

N° 9

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 octobre 2022

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)  
sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur  
(procédure accélérée),*

Par M. Philippe PAUL et Mme Gisèle JOURDA,

Sénateur et Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

**Voir le numéro :**

**Sénat :** 876 (2021-2022)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE AMBITIEUSE MAIS INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE .....</b>	<b>5</b>
A. UNE LONGUE GENÈSE.....	5
B. DES AVANCÉES CERTAINES.....	6
C. ...MAIS UNE PROGRAMMATION INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE .....	7
<b>II. PRÉCISER LA PROGRAMMATION ET RÉINTRODUIRE LA QUESTION DE LA RÉPARTITION TERRITORIALE.....</b>	<b>8</b>
A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, APPORTER DAVANTAGE DE PRÉCISION SUR L'IMMOBILIER, LES RÉSERVES ET LA CRÉATION DE NOUVELLES BRIGADES.....	8
B. AMÉLIORER LA RÉPARTITION TERRITORIALE POLICE/ GENDARMERIE.....	10
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>13</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>23</b>



## L'ESSENTIEL

Après une première tentative sans suite en début d'année 2022, le Gouvernement a déposé un projet de loi d'organisation et de programmation du ministère de l'intérieur dans une version « allégée ». S'il prévoit des financements en hausse pour le ministère de l'intérieur, le texte fait l'impasse sur une véritable programmation budgétaire détaillée.

### I. UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE AMBITIEUSE MAIS INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE

#### A. UNE LONGUE GENÈSE

Depuis plusieurs années, de nombreux rapports parlementaires ont tiré l'alarme sur l'insuffisance des moyens des forces de sécurité intérieure. Ce sous-équipement chronique est en partie responsable du « malaise » des forces de la sécurité souvent évoqué<sup>1</sup>. Parmi les recommandations les plus régulièrement avancées pour résoudre ce problème : l'élaboration d'une loi de programmation, **reflétant les choix stratégiques en matière de sécurité et prévoyant les moyens de fonctionnement et d'investissement correspondants**. Si les forces de sécurité ont récemment bénéficié de plusieurs plans ponctuels, la dernière véritable loi de programmation remonte en effet à 2002.

Le ministère de l'intérieur a donc entrepris en mai 2019 un travail de « revue stratégique » qui s'est traduit par la publication d'un « **Livre blanc de la sécurité intérieure** » en novembre 2020. Puis il a organisé un « Beauvau de la sécurité » de février à septembre 2021, à l'issue duquel a été annoncée une loi de programmation pour l'été 2022. La présentation de ce texte a finalement été reportée en raison des élections. En revanche, **deux protocoles comportant d'importantes revalorisations** indiciaires et des augmentations de primes pour les gendarmes et les policiers ont été adoptés en mars 2022.

---

<sup>1</sup> *Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine, rapport de M. François GROSDIDIER, fait au nom de la commission d'enquête n° 612 tome I (2017-2018) – 27 juin 2018.*



### ***B. DES AVANCÉES CERTAINES...***

Certaines mesures prévues par le projet de loi devraient permettre d'améliorer le « service rendu » par le ministère de l'intérieur à nos concitoyens :

- **Un doublement de la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain.** Ce résultat doit être obtenu grâce à la transformation numérique, à une meilleure gestion des effectifs et du temps de travail, à la suppression des tâches périphériques et à la simplification des procédures. Toutefois, ce doublement pose aussi de nombreuses questions (par exemple, davantage d'agents sur la voie publique signifie davantage de faits relevés donc plus de procédures, dont certaines sont nécessairement effectuées dans les locaux et non sur le terrain) ;

- **La création d'une Agence du numérique, qui constitue la deuxième réforme d'ampleur de l'organisation de la fonction « numérique » au sein du ministère en 3 ans.** En effet, en 2019 avait été créée une « Direction du numérique » du ministère de l'intérieur (DNUM), placée auprès du secrétariat général. Votre commission avait alors émis des réserves sur cette création, redoutant une centralisation excessive qui aurait nui à la performance des services préexistants, au premier rang desquels le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI<sup>2</sup>) rattaché à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et reconnu pour ses nombreuses innovations. La nouvelle réforme va dès lors dans le bon sens en prévoyant que l'Agence du numérique sera placée directement sous l'autorité du DGPN et du DGGN et, selon les informations fournies à vos rapporteurs, construite à partir d'un renforcement du STSI<sup>2</sup>;

- **La création d'un réseau radio du futur (RRF)** permettant d'offrir un réseau commun à l'ensemble des forces, très haut débit, remplaçant les réseaux actuels obsolètes ;

- Une **augmentation du nombre d'officiers de police judiciaires (OPJ)**, par le biais d'une intégration d'un socle commun à la formation initiale et d'un passage de l'examen à l'issue de cette formation (et non plus après trois ans). L'objectif est ainsi de disposer de 2 800 OPJ en 2023 contre 1 200 en 2021 ;

- **La création d'un nouveau statut d' « assistant d'enquête »**, avec un objectif, sur 10 ans, de 3 273 assistants pour la gendarmerie et 4 837 pour la police, **chargés d'assurer les tâches administratives liées aux investigations**. En tout état de cause, si ces nouveaux agents peuvent être recrutés en partie au sein des personnels administratifs déjà présents dans les deux forces, il est nécessaire que les recrutements extérieurs prévus sur la période permettent de compenser ces changements d'affectation.

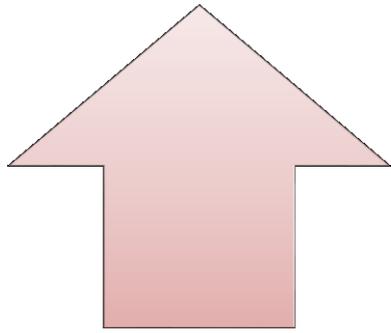
### C. ...MAIS UNE PROGRAMMATION INSUFFISAMMENT DÉTAILLÉE

Le projet de loi qui sera examiné par le Sénat ne présente que des crédits globalisés et, séparément, de grandes orientations au sein du rapport annexé :

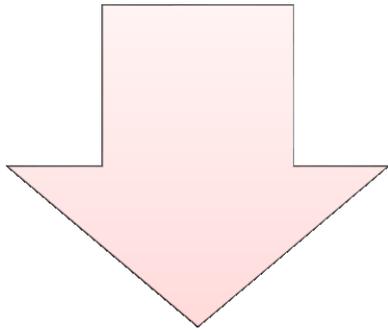
- La programmation financière couvre **tout le ministère de l'intérieur**, sans précision. Sont ainsi concernées les missions budgétaires : Sécurités, Administration générale et territoriale de l'Etat, Immigration, asile et intégration, le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et les taxes affectées à l'Agence nationale des titres sécurités (ANTS).

Crédits de paiement et plafond des taxes affectées hors pensions	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère de l'intérieur en millions d'euros	20 784	22 034	22 914	24 014	24 664	25 294

- Le texte est accompagné d'un rapport annexé déclinant **de grandes orientations dans de multiples domaines** (« révolution » numérique, renforcement de la présence territoriale du ministère, lutte contre les violences intrafamiliales, prévention des crises, etc), **mais non chiffrées**. A titre d'exemple, le rapport indique que « *des moyens nouveaux sont dévolus aux forces de sécurité intérieure, qu'il s'agisse de nouveaux matériels plus performants (véhicules, tenues, armements, équipements de protection) mais aussi innovants (caméras-piétons, caméras embarquées, drones, robots d'intervention de déminage) ou encore d'un immobilier à même de leur permettre d'accomplir leurs missions dans de bonnes conditions* » **sans quantifier ces apports**.



Une programmation globalisée des crédits du ministère de l'intérieur (article 2)



Un rapport annexé avec des orientations plus détaillées mais non chiffrées (article 1)

## II. PRÉCISER LA PROGRAMMATION ET RÉINTRODUIRE LA QUESTION DE LA RÉPARTITION TERRITORIALE

### A. POUR LA GENDARMERIE NATIONALE, APPORTER DAVANTAGE DE PRÉCISION SUR L'IMMOBILIER, LES RÉSERVES ET LA CRÉATION DE NOUVELLES BRIGADES

Afin de remédier à l'absence de programmation détaillée sur certains points ayant une importance majeure pour la gendarmerie nationale, la commission a adopté les amendements suivants :

- De nombreux rapports parlementaires ont souligné **le mauvais état d'une grande partie du patrimoine immobilier de la gendarmerie nationale**. Les casernes domaniales sont particulièrement concernées, au détriment de la qualité de vie des gendarmes et de leurs familles. Selon le Livre blanc sur la sécurité intérieure de novembre 2020 : « *Conditionnant la qualité de l'accueil, comme les conditions de travail, l'état du parc immobilier nécessite de réaliser un effort conséquent : remédier à la vétusté des locaux de travail et d'habitation, renforcer la sécurité des installations, mettre à niveau les crédits consacrés à l'entretien du parc, très inférieurs au niveau nécessaire pour éviter la dégradation des bâtiments.* » Compte tenu de l'absence de programmation détaillée au sein de la LOPMI, la commission a adopté un amendement, **s'appuyant sur les évaluations mentionnées dans un rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup>, prévoyant une enveloppe annuelle de 200 millions d'euros pour la reconstruction de casernes et les réhabilitations et restructurations de**

---

<sup>1</sup> « Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur », rapport à la demande de la commission des finances du Sénat, 2021.

**grande envergure et un montant annuel de 100 millions d'euros pour les travaux de maintenance.**

Un montant **annuel** de



pour la reconstruction de casernes et les réhabilitations et restructurations de grande envergure

Un montant **annuel** de



pour les travaux de maintenance

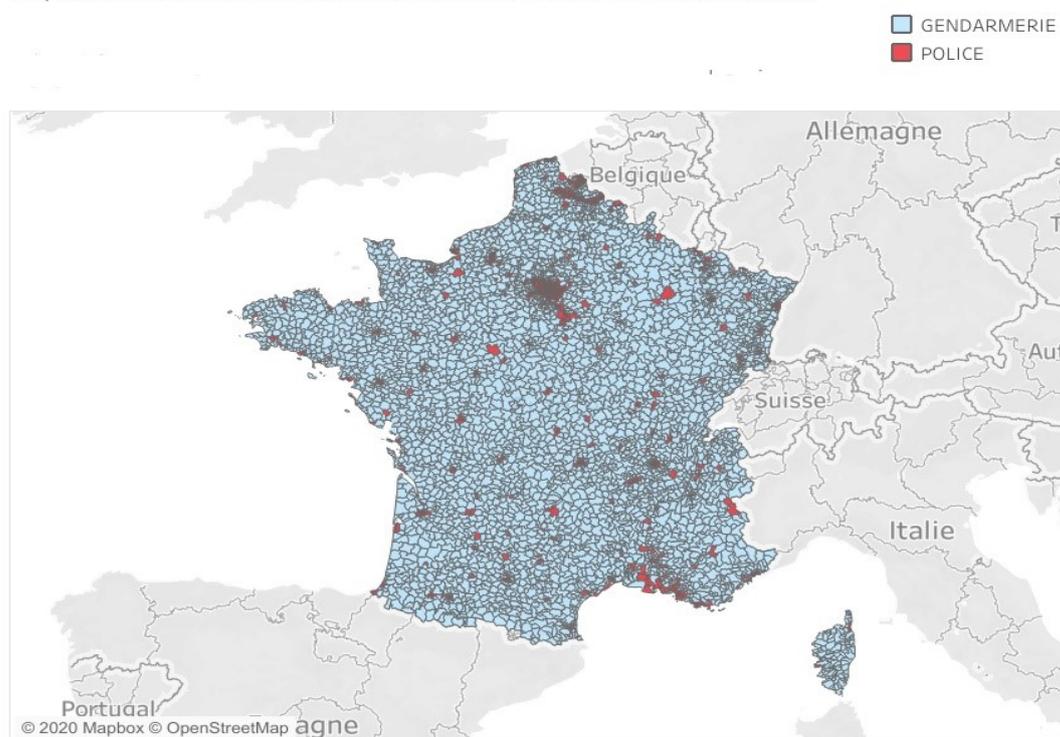
- Le rapport annexé à la LOPMI prévoit que le nombre de réservistes opérationnels passera de 30 000 à 50 000 pour la gendarmerie et de 6 000 à 30 000 pour la police. Or les crédits pour les réservistes ont souvent servi de variable d'ajustement en gestion du budget, avec une diminution du nombre de jours d'emploi des réservistes source de démotivation pour ceux-ci. **La commission a donc adopté un amendement prévoyant un minimum de 25 jours d'emploi par réserviste et par an**, afin que l'augmentation des effectifs prévue se traduise véritablement sur le terrain.

- Le rapport annexé prévoit également la création de **200 nouvelles brigades de gendarmerie**, dont certaines pourront être « mobiles ». Si cette création constitue un apport positif pour rapprocher la gendarmerie de la population, **la question des modalités et des moyens financiers qui la rendront possible constitue encore un angle mort du projet de loi**. Cette création suppose en effet la construction de nouveaux locaux professionnels et de logements pour les gendarmes. Or, **ce sont les collectivités territoriales et les EPCI qui seront probablement amenés à réaliser les investissements nécessaires**. En conséquence, on risque d'assister dans une certaine mesure à une implantation des nouvelles brigades en fonction de la richesse des territoires et non des besoins réels de sécurité. La commission a donc adopté un **amendement** pour préciser que **le choix des territoires d'implantation sera effectué selon des critères objectifs liés à la population, aux flux, aux risques locaux, à la délinquance et aux délais d'intervention, à l'issue d'un diagnostic partagé avec les autorités administratives et judiciaires ainsi que les élus**.

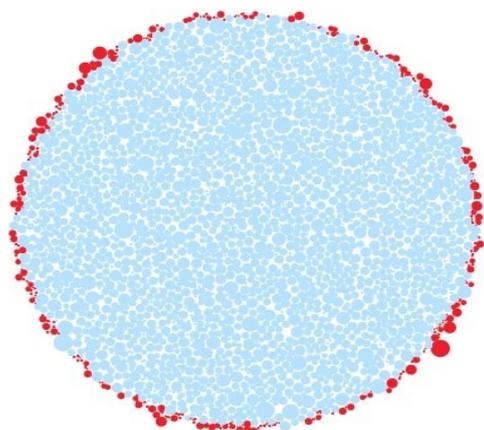
## B. AMÉLIORER LA RÉPARTITION TERRITORIALE POLICE/ GENDARMERIE

Dans de nombreux cas, la répartition territoriale entre police nationale et gendarmerie nationale n'est pas optimale, au détriment de la sécurité du quotidien. Ce problème concerne aussi bien les zones périurbaines que les zones rurales. En novembre 2020, le Livre blanc sur la sécurité intérieure consacrait de longs développements à cette question, en essayant de clarifier les critères de répartition territoriale. Toutefois, le ministère de l'intérieur semble avoir récemment abandonné toute intention d'effectuer les ajustements nécessaires.

Répartition territoriale entre les forces de Gendarmerie et de Police



Service de sécurité



Nombre d'habitants protégés



Superficie surveillée (km<sup>2</sup>)



Pourtant, dans le rapport précité, la Cour des comptes indiquait que *« Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas été l'occasion d'une révision affirmée des limites géographiques des deux forces, ce qu'on peut regretter. La question doit être relancée et accompagnée d'une redéfinition des critères de délimitation des zones de compétence »*.

Or, l'adaptation fine de la présence des policiers ou des gendarmes au contexte local constitue l'une des justifications de l'existence de deux forces différentes. La commission a donc adopté **un amendement destiné à réaffirmer l'utilité de ces ajustements territoriaux et à indiquer que ceux-ci doivent être précédés d'une large consultation locale**. Concernant celle-ci, un rapport de janvier 2021 sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat avait en effet recommandé d'*« associer très étroitement les élus locaux à la conception et à la mise en œuvre de la nouvelle répartition police-gendarmerie et de raisonner de manière pragmatique selon des bassins de délinquance »*.

Par ailleurs, le rapport annexé ne traite pas non plus de la nécessaire **amélioration de la coordination des deux forces sur un même territoire**, lorsque cela est justifié par des situations urgentes et exceptionnelles ou par des phénomènes de délinquance communs. Une circulaire de 2011 avait en place une « coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires » (CORAT), permettant aux deux forces de s'affranchir de leur zone de compétence en cas de besoin. Il s'agit d'un instrument potentiellement très utile, mais peu ou mal mise en œuvre, comme la Cour des comptes l'a également souligné dans le rapport précité. La commission a donc adopté un **amendement** visant à **mettre en œuvre plus systématiquement cette possibilité de coordination en généralisant les protocoles départementaux police-gendarmerie qui doivent les organiser, après consultation des élus**.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 4 octobre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Paul et Mme Gisèle Jourda, sur le projet de loi d'orientation et de programmation n° 876 (2021-2022).*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous en venons au projet de loi d'organisation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI).

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – Comme vous le savez, ce projet de loi constitue une version raccourcie du texte déposé en mars dernier, puisque le nombre d'articles est passé de 32 à 16. C'est un texte que nous attendions depuis longtemps. Il devait être à la sécurité intérieure ce que la loi de programmation militaire (LPM) est à la défense : un effort de planification permettant de garantir que la police nationale et la gendarmerie nationale disposent de tous les moyens nécessaires pour assurer la sécurité de nos concitoyens.

De nombreux rapports parlementaires ont en effet souligné que ces moyens avaient souvent été insuffisants, avec des effets négatifs non seulement sur l'efficacité des forces de sécurité, mais aussi sur le moral des agents. Ainsi, une commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité avait identifié, il y a déjà quatre ans, une série de dysfonctionnements, dont beaucoup résultaient de cette insuffisance de moyens.

Il existe plusieurs précédents à cette loi de programmation : la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, celle de 2002 et, dans une moindre mesure, celle de 2011 s'efforçaient de planifier les moyens nécessaires aux forces de sécurité sur plusieurs années. Plus récemment, plusieurs plans ponctuels ont apporté des améliorations souvent significatives, avec, notamment, une augmentation importante des effectifs. Toutefois, aucun de ces textes n'a constitué une véritable programmation financière similaire à la LPM, reflétant les choix stratégiques en matière de sécurité et prévoyant les moyens de fonctionnement et d'investissement correspondant.

Le ministère de l'intérieur a donc entrepris en mai 2019 un travail de « revue stratégique » qui s'est traduit par la publication d'un *Livre blanc de la sécurité intérieure* en novembre 2020. Puis a eu lieu le Beauvau de la sécurité de février à septembre 2021, à l'issue duquel le Président de la République avait annoncé cette loi de programmation pour l'été 2022. Le calendrier électoral en a décidé autrement, d'autant qu'il aurait été étrange de voter une

loi de programmation à la toute fin d'une mandature. En revanche, deux protocoles comportant d'importantes revalorisations indiciaires et des augmentations de primes pour les gendarmes et les policiers ont déjà été adoptés en mars dernier.

Nous examinons donc aujourd'hui un projet de loi d'orientation et de programmation « allégée ». Ce texte constitue-t-il l'avancée tant attendue ?

On observe indéniablement des aspects très positifs. En ce qui concerne la programmation, l'article 2 prévoit ainsi une hausse des moyens du ministère de l'intérieur, qui passeront de 21 milliards d'euros environ en 2022 à 25 milliards d'euros en 2027. Le rapport annexé annonce aussi la création de 200 brigades et de 7 escadrons de gendarmerie mobile, nous y reviendrons. Parallèlement à la présentation de la Lopmi, le ministre de l'intérieur a promis la création de 8 500 emplois sur les cinq années de programmation, ainsi qu'un doublement de la présence des forces de sécurité sur la voie publique. Le rapport annexé prévoit aussi une grande transformation numérique pour s'adapter aux nouvelles formes de délinquance.

Par ailleurs, le texte comporte diverses dispositions de procédure pénale comme une extension des amendes forfaitaires délictuelles, la possibilité de saisir des actifs numériques ou encore la création d'assistants d'enquête appelés à seconder les officiers de police judiciaire dans l'exercice de leurs missions.

Voilà pour les aspects positifs, qui marquent une volonté de poursuivre l'effort en faveur des moyens en personnel et en matériel de la gendarmerie et de la police nationales.

En revanche, le principal reproche que nous faisons à ce texte est qu'il ne s'agit finalement pas vraiment d'une loi de programmation.

D'abord, les seuls crédits présentés au sein de l'article 2 concernent tout le périmètre du ministère de l'intérieur. Le Conseil d'État s'est d'ailleurs étonné de cette présentation. Elle semble en effet ignorer le principe de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) selon lequel le budget de l'État est géré non pas à l'échelle du ministère, mais à celle de la politique publique, c'est-à-dire des missions et des programmes. Impossible donc de distinguer dans les nouveaux crédits ce qui relève de la sécurité, de l'administration générale et territoriale de l'État ou encore de la politique de l'immigration et de l'intégration. Encore moins, au sein de la sécurité, ce qui relève de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

On veut nous rassurer, en disant que cela figurera dans la loi de finances et dans la loi de programmation des finances publiques. Mais lors, à quoi bon une loi de programmation ? Celle-ci devait justement servir à donner une visibilité au-delà de l'annualité budgétaire, pour résoudre enfin les problèmes structurels des deux forces. Ce n'est pas le cas ici.

Ainsi, nous sommes un peu dans le flou sur beaucoup de points qui concernent les gendarmes. Nous nous ne savons pas comment seront répartis les effectifs supplémentaires entre police et gendarmerie. Il y a certes quelques précisions sur les moyens mobiles, avec l'annonce de nouveaux hélicoptères et du renouvellement d'environ 10 % par an de la flotte de véhicules, police et gendarmerie confondus. En revanche, nous ne savons rien ou presque sur l'immobilier, alors même que les casernes sont un point noir pour la qualité de vie des gendarmes et de leurs familles. Nous vous présenterons par conséquent un amendement sur ce sujet essentiel.

Par ailleurs, nous n'avons aucune précision sur la création des fameuses 200 brigades de gendarmerie, et surtout sur le financement de leur implantation. On devine que les collectivités territoriales seront mises à contribution, mais avec quels moyens ? Investir dans de l'immobilier de la gendarmerie, c'est loin d'être une « opération blanche » pour une commune, contrairement à ce que disent certains responsables que nous avons entendus ! Dès lors, on risque de voir les critères objectifs d'implantation devenir moins importants que la capacité de la collectivité à payer pour avoir ses gendarmes : ce n'est pas satisfaisant ! Nous proposerons donc également un amendement sur ce sujet, en attendant un second que nous allons déposer pour la séance avec les rapporteurs de la commission des lois, qui ont la même analyse que nous sur cette question.

Enfin, la même imprécision règne sur la réserve opérationnelle : nous n'avons pas la garantie que l'augmentation des effectifs de 30 000 à 50 000 personnes soit accompagnée des crédits nécessaires. Nous vous présenterons également un amendement sur ce point.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Comme mon collègue Philippe Paul, je ne peux d'abord que me féliciter de la sanctuarisation de 15 milliards d'euros sur les cinq prochaines années, au bénéfice de l'ensemble des missions du ministère de l'intérieur.

Au-delà des gendarmes et des policiers, ces moyens supplémentaires bénéficieront également à la sécurité civile et à l'administration territoriale. Au total, cet effort financier important ne constitue certes pas la garantie que l'État se rapprochera davantage de nos territoires et de nos concitoyens, mais c'est assurément une condition nécessaire de ce rapprochement.

S'agissant plus particulièrement de la gendarmerie nationale, on note aussi quelques aspects positifs, dont certains ont été évoqués par Philippe Paul.

Au-delà des moyens mobiles déjà mentionnés, je pense que la création d'une nouvelle agence du numérique va dans le bon sens. Je rappelle à ce sujet que nous avons alerté en 2019 sur la création d'une direction du numérique rattachée au secrétariat général du ministère. Nous craignons alors que ce nouveau service ne dévitalise le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)<sup>2</sup>)

de la gendarmerie, à qui nous devons de nombreuses innovations comme NEO, qui ont d'ailleurs ensuite été étendues à la police.

Or, selon nos informations, la nouvelle agence du numérique sera précisément une extension du ST(SI)<sup>2</sup> ; la qualité de son travail et de ses résultats, que nous avons soulignée, est ainsi récompensée. C'est là, me semble-t-il, un bon exemple de ce qu'il faut faire en matière de mutualisation : non pas supprimer la spécificité des deux forces de sécurité, mais prendre le meilleur dans chacune d'entre elles et construire sur cette base.

La problématique est un peu la même s'agissant de la compétence territoriale respective de la police et de la gendarmerie. Mais sur ce point, le texte qui nous est présenté est moins satisfaisant. J'avais alerté à plusieurs reprises sur ce sujet. Nous sommes nombreux à avoir en tête des situations où la répartition territoriale des deux forces n'est pas satisfaisante, au détriment de la sécurité du quotidien. Cela peut d'ailleurs concerner aussi bien les zones périurbaines que les zones rurales.

Sur ce sujet, la position du ministre de l'intérieur a évolué. En novembre 2020, le Livre blanc sur la sécurité intérieure consacrait de longs développements à cette question, en essayant de clarifier les critères de répartition territoriale. Mais finalement, le ministre a récemment déclaré que la police et la gendarmerie étaient capables de s'organiser efficacement, quel que soit le type de territoire.

Nous ne partageons pas cette analyse. Dans un rapport publié l'année dernière, intitulé *Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*, la Cour des comptes indique que « le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas été l'occasion d'une révision affirmée des limites géographiques des deux forces, ce qu'on peut regretter. La question doit être relancée et accompagnée d'une redéfinition des critères de délimitation des zones de compétence ».

Nous estimons que la position actuelle du ministère de l'intérieur tend ainsi à gommer la spécificité des deux forces, avec le risque d'aboutir à une situation où l'on ne voit même plus la nécessité de cette dualité entre la police et la gendarmerie. C'est pourquoi nous vous présenterons un amendement visant à réaffirmer l'utilité de ces ajustements territoriaux et à indiquer que ceux-ci doivent être précédés d'une large consultation locale. Rappelons à ce propos que, dans un rapport rendu public en janvier 2021 sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat avait recommandé d'« associer très étroitement les élus locaux à la conception et à la mise en œuvre de la nouvelle répartition entre la police et la gendarmerie et [de] raisonner de manière pragmatique selon des bassins de délinquance ».

Je voulais également insister sur la nécessaire coordination des deux forces sur un même territoire lorsque cela est justifié par des situations

urgentes et exceptionnelles, ou par des phénomènes de délinquance communs. Une circulaire de 2011 a en effet mis en place ce que l'on appelle la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (Corat), qui permet aux deux forces de s'affranchir de leur zone de compétence en cas de besoin. C'est un instrument potentiellement très utile, mais ces dispositions sont peu et mal mises en œuvre, comme la Cour des comptes l'a également souligné. Il s'agit donc de mettre en œuvre plus systématiquement cette possibilité de coordination en généralisant les protocoles départementaux entre la police et la gendarmerie qui doivent les organiser, après consultation des élus. Nous vous proposerons un amendement en ce sens.

Sur la question de la création des 200 brigades, j'ai été un peu surprise d'apprendre que le choix des implantations semble en réalité déjà largement fait, y compris la mise en place de brigades « volantes » qui nous laissent quelque peu dubitatifs. Les consultations, notamment des élus, viendront peut-être ensuite, mais il est dommage que tout soit déjà engagé alors même que la loi qui prévoit cette création n'est pas encore votée ! Nos amendements nous permettront d'interpeller le ministre sur cette question.

Sur les autres points, j'aurai une appréciation plus nuancée. Comme l'a souligné mon collègue, ce texte n'est pas véritablement un projet de loi de programmation : il manque beaucoup trop de détails et de précisions puisque nous en restons au niveau ministériel.

Ainsi sur le sujet de l'immobilier, comme sur d'autres, il est seulement prévu de mettre en place un nouveau service chargé de « déterminer et présenter un tendancier de dépenses d'investissement sur les projets immobiliers structurants du ministère de l'intérieur ». Après les multiples alertes que nous avons lancées au fil des années, après le Livre blanc et le Beauvau de la sécurité, cela nous paraît un peu décevant. C'est précisément sur un tel tendancier de dépenses que nous aurions aimé pouvoir nous prononcer à l'occasion de cette Lopmi ! D'où l'amendement que nous vous présenterons sur ce point.

Enfin, les quelques dispositions de procédure pénale contenues dans le texte, comme la création des assistants d'enquête, sont sans doute utiles pour certaines d'entre elles, mais elles constituent plus des remises à jour ponctuelles qu'une réforme de grande ampleur. Dans ce domaine, il est nécessaire de poursuivre les efforts et, notamment, d'assurer une meilleure coordination avec les services de la justice, qui sont eux aussi en pleine transformation numérique.

**M. Olivier Cigolotti.** - Je souscris aux remarques de nos rapporteurs.

Avant de créer 200 brigades, il conviendrait déjà d'atteindre l'effectif théorique de gendarmes prévu, notamment dans les départements ruraux : en Haute-Loire, l'effectif théorique est de 350 gendarmes, mais dans la

réalité, 10 % des postes ne sont pas pourvus ! Sur 257 communes, 6 sont couvertes par la police, les autres par la gendarmerie. Il faut de la cohérence !

Créer des brigades a un coût. Or bon nombre de communes ont déjà des frais de fonctionnement élevés et sont endettées. Si on ne les aide pas, je ne vois pas comment elles pourront assurer cette nouvelle charge.

L'essentiel est de recruter des gendarmes et de faire en sorte que leur périmètre d'intervention soit cohérent.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Les communes sont inquiètes, car elles craignent de devoir assumer le financement des nouvelles brigades. Mais la Caisse des dépôts et consignations, au travers de CDC Habitat, achète le terrain, ce qui constitue une recette pour la commune, et construit la gendarmerie et les logements pour les gendarmes. Il importe donc d'avoir l'assurance que CDC Habitat prendra bien en charge le financement et la construction des nouvelles gendarmeries. Les maires ne doivent pas avoir à donner le terrain, tout en devant solliciter le département, la région, l'État, etc., pour obtenir des financements.

Nous devons aussi être très vigilants sur la cohérence de l'articulation entre la police et la gendarmerie. Chacun sait que la police n'apporte pas, et ne peut pas apporter, les mêmes services dans les zones rurales ou périurbaines que la gendarmerie. La création des nouvelles brigades entraînera des déplacements des zones de compétence entre la police et la gendarmerie. Il convient que les élus soient associés en amont pour savoir dans quelle zone ils préfèrent être. Attention à ne pas rétrécir les zones de la gendarmerie au profit de celles de la police. Nos amendements doivent être calibrés pour répondre à ces réalités de terrain.

**M. Joël Guerriau.** – Quelle est l'importance de la réserve opérationnelle de la gendarmerie ?

Nous devons veiller à la proximité et ne pas négliger l'attention à toutes les personnes vulnérables et aux personnes âgées.

**M. François Patriat.** – Je suis déçu que le doute l'emporte sur le satisfecit. Peu de gouvernements, en effet, ont autant augmenté les crédits consacrés à la sécurité ! Leur hausse était de 10 milliards d'euros au cours du quinquennat précédent, elle sera de 15 milliards au cours de ce quinquennat : qui fait mieux ?

La présence de la gendarmerie dans les zones rurales s'est accrue. Il faut savoir ce que l'on veut : on ne peut pas en même temps réclamer plus de gendarmes et se plaindre de la création de nouvelles brigades à cause de leur coût.

En Côte-d'Or, les gendarmeries sont construites par le département, les communes n'ont qu'à fournir le terrain. De nouvelles brigades ont été créées dans des cantons où elles avaient disparu depuis 20 ans ! L'engagement de créer 10 000 postes dans la police et la gendarmerie a bien

été tenu au cours du précédent quinquennat. Pourquoi dès lors mettre en doute les engagements annoncés concernant les nouvelles brigades ? M. Darmanin va interroger les élus pour qu'ils lui fassent remonter les besoins des territoires.

Ce texte n'est peut-être pas une vraie loi de programmation, mais il représente un effort important. Nous voterons trois des amendements de nos rapporteurs, mais nous nous opposerons aux deux autres.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Je serai plus sceptique que M. Patriat. J'ai été administrateur d'un office d'HLM qui avait transféré à la charge des locataires plusieurs millions pour financer les gendarmeries qu'il avait à sa charge. On ne peut pas dire que tout va bien dans le meilleur des mondes ! On doit se méfier des effets de communication de ce ministre et de ce gouvernement. Le financement des gendarmeries doit relever du pouvoir régalién, donc de l'État.

Je pourrais aussi citer l'exemple d'une caserne prévue en Moselle : CDC Habitat s'est retiré du plan de financement et c'est l'office d'HLM qui est sollicité, tandis que la commune et l'intercommunalité doivent garantir les emprunts pour que le projet voie le jour. C'est un chantage inacceptable !

En ce qui concerne les 200 nouvelles brigades, certaines annonces ont déjà été faites, alors que la loi n'est pas votée. C'est de la communication et les communes sont en porte-à-faux. Nous devons aussi faire en sorte dans nos amendements que la garantie d'emprunt ne pèse pas sur les communes.

**M. Cédric Perrin.** – Pour construire 200 casernes, il faudra mettre de l'huile dans les rouages administratifs, car les procédures administratives sont bien longues ! Il m'a fallu sept ans pour construire une caserne dans ma commune, entre le moment de la délibération et celui de la construction : CDC Habitat ne finance que les logements, les bâtiments administratifs sont à la charge des collectivités. Avec les lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, il était possible de conclure des baux emphytéotiques administratifs avec l'État. Mais le loyer versé par ce dernier à la commune ne couvre pas le montant de l'investissement qu'elle a réalisé.

Il faut simplifier les cahiers des charges, car les contraintes sont trop nombreuses. Au sein de la gendarmerie, seule une personne est chargée de l'instruction de tous les dossiers de construction de casernes dans toute la France... C'est bien peu !

**M. Christian Cambon, président.** – Pensez aussi à ceux qui n'ont plus de caserne de gendarmerie, notamment en banlieue... Bien des problèmes que l'on connaît actuellement dans ces territoires n'auraient sans doute pas lieu si l'on avait conservé la gendarmerie !

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – J'ajoute que même si une commune participe au financement d'une gendarmerie, cela ne garantit pas que cette dernière restera sur son territoire. À Nantua par exemple, ville où la

délinquance est forte, la gendarmerie a pourtant été déplacée, en raison de pressions politiques, dans la commune voisine, où pourtant tout va bien.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup> (Rapport annexé)*

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – L'amendement **COM-57** prévoit que l'on puisse réajuster la répartition territoriale entre la police et la gendarmerie – je pense à certains hameaux qui dépendent d'une ville, mais qui sont plus proches des gendarmeries voisines. Certes, le Gouvernement prévoit de créer de nouvelles brigades, ce qui est bienvenu après les suppressions des dernières années, mais il ne faudrait pas manquer une occasion de réfléchir sur la répartition entre les deux forces de sécurité.

**M. Bruno Sido.** – Je propose de compléter l'amendement par les mots « et les conseils départementaux ». Les brigades ne sont plus depuis longtemps situées dans les chefs-lieux de canton, lesquels ne correspondent plus aux territoires de gendarmerie. Le seul dénominateur commun est donc le département.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Avis favorable.

**M. Philippe Folliot.** – Pourquoi ne pas inclure aussi les parlementaires ? Il n'y a pas de meilleurs connaisseurs du territoire que les sénateurs, par exemple. Je partage en tout cas les propos de Mme la rapporteure : il faut sortir de la logique communale dans la répartition entre police et gendarmerie. En zone de montagne, par exemple, une partie de la commune peut se trouver à quelques kilomètres d'une brigade dont elle ne dépend pas, car elle est située sur une autre commune. Ce n'est sans doute pas dans un amendement que l'on peut préciser ce genre de choses, mais il est certain qu'il faut une répartition plus fine et plus pratique.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Cet amendement vise également à atténuer le seuil de 20 000 habitants. Nous sommes d'accord pour ajouter une mention des conseils départementaux. Nous avons parlé des « représentants des acteurs de chaque territoire », pour n'oublier personne, mais soit !

**M. François Patriat.** – J'ai participé il y a quinze jours à l'installation d'une nouvelle promotion de gendarmes à Dijon, regroupant 1 000 gendarmes ! Nous n'en avons jamais formé autant. Le Gouvernement consacre 50 millions d'euros à des travaux dans les locaux. Il a déjà dit qu'il ne reviendrait pas sur la répartition entre la police et la gendarmerie ; nous voterons donc contre cet amendement.

*L'amendement COM-57 rectifié est adopté.*

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Comme son texte l'indique, l'amendement **COM-58** insiste pour que l'outil de la Corat soit pleinement utilisé.

*L'amendement COM-58 est adopté.*

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – L'implantation de 200 brigades a été annoncée. L'amendement **COM-59** sécurise le texte concernant les critères de sélection de leurs implantations. Nous sommes en effet inquiets : lors de son audition, le directeur général de la gendarmerie nous a confié qu'il n'avait aucune latitude pour choisir.

Vous avez été élus locaux, comme moi ; en tant que maire, j'ai été sollicité pour construire des logements pour les gendarmes. L'opération est au mieux blanche, les loyers remboursant les annuités de dette. Mais il y a déjà eu de très importants retards dans le paiement des premiers. L'Association des maires de France (AMF) n'y est pas du tout favorable. Soyons vigilants.

Nous sommes en discussion avec les rapporteurs de la commission des lois pour rédiger un amendement commun en ce sens avant lundi prochain.

**M. Olivier Cigolotti.** – Le problème des baux a été réglé le 1<sup>er</sup> mai 2022 : les baux proposés ne permettent une révision qu'au bout de vingt-sept ans, contre neuf auparavant.

**M. Joël Guerriau.** – Quel est le rapport avec l'amendement ?

**M. Jean-Pierre Grand.** – Ce n'est pas aux collectivités locales de financer les gendarmeries. Je sais de quoi je parle : des logements pour 200 gendarmes ont été construits dans ma commune. L'État s'entend avec des investisseurs tels que les sociétés d'économie mixte municipales ou CDC Habitat. Il y a quelques jours, il y a eu des problèmes de vie commune dans une gendarmerie de mon département : ils ont été réglés comme sont réglés les problèmes dans un immeuble normal entre le locataire et le propriétaire. J'ai vendu un terrain 600 000 euros à CDC Habitat et la construction de la gendarmerie ne m'a pas coûté un centime. La création de 200 gendarmeries, c'est peu de choses, pour un acteur comme CDC Habitat.

**M. Bruno Sido.** – Je suis gêné par l'idée que l'on consulte les maires. J'ai vu des autoroutes faire des zigzags pour passer près de la ville d'un maire important au lieu de passer là où elles devaient passer. Il ne faudrait pas que cela se passe ainsi pour les gendarmeries.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Tout à fait !

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure pour avis.** – Nous avons cherché un équilibre dans cet amendement. La création de 200 brigades créées ne signifie pas forcément la construction de 200 gendarmeries, car il y aura parmi elles des brigades mobiles. Les préfets doivent lancer une consultation ; nous espérons simplement qu'elle ne sera pas pipée, et qu'elle

se fera à partir de critères clairs de délinquance et de population. L'idée des brigades mobiles est justement d'offrir plus de souplesse pour apporter de la sécurité dans les territoires où il y a des manques.

*L'amendement COM 59 est adopté.*

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – Le directeur général souhaiterait faire passer le nombre de réservistes de 30 000 à 50 000 par an. Il dit ne pas manquer de crédits, mais, dans mon département, les réservistes ne veulent pas faire de périodes à partir d'octobre, car elles ne leur sont payées que l'année suivante ; dans un autre département, on nous a rapporté que les crédits manquaient dès juillet... L'amendement **COM-56** sécurise le texte : il ne faudrait pas que l'on recrute plus de réservistes sans que cela augmente le nombre d'heures travaillées au total.

*L'amendement COM-56 est adopté.*

**M. Philippe Paul, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-55**, quant à lui, apporte des précisions au texte pour que les retards qui ont affecté les travaux dans les gendarmeries ne se reproduisent plus.

*L'amendement COM-55 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**M. Jean-Paul Jeandon**, maire de Cergy, président de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, co-président de la commission « prévention de la délinquance et sécurité » de l'Association des maires de France (AMF).