



...le PLF 2023, programme 152 « gendarmerie nationale »

LE PREMIER BUDGET DE L'ÈRE « LOPMI »

**Rapport pour avis de M. Philippe PAUL et Mme Gisèle JOURDA, au nom
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

Avis n° 117 (2022-2023) Tome 11

L'effort d'investissement du plan de relance de 2021 au profit des forces de sécurité a été prolongé en 2022. La présentation début 2022 de la nouvelle loi de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), conséquence du livre blanc publié en novembre 2020, devait conjurer le risque d'un retour, les années suivantes, à un sous-investissement chronique. La commission l'avait souligné : « **la LOPMI devra impérativement comporter une programmation crédible et ambitieuse permettant de stabiliser les moyens de la gendarmerie nationale à un niveau cohérent avec l'ensemble de ses missions** ».

La LOPMI, finalement examinée à partir d'octobre 2022, ne répond pas totalement à cette exigence. Certes, elle prévoit 15 milliards de crédits supplémentaires sur 5 ans pour le ministère de l'intérieur. Cependant, elle ne précise pas la répartition de ces moyens entre masse salariale, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement. De fait, le premier budget du programme 152 couvert par la LOPMI présente une nouvelle hausse, appréciable, des crédits. Cette hausse permettra de financer des actions nouvelles telles que la création d'une **Agence du numérique des forces de sécurité intérieure** ou encore **la création de 200 nouvelles brigades territoriales de gendarmerie**. Toutefois, la hausse bénéficie essentiellement au titre 2 tandis que les investissements, en particulier en matière d'immobilier, ne seront pas à la hauteur des besoins.

Le mercredi 23 novembre 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs au programme 152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurités ».

1. UNE NOUVELLE PROGRESSION DES CREDITS

A. DES CREDITS EN AUGMENTATION MAIS FORTEMENT CONTRAINTS PAR LES DEPENSES DE PERSONNEL

Les crédits du programme 152 « gendarmerie nationale » poursuivront leur progression en 2023, pour atteindre 10,3 milliards d'euros (+4,29 %) en autorisations d'engagement et 9,9 milliards d'euros (+6,39 %) en crédits de paiement. Au sein de cette progression, 349 millions d'euros, dont 294 millions pour le titre 2 (dépenses de personnel), résultent de la loi de programmation (LOPMI).

La progression des effectifs se poursuit également. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit ainsi un schéma d'emplois positif de 950 ETP. **Sur le quinquennat, le schéma d'emploi sera de 8 500 ETP pour les forces de sécurité intérieure dont 3 540 pour la gendarmerie nationale**, un ratio beaucoup plus favorable à la gendarmerie que celui du précédent quinquennat (+2 500 ETP pour la gendarmerie / +10 000 ETP au total).

Outre 7 nouveaux escadrons de gendarmerie mobile et 200 nouvelles brigades, cette augmentation permettra l'allongement de 8 à 12 mois de la formation et la création de centres régionaux d'instruction, ainsi que la montée en puissance de la « gendarmerie verte ».

	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2023 - 2027
Renforcement présence voie publique (200 nouvelles brigades, 7 escadrons mobiles...)	820	884	453	375	626	3 158
Renforcement formation	80	111	37	15	9	252
Autres (Gendarmerie verte, Agence du numérique...)	50	50	10	10	10	130
Total	950	1 045	500	400	645	3 540

Le programme 152 reste marqué par la **prédominance des dépenses de personnel**. Ainsi, un montant de 4,6 milliards d'euros est prévu pour le titre 2 (hors CAS pensions), soit une progression de 294 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022. Outre le schéma d'emplois de +950 ETP, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique est responsable à elle seule d'une progression de plus de 130 millions d'euros, le protocole social issu de la LOPMI de 47 milliards d'euros¹ et les mesures catégorielles interministérielles, de 37 milliards d'euros.

Il convient de saluer la hausse des crédits de la réserve opérationnelle, de 70 millions d'euros en 2020 et 2021 à 84 millions en 2023. Ceci permettra de **passer de 30 000 à 36 000 réservistes en un an**.

Les crédits de fonctionnement de la gendarmerie se monteront en 2023 à 1,3 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression d'environ 79 millions d'euros, qui s'explique notamment par l'augmentation des dépenses de formation initiale et continue des gendarmes (+ 24,5 % par rapport à 2022) et par un effort important en faveur des moyens technologiques : **120,7 millions d'euros en CP sont consacrés à l'acquisition de nouveaux moyens de télécommunication et à la modernisation des systèmes informatiques**.

B. LA CREATION D'UNE AGENCE DU NUMERIQUE SUR LA BASE DU STSI² : UNE REFORME BIENVENUE

En 2019, la commission s'était inquiétée du projet de **création d'une Direction du numérique (DNUM) auprès du secrétaire général du ministère de l'intérieur**. Celle-ci devait absorber les services informatiques préexistants au sein des directions générales de la police et de la gendarmerie, dont le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI²), placé auprès de la DGGN, qui avait notamment mené à bien les projets NEO et Agorha.

Les projets du STSI2

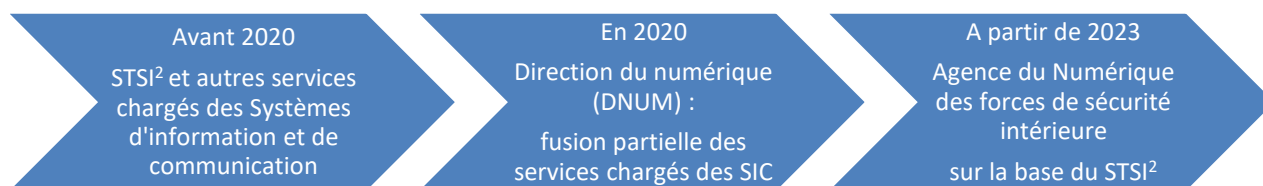
Outre NEO, le système mobile sur tablettes et téléphone portable, le STSI² a développé Agorha, le logiciel de ressources humaines et de paiement des soldes de la gendarmerie nationale. Pour un investissement de 32 millions d'euros, ce système permet de gérer efficacement et sans problème particulier les ressources humaines et la paie de 130 000 gendarmes.

Le STSI² a également franchi une étape importante vers le **Réseau radio du futur (RRF)** en mettant en place le système « PC Storm ». En effet, au lendemain des attentats de 2015, il est apparu nécessaire de créer un moyen innovant et sécurisé de communication haut débit, permettant l'interopérabilité entre les forces d'intervention spécialisées, avec un échange de conférences vocales, de vidéos, d'images, de fichiers et la géolocalisation. En 2019, une première expérimentation a bénéficié aux forces d'intervention spécialisées (GIGN et RAID), puis PC Storm a été progressivement étendu et généralisé. Ce système représente ainsi la première étape du programme « Réseau radio du futur » (RRF), dont l'objectif est de créer un opérateur mobile sécurisé au bénéfice de l'ensemble des acteurs du secours et de la sécurité, qui se substituera aux actuels réseaux radio, RUBIS et l'INPT. Pour l'année 2022, le coût de ce programme a été de 7,5 M€.

¹ Le protocole LOPMI représente au total 700 millions d'euros supplémentaires sur 5 ans.

L'idée directrice de cette mutualisation était de réaliser des économies au sein d'un volume de crédits consacrés aux SIC de près de 500 millions d'euros par an. La commission avait cependant craint que cette nouvelle organisation ne permette pas de faire face aux besoins opérationnels. De fait, **cette réforme a causé d'importantes difficultés, notamment budgétaires**. Les crédits du programme 216, programme de soutien du ministre de l'intérieur qui finance la direction du numérique, se sont avérés insuffisants. En 2022, il a donc été décidé, s'agissant de l'activité du STSI², que la direction du numérique ne financerait plus que le maintien en condition opérationnelle (MCO) des systèmes, les programmes 176 « police » et 152 « gendarmerie » récupérant la charge de l'investissement dans les nouveaux projets. Toutefois, les crédits afférents étaient insuffisants. Des financements issus du Fonds de transformation de l'action publique ont ainsi dû être débloqués afin de poursuivre le projet phare NEO. Le STSI² a également dû renoncer à certains développements informatiques pourtant nécessaires.

Toutefois, l'échec partiel de la réforme de 2020 a bien été acté et **l'Agence du Numérique est conçue comme une extension du STSI²**. Il s'agira d'un service à compétence nationale placé sous l'autorité conjointe du DGGN et du DGPN, financé par les programmes 176 et 152, ce qui constitue un retour à la situation d'avant 2020. L'objectif final de cette réforme, pleinement partagé par la commission, est de **conserver une « DSI métier »**, c'est-à-dire proche des besoins de terrain des gendarmes et des policiers. Cette nouvelle agence du numérique, qui recevra un financement augmenté par rapport à celui du STSI², poursuivra les convergences entre police et gendarmerie, développera des partenariats à l'innovation avec des organismes de recherche et s'efforcera également de **redévelopper certaines compétences en interne** sur des applications externalisées, afin de garder une expertise indispensable pour maîtriser davantage ces externalisations.



2. UN EFFORT D'INVESTISSEMENT EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX ANNEES PRECEDENTES

A. L'IMPLANTATION DES 200 NOUVELLES BRIGADES : UN SUJET DE PREOCCUPATION POUR LA COMMISSION

Au cours des dernières années, les effectifs de la gendarmerie départementale ont augmenté plus vite que la population. Toutefois, la suppression de plusieurs centaines de brigades au profit de communautés de brigades censées permettre une meilleure concentration des moyens a pu donner le sentiment d'une gendarmerie moins présente sur le terrain.

Métropole + outre-mer	2018	2019	2020	2021	06/2022	Evolution 2018/2022
Effectifs GD (en ETP) ¹	65 754	66 017	66 263	66 699	66 859	+1,68%
Habitants en ZGN	33 994 754	34 117 888	34 230 282	34 320 932	34 430 982	+1,28%

Pour commencer à y remédier, le rapport annexé de la LOPMI prévoit la **création de 200 nouvelles brigades de gendarmerie**. L'intention du Gouvernement est de créer ces 200 brigades en milieu rural et en milieu périurbain pour **combler des « vides sécuritaires » en densifiant le maillage territorial de la gendarmerie**. Un tiers de ces nouvelles brigades devrait prendre la forme d'**unités itinérantes** qui se déplaceront dans les communes les plus éloignées des autres services publics de proximité.

¹ Comprend effectifs des GGD, des COMGEND, sections de recherches.

Les 200 nouvelles brigades auront pour rôle, selon le Gouvernement, de combler des « vides sécuritaires » en densifiant le maillage territorial de la gendarmerie

Dès avant l'examen par le Sénat de la LOPMI, en septembre 2022, une phase de concertation avec les élus a été lancée par le ministre de l'Intérieur pour choisir les communes d'accueil de ces nouvelles brigades, en fonction de l'état de la sécurité sur les territoires concernés et de l'évolution de la population. Les élus doivent exprimer leur avis et formuler des propositions. La phase de concertation prendra fin en janvier 2023. L'Etat annoncera les implantations d'ici mars ou avril 2023 **afin que les premières brigades soient créées à partir de l'été 2023.**

Or les brigades fixes sont censées être adossées soit à la mise à disposition de bâtiments existants, soit à la réalisation de projets sur terrains nus sur lesquels pourront être bâtis des locaux professionnels et des logements. **Les collectivités territoriales seront très probablement mises à contribution pour financer ces projets d'implantation**, au moment où nombre d'entre elles sont dans une situation financière tendue du fait de la hausse des prix, notamment de l'énergie.

Les collectivités territoriales pourront certes bénéficier de plusieurs dispositifs (cf. ci-dessous). **Il n'est toutefois pas certain que ces dispositifs soient suffisants** : un effort supplémentaire de soutien aux collectivités territoriales concernées est nécessaire. C'est pourquoi la commission avait souligné cette difficulté lors de l'examen de la LOPMI et déposé un amendement pour prévoir un renforcement de l'aide aux collectivités territoriales.

Les dispositifs de soutien aux collectivités territoriales qui investissent dans l'immobilier des forces de sécurité intérieure

Le décret du 23 janvier 1993¹ prévoit des crédits, au sein du titre 6 « dépenses d'intervention » du programme 152, permettant de subventionner les collectivités qui investissent au profit des forces de sécurité. Au sein du PLF pour 2023, ces crédits restent toutefois stables à 6,8 millions d'euros en crédits de paiement. La création des 200 nouvelles brigades justifiera une augmentation de cette ligne budgétaire dans les prochaines années. Le décret du 26 décembre 2016² permet quant à lui d'organiser le financement des locaux par les offices publics de l'habitat et les sociétés d'habitations à loyer modéré. Enfin, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peut être mobilisée pour la construction des nouvelles casernes.

S'agissant des brigades mobiles, la gendarmerie évoque la possibilité d'occuper temporairement des salles dans les mairies, ce qui peut poser des problèmes de disponibilité mais aussi de confidentialité. Chaque cas particulier devra faire l'objet d'une discussion avec les élus locaux concernés, afin de trouver la solution la plus efficace.

Par ailleurs, il est essentiel que **les critères d'implantation de ces nouvelles brigades soient objectifs, adaptés aux conditions locales de la délinquance et au territoire**, afin que leur implantation soit durable. En effet il est regrettable de supprimer au bout de seulement quelques années une brigade lorsqu'elle a fait l'objet d'un investissement important de la part de la collectivité territoriale qui l'accueille.

B. UN INVESTISSEMENT IMMOBILIER TOUJOURS INSUFFISANT

Une fois encore, les investissements prévus pour l'immobilier au sein du programme 152 sont insuffisants. **Un montant de 126 millions d'euros est prévu, contre près de 150 millions**

¹ Décret n°93-130 du 28 janvier 1993 relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie.

² Décret n° 2016-1884 du 26 décembre 2016 relatif aux conditions de réalisation et de financement d'opérations immobilières par les offices publics de l'habitat et les sociétés d'habitations à loyer modéré financées par des prêts garantis par les collectivités territoriales et leurs groupements, destinées aux unités de gendarmerie nationale, aux forces de police nationale, aux services départementaux d'incendie et de secours et aux services pénitentiaires.

d'euros en 2022, loin des 300 millions d'euros annuels nécessaires pour le renouvellement et l'entretien lourd des casernes domaniales, auxquels doivent s'ajouter 100 millions d'euros d'entretien courant. Un montant de 86,5 millions d'euros en CP sera ainsi affecté à des projets de réhabilitation immobilière, tels que la rénovation du centre national de formation des unités mobiles de la gendarmerie à Saint-Astier et de l'école des officiers de la gendarmerie nationale à Melun.

La LOPMI annonce certes la création d'un « *tendancier de dépenses d'investissement sur les projets immobiliers structurants* », afin d'avoir une vision d'ensemble des projets majeurs à venir et d'en assurer le financement à court et moyen terme. C'est une annonce positive mais elle tarde à se concrétiser. Il peut d'ailleurs sembler paradoxal d'annoncer la création de 200 nouvelles brigades de gendarmerie, dont les deux tiers en « dur », alors que les locaux existants ne sont pas correctement entretenus et renouvelés.

Lors de l'examen de la LOPMI, la commission a déposé un amendement, adopté par le Sénat, prévoyant, au sein du rapport annexé, un apport annuel de 300 millions d'euros pour le renouvellement et la maintenance lourde du parc domanial.

C. LE RENOUVELLEMENT DE 2 000 VEHICULES EN 2023 ET L'ARRIVEE DES NOUVEAUX BLINDES

En ce qui concerne les véhicules, **un renouvellement de 2 000 véhicules seulement est prévu pour 2023**, chiffre le plus bas depuis 2014, pour un montant de 97,3 millions d'euros (dont 79,4 millions d'euros pour les véhicules légers). Il s'agit de 1 200 véhicules sérigraphiés et banalisés légers, 200 motos et 600 véhicules spécifiques. Il est vrai qu'un effort très important a été effectué sur les trois années 2020-2022, avec plus de 3 500 véhicules par an, ce qui a permis de rajeunir le parc. Les 2 000 véhicules à acquérir en 2022 permettront de maintenir le kilométrage moyen, non de le diminuer.

Age et kilométrage du parc au 1^{er} juillet 2022

Type	Quantité	Âge moyen	Kilométrage moyen
Deux roues (hors vélos)	3 714	6,84 ans	45 656 km
Véhicules légers	27 562	6,19 ans	104 668 km
Véhicules lourds	603	13,05 ans	108 403 km

Dans ce domaine comme pour les autres investissements, la stabilité et la pluriannualité sont nécessaires, afin d'avoir un parc de véhicules qui reste en bon état au fil du temps, plutôt qu'une alternance de périodes « fastes » alternant avec des périodes où les moyens des gendarmes sont dans un état indigne. Or le rapport annexé de la LOPMI indique que l'effort de remplacement des véhicules va se poursuivre tout au long du quinquennat avec un renouvellement annuel de 10 % du parc, ce qui représente 3 200 véhicules, chiffre bien supérieur à celui annoncé pour 2023 au sein du projet de loi de finances.

	Véhicules réformés	Véhicules acquis
2012	1 906	865
2013	1 309	1 333
2014	841	1 444
2015	1 905	2 099
2016	2 178	3 302
2017	2 788	2 829
2018	3 102	2 782
2019	2 609	2 541
2020	2 596	3 453
2021	3 163	3 716
2022 (au 01/10)	816	3 592

En revanche, le remplacement des vieux blindés de la gendarmerie va débuter. Un marché a été notifié, fin octobre 2021, à la société Soframe. **Une commande de 90 véhicules dits « Centaure » a ainsi été passée en juin 2022.** Pour un coût de 67 millions d'euros, les 90 véhicules devraient être livrés à compter de fin 2022 pour 10 d'entre eux, puis 44 en 2023 et enfin 36 début 2024. Le premier de ces nouveaux véhicules blindés est arrivé au Groupement blindé de gendarmerie mobile de Satory en début d'été. Il permet le transport de 10 militaires équipés sous blindage et dispose d'une lame de dégagement et de poussée d'obstacles, une mitrailleuse et un lance-grenade télé-opéré d'une capacité de 30 grenades, un dispositif optique et un système de détection des départs de coups de feu. Après la livraison complète, le retrait des VBRG et VAB du service sera réalisé dans des conditions qui restent à finaliser.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de
la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Philippe Paul

Rapporteur
Sénateur du Finistère
(LR)



Gisèle Jourda

Rapporteure
Sénatrice de l'Aude
(SER)