même sa transposition qui devrait avoir lieu l'année prochaine. En prévoyant un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum avec des dérogations complexes, les nouvelles règles sur le temps de travail bouleversent les missions. Finalement, c'est l'équivalent de 3 000 à 5 000 équivalents temps plein (ETP) qui pourraient ainsi être perdus. Or le budget n'a rien prévu pour remédier à cette perte nette !

Je souhaiterais enfin évoquer les Associations professionnelles de militaires de la gendarmerie (APNM).

Nous avons reçu des représentants de l'ADEFDROMIL-GEND, qui est celle qui compterait le plus d'adhérents. Il s'agit d'une APNM interarmées. Deux éléments ressortent de cet entretien.

Tout d'abord, ces représentants regrettent une prise en compte insuffisante des APNM au sein de la Gendarmerie. Selon eux, le nouveau directeur général a déclaré souhaiter travailler avec les APNM mais la hiérarchie intermédiaire serait réticente. Il faut suivre cette question de près car nous devons éviter à tout prix une dérive vers une attitude unilatéralement revendicative ou vers une médiatisation semblable à celle qui prévaut pour la police.

Par ailleurs, je les ai interrogés sur l'état d'esprit de la « base » par rapport à celui qui prévaut dans la police nationale et qui donne lieu aux manifestations auxquelles nous assistons actuellement.

Selon eux, outre le durcissement du rapport à la population dans certains cas, les gendarmes ressentent comme les policiers une certaine lassitude du fait d'un alourdissement des tâches due notamment en partie à l'accroissement des tâches administratives ou encore à la multiplication des

---

exercices menés dans le cadre de la lutte anti-terroriste, comme l'exercice Minerve conduit avec l'armée de terre dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Ils suggèrent, pour y remédier, de redéfinir les missions régaliennes de manière à déléguer certaines tâches actuelles au secteur privé. À cet égard, le plan « sécurité » annoncé par le ministre de l'intérieur la semaine dernière comporte des points positifs, puisqu'il prévoit justement l'abandon des tâches indues.

Ce plan prévoit également un renforcement de l'équipement des policiers et gendarmes ainsi qu'une réflexion sur la légitime défense en vue de formuler des propositions dès la fin du mois de novembre. Nous devons être attentifs à cet aspect qui concerne aussi les militaires de l'opération sentinelle.

Voilà les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Compte tenu des risques qui pèsent sur les missions de la gendarmerie nationale en raison de l'application de la directive 2003/88/CE relative au temps de travail, dont les conséquences ont sans doute été insuffisamment anticipées et qui ne font l'objet, en tout état de cause, d'aucune mesure de compensation dans le présent projet de budget ; compte tenu également des conditions difficiles dans lesquelles nombre de gendarmes continuent à vivre du fait d'une rénovation trop lente des logements, je vous propose de donner un avis défavorable aux crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la Mission « Sécurités ».

**M. Michel Boutant, rapporteur pour avis** - Je ne serai pas aussi pessimiste que mon co-rapporteur ! En cette période d'intense mobilisation de toutes les forces de sécurité pour la protection des Français, le budget de la gendarmerie pour 2017 offre en effet plusieurs sujets de satisfaction : une augmentation de 3,5 % des crédits de paiement, des effectifs en hausse de 255 ETP après de très nombreux recrutements en 2016, la commande de 3 000 nouveaux véhicules ou encore l'extension du projet Néogend à l'ensemble du territoire national. Il ne faut pas oublier en outre que 144 effectifs supplémentaires, financés par EDF, iront renforcer les Pelotons spécialisés de protection de la Gendarmerie (PSPG), affectés à la sécurité des centrales nucléaires.

Je voudrais quant à moi attirer plus particulièrement votre attention sur plusieurs missions de la gendarmerie qui sont en train de connaître des évolutions importantes.

Tout d'abord, la gendarmerie mobile a été sous forte pression à la fin de 2015 et en 2016 et devrait le rester en 2017.

En particulier, la mission de maintien de l'ordre a été très mobilisatrice, notamment en raison d'événements majeurs tels que le crash de la Germanwings, les manifestations liées au projet du barrage de Sivens, la COP 21 ou encore l'Euro 2016.

Cette intense activité a fort heureusement été partiellement équilibrée par les évolutions permises par le budget voté l'année dernière, avec le recrutement d'effectifs supplémentaires dédiés.

Ces effectifs ont d'une part permis la mise en place d'un 5ème peloton au sein de 22 escadrons de gendarmerie mobile à compter du 1er juillet 2016, ce qui représente 22 hommes supplémentaires au sein de chacun de ces escadrons.

D'autre part, un nouvel escadron de gendarmerie mobile a été créé à Rosny-sous-Bois. Il s'agit de la première création d'un escadron depuis de nombreuses années. Désormais, la gendarmerie mobile en compte ainsi 109.

Autre formation de la gendarmerie à avoir connu des évolutions importantes en 2016, le GIGN.

La gendarmerie a fait évoluer les pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie en « antennes GIGN » avec un armement et des protections renforcés. Trois nouvelles antennes GIGN ont été créées à Nantes, Reims et Tours.

Le nouveau schéma national d'intervention (SNI), que le Ministre de l'intérieur est venu présenter devant notre commission, distingue les unités d'intervention spécialisées que sont le GIGN, les six Antennes GIGN de métropole et les sept Antennes GIGN outre-mer, et les unités d'intervention intermédiaire, à savoir les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) en configuration dite SABRE, les pelotons d'intervention des escadrons de gendarmerie mobile ainsi que les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG).

Je précise que les pelotons de surveillance et d'intervention dits SABRE constituent une nouvelle configuration des pelotons de surveillance et d'intervention, dotés de moyens de protection et offensifs supplémentaires et d'une mobilité supérieure grâce à des véhicules Sharan.

La gendarmerie nationale est ainsi pleinement intégrée dans le schéma national d'intervention. Un tel progrès dans la coordination était nécessaire après certaines critiques qui avaient suivi les attentats et pour éviter les habituelles remises en cause de la coexistence de deux forces distinctes de sécurité intérieure, coexistence à laquelle notre commission reste attachée.

Je voudrais à présent évoquer la question de l'organisation du Renseignement au sein de la gendarmerie nationale. Nous avons pu entendre à ce sujet le général Sauvegrain, sous-directeur à l'anticipation opérationnelle.

Je rappelle que la SDAO, créée en 2013, n'est pas un service de renseignement du type de la DGSE ou de la DGSI. Il s'agit d'une structure légère d'environ 70 personnels chargée de centraliser le renseignement produit par les bureaux renseignement des régions ainsi que les cellules et

---

officiers adjoints « renseignement » des groupements de gendarmerie. L'information recueillie est intégrée dans le système d'information « base de données de sécurité publique » (BDSP) en vue de son exploitation et de son analyse.

Nous avons interrogé le Général Sauvegrain sur l'articulation de cette chaîne du renseignement de la gendarmerie avec le Service central du renseignement territorial (SCRT). En effet, certains (Commission d'enquête Fenech/Pietrasanta à l'AN) estiment qu'il y a une redondance entre la SDAO et le SCRT et que ces deux services devraient être fusionnés.

Or, tout d'abord, la SDAO et le SCRT coopèrent dorénavant étroitement. Des bureaux de liaison ont été créés à tous les niveaux : départementaux, régionaux et zonaux. Trois services départementaux du renseignement territorial sont en outre dirigés par des officiers de gendarmerie. Au total, le renseignement territorial emploie 198 gendarmes. En outre, au niveau central, un adjoint gendarmerie est placé auprès du chef du SCRT et deux divisions du service sont pilotées par des officiers de gendarmerie, tandis que la SDAO accueille un commissaire de police, adjoint au sous-directeur, ainsi qu'un capitaine de police.

Selon le Général Sauvegrain, il n'y a pas de doublons mais une saine répartition des tâches. Au SCRT, le rôle de service centralisateur qui rédige des notes d'angle stratégiques pour le Gouvernement. Au SDAO la préparation des opérations délicates en zone gendarmerie, avec par exemple des informations très concrètes sur les difficultés du terrain que les gendarmes mobiles vont devoir affronter lors d'une intervention.

Par ailleurs, la gendarmerie a besoin d'avoir un service de renseignement en propre et perdrait beaucoup en opérationnalité à dépendre d'une nouvelle direction qui serait probablement rattachée à la police nationale.

Enfin, il paraît imprudent de remettre encore en cause une organisation récemment bouleversée. La question aujourd'hui est plutôt celle du partage d'information maximal pour ne laisser échapper aucun « signal faible ». Il reste encore du chemin à parcourir pour arriver à cette fluidité dans la circulation de l'information, mais nous avons le sentiment que la situation s'améliore.

Sous réserve de ces quelques observations, je vous proposerai quant à moi de donner un avis favorable aux crédits de la gendarmerie au sein de la mission Sécurités, qui, comme l'année dernière, affichent une augmentation satisfaisante, après une période de vaches maigres.

**M. Joël Guerriau.** - Auriez-vous des informations relatives à la gendarmerie maritime, qui intervient notamment sur les questions migratoires Outre-mer et en particulier à Mayotte, avec des matériels vétustes et parfois dans des situations d'urgence médicale ?

**M. Daniel Reiner.** - Le fait qu'il y ait deux avis divergents n'est pas pour nous étonner compte tenu des circonstances. Mais le budget 2017 de la gendarmerie confirme bien la remontée en puissance engagée depuis trois ans. Concernant le renseignement, la suppression des Renseignements généraux nous a posé un grand problème ! Je crois qu'il faut saluer cet effort sur le renseignement territorial. Former des gendarmes est un exercice compliqué. J'ai connu une période où on fermait des écoles de gendarmes : à présent on les rouvre ! Ce budget est donc positif pour les forces de gendarmerie, il serait curieux de ne pas l'approuver ! Concernant les logements, les problèmes existent mais ne sont pas nouveaux ! Sur les véhicules, sur le projet Néogend, il y a un effort colossal. On redonne des moyens à la gendarmerie. Il faut aussi du temps pour former les recrues. Pour l'ensemble de ces raisons, il serait positif de donner un avis favorable.

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - Concernant la gendarmerie maritime, c'est un vrai problème et nous vous apporterons une réponse chiffrée.

*La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités », par 25 voix contre et 21 voix pour, M. Jacques Gautier s'étant abstenu.*

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **1. Auditions des rapporteurs :**

#### **➤ le mercredi 19 octobre 2016 :**

- M. Pierre Sauvegrain, sous-directeur à l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale
- Colonel Laurent Bernard, chef du bureau de la synthèse budgétaire, direction générale de la gendarmerie nationale

#### **➤ le mardi 25 octobre 2016 :**

- M. Paul Morra, Président de l'APNM ADEFDROMIL GEND
- Mme Sylvia Skoric, membre du bureau exécutif.

### **2. Audition devant la commission des affaires étrangères le mercredi 9 novembre 2016 :**

- Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale.

## **ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL RICHARD LIZUREY, LE MERCREDI 9 NOVEMBRE 2016**

**La commission auditionne le général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - J'accueille à présent le Général Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale. Mon Général, notre procédure nous oblige à examiner les rapports législatifs en première partie de matinée et nous avons ainsi délibéré, au sein de notre commission, avant de vous entendre. L'avis de la commission est globalement plutôt défavorable, mais chacun pourra s'exprimer. Vos propos nous sont fort utiles une fois dans ce contexte où nos deux rapporteurs ont exprimé leurs avis divergents. Notre commission a en effet bien noté les évolutions tendanciennes et les problèmes ponctuels de la Gendarmerie qui nous donnent un sentiment mitigé. Mon Général, je vous laisse la parole avant que ne s'engage un débat avec les membres de notre commission.

**Général Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale.** - Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis ravi de m'exprimer devant vous alors que j'ai pris mes fonctions à la tête de la gendarmerie nationale le 1er septembre dernier. Dans un contexte sécuritaire où émergent continuellement de nouveaux défis, cette audition m'offre l'opportunité de dresser un bilan du chemin parcouru et de vous présenter les grandes orientations que je retiens pour 2017 au regard des moyens budgétaires qui sont alloués à la gendarmerie par le projet de loi budgétaire.

Il me paraît en effet essentiel d'échanger sur la dynamique engagée. En effet, la gendarmerie est aujourd'hui en mouvement. Les événements sont nombreux, qu'ils soient programmés ou relatifs à la menace terroriste, et impliquent la disponibilité du gendarme. Il lui faut ainsi être dans l'action et disposer des équipements nécessaires pour assumer les missions qui lui sont confiées. La menace terroriste impacte de plus en plus notre activité et nous oblige à revoir nos modes d'action et de raisonnement. C'est donc là une opportunité d'évoluer, de manière concertée et coopérative, avec l'ensemble des autres partenaires de la sécurité intérieure.

J'en viens à présent aux différentes menaces et aux évolutions auxquelles il nous faut faire face. L'année 2016 a été exceptionnelle à maints égards. Au niveau opérationnel d'une part, cette année a été marquée par le renforcement des effectifs, à hauteur de 2 188 ETP, induit par la mise en oeuvre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), du plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et du pacte de sécurité (PDS). Une telle démarche est assez exceptionnelle dans le contexte actuel. Ces nouveaux effectifs nous ont permis de renforcer nos moyens d'intervention et les unités

territoriales. Un escadron de gendarmerie mobile a ainsi été créé à Rosny-sous-Bois et vingt-deux escadrons ont été dotés d'un cinquième peloton, afin d'assumer les missions sur le terrain qui sont en nombre croissant, avec 230 jours de déplacement annuel par unité. Au total, trois antennes du GIGN ont été créées en métropole auxquelles se sont ajoutées trois antennes résultant de la transformation de trois PI2G. En outre, une septième antenne du GIGN a été créée à Mayotte dont la situation est problématique, en raison de l'immigration massive et permanente et des tensions sociales explosives qui s'y font jour. Ce département est ma première préoccupation en Outremer. Nous avons également renforcé, à hauteur de 183 ETP, des unités territoriales situées dans les zones frontières et sur les axes de circulation dans le cadre du contrôle des flux. Notre ambition est ainsi d'être présent sur les axes de communication, afin d'y mettre en place des dispositifs de lutte contre le terrorisme, la délinquance et, résiduellement, de police de la route. Il s'agit d'y surveiller les mouvements de terroristes et de délinquants, afin de recueillir de précieux renseignements.

Ces évolutions de structures ont induit celles des méthodes de travail et de la coopération entre les forces de sécurité intérieure. Sous l'égide du Ministre de l'intérieur, nous avons mis en place le schéma national d'intervention qui marque une évolution culturelle importante. Jusqu'à présent, chaque force disposait de sa propre dynamique en matière d'intervention spécialisée de haut niveau, comme le GIGN pour la Gendarmerie et le RAID pour la Police nationale, ainsi que la BRI pour la Préfecture de police de Paris. Désormais, en cas d'alerte attentat, dans le cadre du plan d'alerte d'urgence, la force la plus proche de la zone concernée interviendra la première. La proximité l'emporte ainsi. Ce nouveau dispositif a d'ailleurs été mis en oeuvre à Saint-Etienne-du-Rouvray et, plus récemment, à l'occasion de l'alerte donnée dans le quartier des Halles à Paris. Ce schéma d'intervention représente ainsi une avancée majeure en termes de méthodologie et de coopération inter-forces.

La loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 a permis de nous doter de nouvelles compétences pour conduire des manoeuvres en parfaite intelligence avec la Police nationale, au sein du service central de renseignement territorial et, pour les menaces les plus avérées, avec la Direction générale de la sécurité intérieure. Dans ce domaine également, le décloisonnement des informations a bien évolué. Les nouveaux moyens matériels conférés par les différents plans nous ont permis d'organiser la protection balistique de nos personnels, y compris ceux des brigades territoriales. Notre dispositif de formation a également été rationalisé à l'occasion de l'incorporation exceptionnelle de quelque quatorze mille nouveaux personnels, qu'il s'agisse des gendarmes-adjoints volontaires et des sous-officiers ou encore du renouvellement des départs en retraite ou encore des effectifs supplémentaires. A cette occasion, nous avons diminué de trois mois le présentiel en école pour les anciens gendarmes-adjoints volontaires. Nous avons créé à Dijon, dans une ancienne base aérienne que la

---

Gendarmerie a racheté pour quinze millions d'euros au Ministère de la Défense, une école supplémentaire qui fonctionne depuis le 18 octobre dernier et qui a vocation à terme à intégrer jusqu'à six compagnies d'élèves-gendarmes. Je tiens à cet égard à saluer la coopération avec l'Armée de l'air dans cette opération.

Le budget 2017 va nous permettre de poursuivre la dynamique enclenchée et de réfléchir à de nouvelles pistes en matière notamment de maillage territorial. Des postes budgétaires ont été créés pour lutter contre le terrorisme et la délinquance. 255 nouveaux postes ont ainsi vocation à renforcer les unités territoriales et les antennes du renseignement territorial qui y ont été instituées depuis ces deux dernières années. Les personnels affectés à ces antennes répondent fonctionnellement aux directions départementales du renseignement territorial tout en étant intégrés au dispositif de la Gendarmerie. En 2017, vingt-cinq antennes supplémentaires, parmi lesquelles neuf seront placées dans les aéroports et les aérodromes en métropole, devraient être créées sur l'ensemble du territoire. Les unités territoriales devraient être renforcées par deux cents renforts dont la nécessité est avérée, suite à l'entrée en vigueur de la directive européenne sur le temps de travail. En outre, 144 ETP devraient être intégrés dans les pelotons de surveillance et de protection de la Gendarmerie. Bien que ces effectifs, qui renforcent la sécurité des centrales nucléaires, soient payés intégralement par l'Opérateur EDF, ils apparaissent dans notre schéma d'emplois et résultent uniquement de l'adaptation de nos forces au nouveau temps de travail induit par l'entrée en vigueur de la directive.

L'année 2017 devrait également être marquée par la montée en puissance de la réserve de la Gendarmerie, dont le commandement vient d'être créé le 1er novembre dernier. Celui-ci a vocation à poursuivre l'action conduite par les 25 800 réservistes opérationnels d'aujourd'hui et par les 1 300 réservistes citoyens. La réserve, qui est une composante indispensable du service public que nous délivrons à nos concitoyens, est totalement intégrée à notre dispositif. Il me paraît essentiel d'augmenter la présence sur le terrain des réservistes, qui sont déjà au nombre quotidien de 1 600, afin d'apporter plus encore de service public de sécurité à nos concitoyens. La réserve de la Gendarmerie a vocation à être gérée à plusieurs niveaux : départemental, avec des cellules réserve qui seront officiellement créées, mais aussi régional et national. La création de la Garde nationale, qui labellise les réserves existantes, repose sur deux piliers : celui de la Défense, avec la réserve des armées, et celui de la sécurité intérieure, avec les réserves de la Gendarmerie et de la Police nationales. Si le mode de fonctionnement et l'organisation de ces piliers n'ont pas vocation à être modifiés, ceux-ci doivent en revanche être intégrés dans une dynamique commune incarnée par le Secrétaire général de la Garde nationale qui peut être appelé à porter des sujets transverses. Le sujet de la forfaitisation des réservistes est également un sujet important afin d'éviter la complexité des modes de calcul actuels et de diminuer substantiellement l'ensemble des charges

administratives lié à la convocation des réservistes. Je propose également que soit alignée la logistique médicale de ces réservistes, qui implique notamment une visite médicale annuelle, sur celle des personnels d'active. Le Secrétaire général de la Garde nationale doit ainsi apporter sa plus-value à l'ensemble des réservistes et il faudra certainement aller plus loin, notamment en matière budgétaire, afin d'assurer la montée en puissance de cette nouvelle structure.

Le budget pour 2017 comprend également des crédits hors T2 destinés à sanctuariser les moyens consacrés au fonctionnement et à relancer l'investissement pour consolider et développer les capacités opérationnelles des unités. A cet égard, le véhicule représente un outil de travail essentiel du gendarme qui lui permet d'accéder à l'ensemble du territoire et de venir au contact des populations. Sur les 30 000 véhicules dont dispose la Gendarmerie, 3 800 sont effectivement réformables avec plus de huit ans d'âge et de 150 000 kilomètres au compteur. Or, ceux-ci doivent être maintenus en fonction afin d'éviter un trou capacitaire. Le renouvellement annuel de 3 000 véhicules permet d'obtenir une flotte opérationnelle ; ce que nous avons réussi à faire durant l'année 2016. Le retard est donc important et doit être rattrapé dans la durée. En 2017, les crédits permettront d'acheter à nouveau 3 000 véhicules et d'amorcer une tendance vertueuse, même s'il faudra plusieurs années pour résorber le trou capacitaire hérité du passé.

L'immobilier a servi pendant trop longtemps de variable d'ajustement budgétaire. Pour la troisième année consécutive, en 2017, 70 millions d'euros y sont consacrés dans le plan d'urgence. En 2015, nous avons rénové 3 000 logements et en 2016, 5 000 ; l'année prochaine, nous devrions en rénover 4 000 autres. Ce n'est certes pas suffisant, mais ces rénovations domaniales améliorent les conditions de travail et le moral des personnels. D'autres travaux sont inclus dans ces 70 millions d'euros et concernent l'urgence sécurité des casernes. Il faudra que cet effort soit poursuivi dans la durée, voire amplifié si possible.

Le budget comprend également des mesures catégorielles qui visent l'ensemble des statuts de la Gendarmerie et représentent 77 millions d'euros. Ces mesures relèvent du protocole du 11 avril 2016 conjointement signé par le Ministre de l'intérieur et le Groupe de liaison du CFMG, alors qu'était signé un protocole équivalent avec les syndicats de la Police nationale. Cette démarche est assez exceptionnelle puisque ce protocole fournit aux gendarmes un signal fort de la reconnaissance de leur engagement et de leur disponibilité.

Un effort sera également conduit pour les Outremer. A Mayotte, où les difficultés sociales induisent des impacts collatéraux en matière de sécurité, une antenne GIGN forte de 32 personnels a été créée. Nous allons remplacer dès que possible un moyen nautique actuellement en panne et professionnaliser le centre opérationnel. Il faudra cependant engager d'autres moyens dans les années à venir pour répondre aux besoins

---

exponentiels sur ce territoire. Par ailleurs, le niveau de violence dans les Antilles-Guyane connaît une augmentation importante et les gendarmes, ainsi que les policiers, doivent tenter de la combattre. Enfin, la situation de la Nouvelle-Calédonie est préoccupante. A la suite de la réunion du comité des signataires des Accords de Nouméa qui vient de se tenir avec le Ministre de l'intérieur, un effort sera conduit, dès 2017, pour augmenter les effectifs en Nouvelle-Calédonie et mieux assurer la protection de nos personnels. En effet, la Nouvelle-Calédonie est le territoire d'Outremer où le nombre de tirs directs par arme à feu sur les gendarmes est le plus important. Plus le référendum s'approche, plus le niveau de violence augmente. Il nous faut ainsi nous préparer, le jour du référendum, à mettre en œuvre un dispositif du maintien de l'ordre public.

Notre deuxième axe de travail vise à remettre la brigade territoriale, véritable brique de base de la Maison, au centre de notre dispositif. Par le passé, nous avons consacré beaucoup d'efforts aux activités de police judiciaire et aux interventions. Un groupe de travail sur ces brigades territoriales a permis d'évoquer un certain nombre de pistes et mon souhait est de travailler sur leur périmètre de mission. Près de cinq cents de ces brigades connaissent d'importantes difficultés de fonctionnement, du fait de leurs faibles effectifs, de l'étendue des territoires qu'il leur faut couvrir et de l'ensemble des missions qu'il leur faut assumer. L'évolution de leur maillage doit être reconsidérée : depuis une dizaine d'années, près de cinq cents brigades ont été dissoutes et nous sommes passés à 3 100 brigades afin de rationaliser notre dispositif. Deux options s'offrent à nous : soit le regroupement des effectifs dans des unités plus importantes se poursuit, soit, partant du constat des difficultés de fonctionnement des brigades à moins de six gendarmes générées notamment par l'application de la directive européenne sur le temps de travail, le maintien de l'implantation et des personnels, mais en reconsidérant leur contrat capacitaire et en y évinçant toutes les activités qui ne relèvent pas du contact avec les populations. Le service public de sécurité serait toujours présent et on reviendrait à la mission originelle du gendarme qui est d'être sur le terrain et au contact avec les populations. Les missions de police de la route seraient alors assumées par les brigades motorisées situées à proximité et les missions de police judiciaire par les unités de police judiciaire placées en renfort. Une telle démarche permettrait de maintenir le maillage et de demeurer dans la profondeur du territoire, dans le contexte de menaces qui est le nôtre. On rendrait alors aux élus leurs gendarmes. Pendant trop longtemps, on a perdu de vue le contact humain qui relève de l'expérience quotidienne et qui ne relève pas d'une logique strictement budgétaire, mais d'une logique de conception du service. Certaines expérimentations vont ainsi être lancées début 2017, afin de remettre à l'honneur cette mission fondamentale qu'est le contact humain.

Je souhaite que soit également mis en place en 2017 un centre national de formation à la sécurité publique destiné aux départementaux.

Notre troisième axe de développement concerne la modernisation de la Gendarmerie et la diffusion des technologies électroniques qui permettent notamment de lutter contre la cybercriminalité. Dans ce cadre, nous travaillons à l'élaboration du véhicule de patrouille du futur. Il faut ainsi disposer d'un temps avance pour conduire des actions efficaces.

La directive temps de travail me pose aujourd'hui difficulté. Sa mise en oeuvre - s'agissant notamment des onze heures de repos physiologique quotidien - se solde par une baisse de 5 % de l'activité horaire, soit l'équivalent de 5 000 ETP. Sa dernière clause, qui porte sur les 48 heures d'activités maximales hebdomadaires, doit être transposée avec le Ministère de la Défense et je ne vous cacherai pas mon inquiétude sur sa transposition définitive.

Je terminerai mon propos en évoquant à l'état d'esprit des gendarmes qui sont inquiets. Ceux-ci sont sensibles aux risques de leurs camarades policiers et sont en empathie avec leur inquiétude. L'expression de cet état d'esprit demeure dans le cadre des structures de concertation de notre Maison dont le groupe de liaison du Conseil de la fonction militaire Gendarmerie (CFMG) a été reçu à la fois par le Ministre de l'intérieur et le Président de la République. Je veille au maintien d'un dialogue très régulier non seulement avec la hiérarchie - commandants de groupement et de région -, mais aussi avec la chaîne de concertation qui demeure le second pilier de la Maison dont le premier est la voie hiérarchique. Notre chaîne de concertation a été dynamisée par l'élection au suffrage indirect du nouveau CFMG dont la majorité des soixante-quinze nouveaux membres détiennent un mandat local. C'est une chance pour la Maison que d'avoir dynamisé notre chaîne de concertation. A l'inverse, les APNM doivent dépasser leur logique actuelle de rébellion pour s'engager dans la voie d'un dialogue constructif où chacun écoute l'autre.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Merci mon Général pour votre intervention. Je passe tout d'abord la parole à nos deux collègues rapporteurs, MM. Alain Gournac et Michel Boutant, ainsi qu'à notre collègue M. Alain Marc de la commission des lois, qui assiste à notre réunion de ce matin.

**M. Alain Gournac, co-rapporteur.** - Mon Général, je souhaitais vous remercier pour les éléments que vous nous avez donnés et qui confortent notre perception de l'état d'esprit qui est actuellement celui de la Gendarmerie. S'agissant de la concertation, je ne souhaite pas que le dialogue au sein de la Gendarmerie s'inscrive dans une sorte de logique syndicale. Il me semble, à la lueur de mes expériences auprès des gendarmes, que ceux-ci déplorent avant tout l'absence de contact. Leur moral est important et le logement y contribue, ainsi, d'ailleurs, qu'à celui de leurs familles ! Je m'inquiète du gel de crédits de 99 millions d'euros qui frappe un grand nombre de bailleurs sociaux et des collectivités territoriales dans ce domaine. Or, ceux-ci ne sont pas toujours payés. Vous avez évoqué la lassitude des

---

gendarmes qui assument un nombre considérable de tâches bureaucratiques, lorsqu'ils ne doivent pas lire une foultitude de notes et de circulaires qui parfois se contredisent les unes les autres ! J'approuve également vos propos sur le manque de liens entre les élus et les brigades sur le terrain. On ne voit plus les gendarmes sur le terrain ! Je suis également inquiet de la mise en oeuvre de la directive des onze heures qui pourrait se solder par une baisse de 3 000 à 5 000 ETP et je ne vois pas de crédits qui y soient dédiés. En outre, je suis contre l'incitation qui est faite en gendarmerie de déposer une main courante plutôt que porter plainte. N'est-ce pas là uniquement un moyen de faire baisser les statistiques ? Enfin, le débat sur les conditions de la légitime défense doit absolument être mené pour que les gendarmes puissent se défendre correctement. Je terminerai mon propos de manière optimiste : la tablette, que nous appelions de nos voeux avec mon collègue co-rapporteur, arrive enfin dans les brigades, ce dont nous sommes ravis !

**M. Michel Boutant, co-rapporteur.** - Contrairement aux années précédentes, j'ai un avis tout à fait différent de celui de mon co-rapporteur sur le budget de la Gendarmerie. Mon Général, je vous avais fait part de mon inquiétude, dans un courrier en date du 21 septembre dernier, quant aux conséquences de l'évolution du maillage territorial des brigades. Votre volonté de rendre leurs gendarmes aux élus et de restaurer leur lien avec les populations à travers la création de brigades de contact me satisfait pleinement. Les augmentations d'effectifs, qui ont eu lieu depuis ces deux dernières années, rompent avec la logique de suppression qui avait prévalu lors de la précédente mandature. En tout cas, le projet de budget prévoit notamment des créations de pelotons supplémentaires dans vingt-deux escadrons et la création d'un escadron supplémentaire de gendarmes mobiles nous satisfait. Je formulerai néanmoins trois questions : d'une part, les crédits du budget 152 seront-ils modifiés pour tenir compte du nouveau plan de sécurité du Ministre de l'intérieur ? D'autre part, où en est-on sur la question des transfèremments, en principe désormais confiés à l'administration pénitentiaire Enfin, le dégel des crédits de la Gendarmerie nationale interviendra-t-il bien avant la fin de cette année ?

**M. Alain Marc, rapporteur de la commission des Lois.** - Vous avez évoqué la rénovation des logements dont la plupart appartient aux collectivités locales ou aux bailleurs sociaux. En Aveyron, la Gendarmerie a demandé à surseoir au premier paiement de loyer pour une commune. Je suis conseiller général puis départemental depuis 22 ans et j'ai pu mesurer la perte progressive du contact de la Gendarmerie avec les populations qui fournissaient pourtant la première source de renseignements. Par contre, j'espère que le bénéfice du recentrement des brigades sur le contact ne sera pas ruiné, sur le long terme, par une réduction ultérieure des effectifs conduisant à leur suppression. Je serais, à ce titre, heureux que votre discours soit davantage perçu par les élus locaux qui aiment leurs gendarmes. Je suis également inquiet de la directive européenne, tout comme un grand nombre de chefs de brigade que j'ai rencontrés en Aveyron.

Sans doute une exception est possible et il faudra que les élus que nous sommes promeuvent, au niveau européen, la singularité du statut militaire des gendarmes et de ses exigences au regard du contenu de cette directive.

**M. Jacques Gautier.** - Mon Général, vous permettrez tout d'abord de vous féliciter pour votre nomination. Je voudrais, à cette occasion, saluer la disponibilité, le savoir-faire et la sérénité des gendarmes à Mayotte où je viens d'effectuer un stage d'immersion de cinq jours. J'ai pu y mesurer la violence, la vigueur de l'immigration clandestine et l'engagement permanent de vos gendarmes dans des conditions toujours difficiles. A cet égard, le bateau semi-rigide d'intervention rapide devra être remplacé, fort de l'octroi de mer qui rapporte 450 000 euros. En outre, les véhicules blindés à lames, qui n'ont toujours pas été remplacés au niveau national, sont particulièrement utiles à Mayotte où le caillassage des forces est quotidien. D'ailleurs, le renouvellement ou le complément de la flotte d'hélicoptères, non seulement à Mayotte mais aussi pour l'ensemble du territoire national, me paraît également un point important. Le seul hélicoptère, qui assume une grande diversité de missions à Mayotte, est celui de la Gendarmerie. Il faudra bien que l'on réfléchisse à l'évolution de votre parc aérien ! Je poserai deux questions. La première concerne la réserve de la Gendarmerie nationale, dont le maillage territorial est un gage d'efficacité. Votre logiciel de gestion permet également d'obtenir des réservistes à la journée. Ainsi, le secrétaire général de la Garde nationale va-t-il y avoir accès ? Une telle démarche me paraît indispensable. D'autre part, nous sommes très attachés à deux forces de sécurité intérieure que sont la Gendarmerie et la Police. Par contre, une réflexion est actuellement conduite sur la fusion des groupes d'intervention Raid-GIGN allant au-delà de la notion de primo-intervenant. Quel est votre point de vue sur cette question ?

**M. Cédric Perrin.** - Je m'associe naturellement aux félicitations de mon collègue à votre endroit. Je partage vos propos sur la proximité des gendarmes dont nous sommes très fiers. En tant qu'élus, j'ai pu constater leur implication, malgré une certaine démotivation suite à l'absence de réponse pénale. On se demande parfois s'il est utile de porter plainte... La gendarmerie de contact est un sujet récurrent et la capacité de renseignement, qui faisait auparavant l'une de ses forces, a décliné, suite à l'augmentation inconsidérée des procédures administratives qui tendent à consigner les gendarmes dans leur bureau. Je suis l'un des rares maires à avoir inauguré une nouvelle caserne de gendarmerie dans sa commune, ce dont je vous remercie car cette inauguration marque l'aboutissement de nos échanges initiés lorsque vous étiez Place Beauvau. Une telle démarche s'inscrit sur une durée de cinq ans, soit le temps d'un mandat ce qui, outre les difficultés administratives suscitées, tend à limiter l'engouement des élus en faveur de la rénovation ou d'une nouvelle installation de caserne. Enfin, j'en viens aux véhicules de la gendarmerie. Originaire du Territoire de Belfort, je souhaite que les nouveaux véhicules qui doteront la Gendarmerie soient fabriqués en France. Les autres polices privilégient leurs marques

---

nationales et je ne vois pas pourquoi nous ne parviendrions pas à assurer, quant à nous, le renouvellement de notre flotte avec des véhicules français et ce, dans le cadre d'un marché d'appel d'offres européen.

**Mme Gisèle Jourda.** - Nous avons rendu un rapport, avec mon collègue Jean-Marie Bockel, sur la Garde nationale qui constitue une réponse à la menace sur notre territoire. Comment rendre réactif ce nouveau corps ? Le maillage territorial des réserves de gendarmerie est un exemple pour nous. Comment cette nouvelle Garde nationale peut-elle bénéficier d'un maillage territorial, plus particulièrement dans des zones définissables comme des déserts militaires ? Comment dynamiser les autres réserves et assurer une réelle capacité opérationnelle à cette Garde nationale présentant une chaîne de commandement spécifique ? Enfin, ma ville est passée d'une zone de commissariat à une zone de gendarmerie. Celle-ci a su, dans notre territoire, apporter les bonnes réponses et mettre en oeuvre une approche fructueuse de la sécurité sur notre territoire. Il ne faut donc pas avoir peur en l'avenir et veiller à répondre aux attentes des populations, qu'elles soient rurales ou urbaines.

**M. Daniel Reiner.** - Je reviendrai sur la directive européenne sur le temps de travail qui me rappelle le débat que nous avons eu en 2003 lors de l'intégration de la Gendarmerie au Ministère de l'intérieur. Je m'étais opposé à cette intégration. Nous avons à l'époque précisé que les forces de police avaient leur propre spécificité et que les gendarmes garderaient leur statut militaire. C'était d'ailleurs dans la conjonction historique de ces deux forces qu'on devait assurer la sécurité de nos concitoyens de manière efficace. L'affirmation du statut militaire me paraît contradictoire avec l'idée même d'une application d'une directive sur le temps de travail, sauf à rapprocher plus encore les gendarmes et les personnels sous statut militaire des autres personnels, dont ceux de la Police. Un tel rapprochement pourrait alors augurer de la disparition des spécificités des deux corps. Quel est l'état d'esprit de la Gendarmerie nationale française au regard de l'application de cette directive ?

**M. Gilbert Roger.** - La doctrine de l'emploi des forces depuis les attentats, s'agissant notamment du positionnement des sentinelles, me préoccupe. La réaction des policiers a-t-elle des répercussions au sein de la Gendarmerie, du fait de l'empathie et de la proximité des tâches que vous nous avez évoquées ?

**M. Christian Namy.** - Comme élu d'un département rural, j'apprécie beaucoup votre évocation des brigades territoriales. En concertation avec vos chefs de groupement, êtes-vous prêt à revenir sur des décisions antérieures ou à stopper la mise en oeuvre de décisions en cours ?

**Général Richard Lizurey.** - La directive sur le temps de travail ne comprend aucune dérogation statutaire et concerne l'ensemble des forces armées. Elle est transposée en lien avec le Ministère de la défense et son

---

dispositif s'applique de manière statutaire à l'ensemble de nos camarades des armées, peut-être à l'exclusion des OPEX. Je n'ai que peu d'emprise sur ce sujet politique en tant que directeur général de la Gendarmerie nationale. Ce sujet est venu sur la table suite à une plainte de l'un de nos personnels auprès des instances européennes et seule une discussion politique avec ces dernières est de nature à en assurer l'évolution. L'application de cette directive induit une dégradation du service. Le Gendarme est attaché à son statut militaire et souhaite le conserver. Ces contraintes ne reflètent nullement la préoccupation de l'ensemble de nos personnels qui sont engagés et disponibles.

Nous sommes attachés à la dualité des forces et je me méfie de la vision fusionnelle qu'on peut entendre çà et là. S'il est nécessaire de poursuivre une réflexion commune, il est nécessaire de respecter les compétences et les spécificités, parmi lesquelles la disponibilité qui est propre aux militaires et que je souhaite maintenir.

Au sujet des APNM, je rappelle que la loi leur confère une légitimité nationale, mais pas régionale, ni locale.

La brigade de contact n'est pas un sujet facile, car il nous faut évoluer dans notre mode d'action et rénover notre vision. Les gendarmes veulent retrouver leur métier et ne plus être pollués par un ensemble de tâches qui entravent leur présence sur le terrain. J'ai demandé aux commandants de groupement, il y a un mois, de porter ce sujet avec les élus qui doivent jouer un rôle essentiel dans ce redéploiement. L'intelligence locale doit l'emporter sur la vision nationale. Sur la partie dispositif, ce qui a été décidé n'a pas vocation à être revu puisque ces décisions ont fait l'objet de concertations préalables. En revanche, la Direction générale travaille avec les commandements de groupement pour gérer, au cas par cas, les opérations qui n'ont pas été décidées. Une telle démarche ne saurait interdire la dissolution de certaines brigades dans le temps. En effet, celles qui se trouvent en zone policière n'ont pas vocation à y être maintenues, pas davantage d'ailleurs, que celles qui menacent ruine. Les opérations immobilières - à savoir les 5 000 logements de 2016 et les 4 000 pour 2017 - s'avèrent urgentes et concernent le domanial ; l'immobilier locatif s'inscrivant dans une autre logique. Aujourd'hui, 99 millions d'euros ne sont toujours pas dégelés et je ne suis pas en mesure de payer des loyers depuis le mois d'octobre. Si ce dégel n'est pas mis en oeuvre, la charge sera reportée sur l'année suivante.

La situation à Mayotte est explosive et les véhicules blindés qui sont sur place ont jusqu'à cinquante ans d'âge. On ne dispose pas aujourd'hui des crédits nécessaires à l'achat de nouveaux véhicules blindés. Cependant, les véhicules blindés à roues de la Gendarmerie (VBRG) seront entretenus, tout en en projetant de la métropole. Cette situation est, à cet égard, valable pour tous les outremer. Il nous faudra également y déployer des véhicules de type Defender afin d'assurer la protection de nos personnels. L'augmentation

---

de notre flotte d'hélicoptère, qui compte 56 appareils après la perte de l'un d'eux occasionnant le décès de quatre de nos camarades avant l'été, n'est pas à l'ordre du jour.

Le logiciel Minotaur a vocation à être partagé avec l'ensemble des réserves au travers de la Garde nationale. Il est également à la disposition des armées car il permet à chaque réserviste de déclarer ses disponibilités et de l'engager en conséquence de manière extrêmement souple. La Garde nationale a ainsi vocation à servir dans un cadre territorialisé. Je dois d'ailleurs m'en entretenir avec le Général de Raucourt. Plus que le rattachement des réservistes à une structure, il importe de préciser les missions qui leur seront confiées. Nos camarades de la réserve de la Gendarmerie nationale ont ainsi comme mission le renfort dans les opérations de sécurité auprès de la population. La Garde nationale en est encore à ses débuts.

Depuis le début du mouvement social de la Police nationale, je suis très attentif aux réactions de nos personnels qui sont en empathie avec les questions posées. Les risques évoqués concernent l'ensemble des forces et nous partageons un certain nombre de sujets communs. Aujourd'hui, la concertation nous permet d'échanger avec nos personnels, de dialoguer et de remonter des informations sans que pour autant les gendarmes ne soient obligés de descendre dans la rue. J'ai été marqué par le mouvement de 2001 que j'ai vécu en tant que commandant de groupement. L'idée est de ne plus arriver à une telle situation. Les gendarmes restent à la fois vigilants et confiants dans les moyens et le soutien hiérarchique qui leur sont accordés. Dans ce cadre, nous travaillons avec la Police nationale et l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), plus particulièrement avec sa directrice, Madame Hélène Cazaux-Charles, pour aboutir à un texte régissant l'usage des armes commun à la Police et à la Gendarmerie. Nous venons de transmettre une proposition en ce sens, qui vise à maintenir notre cadre d'usage des armes et à y intégrer les fonctionnaires de la Police nationale. Une telle démarche me paraît aller dans le bon sens.

L'évolution du transfèrement judiciaire, auquel nous avons accordé il y a quelques années des ETP, ne s'est pas soldée par la fin de cette mission pour la Gendarmerie. Un rapport a été récemment rendu par les inspections qui évalue la nécessaire dotation en effectifs pour assumer cette mission. Nous sommes à ce sujet en pourparlers avec l'Administration pénitentiaire. Je suis déterminé à ce que, sur cette question, les choses reviennent dans l'ordre.

Enfin, s'agissant des commandes publiques de matériels, je suis tenu par le Code des marchés publics, lorsque j'engage des crédits.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je vous remercie, mon Général, pour votre clarté et votre détermination. Le contact rénové des brigades de gendarmerie répond aux préoccupations des membres de la Haute

assemblée qui sont sur le terrain et appellent de leurs vœux la fertilisation de l'enracinement de la Gendarmerie. En effet, sans contact, il ne saurait y avoir de démocratie possible.