

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

SÉCURITÉS : GENDARMERIE NATIONALE

Par MM. Philippe PAUL et Yannick VAUGRENARD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, vice-présidents ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION MODÉRÉE.....	9
A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN 2017	9
B. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES EFFECTIFS EN 2018	12
1. Une hausse nette de 459 emplois	12
1. Une sous-exécution moins importante du plafond d'emplois	13
2. Une poursuite des transformations d'emplois au profit de la fonction de soutien	14
3. Des mesures catégorielles ciblées	15
4. Une hausse modérée des crédits de titre II aux causes multiples mais une part de dépenses de personnels qui reste très élevée	16
C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT TOUJOURS FORTEMENT CONTRAINTS	17
1. Des moyens de fonctionnement en stagnation	18
2. Des dépenses d'investissement en légère hausse.....	19
II. PLUSIEURS SUJETS DE PRÉOCCUPATION POUR 2018	23
A. L'ÂGE EXCESSIF DE CERTAINS MATÉRIELS	23
1. Un renouvellement tout juste suffisant des véhicules légers	23
2. Un constat identique pour les véhicules lourds et les véhicules aériens.	24
B. LA MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS ET LA QUESTION DES LOYERS IMPAYÉS.....	28
C. LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 2003/88/CE RELATIVE AU TEMPS DE TRAVAIL	31
D. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES MOYENS DE PROJECTION DU GIGN.....	32
1. L'adaptation du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) à l'évolution de la menace terroriste.....	32
2. Un renouvellement et une modernisation des moyens du GIH ?	36
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	40
ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL RICHARD LIZUREY, LE MERCREDI 25 OCTOBRE 2017	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. - Au sein de la Mission « Sécurités », la gendarmerie nationale est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2018, d'un montant de 8 913 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 8 814 millions d'euros de crédits ouverts par la LFI 2017, soit une augmentation de 101 millions d'euros, +1,1% par rapport à 2017. Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 8 658 millions d'euros, contre 8 609 millions d'euros en 2016, en hausse de 49 millions d'euros (+0,56%).

2. - Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales, qui représentent comme en 2017 environ 85% des crédits du programme, se montent en 2018 à 7 306 millions d'euros (AE=CP), soit une hausse de 35 millions d'euros environ par rapport à 2015 (+0,49%), très modérée par rapport à la hausse de 4,2% intervenue en 2017 en raison des recrutements alors plus importants. Hors CAS pensions, les crédits passent de 3 941 à 3 970 millions d'euros, soit une hausse contenue de 29 millions d'euros (+0,72%).

Par ailleurs, le Président de la République a décidé de renforcer à hauteur de 10 000 postes les forces de sécurité intérieure sur la durée du quinquennat, soit 1 400 emplois pour la police nationale et **500 emplois pour la gendarmerie nationale en 2018** (2 500 sur la durée du quinquennat).

3. - Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement, investissement et intervention) s'élèveront à 1 352 millions d'euros en crédits de paiement contre 1 337 millions d'euros en 2017, soit une progression de 15 millions d'euros ou 1,1%. Au sein de ce « hors titre II », les crédits de fonctionnement s'élèvent pour 2018 à 1 140 millions d'euros en CP (1 420 en AE), contre 1 191 millions d'euros en 2017 (1 363 en AE), soit une diminution de 51 M€ (-4,3%). Les crédits d'investissement sont quant à eux en augmentation en CP : 205,3 millions d'euros contre 139,3 millions d'euros en 2017 (et 177 millions d'euros en AE contre 175 millions d'euros en 2017), soit une progression de 66 millions d'euros (+47%).

Comme les années précédentes, le budget de la gendarmerie est donc essentiellement un budget de personnel dont les dépenses de fonctionnement stagnent (le fonctionnement des unités bénéficie de la reconduction pure et simple de la dotation 2017) et les dépenses d'investissement progressent légèrement afin de poursuivre la rénovation du parc immobilier.

4. - **Le vieillissement des matériels est source de préoccupation pour votre commission.** En 2018, le budget consacré au renouvellement automobile devrait se monter à 70 millions d'euros d'AE et 61 millions d'euros en CP. Ceci devrait permettre de renouveler un peu moins de 3 000 véhicules, ce qui est tout juste suffisant. Certains véhicules sont entretenus jusqu'à des kilométrages très élevés.

S'agissant des véhicules lourds, la capacité blindée de la gendarmerie nécessite 90 véhicules. Actuellement, il reste 71 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), qui datent de 1974, complétés par 20 véhicules de l'avant blindé (VAB), rachetés à l'armée de Terre lors de l'engagement en Afghanistan. Les VBRG ne sont maintenus opérationnels que grâce aux pièces détachées des matériels de réforme. **Or ces engins sont actuellement très sollicités** : à la mi-2017, 38 étaient déployés Outre-mer et des renforts importants vont être envoyés en Nouvelle-Calédonie à l'occasion du futur référendum en 2018. Le coût estimé pour le remplacement de ces véhicules vieillissants serait d'environ 45 millions d'euros, à quoi il faudrait ajouter le maintien en condition opérationnelle.

S'agissant des hélicoptères, la gendarmerie dispose de 15 EC 145 et de 15 EC 135 biturbines mais aussi de **26 hélicoptères AS 350 « Écureuils » monoturbinés qui affichent un âge moyen de 32 ans**. Il n'est pas envisagé de solution de remplacement pour ces derniers. Renouveler les 10 AC 350 les plus obsolètes représenterait un coût d'environ 140 millions d'euros.

Enfin, les hélicoptères du groupe interarmées (GIH), sept PUMA de l'armée de l'air et de l'armée de terre sont en fin de vie. **Cela pose de manière urgente la question de leur renouvellement**. Le montant pour renouveler la flotte en remplaçant les engins actuels par 4 hélicoptères de transport « moyen » serait d'environ 125 millions d'euros pour l'acquisition, puis 10 millions d'euros par an pour leur MCO, sur le budget des armées.

5. -La gendarmerie nationale a mis en application, depuis le 1^{er} septembre 2016, les règles de la directive européenne relatives au temps de travail concernant le repos de 11 heures, via l'instruction provisoire n°36132 « *relative aux positions de service et au repos physiologique journalier des militaires d'active de la gendarmerie nationale* ». Cette application a conduit à **une diminution d'activité représentant environ 5 % pour les unités territoriales pour les services de jour, soit un peu moins de 6 000 ETP pour l'ensemble de la gendarmerie**. Toutefois, il serait sans doute difficile de revenir sur la mise en place de cette pratique globalement bien perçue au sein de l'institution. Votre commission suivra attentivement cette question liée à celle de l'application de la directive dans les autres forces armées.

6. -En 2016, la gendarmerie a été autorisée à faire porter les 8 % de mise en réserve sur les loyers, afin de sanctuariser le financement des plans liés à la lutte antiterroriste. En 2017, la gendarmerie a été autorisée à faire porter le gel, non plus sur les seules dépenses de loyers, mais proportionnellement sur les différentes unités de dépenses. Après divers mouvements de dégel et de redéploiement intervenus en 2016 et 2017, **la dette loyers de la gendarmerie s'élève fin novembre 2017 à environ 110 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP**, ce qui grève d'emblée le début de l'exercice 2018. Toutefois, le ministre de l'Intérieur a indiqué que l'apurement de cette « dette loyers » ferait l'objet d'un plan pluriannuel financé à hauteur de 13 millions d'euros l'an prochain, ce qui permettra de ne pas faire peser massivement cette charge sur les dépenses d'investissement en 2018. Votre commission estime que cette décision va dans le bon sens.

À l'issue de sa réunion du mercredi 29 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « gendarmerie nationale ».

Mesdames, Messieurs,

Rattachée au ministère de l'intérieur au début de 2009 en raison de la prédominance de ses missions de sécurité intérieure et de la nécessité, en période de forte contrainte budgétaire, de développer les mutualisations avec la police nationale, la gendarmerie nationale constitue toujours une force essentiellement militaire dans son organisation et par le statut de ses personnels. Elle continue également à remplir certaines missions spécifiquement militaires.

Ce caractère militaire lui permet d'offrir une disponibilité et une continuité dans l'exercice de ses missions qui en font un atout essentiel pour la protection des citoyens et la lutte contre toutes les formes de délinquance ; il justifie par ailleurs que votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées continue à en suivre l'évolution et à s'assurer qu'elle puisse répondre pleinement aux enjeux actuels et futurs en matière de lutte contre le terrorisme, de maintien de la sécurité dans les Outre-mer ou encore de soutien aux armées en opérations extérieures.

En 2018, le budget de la gendarmerie nationale évoluera peu par rapport à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2017 : environ 8,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement et 8,7 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse d'environ 0,56%, avec une masse salariale dont la progression est contenue (environ +0,5%). Après les efforts soutenus d'équipement et de recrutement de personnels consentis les années précédentes dans le contexte du renforcement de la lutte anti-terroriste, le programme « Gendarmerie nationale », tout comme le programme « Police nationale », retrouve donc une évolution comparable à celle des autres missions du budget de l'Etat.

Cependant, compte tenu de la persistance de la menace terroriste à un niveau toujours aussi élevé et de la « demande de sécurité » élevée (lutte contre les violences physiques, les cambriolages, les dégradations, etc.), un « plan de renforcement des forces de sécurité intérieure » a été annoncé par le président de la République et devrait être mis en œuvre durant le quinquennat. Ce plan prévoit la création de 10 000 emplois nouveaux au sein des forces de police et de gendarmerie sur cette période, dont 2 500 emplois pour la gendarmerie nationale, soit 500 emplois au titre de l'année 2018. Vos rapporteurs pour avis saluent cette progression des effectifs, qui permettra de soutenir l'activité des forces au niveau très élevé actuel.

A l'issue de leurs travaux, vos rapporteurs ont cependant souhaité mettre en avant et analyser certains « points de vigilance ».

Tout d'abord, chacun sait que, pendant plusieurs années, les forces de sécurité intérieure en général et la gendarmerie nationale en particulier ont du faire « plus et mieux » avec moins de moyens en raison des contraintes fortes pesant sur le budget de l'Etat. Si les nécessités incontournables de la lutte anti-terroriste ont conduit à renforcer les effectifs et à prévoir des plans d'équipement ciblés, les moyens de fonctionnement courant sont restés limités et les investissements d'avenir, en particulier en matière de véhicules et d'immobilier, se sont révélés en deçà du niveau requis pour en assurer le renouvellement et la modernisation. Il convient donc de s'assurer que les crédits prévus pour 2018 permettent, sinon de rattraper le retard, du moins de stabiliser les moyens de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie nationale.

En outre, à compter de 2016, l'application de la directive européenne « temps de travail »¹ en ce qui concerne les 11 heures de repos quotidien a conduit à une perte d'activité équivalant à environ 6 000 ETP. Il convient de garder ce chiffre à l'esprit pour évaluer l'impact réel du renforcement d'effectifs annoncé pour les prochaines années (2 500 emplois). L'application de la directive résultant d'une instruction provisoire, il s'agit d'évaluer les options pour l'avenir.

Enfin, la gendarmerie nationale a dû contracter une « dette loyers » d'environ 100 millions d'euros en 2016 et 2017 du fait de la mise en réserve des crédits et de la sanctuarisation des équipements prévus par les plans de lutte anti-terroristes. La nécessité d'honorer une telle dette constituant déjà un handicap considérable au moment de commencer l'exercice 2018, votre commission approuve la décision, annoncée à l'Assemblée nationale par M. Gérard Collomb, ministre de l'Intérieur, de mettre en œuvre un plan pluriannuel d'apurement destiné à permettre l'étalement de cette dette sur plusieurs années.

¹ Directive européenne 2003/88/CE relative au temps de travail.

I. DES CRÉDITS EN PROGRESSION MODÉRÉE

Au sein de la mission « Sécurités » (20,7 Mds € en AE, soit +4,3% par rapport à 2017, et 19,8 Mds€ en CP, soit +1,4%, ou +2% hors CAS pensions), l'enveloppe des crédits consacrés à la gendarmerie nationale augmente très légèrement en 2018.

Les autorisations d'engagement (AE) du programme 152 (Gendarmerie nationale) passent ainsi de 8,8 Mds € en 2017 à 8,9 Mds € en 2018 (soit une hausse de +1,1%) et les crédits de paiement (CP) de 8,61 Mds € en 2015 à 8,66 Mds € en 2016 (soit une hausse de +0,56%).

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT AUX CRÉDITS VOTÉS EN 2017

Le Président de la République a décidé de renforcer à hauteur de 10 000 postes les forces de sécurité intérieures sur la durée de son quinquennat, soit 1 400 emplois pour la police nationale et 500 emplois pour la gendarmerie nationale en 2018 (soit 1 900 postes prévus, contre 2 286 postes au sein du PLF 2017).

Au sein du projet de loi de finances pour 2018, 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 13 088 millions d'euros à 13 303 millions euros hors CAS pensions, **soit une hausse de 1,98% par rapport à la loi de finances pour 2017.**

Au sein de cette Mission, la gendarmerie nationale est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2018, d'un montant de 8 913 millions d'euros en autorisations d'engagement contre 8 814 millions d'euros de crédits ouverts par la LFI 2017, soit une **augmentation de 101 millions d'euros, +1,1% par rapport à 2017.** Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 8 658 millions d'euros, contre 8 609 millions d'euros en 2016, **en hausse de 49 millions d'euros (+0,56%).**

Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales, qui représentent comme en 2017 environ 85% des crédits du programme, se montent en 2018 à 7 306 millions d'euros (AE=CP), **soit une hausse de 35 millions d'euros environ par rapport à 2015 (+0,49%), très modérée par rapport à la hausse de 4,2% intervenue en 2017 en raison des recrutements plus importants.** Hors CAS pensions, les crédits passent de 3 941 à 3 970 millions d'euros, soit une hausse contenue de 29 millions d'euros (+0,72%).

Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement, investissement et intervention) s'élèveront à 1 352 millions d'euros en crédits de paiement contre 1 337 millions d'euros en 2017, soit une progression de 15 millions d'euros ou 1,1%.

En revanche, au sein de ce « hors titre II », les crédits de fonctionnement s'élèvent pour 2018 à 1 140 millions d'euros en CP (1 420 en AE), contre 1 191 millions d'euros en 2017 (1 363 en AE), **soit une diminution de 51 M€ (-4,3%)**.

Les crédits d'investissement sont en augmentation en CP : 205,3 millions d'euros contre 139,3 millions d'euros en 2017 (et 177 millions d'euros en AE contre 175 millions d'euros en 2017), **soit une progression de 66 millions d'euros (+47%)**.

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 stagnent et les dépenses d'investissement progressent afin de poursuivre la rénovation du parc immobilier**.

Par ailleurs, les principales caractéristiques du budget de la gendarmerie nationale sont, en 2018, les suivantes :

En ce qui concerne les crédits de titre 2 :

Hors mesures de périmètre et de transfert, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un schéma d'emplois positif (+459 équivalents temps-plein, ETP), comprenant :

+500 ETP, dans le cadre du plan annoncé par le Président de la République de création de 2 500 emplois entre 2018 et 2022 ;

-33 ETP au titre des suppressions d'emplois en administration centrale ;

-8 ETP au titre d'une contribution pour le programme « Administration territoriale ».

Pour y parvenir, la gendarmerie nationale recrutera 12 154 personnels, dont 146 officiers par recrutement externe, 3 999 sous-officiers, 7 097 volontaires et 912 civils. Outre les 459 créations nettes de postes, ces recrutements compenseront les départs du programme, estimés à 11 695 personnels.

Les principaux autres éléments salariaux sont les suivants :

- 98,7 M€ pour la réserve opérationnelle (Garde nationale), soit +36,7 M€ par rapport à la LFI 2017 ;

- 7 M€ pour les dépenses relatives aux opérations extérieures (OPEX), comme en 2017 ;

- 62,98 M€ pour les indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT), comprenant la compensation de l'assujettissement aux prélèvements sociaux (sur la base des taux en vigueur en 2017) ;

- 15 M€ pour les primes de résultats exceptionnels, comme en 2017 ;

- un glissement vieillesse-technicité (GVT) indiciaire positif de 48,54 M€ (1,67%) et un GVT négatif de -84,19 M€, **soit un GVT solde de -35,64 M€** ;

- les mesures d'économie : -4,38 M€ pour l'instauration d'un jour de carence pour maladie en 2018 et -1,13 M€ pour les substitutions d'emplois de personnels militaires par des emplois de personnels civils.

En ce qui concerne le « hors titre 2 » :

Le fonctionnement des unités bénéficie de la reconduction pure et simple de la dotation 2017 correspondante.

En ce qui concerne les moyens mobiles, est prévu comme en 2017 **l'achat de 3 000 véhicules de toutes catégories** afin de stopper le vieillissement du parc de 31 500 véhicules et de maintenir une moyenne d'âge de 8 ans pour les 4 roues.

Le plan NEOGEND continuera en 2018 à être déployé sur l'ensemble du territoire national (cf. encadré) grâce à une dotation de 13,2 millions d'euros. Le reste des crédits permet seulement de financer les besoins prioritaires des systèmes d'information et de communication (ordinateurs, moyens radio, applications métier et maintien en condition opérationnelle) afin de préserver les moyens capacitaires ; en revanche ces crédits ne permettent pas de financer de nouveaux investissements dans ce domaine.

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 achevé et celui des tablettes et des smartphones à usage individuel a commencé en 2017.

Le coût de ce projet est évalué à 75,7 millions d'euros sur la période 2015-2019, dont 13,2 millions d'euros inscrits au présent PLF. Ces crédits permettront la location des matériels (le choix de la location permet de lisser la dépense sur la durée du marché et de revaloriser le stock des matériels en fin d'exercice).

B. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DES EFFECTIFS EN 2018

1. Une hausse nette de 459 emplois

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

Cette hausse avait d'abord bénéficié à la police nationale, dont les effectifs avaient été 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 avait bénéficié d'un apport de 1 763 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 s'est poursuivi en 2017 pour la gendarmerie nationale, mais dans une moindre mesure. Ainsi, le plafond d'emplois du programme 152 a été relevé de 402 ETPT pour atteindre 100 192 ETPT en 2017, soit une création nette de 255 ETP (+200 ETP d'engagement présidentiel et 55 ETP du plan anti-terroriste).

Le président de la République a décidé la création de 10 000 emplois sur la période 2018-2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure. Dans ce cadre, la gendarmerie nationale bénéficie sur cette période d'un quantum de **2 500 emplois, dont 500 au titre de 2018.**

Si vos rapporteurs se félicitent de la création de 10 000 postes sur la durée du quinquennat, **ils s'interrogent néanmoins sur le fait que seuls 25% des nouveaux postes sont prévus pour la gendarmerie.** Les effectifs de la gendarmerie nationale se montent en effet à 40% de l'effectif total des forces de sécurité intérieure et la croissance démographique en zones rurales et périurbaines est actuellement plus forte en France que la croissance urbaine.

Pour 2018, les créations d'emplois à périmètre constant (schéma d'emplois 2018) s'établissent ainsi à +459 ETP, en raison des évolutions suivantes :

- +500 ETP dans le cadre du plan présidentiel ;
- -33 ETP au titre des suppressions d'emplois sur le périmètre de l'administration centrale pour contribuer à l'effort global de rationalisation des effectifs ;

• -8 ETP au bénéfice du programme 307 « Administration territoriale » au titre du renfort des effectifs en charge de l'asile sur les guichets « éloignement » des préfectures.

1. Une sous-exécution moins importante du plafond d'emplois

Le tableau ci-après présente par corps et par catégorie, les effectifs (en ETPT) prévus et réalisés du programme 152 depuis 2014 :

		2014	2015	2016	2017	2018
Officiers	Plafond d'emplois	6912	6896	6910	6725	6389
	Réalisation	6404	6384	6364	6322	6257
Sous-officiers	Plafond d'emplois	74203	73975	76226	76573	77661
	Réalisation	72693	73133	73711	75490	76476
Volontaires	Plafond d'emplois	12459	12390	12259	12419	11941
	Réalisation	12663	12450	12010	12593	12234
Civils	Plafond d'emplois	3593	3954	4395	4475	4821
	Réalisation	3435	3521	3951	4259*	4262
Total	Plafond d'emplois	97167	97215	99790	100192	100812

Source : ministère de l'intérieur

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.

Par ailleurs, s'il est normal qu'il existe un écart entre le plafond d'emploi d'un programme et les emplois effectifs (une certaine souplesse est en effet 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), en revanche le programme gendarmerie se caractérisait depuis plusieurs années par une sous-exécution particulièrement importante du plafond d'emploi, 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 [sécurité] : 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 était due à un écart persistant entre la masse salariale prévue et le plafond d'emplois et avait tendance à fausser la discussion des crédits de personnel du programme.

Vos rapporteurs se félicitent donc que la situation se soit sensiblement améliorée en 2017, puisque l'écart passerait d'un pic de 3 705 en 2016 à un chiffre plus raisonnable de 1 528. **L'écart pour 2018 est évalué à 1 583, ce qui reste raisonnable mais ne doit pas marquer un début de retour en arrière.**

2. Une 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 (au 31 août 2017, la gendarmerie nationale compte 4 279 postes d'agents civils). 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 (sous-officiers du corps de soutien technique et administratif - CSTAGN, et officiers du corps technique et administratif - OCTA) ou de personnels civils.

Entre 2007 et 2017, la gendarmerie nationale a ainsi transformé 2 560 postes d'officiers et de sous-officiers en postes de militaires des corps de soutien et en postes d'agents civils.

La lettre-plafond 2018-2022 prévoit 1 500 nouvelles transformations de postes sur la durée du quinquennat selon un cadencement de 300 postes par an. Une mission de l'IGA devrait prochainement être mandatée pour documenter les périmètres où de nouveaux postes pourront être ouverts à des agents civils et des militaires du corps de soutien.

À cet égard, vos rapporteurs **soulignent l'intérêt qu'il peut y avoir à recourir davantage à des officiers et sous-officiers des corps techniques plutôt qu'à des civils, comme la gestion de la crise de l'ouragan Irma l'a montré en septembre 2017.**

3. Des mesures catégorielles ciblées

En 2018, une enveloppe de **61,68 M€** (hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale pensions) est prévue pour financer, comme chaque année, diverses mesures catégorielles statutaires et indemnitaires suivantes, parmi lesquelles on peut relever les suivantes :

- une revalorisation de la prime d'officier de police judiciaire pour les personnels dûment habilités, et qui vise à reconnaître l'engagement et les compétences de ces personnels. **Vos rapporteurs soulignent l'utilité de cette mesure dans un contexte où les missions de police judiciaire sont tendanciellement de moins en moins attractives en raison notamment de la grande complexité procédurale et administrative associée à leur accomplissement.** À cet égard, il faut se féliciter des réflexions en cours pour simplifier les procédures judiciaires, et de **l'annonce d'une réforme dans ce domaine en 2018 faite par le Premier ministre à l'été 2017 ;**

- le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) pour les sous-officiers de gendarmerie et les officiers subalternes vise, à l'instar de l'ensemble de la fonction publique d'État, à revaloriser les grilles indiciaires des sous-officiers de gendarmerie et des officiers subalternes. En 2018, les sous-officiers bénéficieront ainsi d'une revalorisation de leurs grilles et les officiers subalternes verront le deuxième volet du transfert primes/points mis en œuvre. En outre, est également mis en place un PPCR pour les officiers supérieurs et officiers généraux. La première phase de transfert primes/points de 2017 et 2018 sera suivie d'une revalorisation des grilles indiciaires des chefs d'escadron et des commandants en 2019 et en 2022, année qui verra également la création d'un 5^{ème} échelon pour ces deux derniers grades.

Autres mesures catégorielles en 2018

- la revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), à l'instar de la police nationale et selon le même cadencement, à raison de 0,5 point par an entre 2017 et 2020 ;

- le repositionnement de l'encadrement supérieur de la gendarmerie nationale, qui a pour but de conserver un équilibre au sein du ministère de l'intérieur. Il comprend :

-la création d'un 5^{ème} échelon au grade de lieutenant-colonel ;

-l'augmentation du contingent du 1^{er} échelon exceptionnel du grade de lieutenant-colonel ;

-l'assouplissement des blocages à l'avancement concernant les officiers (assouplissement du dispositif dit des « hors créneaux ») ;

-l'instauration de l'échelon spécial B bis pour les colonels ;

-le ré-échelonnement des effectifs au sein des grades de lieutenant-colonel, colonel et général ;

- l'avancement semi-automatique au grade d'adjudant à 25 ans de service vise à une meilleure reconnaissance de l'engagement quotidien des gendarmes adjoints de police judiciaire (APJ) servant majoritairement en unités opérationnelles sur tout le spectre des missions de sécurité publique. 2018 verra la mise en œuvre de la deuxième annuité de la mesure ;

- l'augmentation de la prime allocation des missions judiciaires de la gendarmerie (AMJG) pour les personnels affectés en unités territoriales vise à valoriser l'engagement des unités primo-intervenantes. La deuxième et dernière annuité sera mise en œuvre en janvier 2018 ;

- l'élargissement de l'attribution de la prime de haute technicité (PHT) vise à fidéliser les compétences rares (criminalistique, cybercriminalité, explosifs, etc.) dans les corps de sous-officiers. Cette mesure est cadencée de 2017 à 2019 ;

- la revalorisation de l'indemnité spécifique spéciale (ISS) pour les gendarmes adjoints volontaires, actuellement rémunérés en deçà du SMIC, vise à reconnaître leur engagement dans les missions opérationnelles quotidiennes aux côtés des militaires de carrière. Elle est mise en œuvre en trois étapes (janvier 2017, janvier 2018 et janvier 2019) ;

- l'attribution de l'indemnité de fonction et de responsabilités (IFR) aux adjoints des unités opérationnelles vise à étendre le périmètre déjà en place de l'IFR à ces militaires contribuant directement à la performance de la gendarmerie par leur niveau de responsabilité et leur engagement personnel élevés ;

- les mesures catégorielles pour les personnels civils du programme visent à les faire bénéficier des mêmes mesures que leurs homologues des autres programmes du ministère de l'intérieur. Elles se déclinent ainsi :

- le PPCR ;

- la réforme statutaire des ouvriers d'État ;

- le surcoût des ratios pro-pro de la filière administrative et technique ;

- le décroisement CAIOM/GRAF et les créations d'emplois fonctionnels et postes HEA ;

- la réforme de la filière technique.

L'ensemble de ces mesures catégorielles, à l'exclusion de la transposition du PPCR pour les officiers supérieurs et généraux à l'instar de l'ensemble de la fonction publique ainsi que des mesures pour les personnels civils, est inscrit dans le protocole du 11 avril 2016 pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale..

4. Une hausse modérée des crédits de titre II aux causes multiples mais une part de dépenses de personnels qui reste très élevée

a) Une progression contenue du titre II...

Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales représentent comme en 2017 presque 85% des crédits du programme. Ils se montent en 2018 à 7 306 millions d'euros (AE=CP), soit une hausse de 35 millions d'euros environ par rapport à 2017 (+0,49%), très modérée par rapport à la hausse de 4,2% intervenue en 2017 en raison des recrutements

plus importants. Hors CAS pensions, les crédits passent de 3 941 à 3 970 millions d'euros, soit une hausse contenue de 29 millions d'euros (+0,72%).

Comme il a été indiqué ci-dessus, le PLF 2018 prévoit une enveloppe de 61,7 millions d'euros au titre des mesures catégorielles statutaires ou indemnitaires au profit des personnels.

La modération de la hausse des crédits de titre II dans le PLF 2018 est liée à une diminution du surcoût lié au schéma d'emploi de l'année précédente par rapport au PLF 2017. Il s'élève en effet à environ 17 millions d'euros contre près de 59 millions d'euros l'année précédente.

En outre, on observe un solde négatif très élevé du glissement vieillesse-technicité (GVT), à hauteur de -35,6 millions d'euros (alors que ce solde dépassait les +50,5 millions d'euros en 2016 et n'était que faiblement négatif en 2016). En effet, le GVT positif est estimé à 1,2% de la masse salariale hors pensions en 2018, tandis que le GVT négatif (ou effet de noria), qui résulte principalement du remplacement des départs définitifs par des primo-recrutements, est estimé à -84,19 M€ en 2018, soit -2,1% de la masse salariale hors CAS pension.

En outre, en 2018, la progression salariale sera freinée par **l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique**, alors que cette revalorisation avait conduit à une augmentation de la dépense de près de 29 millions d'euros en 2017.

b) ...mais un ratio dépenses de personnels/dépenses hors titre II figé à un niveau élevé

Malgré cette modération globale de l'augmentation des crédits de titre II en 2018, vos rapporteurs soulignent qu'alors que la ratio dépenses de personnel/dépenses totales du programme avait légèrement diminué en 2015 et 2016, à la suite de diverses mesures d'investissement associées au plan de lutte anti-terroriste, au pacte de sécurité et au plan de lutte contre l'immigration clandestine, le début de la nouvelle législature ne voit pas une poursuite de cet effort, de sorte que **le ratio semble se figer au-dessus de 84%, alors qu'il était sensiblement plus bas (moins de 80%) il y a une dizaine d'années**. Or, cette montée de la part du titre II signifie en partie que les gendarmes sont moins bien équipés et que les nouveaux recrutements ne sont pas accompagnés par les achats de matériels et d'équipements nécessaires pour préserver les capacités d'intervention de la gendarmerie nationale.

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

Les dépenses hors titre 2 (fonctionnement, investissement et intervention) s'élèveront en AE à 1 607 millions d'euros en 2018 contre 1 544 millions d'euros en 2017, soit une progression de 63 millions d'euros (+4%),

et en crédits de paiement à 1 352 millions d'euros contre 1 337 millions d'euros en 2017, soit une progression de 15 millions d'euros ou 1,1%.

Toutefois, les évolutions des crédits de fonctionnement et d'investissement sont divergentes.

Les crédits de fonctionnement¹ s'élèvent ainsi pour 2018 à environ 1 140 millions d'euros en CP (1 420 en AE), contre environ 1 191 millions d'euros en 2017 (1 363 en AE), **soit une diminution de 51 M€ (-4,3%)**, tandis que les crédits d'investissement sont en augmentation en CP : 205,3 millions d'euros contre 139,3 millions d'euros en 2017 (et 177 millions d'euros en AE contre 175 millions d'euros en 2017), **soit une progression de 66 millions d'euros (+47%)**.

1. Des moyens de fonctionnement en stagnation

Évolution du titre 3 depuis 2007 (M€ CP)

Année	LFI	Exécution
2007	965,3	1 011,8
2008	954,3	964,5
2009	990	1 062,4
2010	1 078,8	1 066,7
2011	1 054,8	1 136,5
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	1 146,8
2017	1 190,6	-
PLF 2018	1 139,6	-

La diminution de 51 millions d'euros des dépenses de fonctionnement s'explique essentiellement par la baisse des dépenses d'habillement et de protection (de 59 millions d'euros en 2017 à 45 millions d'euros en 2018), ainsi qu'à une diminution des dépenses d'équipement informatiques et de communication (de 107,7 millions d'euros à 77,3 millions d'euros en crédits de paiement), **toutes deux liées à la fin des plans gouvernementaux des années précédentes** (avec notamment la fin du PLAT et du PDS ainsi que du déploiement des tablettes dans le cadre du projet

¹ 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.

NEOGEND) et à l'ajustement à la baisse des enveloppes énergie et carburant). Les dépenses d'équipement étaient déjà en baisse l'année précédente en raison de l'effort important d'équipement qui avait eu lieu dans le cadre de la première annuité du pacte de sécurité.

Plus préoccupante est **la quasi-stagnation des moyens de fonctionnement courants liés à l'agent**, et, au sein de cette enveloppe, le léger recul des dépenses de fonctionnement courant, qui passent sous les 50 millions d'euros (48,9 millions d'euros en CP), alors même que cette enveloppe était déjà peu dotée, rendant plus difficile le fonctionnement quotidien des unités.

Par ailleurs, le montant des crédits consacrés aux moyens mobiles reste stable à 72,1 millions d'euros en CP/AE avec une légère diminution des dépenses de carburant des véhicules (49,4 M€ en AE et en CP), due au maintien des indices pétroliers de référence à un niveau bas.

Enfin, s'il a déjà été indiqué que les dépenses de systèmes d'information et de communication sont en baisse en crédits de paiement, on constate également une diminution en autorisations d'engagement, les crédits passant de 135 millions d'euros en 2017 à 75,5 millions d'euros en 2018 : la nécessaire modernisation de la gendarmerie dans le domaine des systèmes d'information se poursuivra donc à un rythme plus ralenti.

Enfin, les dépenses de loyer constituent un sujet de préoccupation majeure et font donc l'objet d'une analyse spécifique de vos rapporteurs (cf. ci-dessous page 28).

2. Des dépenses d'investissement en légère hausse

Les dépenses d'investissement, qui concernent principalement les moyens mobiles et l'immobilier, sont en augmentation en CP (205,3 millions d'euros contre 139,3 millions d'euros en 2017) et en AE (177 millions d'euros en AE contre 175 millions d'euros en 2017), soit une progression de 66 millions d'euros (+47%) en CP et 2 millions d'euros (+1,1%) en AE.

Pour une large part, cette augmentation est due au financement des restes à payer sur les programmes de réhabilitation des années précédentes.

Un montant de 100 M€ en AE permettra en 2018 de financer la quatrième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie nationale (2015-2020). **Comme l'année dernière, l'effort est porté sur les logements, dont 5 900 seront rénovés.**

Parallèlement, le plan de renforcement de la sécurité des casernes (deuxième année) se verra attribuer 5 millions d'euros en CP et AE (contre 10 M€ en 2017).

Le tableau ci-dessous retrace les crédits consommés dédiés à la maintenance et l'entretien des casernements de 2007 à 2017 et les prévisions pour 2017 et 2018 :

RAP en M€ courants		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maintenance lourde - réhabilitation (titre 5)	AE	53,0	49,0	28,5	46,1	29,1	47,4
	CP	NC	NC	53,3	31,5	40,6	45,1
Entretien casernement (titre 3)	AE	55,7	45,0	43,7	50,5	52,1	35,0
	CP	55,7	45,0	43,7	50,5	49,7	41,5
Nettoyage et entretien ménager (titre 3)							

RAP en M€ courants		2013	2014	2015	2016	LFI 2017	PLF 2018
Maintenance lourde - réhabilitation (titre 5)	AE	25,6	14,5	59,9	88,9	88,7	105
	CP	31,9	23,6	30,3	60,8	47,2	112
Entretien casernement (titre 3)	AE	44,2	49,0	49,7	55,3	54,8	65,3
	CP	40,5	46,6	51,7	53,2	40,3	35,3
Nettoyage et entretien ménager (titre 3)							

L'exécution depuis 2007, pour 2016 et les prévisions budgétaires consacrées à l'immobilier pour les années 2017 à 2020 sont présentées dans le tableau suivant :

T5 et T3 (pour les opérations AOT de fonctionnement et de financement) en M€		Exécution 2007-2015	Exécution 2016¹	Dotation 2017²	Dotation 2018³	Dotation 2019	Dotation 2020
Opérations domaniales sous procédure AOT/LOA*	T5	548,3 AE 31,2 CP	-0,1 AE 6,9 CP	1,0 AE 8,4 CP	0 AE 7,5 CP	0 AE 7,9 CP	0 AE 8,2 CP
	T3	93,4 AE 67,3 CP	17,9 AE 20,1 CP	17,5 AE 21,1 CP	21,6 AE 21,6 CP	17,9 AE 20,8 CP	17,7 AE 19,9 CP
Constructions domaniales classiques (MOI/MOP)		454,6 AE 622,1 CP	16 AE 11,9 CP	8,0 AE 11,5 CP	0 AE 13,1 CP	0 AE 12,1 CP	0 AE 6,5 CP
Travaux de maintenance lourde - réhabilitation		353,1 AE 256,3 CP⁴	88,9 AE 60,8 CP	88,7 AE 47,2 CP	105 AE 112 CP	105 AE 91,1 CP	105 AE 88,8 CP
Acquisitions immobilières		0	0	5 AE/CP	0 AE/CP	0 AE/CP	0 AE/CP
TOTAL Titre 5 hors AOT		807,7 AE 878,4 CP	104,9 AE 72,7 CP	101,7 AE 63,7 CP	126,6 AE 146,7 CP	122,9 AE 124 CP	122,7 AE 115,2 CP

TOTAL Titre 5	1 356,0 AE 909,6 CP	104,8 AE 79,6 CP	102,7 AE 72,1 CP	126,6 AE 154,2CP	122,9 AE 131,9 CP	122,7 AE 123,4 CP
----------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	------------------------------	------------------------------

¹ données RAP 2016 ; ² données LFI 2017 ; ³ données issues de la conférence de répartition PLF 2018. ⁴ total n'intégrant pas les données de 2007 et de 2008.

Titre 6 (M€)	Exécution 2007-2015	Exécution 2016	Dotation 2017	Dotation 2018	Dotation 2019	Dotation 2020
Subventions accordées aux collectivités territoriales pour la construction de casernes locatives (décret du 28 janvier 1993)	76,6 AE 91,6 CP	6,2 AE 6,4 CP	6,0 AE 7,9 CP	10 AE 6,3 CP	10 AE 9,7 CP	10 AE 10 CP

* Montant d'AE destinées à couvrir les loyers d'investissement, de maintenance et d'entretien des opérations en AOT livrées en 2010 (Châteauroux et Laval), en 2011 (Caen), en 2012 (Sathonay-Camp et Mulhouse) et en 2015 (La Valette du Var).

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

Au total, l'immobilier a servi de variable d'ajustement du budget de la gendarmerie nationale depuis plusieurs années, les mises en réserve portant généralement sur ce poste budgétaire en raison du caractère relativement « indolore » à court terme de cette pratique. C'est ainsi que la gendarmerie nationale est désormais confrontée à des « points noirs » (notamment Nanterre, Melun et Satory) que le plan d'urgence relatif à la maintenance des logements peut contenir sans toutefois y remédier en profondeur.

Les projets immobiliers en cours de la gendarmerie nationale

Le plan d'urgence pour l'immobilier domanial de la gendarmerie, mis en œuvre dès 2015 et prévu sur la période 2015-2020 à raison de 70 M€ AE/an sur le premier triennal puis 100 M€ AE de 2018 à 2020, 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, deux grands projets dimensionnants ont pu être initiés et 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 a pu être réalisé en 2016 à hauteur de 4 M€ et en 2017 à hauteur de 7 M€. Le chantier a débuté en juin 2017, pour une livraison prévue en novembre 2018.

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

La caserne Rathelot de Nanterre abrite le 1^{er} 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 et le programme finalisé en juin 2017. La tranche ferme du marché de maîtrise d'œuvre est financée en 2017 à hauteur de 2,3 M€, les tranches conditionnelles restant à financer à hauteur de 3,5 M€ jusqu'en 2021, ainsi que les travaux (estimés au stade actuel à 45 M€) réalisés en site occupé à compter de 2019.

- **La création d'une école de gendarmerie à Dijon-Longvic**

Dans le cadre de l'amendement apporté au PLF 2016 pour le Pacte de sécurité, une ressource supplémentaire de 4,6 M€ a été destinée au financement des travaux d'aménagement permettant la création de l'école de gendarmerie sur la base 102 de Dijon-Longvic (arrivée des premiers éléments de la future école à l'été 2016 et incorporation des deux premières des six compagnies).

Les besoins exprimés se traduisent par la programmation d'opérations catégorisées en trois domaines :

- hébergement : chambres élèves et encadrement
- formation : salles de cours, amphithéâtre, bureaux, structures sportives
- soutien : état-major, sécurisation du site, structure médicale, infrastructure de tir, armurerie et soute à munitions.

La conduite des opérations est confiée au SGAMI Est.

A ce jour, l'ensemble des AE programmées en 2016 a été engagé, les travaux sont en cours. A ce titre, ils engendrent, en 2017, en complément des 4,6 M€ délégués en 2016 et des 1 M€ prévus en 2017, un complément de 0,4 M€ nécessaire suite à la découverte d'amiante dans les douches des bâtiments d'hébergements impliquant des travaux supplémentaires de retraits et de réfection complète des douches.

Par ailleurs, 960 k€ de travaux ont été conduits par la gendarmerie (financés hors pacte de sécurité).

En marge de la formation initiale, les installations actuelles permettent d'accueillir, dès le mois d'octobre 2017, la première session du centre national de formation à la sécurité publique destinée à la reconversion des gendarmes affectés en unités opérationnelles. Le potentiel immobilier restant disponible va permettre d'accroître à nouveau les capacités d'hébergements en portant à 11, le nombre des compagnies d'instruction séquencées sur 3 ans.

Au final, la gendarmerie aura investi 41 M€ dans cette cinquième école répartis comme suit : 15 M€ au titre de la cession, 7 M€ au titre des six premières compagnies et 19 M€ au titre des 5 compagnies suivantes.

• **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 au niveau du clos et du 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€, affectés au titre du compte d'affectation spéciale immobilier (P723), ont permis le financement des études préalables. Le financement, estimé à 20 M€, est programmé au titre du P723 en quatre tranches de 2017 à 2020.

II. PLUSIEURS SUJETS DE PRÉOCCUPATION POUR 2018

La légère augmentation prévue pour les crédits du programme « Gendarmerie nationale » a conduit le directeur général de la gendarmerie nationale, entendu par votre commission, à estimer que l'institution aurait les moyens de fonctionner correctement en 2018. Cependant, quelques points de préoccupation demeurent concernant en particulier les matériels, les loyers et l'application de la directive européenne « temps de travail ».

A. *L'ÂGE EXCESSIF DE CERTAINS MATÉRIELS*

Vos rapporteurs soulignent de manière générale l'usure avancée d'une partie non négligeable des matériels utilisés par la gendarmerie nationale.

1. **Un renouvellement tout juste suffisant des véhicules légers**

Au cours des dernières années, les véhicules légers n'ont pas été renouvelés de manière à assurer le maintien de leurs performances. Les voitures de la gendarmerie ont en moyenne 6 ans et 9 mois aujourd'hui contre 4 ans et 10 mois en 2010.

Au 1^{er} août 2017, la gendarmerie nationale dispose ainsi de 31 513 véhicules, répartis en deux catégories :

- le parc opérationnel, dédié aux missions de sécurité publique, sécurité routière, police judiciaire et maintien de l'ordre ;
- 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 8,2 ans et 6,8 ans, pour un potentiel moyen de 132 500 km et 87 000 km.

Il est à noter que le kilométrage moyen des véhicules est en légère baisse, ce qui s'explique par l'effort budgétaire consacré depuis 2 ans au renouvellement automobile et par la réforme prioritaire des véhicules présentant le double critère de réforme (8 ans et 200 000 km).

Toutefois, vos rapporteurs soulignent que **les moyennes cachent des situations parfois inadmissibles, avec des véhicules parfois longuement immobilisés pour réparation ou qui affichent un état de délabrement avancé.**

Le respect des critères de réforme, désormais fixés à 8 ans et 200 000 km, nécessite ainsi l'acquisition de 3 000 véhicules par an (hors véhicules spécifiques tels que les poids lourds).

Au 1^{er} août 2017, 2 731 véhicules ont ainsi été acquis sur les 3 000 prévus.

En 2018, le budget consacré au renouvellement automobile devrait se monter à 70 M€ d'AE et 61 millions d'euros en CP. Ceci ne devrait pas être tout à fait suffisant pour renouveler 3 000 véhicules.

Les véhicules suivants devraient ainsi être acquis :

- 1 700 véhicules sérigraphiés (38 M€);
- 300 véhicules banalisés (6 M€) ;
- 260 motocyclettes routières (5 M€) ;
- 100 véhicules discrets (2 M€) ;
- 120 véhicules de commandement GD – GM (2,4 M€) ;
- 30 véhicules cynophiles (0,7 M€) ;
- 15 véhicules de commandement haute autorité (0,4 M€) ;
- 10 véhicules de transports de détenus (0,5 M€) ;
- 4 autocars (0,8 M€) ;
- 4 embarcations (1,2 M€) ;
- 60 véhicules utilitaires et poids lourds de transport de matériels et de dépannage (1,6 M€).

2. Un constat identique pour les véhicules lourds et les véhicules aériens.

Le même constat peut être fait s'agissant des véhicules lourds ou encore des moyens aériens.

Rappelons que le Livre blanc de 2013 prévoit que « *La gendarmerie nationale, force armée relevant du ministère de l'Intérieur (...) représente un atout majeur grâce à son organisation militaire, au statut militaire de ses personnels, à son maillage territorial, à sa réserve opérationnelle et à ses forces de gendarmerie*

mobile. Elle mettra en œuvre des capacités-pivot (hélicoptères, véhicules blindés de maintien de l'ordre, réseau national durci de transmission) qui s'inscrivent en complémentarité des moyens des armées et qui seront maintenues. Elle apporte un appui essentiel aux armées par les gendarmeries spécialisées, -gendarmerie maritime, de l'air, de l'armement, de la sécurité des armements nucléaires-), par la prévôté et son engagement constant en opérations extérieures ».

Les véhicules lourds de la gendarmerie sont indissociables des « capacités-pivot » ici mentionnées.

Or actuellement, pour une capacité blindée de la gendarmerie qui nécessite 90 véhicules, il reste 71 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), qui datent bien de 1974, complétés par 20 véhicules de l'avant blindé (VAB) rachetés à l'armée de Terre lors de l'engagement en Afghanistan. Les VBRG ne sont actuellement maintenus opérationnels que grâce à la « cannibalisation » des matériels de réforme. Le coût estimé pour 90 véhicules tous-terrains aménagés pour le maintien de l'ordre serait d'environ 45 millions d'euros, auquel il conviendrait d'ajouter le maintien en condition opérationnelle (MCO). Rappelons que ces engins sont actuellement particulièrement sollicités. En mai 2017, 38 sont notamment déployés Outre-mer et des renforts importants vont être envoyés en Nouvelle-Calédonie à l'occasion du futur référendum d'autodétermination en 2018.

Par ailleurs, les 26 AS 350 « Écureuils » monoturbines affichent un âge moyen de 32 ans, le premier ayant été livré en 1978, et il n'est pas envisagé de solution de remplacement pour le moment pour les plus obsolètes (les AS 350 BA).

Les hélicoptères PUMA du groupement interarmées d'hélicoptères (GIH), qui sont essentiels à la projection du GIGN notamment pour la protection des installations nucléaires, sont également en fin de vie.

Les moyens mobiles de la gendarmerie

1- Les moyens aériens

En 2017, la gendarmerie compte 55 hélicoptères répartis en 3 flottes :

- Quatorze EC 145 biturbines opérant essentiellement dans les unités de montagne de métropole (7) et d'outre mer (1), à Villacoublay (2) au profit des forces d'intervention (GIGN, RAID), et en Guyane (1).

Un EC 145 est affecté au groupement instruction (GI) pour assurer les formations des équipages.

Deux EC 145 sont affectés à la maintenance nationale et assurent le remplacement des aéronefs indisponibles (opérations de maintenance, retrofit c'est-à-dire modification de la configuration initiale) notamment dans les unités qui ne comptent qu'un seul appareil.

L'EC145 du détachement aérien de la gendarmerie (DAG) de Tarbes a été détruit lors de l'accident aérien mortel du 20 mai 2016. La gendarmerie nationale a commandé un EC 145 à Airbus Helicopter (AH) en mai 2017, lequel sera livré fin 2018.

- Quinze EC 135 biturbines équipés d'un système de vidéo surveillance très performant, et dédiés aux missions de sécurité publique générale au profit des forces de sécurité intérieure (GN et PN), déployés à proximité des principaux bassins de délinquance.

1 EC 135 est affecté au GI pour assurer la formation des équipages.

2 EC 135 sont placés en maintenance nationale.

- Vingt-six AS 350 « Écureuils » monoturbinés : les Écureuils équipent essentiellement en métropole les unités de plaine et les unités littorales (12) ainsi que les unités ultramarines (7). La flotte se répartit en 16 AS 350 BA et 10 AS 350 B2; ces derniers, plus puissants et emportant une charge utile supérieure, équipent les unités ultramarines et deux unités métropolitaines (Bayonne et Egletons) qui opèrent en moyenne montagne.

Age moyen

- EC 145 biturbines : âge moyen 12 ans (le premier a été livré à la gendarmerie en 2002)

- EC 135 biturbines : âge moyen 6 ans (le premier a été livré à la gendarmerie en 2009)

- Écureuils monoturbinés : âge moyen 32 ans (le premier a été livré à la gendarmerie en 1978)

Évolution des moyens d'entretien

Le système global de maintenance mis en place par les forces aériennes est un système en régie (1 atelier central, 31 ateliers de maintenance opérationnelle au sein des unités), intégré et autonome.

Une mutualisation est opérée avec la Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) pour les EC 145 affectés en métropole.

Cette organisation permet l'entretien des trois flottes selon le rythme imposé par l'activité opérationnelle et permet un taux de disponibilité de 81 %. Ce soutien opérationnel s'effectue au sein d'ateliers agréés aux normes de la réglementation étatique (FRA145) imposées depuis avril 2013.

Le coût de MCO global est stabilisé depuis quatre ans à 22 M€ pour un potentiel aérien global de 19 000 heures de vol pour les années 2014, 2015 et 2016. Pour 2017 et 2018, les crédits dédiés au carburacteur sont appréciés sur la base de 18 900 heures pour l'année en cours.

La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD) assure la passation et l'animation des marchés de soutien des 3 flottes, ces derniers étant mutualisés avec la DGSCGC (EC 145) et la DGDDI (EC 135).

Perspectives pour les années 2018 et ultérieures

Les deux parcs des biturbines EC 145 et EC 135 doivent être sanctuarisés ; âgés de huit ans en moyenne, ils répondent pleinement aux besoins de sécurité publique générale et d'intervention en milieu spécialisé et hostile (zones de montagne et outre-mer) tout en satisfaisant aux exigences de la réglementation civile relative au survol des agglomérations et de navigabilité.

Le parc Écureuil (le plus ancien) bénéficie d'un programme de soutien et de revalorisation et peut être maintenu réglementairement jusqu'à l'horizon 2025-2028. Ce parc au coût d'exploitation et de soutien faible, garanti en métropole et tout spécialement outre-mer, en complément ou subsidiarité des autres flottes, la réponse capacitaire de la gendarmerie dans la troisième dimension.

Le volume d'activité, dimensionné à 18 900 heures de vol annuelles, constitue un socle indispensable au maintien de la réponse capacitaire de la gendarmerie comme de l'équilibre du modèle économique (maîtrise des coûts du MCO). Il permet, en outre, de maintenir un niveau élevé de sécurité des vols grâce à la qualité de la formation technique et de maintien en compétences opérationnelles des équipages.

Dès lors et en l'absence de possibilité financière actuelle de poursuite du programme de renouvellement des Écureuils par des EC 135 biturbines (8 millions d'euros/appareil), les perspectives d'évolutions du parc de la gendarmerie apparaissent limitées à :

- une sanctuarisation du budget de soutien des flottes permettant de garantir une réponse opérationnelle de sécurisation et d'intervention dans la troisième dimension à hauteur de 18 900 H de vol annuelles,
- le renouvellement sur les aéronefs affectés outre-mer des moyens optroniques d'observation pour les missions de sécurité publique générale.

2- 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 23 ans. Onze ont pu être renouvelées au cours des cinq dernières années.

Pour répondre à une obsolescence du parc, quatre de ces moyens font l'objet d'une commande dont la livraison est prévue fin 2017, à hauteur de 1M€.

En outre, des canots légers, rigides ou pneumatiques, des pirogues et des canoës complètent la capacité nautique de la gendarmerie.

L'âge moyen de ces différentes embarcations est de 16 ans.

3. 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.

B. LA MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS ET LA QUESTION DES LOYERS IMPAYÉS

La mise en réserve est un mécanisme de gestion prévu par l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et qui peut concerner l'ensemble des programmes du budget général dotés de crédits limitatifs. Elle doit contribuer à assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement.

Depuis le PLF 2015, le taux de mise en réserve est de 8% hors titre 2 et 0,5% pour le titre 2. Pour la gendarmerie nationale, en 2017, le gel des crédits a atteint 121,6 millions d'euros en AE et 106,4 millions d'euros en CP sur le hors titre 2.

Dans le cadre du PLF 2018, le Gouvernement maintient le taux du gel à 0,5% des crédits de titre 2 ; **en revanche le niveau de la mise en réserve hors titre sera abaissé de 8 à 3%, ce dont se félicitent vos rapporteurs.**

Pour 2018, le gel des crédits devrait ainsi atteindre :

- 36,53 millions d'euros sur le titre 2 en AE comme en CP ;
- 48,21 millions d'euros en AE et 40,54 millions d'euros en CP sur le hors titre 2.

Il convient toutefois de garder à l'esprit que le budget de la gendarmerie comprend une proportion importantes de dépenses contraintes telles que les rémunérations, les dépenses de fonctionnement liées à l'exercice des missions (véhicules, carburant, systèmes d'information et de communication, paiement des loyers), etc. Ainsi, même un taux de réserve

réduit à 3% pèse encore sur les dépenses d'avenir de la gendarmerie nationale.

Cette question de la mise en réserve des crédits s'est compliquée à partir de 2016 d'une problématique de retard de paiement des loyers.

Les dispositifs de location immobilière de la gendarmerie nationale

Au 1^{er} 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.

Il existe quatre dispositifs de location :

- 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 25,5 millions d'euros (stables par rapport à 2017), au titre de 317 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.

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.

Comme l'a expliqué le Directeur général de la gendarmerie nationale, le général Lizurey lors de son audition par votre commission, **en 2016 la gendarmerie nationale a en effet été autorisée à faire porter les 8% de mise en réserve sur les loyers, afin d'assurer le financement des plans liés à la lutte antiterroriste.**

À la fin de l'année 2016, la dette de loyers de la gendarmerie (due notamment par la gendarmerie aux collectivités locales bailleuses) avait ainsi atteint environ 50 millions d'euros (CP).

En 2017, la gendarmerie a été autorisée à faire porter le gel, non plus sur les seules dépenses de loyers, mais proportionnellement sur les différentes unités de dépenses.

Après divers mouvements de dégel et de redéploiement intervenus en 2016 et 2017, **la dette loyers de la gendarmerie s'élève actuellement à 111,3 millions d'euros en AE et 89,2 millions d'euros en CP.**

Compte tenu de l'impossibilité pour l'institution de faire porter à nouveau cette charge sur les loyers à l'avenir, ce sont les crédits d'investissement immobiliers ou encore les crédits de renouvellement des véhicules qui risquent d'être affectés par le nouveau gel en 2018, certes réduit à 3%. Or le montant du gel des crédits hors titre 2 représenterait ainsi environ le tiers des AE et un cinquième des CP prévus pour les dépenses d'investissement en 2018.

Toutefois, en commission élargie à l'Assemblée nationale, lors de l'examen du président PLF, M. Gérard Collomb, ministre de l'Intérieur, a indiqué que l'apurement de la « dette loyers » ferait l'objet d'un plan pluriannuel financé à hauteur de 13 millions d'euros l'an prochain, ce qui permettra de ne pas faire peser massivement cette charge sur les dépenses d'investissement en 2018.

Comme les années précédentes et compte tenu de la priorité actuelle qui doit être accordée aux forces de sécurité dans un contexte de menace terroriste toujours aussi forte, vos rapporteurs estiment par ailleurs **qu'il serait judicieux de lever la réserve de la gendarmerie nationale et de la police nationale aussi vite que possible en 2018.**

C. LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 2003/88/CE RELATIVE AU TEMPS DE TRAVAIL

La directive 2003/88/CE¹ 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 (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 restreint² 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.* »

La gendarmerie nationale a mis en application les règles de la directive relatives au repos compensateur à compter du 1^{er} septembre 2016, à travers l'instruction provisoire n°36132³.

Depuis cette date, chaque gendarme dispose de 11 heures de repos physiologique par tranche de 24 heures⁴. Si des motifs opérationnels conduisent à réduire cette période de repos, des repos compensateurs sont prévus : pour une durée de repos inférieure à 11h, une plage de repos compensateur de onze heures consécutives est attribuée au gendarme de manière forfaitaire ; pour une durée de repos supérieure à neuf heures mais inférieure à onze heures, seul le reliquat est attribué.

Il est estimé que ceci conduit à une perte de capacité opérationnelle représentant 5% pour les unités territoriales pour les services de jour, 2,3% pour les services de nuit, et 12% pour la gendarmerie mobile. Au total, le directeur de la gendarmerie nationale évalue la perte à un peu moins de 6 000 ETP.

Celui-ci a indiqué lors de son audition avoir joué sur le levier de l'évolution technologique pour tenter de compenser cette diminution. En effet, le programme NEOGEND notamment permet d'augmenter la productivité de chaque gendarme en lui permettant d'accéder plus

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

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

³ Instruction provisoire n°36132 relative aux positions de service et au repos physiologique journalier des militaires d'active de la gendarmerie nationale.

⁴ Il convient de noter que la gendarmerie nationale avait déjà mis en place auparavant une règle de 10 heures de récupération après un service nocturne.

rapidement aux fichiers dont il a besoin pour ses missions. Au total, selon le DGGN, la perte des 6 000 ETP a été absorbée par l'institution.

À l'occasion de son discours aux forces de sécurité intérieure le 18 octobre 2017, le président de la République a affirmé « *[sa] détermination complète pour qu'aussi bien la gendarmerie que les militaires de manière plus générale ne soient pas concernés* » par la directive européenne. »

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, ceci signifie sans doute que l'institution n'aura pas à aller plus loin pour appliquer d'autres dispositions de la directive temps de travail, telles que les règles relatives au repos hebdomadaires ou celles qui concernent le travail de nuit.

En revanche, **il pourrait être difficile de revenir sur la règle des onze heures, dont la mise en œuvre est appréciée par les gendarmes des unités territoriales.** En outre, obtenir une dérogation au niveau européen pourrait s'avérer complexe.

Deux directions semblent alors pouvoir être suivies pour l'avenir : **soit envisager des aménagements permettant une application plus souple de la directive, soit une compensation d'au moins une partie de la perte en temps de travail par de nouveaux recrutements.** Il faudrait aussi tenir compte des effets en termes de productivités de la modernisation de l'activité des gendarmes, en particulier à travers le projet NEOGEND, qui devront à cette fin être mesurés aussi précisément et aussi rapidement que possible.

D. ASSURER LA PÉRENNITÉ DES MOYENS DE PROJECTION DU GIGN

1. L'adaptation du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) à l'évolution de la menace terroriste

Le GIGN s'est trouvé en première ligne face à l'évolution de la menace terroriste au cours des dernières années. En particulier, à la suite des attentats de 2015, les crédits accordés dans le cadre des plans de lutte contre le terrorisme ont permis de renforcer la capacité de projection de l'unité et de maintenir l'effort en matière de renouvellement capacitaire. Le GIGN comprenait 387 ETP à la fin de 2017¹.

Par ailleurs, les pelotons d'intervention interrégionaux de gendarmerie (PI2G) ont été transformés en « antennes GIGN (AGIGN) » avec des équipements renforcés en matière d'armement et de protection. Trois nouvelles antennes GIGN ont ainsi été créées à Nantes, Reims et Tours, portant 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 chaque

¹ IL y a environ 200 candidats et 20 à 25 recrutements par an.

incident pour lequel les antennes GIGN sont sollicités, l'information remonte vers le GIGN qui décide du bon niveau d'intervention (national, local, autres forces) le plus approprié. Le GIGN (central) est joué assure toutefois pour l'essentiel le recrutement, la formation, l'évaluation et le recyclage du personnel des unités des antennes GIGN. Cette évolution des antennes du GIGN est ainsi un élément important du dispositif opérationnel d'intervention. Notons que cette organisation est différente de celle du RAID de la police nationale, les 7 antennes régionales du RAID étant partie intégrante du RAID et non pas rattachées aux services territoriaux de la PN.

Pour l'outre-mer, les 7 GPIOM ont également été transformés en antennes du GIGN. Ces sept antennes demeurent sous le commandement opérationnel de chaque commandement d'Outre-mer (COMGEND), les liens avec le GIGN (central) étant plus réduits que dans le cas des antennes métropolitaines.

Le GIGN s'est vu logiquement attribuer un rôle essentiel au sein du nouveau schéma national d'intervention (SNI) créé en juin 2016. Au sein de ce SNI, les unités d'intervention spécialisée recensées pour la gendarmerie nationale sont ainsi le GIGN, les six Antennes GIGN de métropole et les sept Antennes GIGN outre-mer.

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 grave¹ ; 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 FIPN² ; 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 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 ;

¹ 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.

² Déclenchée pour la première fois le 9 janvier 2015.

- 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.

Si l'organisation et l'activité du GIGN a ainsi évolué en ligne avec la menace terroriste, les autres activités du GIGN ont également évolué au cours des dernières années, comme l'a indiqué le Colonel Laurent Phélip, commandant du GIGN, lors de son audition par vos rapporteurs.

L'unité est ainsi amenée à coopérer avec d'autres services, y compris extérieurs à la gendarmerie nationale, comme la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ) ou la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), entrant ainsi dans une logique d' « agence » en charge de missions judiciaires ou administratives. Le GIGN est ainsi, selon l'expression du Colonel Phélip, à la fois *ultima ratio* et couteau suisse de la gendarmerie nationale.

2. Un renouvellement et une modernisation des moyens du GIH ?

Organisme à vocation interarmées, le GIH, créé en 2006, relève du commandement des opérations spéciales (COS) pour l'emploi mais reçoit des personnels et des matériels de l'armée de terre et de l'armée de l'air, dans une logique de mutualisation et d'interopérabilité. Il a pour mission le soutien et l'appui des opérations des forces d'intervention du ministère de l'intérieur, et d'abord du GIGN puis, depuis 2008, du RAID. Le GIH permet ainsi au GIGN de se projeter pour toutes les interventions à plus de 400 km. Il est implanté sur la base Aérienne 107 de Villacoublay.

Le GIH joue ainsi un rôle essentiel en matière d'intervention contre-terroriste, en assurant une astreinte permanente avec un minimum de deux hélicoptères disponibles 24h sur 24. Dans ce cadre, la première mission du GIH est d'assurer la sécurité des centres nucléaires de production d'électricité (CNPE). Le GIH a également été engagé sur la traque des terroristes à la suite de l'attentat de Charlie Hebdo.

L'unité dispose actuellement de 7 hélicoptères Puma (5 de l'armée de Terre et 2 de celle de l'Air), dont deux en alerte immédiate, très vieillissants, dont la question du remplacement se pose donc avec acuité.

Leur remplacement par 4 hélicoptères de transport « moyen », de type « CARACAL », coûterait environ 125 millions d'euros pour l'acquisition, puis 10 millions d'euros par an pour leur MCO. **Vos rapporteurs estiment nécessaire d'envisager ce renouvellement dans le cadre de la future loi de programmation militaire qui sera examinée en 2018.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 29 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits de la mission « Sécurités : Gendarmerie nationale » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Pierre Charon. – Merci à nos deux rapporteurs. Je reviendrai sur trois points que vous avez en partie évoqués dans vos interventions. Premièrement, s'agissant des effectifs, 2 500 postes supplémentaires ont été créés et l'impact de la directive européenne représente, d'après nos calculs, quarante-six heures en moins par an, soit une diminution de près de 5 % du temps opérationnel. Il faut donc être attentif quant aux risques de déséquilibre entre les crédits consacrés aux frais de personnels et les crédits consacrés au fonctionnement et à l'investissement. Le recrutement est certes une bonne chose, mais encore faut-il être en mesure d'équiper ! Deuxièmement, je reviendrai sur l'équipement, et plus particulièrement sur les hélicoptères et les automobiles dont la question du remplacement est tristement récurrente. En effet, le taux de remplacement ne permet pas de garantir le maintien et l'âge moyen de la flotte automobile. La Ministre s'est-elle exprimée sur ce sujet ? Quelles sont les perspectives pour 2018 ? Enfin, je voudrais revenir sur les tâches indues, dont le transfert pénitentiaire est la plus criante, alors que la gendarmerie est nécessaire pour d'autres missions, comme la lutte contre le terrorisme.

M. Jean-Pierre Vial. – Lorsqu'on regarde sur le terrain la situation notamment des douaniers, ceux-ci nous font part de leur regret de ne pouvoir utiliser les véhicules qui sont saisis. Ceux-ci leur seraient pourtant très utiles et ne généreraient aucun coût d'acquisition !

M. Joël Guerriau. – L'évolution des effectifs intègre-t-elle le fait que la gendarmerie se retire des communes nouvelles ? En effet, lorsqu'une commune nouvelle se crée et que l'une des communes préexistantes possédait déjà une antenne de la Police nationale, celle-ci devient ainsi la seule présente pour l'ensemble de cette nouvelle structure. Un transfert d'effectifs s'est ainsi forcément opéré. Comment celui-ci est-il pris en compte ? Est-il considéré comme une augmentation générale des effectifs de la gendarmerie ? De façon plus globale, la couverture nationale est-elle parfaitement équilibrée et pouvons-nous répondre avec certitude que l'engagement d'intervenir dans les vingt minutes peut être respectée sur l'ensemble du territoire national ?

M. Philippe Paul, co-rapporteur. – Notre collègue Pierre Charon vient de mettre en exergue toutes les difficultés que connaît l'équipement de

la gendarmerie. S'agissant des personnels, on prévoit de recruter 2 500 personnels d'ici à 2022. La directive européenne nuit à l'équivalent de 6 000 ETP, même si la gendarmerie a su anticiper cette nouvelle norme. Aucun budget n'est prévu pour l'équipement de ces nouveaux personnels dont le coût unitaire représente quelque 2 000 euros par an. Il serait ainsi souhaitable que ces nouvelles recrues bénéficient des équipements appropriés. En outre, les matériels plus lourds, comme les VBRG qui datent de 1974, devraient être remplacés. Le coût de ce remplacement représente 45 millions d'euros qui ne sont pas non plus, pour l'heure, prévus. La nécessité d'un remplacement – pour lequel rien n'a non plus été prévu – prévaut aussi pour les hélicoptères : pour preuve, le RAID est transporté par des hélicoptères PUMA dont le premier a été mis en service en 1968 ! Un plan d'acquisition de 3 000 véhicules par an, destiné à remplacer les véhicules légers, est certes prévu, mais s'avère limité. Comme je l'évoquais précédemment, l'inquiétude de l'état-major, chaque lundi matin, est de recenser les problèmes rencontrés pendant le weekend par les effectifs. Ainsi, samedi et dimanche derniers, ce sont huit véhicules de la gendarmerie qui ont été détruits dans des barrages routiers, après avoir été pris comme cibles par les chauffards en fuite. À ce constat d'une pratique qui tend malheureusement à se développer, s'ajoute l'obsolescence des véhicules qui concerne désormais 15 % du parc de la gendarmerie. Enfin, les hélicoptères écureuils, qui datent de 1978 et ne peuvent être utilisés en zone urbaine du fait de leur propulsion monoturbine, doivent être remplacés par des EC145, sans que le financement de ce remplacement n'ait non plus été budgété. Si l'on additionne l'ensemble de ces postes de dépense, il faudrait augmenter d'environ 0,5 % le budget de la gendarmerie pendant quatre années consécutives, afin d'atteindre environ 200 millions d'euros supplémentaires, à quoi il faut ajouter le coût du renouvellement des hélicoptères du GIH. Cet effort n'est pas énorme, d'autant que ces nouveaux matériels – s'agissant des véhicules blindés et des hélicoptères – ont une durée d'utilisation supérieure à vingt ans.

S'agissant des communes nouvelles, j'avais posé une question analogue au Général Lizurey qui m'avait alors indiqué que les redéploiements consécutifs à cette démarche concernaient une centaine de personnels. On atteint ainsi un équilibre harmonieux sur l'ensemble du territoire qui permet d'intervenir dans les temps impartis, fort heureusement d'ailleurs.

M. Yannick Vaugrenard, co-rapporteur. – Sur la saisie des biens, les textes ont, semble-t-il, donné plus de pouvoirs à l'agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Il semblerait donc que la situation soit en cours d'amélioration. Sur la question relative à la diminution des effectifs, il est vrai que l'évaluation de la mise en œuvre de la directive « temps de travail » à hauteur de 6 000 ETP, tandis que seules 459 créations d'emplois sont annoncées, peut paraître étonnante. Sauf que le Général Lizurey a indiqué, devant notre commission, que les efforts de productivité –

via notamment la mise en œuvre du système NEOGEND qui s'avère facilitateur pour la vie quotidienne des gendarmes – permettraient, pour reprendre ses propos, « d'absorber la suppression des 6 000 ETP ». Toujours est-il que 459 emplois sont ainsi été créés. Telles sont les éléments que nous pouvons avancer, en l'état actuel de nos informations.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale », le groupe CRCE s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

1. Auditions des rapporteurs :

Colonel Laurent Phélip, commandant du GIGN

Colonel Pierre Sauvegrain, adjoint au directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale, accompagné du **chef d'escadron Fabien Masson**.

2. Audition devant la commission des affaires étrangères le mercredi 25 octobre 2017 :

Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale.

ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL RICHARD LIZUREY, LE MERCREDI 25 OCTOBRE 2017

M. Christian Cambon, président - Mon Général, c'est la seconde fois depuis votre désignation comme Directeur général de la gendarmerie nationale, le 1er septembre 2016, que nous avons le plaisir de vous recevoir.

Avant de commencer, je voulais vous faire part de notre sympathie dans la regrettable polémique qui vient d'éclater au sujet d'une enquête en cours. Nous voulons nous redire notre confiance et notre amitié.

Vous savez à quel point notre commission reste attachée à la Gendarmerie nationale, même depuis qu'elle relève pour son emploi du ministère de l'intérieur et non plus de celui chargé de la défense. En effet, ses personnels restent en majorité des militaires et c'est ce qui constitue, malgré des velléités de rapprochement qui tendent parfois à omettre cette spécificité indispensable, sa principale différence avec l'autre force de sécurité intérieure, la police nationale. En outre, la Gendarmerie remplit également des missions militaires, il est vrai minoritaires dans son activité globale, mais qui nous intéressent tout particulièrement.

Cette audition nous permettra de faire le point sur la menace terroriste et sur le rôle joué par la gendarmerie nationale dans l'analyse de cette menace présente sur la plus grande partie du territoire national. La gendarmerie a perfectionné au cours des dernières années l'organisation de sa fonction « renseignement » pour mieux capter les « signaux faibles » de la radicalisation. Outre le rôle de renseignement assumé par toutes les unités, il existe désormais 73 « antennes du renseignement territorial » (ART) qui regroupent 150 gendarmes. Cette organisation a-t-elle permis de mieux déceler les phénomènes de radicalisation ? Existe-t-il un véritable continuum entre gendarmerie et police, entre le renseignement capté sur le terrain et le travail des services spécialisés, permettant de faire circuler l'information de manière fluide jusqu'au service le mieux à même d'y donner les suites les plus adaptées ? Nous savons que cela n'a pas toujours été le cas par le passé.

En ce qui concerne l'activité de la gendarmerie, nous sommes naturellement préoccupés par l'application de la directive européenne « Temps de travail ». Pourriez-vous faire le point sur les quelque 6 000 ETP qu'a déjà coûté cette mise en œuvre, et sur la suite ?

La gendarmerie travaille également sur une modernisation permanente de la gendarmerie et de ses outils informatiques. Celle-ci permet d'abord d'accroître la productivité des personnels, mais aussi de les décharger en partie des tâches les plus répétitives au profit de celles qui ont du sens. Quelles sont les principales évolutions en cours dans ce domaine ? Les crédits prévus au programme gendarmerie nationale pour 2018 permettront-ils de poursuivre cet effort ?

Enfin, nous avons été très attentifs l'année dernière à l'annonce de l'expérimentation des Brigades territoriales de contact (BTC) qui doivent permettre de revitaliser le lien entre les gendarmes et les citoyens et à associer davantage les élus à l'action de la gendarmerie dans les territoires. Où en est cette expérimentation et se poursuivra-t-elle en 2018 ?

Je vous laisse à présent la parole pour nous présenter les principaux axes du budget de la gendarmerie pour 2018, avant de la passer à nos rapporteurs, Philippe Paul et Yannick Vaugrenard, puis à l'ensemble des membres de la commission.

Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie. - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'inviter à échanger avec vous sur le budget de la gendarmerie nationale, ainsi que sur les priorités qui sont les siennes. Je souhaitais également vous remercier pour le soutien de l'ensemble de la commission à l'égard des enquêteurs mis en cause dans une affaire récente. Dans cette dernière, je pense d'abord à l'enfant : nous travaillons et nous nous mobilisons pour elle. C'est un travail d'importance, associant de nombreux enquêteurs, mais aussi une communauté locale et des citoyens qui ont participé aux recherches. Je souhaite remettre au centre du débat le plus important : cette enfant et la manifestation de la vérité.

Les priorités de la gendarmerie nationale sont influencées par la menace terroriste. Cette dernière a impacté nos modes de fonctionnement et d'action. Toutefois, elle n'efface pas le reste de l'activité, notamment celle concernant la délinquance quotidienne, comme la lutte contre les cambriolages, ou encore l'insécurité routière. Il nous faut intégrer dans un spectre plus large l'ensemble des menaces de manière à pouvoir y faire face. Afin d'assurer la sécurité des citoyens, notre action s'articule autour de trois points : la sécurité des personnes, celle des biens, et enfin la sécurité numérique et des données.

La sécurité des personnes est la mission la plus classique : elle renvoie à la fois à la menace de la délinquance, mais aussi à la menace terroriste. Or, nous sommes confrontés aujourd'hui à un terrorisme qualifié de « low-cost » : parfois il se sert d'armes sophistiqués, ou d'explosifs, mais aussi d'armes du quotidien. Ce terrorisme est présent sur la totalité de notre territoire et doit être pris en compte. Nous avons évolué à la fois au plan ministériel et dans l'organisation de la gendarmerie nationale.

Au plan ministériel, tout d'abord, une capacité d'intervention partagée a été mise en place et un schéma national d'intervention a été élaboré, dans lequel s'inscrivent les grandes forces d'intervention : le RAID pour la police nationale, la BRI pour la préfecture de police, le GIGN pour la gendarmerie nationale.

Les antennes régionales de ces différentes forces ont également évolué. On a remplacé le principe de la compétence territoriale par le

principe de proximité. Il y a quelques années, le GIGN intervenait dans les zones de gendarmerie, le RAID dans celle de la police. Aujourd'hui, la synectique rapide des attentats et des crises nous obligent à remettre en cause cette dichotomie. Désormais, l'unité la plus proche, quel que soit sa zone de compétence, intervient sur l'évènement qui a lieu. Cela représente un changement majeur dans le fonctionnement des forces d'intervention.

Nous avons également durci la capacité d'intervention et de protection de nos unités territoriales. Aujourd'hui, n'importe quelle patrouille, comme nos camarades des armées, peut se retrouver confronter à une action terroriste. Nous devons mettre en place des dispositifs de protection individuelle, mais aussi collective, notamment grâce à des véhicules davantage renforcés. Dans les unités, la capacité de riposte a été augmentée. Je pense notamment à l'instauration de PSIG (peloton d'intervention et de surveillance de la gendarmerie) durcis dits « PSIG-Sabre » dans chaque compagnie territoriale - nous en avons 450 en tout. Nous avons transformé un tiers des PSIG en PSIG-Sabre, comportant un plus grand nombre de professionnels, des moyens offensifs et défensifs plus importants, et une plus grande mobilité. Ce plan, qui doit s'achever en 2018, doit permettre, via l'existence de 150 PSIG-Sabre de répondre sur tout le territoire à une menace terroriste, dans un délai de 20 minutes - délai fixé par le Ministre de l'Intérieur.

Nous avons également travaillé en matière de renseignement, qui est un point central dans la lutte contre le terrorisme. Les unités territoriales effectuent un travail de recherche d'informations. Elles se nourrissent des contacts avec les personnels actifs, mais aussi avec les réservistes mobilisés ou non. Cette information est ensuite remontée au niveau de la gendarmerie départementale, mais aussi du service départemental de renseignement territorial. Celui-ci est un service partagé regroupant militaires de gendarmerie et fonctionnaires de police. Les informations sont ensuite travaillées, analysées, et transformées en renseignement. Aujourd'hui, la gendarmerie représente 10 % des effectifs du renseignement territorial.

Les signaux faibles collectés sur le terrain par les gendarmes et la sécurité publique et traduits en renseignement sont transmis au niveau central - à la direction générale de la sécurité intérieure si la menace est précise, laquelle procède aux actions nécessaires afin de la neutraliser. Le domaine du renseignement a fait l'objet depuis quelques années d'une évolution majeure. En effet, il y a encore peu, étaient juxtaposées la chaîne de renseignement de la police nationale et celle de la gendarmerie. Aujourd'hui, nous avons une chaîne partagée, jusqu'au plus haut niveau des structures et institutions, permettant la production de renseignements communs.

La menace terroriste n'est pas la seule, s'agissant des menaces contre les personnes et les biens. Nous avons également la délinquance quotidienne, dite de masse. Les cambriolages sont ainsi en augmentation régulière due à un double effet : la délinquance de proximité, d'opportunité,

qui est aujourd'hui minoritaire ; et une délinquance organisée, majoritaire, avec souvent une structure pyramidale et commandée de l'étranger. Elle investit une région ou un département et progresse ensuite de manière quasi-militaire. Nous avons démantelé un certain nombre d'organisations, avec des donneurs d'ordre se situant à l'étranger, des structures d'encadrement sur le terrain national et régional, puis des cadres de contact et enfin, des hommes et des femmes de main. Ce sont d'ailleurs souvent des mineurs, ce qui pose des problèmes juridiques, par exemple pour la mise sous écrou. Ces mineurs sont aujourd'hui formés pour commettre des actes de délinquance, avec des objectifs journaliers de résultat. Sur ces phénomènes délinquants, nous travaillons en lien avec l'office central de lutte contre la délinquance itinérante qui est un organe conjoint police/gendarmerie nationale. Nous faisons également appel au service central du renseignement criminel, qui agrège la totalité des données et des modes opératoires, ainsi que toutes les procédures établies pour détecter l'existence d'un tel phénomène dans une zone. Ces outils permettent une analyse de situation extrêmement importante que nous souhaitons développer. Ils nous permettent en effet d'avoir une connaissance sur les phénomènes d'aujourd'hui, mais surtout de prévoir ceux de demain. Ce qui est en jeu, c'est la prédictibilité des lieux de délinquance. Ainsi, en Aquitaine, nous sommes actuellement en train de travailler sur la capacité à prévoir l'occurrence de tels phénomènes. La totalité des données en matière de délinquance et de criminalité ont été intégrée à une application, tout comme celles relatives à la météo, ou encore les données socio-économiques, et économiques. Pour l'instant, nous nous concentrons sur les cambriolages, afin d'affiner la méthodologie. Bien évidemment, ce n'est pas une science exacte, mais cet instrument doit nous permettre de nous aider et d'orienter les patrouilles.

Ainsi, à partir d'un phénomène existant, celui de l'atteinte aux biens, nous modernisons la gendarmerie nationale. La modernisation est désormais inscrite dans nos réflexions et nos modes d'actions.

La sécurité des biens est aussi celle de la sécurité des échanges sur notre territoire. Il y a une importante circulation de valeurs, notamment à l'approche des fêtes, avec des chargements importants. Il était essentiel pour nous de réfléchir à sécuriser ces mobilités. C'est un axe stratégique important pour assurer la sécurité des citoyens qui circulent, dans les transports publics notamment dans et en dehors des métropoles, ainsi que celles des frets sensibles. Nous nous sommes rapprochés des opérateurs qui procédaient déjà à une géolocalisation de leurs cargaisons, par exemple les cargaisons de tabac. Il est important pour nous d'agréger ces données et de se faire communiquer le plus rapidement possible les alertes lorsqu'il y a un incident. A partir de celle-ci, nous pouvons alors alerter la patrouille la plus proche.

Nous développons en ce moment le dispositif NÉOGEND : d'ici la fin de l'année 2017, nous allons attribuer à chaque gendarme départemental une tablette ou un smartphone, qui comprend la totalité des outils métiers existants. Pour ainsi dire, le gendarme amènera son bureau avec lui sur le terrain. Il aura accès à sa messagerie opérationnelle, à sa documentation, à l'ensemble des fichiers existants auxquels il est habilité à accéder. Cet outil est déjà en place à titre expérimental dans le département du Nord et dans la région Bourgogne. Le gendarme peut, en prenant une pièce d'identité, interroger immédiatement la totalité des fichiers existants et avoir la réponse en quelques secondes. Auparavant, il fallait à chaque fois interroger un à un les fichiers. Cela permet un important gain de temps. Ainsi, un bus de 45 personnes pourra désormais être contrôlé en une vingtaine de minutes, contre deux heures aujourd'hui. D'autres facilités ou applications pourront être intégrées dans ce dispositif, comme le dispositif « tranquillité vacances ». Grâce à la cartographie et sa géolocalisation, le gendarme saura où se trouvent les maisons vides pendant les vacances et à quel endroit il n'a pas été depuis plus de 48 heures. Lorsque la zone est affichée en vert, cela signifie qu'un gendarme y est passé il y a moins de 24 heures ; en rouge, le délai de la dernière visite est de 48 heures ; et en noir, il doit impérativement y aller. NÉOGEND propose une aide au fonctionnement pour rendre un meilleur service public au citoyen.

Nous travaillons sur d'autres applications, notamment sur les procès-verbaux d'accident. Aujourd'hui, ce travail prend une demi-journée, pour faire les photos, les croquis d'accidents. Demain, avec cet outil, les photos seront géolocalisées, intégrées dans une annexe et permettront de faire automatiquement le croquis. Le procès-verbal est donc déjà avancé lorsque le gendarme rentre à la brigade. Une application semblable, GENDNOTE, est déjà utilisée : le gendarme, à l'occasion de ces patrouilles et en contact avec la population, est amené à prendre des déclarations. Jusqu'à présent, il le faisait sur un carnet de notes, qu'il devait ensuite recopier. Aujourd'hui, il peut prendre des notes directement sur son smartphone ou sa tablette, qui sont intégrées dans un logiciel de rédaction de procédure, ainsi que dans les bases. Son procès-verbal est donc prérempli, en intégrant ce qu'il a noté sur le terrain. En outre, cette application permettra d'alimenter les données statistiques. Les évolutions des technologies permettent ainsi de faire évoluer le métier du gendarme.

Cela doit notamment lui permettre d'aller au contact de la population. C'est pour moi un axe majeur. Il faut que la population et les élus voient davantage les gendarmes. Une certaine distance a pu se créer, pour diverses raisons : la volonté de développer les nouvelles technologies, ou encore la création des communautés de brigades, qui a entraîné la dissolution d'un certain nombre d'unités. Ainsi, dans les dix dernières années, près de 600 brigades territoriales ont été dissoutes. De ce fait, on a abandonné certaines parties du territoire, dans lesquelles la gendarmerie continue certes à être présente, mais pas de la même façon. Le moment est

venu - et le Ministre de l'Intérieur a validé cette approche - de renforcer le contact avec la population, qui est, à mon sens, l'ADN de notre métier. Le gendarme doit prendre le temps pour aller vers les autres, contacter les élus, les informer de ce qui se passe, échanger avec eux, et surtout recueillir le renseignement. C'est pourquoi, nous avons mis en place depuis le début de l'année une trentaine de brigades de contact, dont la seule mission est d'aller au contact de la population. Elles ont été déchargées de toutes les autres missions, sauf urgence : la police de la route est faite par la brigade motorisée, l'intervention est faite par le PSIG, les accidents sont traités par quelqu'un d'autre,... Nous avons fait un premier retour d'expérience, à la fois en interne, mais également et surtout sur la façon dont ces nouvelles brigades sont perçues par les élus et la population locale. En effet, la gendarmerie n'existe pas pour elle-même, mais pour la population qu'elle est chargée de protéger. Les retours des élus sont, dans leur quasi-totalité, très positifs. Bien évidemment, il y a des points sur lesquels nous devons travailler. Les gendarmes concernés ont, pour leur part, l'impression de retrouver leur métier. L'objectif pour moi est de poursuivre sur cette lancée, pas forcément en multipliant les brigades de contact, mais en laissant la main à mes commandants de groupement au niveau départemental, afin qu'ils trouvent la solution la plus adaptée au territoire. Ce qui est important est de garder cette idée de contact, mais c'est au niveau local, en liaison avec les commandants d'unités subordonnées que la meilleure solution doit être trouvée. Elle s'intégrera naturellement dans la sécurité du quotidien telle que le Président de la République l'a annoncée récemment. Il y a la même logique de proximité et de retour vers la population.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité numérique, nous travaillons avec le service central de surveillance criminelle et le service de lutte contre la cybercriminalité sur le Dark net afin d'identifier et de traquer les infractions. Nous sommes également en relation avec l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, qui est plus spécialement chargé de suivre tous ces phénomènes. Chaque jour, 1,9 million d'atteintes, d'escroqueries de toute nature ont lieu sur internet. C'est une nouvelle criminalité qui se développe à la faveur de ces territoires numériques. Aujourd'hui, il ne viendrait à l'idée de personne de laisser traîner son code de carte bleue sur son bureau. Or, sur internet, on le donne à beaucoup de monde, sans savoir réellement qui est de l'autre côté. Ces nouveaux territoires sont à la fois des opportunités magnifiques, mais aussi des vulnérabilités importantes sur lesquelles nous devons travailler. Les objets connectés représentent également un enjeu important. On peut s'intégrer, pirater un véhicule, qui n'est pour certains aspects qu'un simple ordinateur. Des interférences avec l'ensemble des objets connectés, pour des raisons malveillantes sont également possibles. Nous avons vu récemment, à travers des virus comme WANNACRY, qu'ils peuvent mettre en jeu la sécurité de nos concitoyens ou bloquer des entreprises. Il nous faut ainsi lutter en permanence contre une criminalité

imaginative. C'est la raison pour laquelle j'ai mis en place depuis le 1er mai 2017 une mission numérique, ainsi qu'un conseil scientifique chargé de suivre les évolutions technologiques. Un observatoire central chargé de suivre toutes les nouvelles technologies concernant la sécurité et la délinquance a également été créé.

Enfin, je finirai mon intervention par l'outre-mer. Il y a plusieurs sujets de préoccupations. À Mayotte, nous avons une situation sociale qui conduit à des tensions régulières. Je pense également à la Guyane et aux Antilles où la situation est difficile. En Calédonie, doit être organisé l'année prochaine le référendum d'autodétermination, et nous avons déjà un certain nombre de fermentation, d'agressions, de tirs contre les gendarmes. C'est d'ailleurs l'endroit en France où il y a le plus de tirs directs contre les gendarmes. Aujourd'hui, 25 escadrons sur 109 sont présents en permanence dans les outre-mer. Vous voyez l'importance que j'y attache.

M. Philippe Paul. - Combien de forces mobiles sont employées comme gardes statiques, au lieu de missions de maintien de l'ordre ? Quel est le dispositif actuel mis en place à Calais ? En outre, compte-tenu des évolutions dans les collectivités, comme la création de communes nouvelles ou le développement des métropoles, comment se passe l'articulation entre la gendarmerie nationale et la police ?

M. Yannick Vaugrenard. - Je tiens tout d'abord à exprimer mon soutien fort à la gendarmerie dans la période que nous traversons depuis les attentats. C'est un métier en constante évolution. Sachez que dans cette période, la gendarmerie fait partie intégrante, essentielle et déterminante de notre vie démocratique et de la protection de notre sécurité.

Ma première question concerne les réservistes, qui sont actuellement au nombre de 28 500. Dans un contexte sécuritaire de plus en plus important, la réserve opérationnelle de la gendarmerie s'affirme. Comment s'effectue cette montée en puissance, qui doit conduire la gendarmerie nationale à disposer de 40 000 réservistes en 2019, avec une emprise quotidienne de 4 000 réservistes l'année prochaine ?

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé une simplification des procédures l'année prochaine. Où en est la réflexion à ce sujet au sein de la gendarmerie nationale ? Avez-vous déjà élaboré une liste de simplifications ou des domaines de simplification qui vous apparaissent souhaitables ?

La loi d'actualisation de la programmation militaire du 28 juillet 2015 a créé le régime juridique des associations professionnelles nationales de militaires (APNM), afin de conformer la législation française à une directive européenne. Pouvez-vous faire le point sur les APNM constituées au sein de la gendarmerie nationale et la manière dont elles peuvent concevoir leurs activités ?

L'état se resserre en Syrie, la défaite de Daech est proche. Un prochain retour de potentiellement 5 600 djihadistes sur notre territoire est

possible. Y-a-t-il au sein de la gendarmerie nationale et au niveau interministériel une réflexion sur le déroulement des prochains mois et années ?

Enfin, pour faire suite à l'intervention de notre président de commission, je vous remercie pour votre hauteur de vue, laquelle considère que le plus important est de retrouver cette enfant. Aujourd'hui, le procureur de Grenoble lance une enquête. Ce n'est pas notre rôle, nous parlementaires, de prendre position. Je soutiens complètement la gendarmerie et je souhaite que, la lumière étant faite, la gendarmerie soit écartée de ce questionnement et de cette accusation. Pour que cela puisse se faire, avez-vous l'intention de diligenter une enquête interne ?

M. Christian Cambon, président. - Mes observations rejoignent les vôtres, mon cher collègue ; nous sommes tous attachés au respect du secret de l'instruction, et je pense que la médiatisation de ce genre d'interpellation n'est souhaitable, ni pour le parquet, ni pour la gendarmerie. Je vois le danger d'une mise en cause d'un corps qui ne mérite pas de l'être par les médias, les réseaux sociaux, des gens peu informés. Mon intervention s'arrêterait là. Tout comme vous, je suis attaché au secret de l'instruction, et au respect des familles qui apprennent ces choses par voie de presse, et doivent se poser des questions. Il ne s'agit en aucun cas pour le Parlement de se mêler de cette enquête, mais simplement de rappeler la nécessité de laisser la justice travailler dans la sérénité et d'éviter des interpellations par voie de presse. Les résultats ne sont en général jamais très bons.

Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie. - Les gardes statiques mobilisent environ 1 600 personnels militaires, gendarmes et gardes républicains. Ces derniers ne rentrent pas dans une logique de remise en cause, car leurs missions consistent à garder les palais institutionnels. Nous gardons aujourd'hui encore des emprises diplomatiques, ce qui répond à une protection habituelle de ces bâtiments. Pour Calais, il y a actuellement un escadron et demi qui garde le tunnel sous la Manche. Ce dernier avait été bloqué par un certain nombre de migrants il y a trois ans. 7 escadrons avaient été engagés pour rétablir l'ordre et empêcher l'arrêt des trains. Entretemps, la société Eurotunnel a procédé à d'importants travaux de sécurisation du site. On peut peut-être aujourd'hui s'interroger sur l'évolution du dispositif, qui pourrait peut-être ressortir d'une société de sécurité privée.

Le Président de la République et le ministre de l'Intérieur ont souhaité que nous réfléchissions ensemble à la meilleure manière d'assurer la sécurité du quotidien, à la fois sur des zones bien définies, mais aussi sur l'ensemble du territoire. Pour ce qui relève des zones de gendarmerie nationale, les propositions que j'ai faites visent à intégrer cette sécurité du quotidien à une logique de proximité rapprochée et de présence auprès de notre population. On retrouve ici la fonction contact qui est, pour moi, la déclinaison du dispositif gendarmerie en matière de sécurité du quotidien.

Une augmentation ou un report d'effectifs dédiés sont également prévus, et seront possible grâce à l'annonce d'un recrutement de 2 500 gendarmes supplémentaires sur une période de 5 ans. Ceux-ci ont vocation principalement, voire exclusivement, à être consacrés aux unités territoriales. Vous connaissez tous des brigades qui subissent aujourd'hui un déficit d'effectifs. Mon objectif est de renforcer ces dernières en hommes et moyens afin qu'elles puissent remplir leurs missions.

Parallèlement, je vais également proposer la mise en place de deux systèmes. Le premier doit permettre à chaque élu et chaque parlementaire d'avoir un point de contact au sein de sa gendarmerie de proximité. Ce n'est pas forcément le commandant de brigade. Mais je souhaite que chacune et chacun d'entre vous ait un contact privilégié avec un militaire de la gendarmerie. Il en est de même pour les maires, afin qu'ils puissent nous faire part d'un certain nombre d'observations, de questions, et de pouvoir être tenus informés de ce qui se passe dans le département ou la circonscription. Je considère qu'il est légitime que les maires soient informés.

En outre, je souhaite mettre en place l'année prochaine une réunion semestrielle d'une demi-journée, au niveau de l'arrondissement entre les compagnies départementales, les préfets, pour échanger avec les élus et faire le point sur l'action passée de la gendarmerie, mais aussi pour imaginer ensemble les évolutions et adaptations possibles.

La mise en place des communes nouvelles et des métropoles nous concerne. En effet, 20 % des effectifs des métropoles sont des effectifs de gendarmerie. On a ainsi 3 600 militaires de la gendarmerie nationale dans le périmètre des métropoles actuelles ou à venir, hors métropole parisienne. Ces effectifs sont de 14 000 si on y inclut les structures d'état-major et de gendarmerie mobile. Nous devons davantage travailler la coopération opérationnelle avec la police nationale, municipale et la sécurité privée. La métropole représente un état d'esprit, un partenariat élargi qui regroupe l'ensemble des forces en charge de la sécurité. Nous sommes très présents dans certaines métropoles : nos unités représentent 38 % des effectifs de sécurité dans la métropole rennaise. En revanche, nous sommes complètement absent de celle de Nancy. La question des communes nouvelles est plus délicate car elles peuvent regrouper des territoires qui étaient dans des zones de compétences différentes. Dès lors, par texte réglementaire, la commune nouvelle relève de la compétence de la police nationale. Ainsi, si 4 anciennes communes - dont l'une était en zone de police nationale - se regroupent, alors la totalité de la commune nouvelle passe en zone de police nationale. Annecy est une commune nouvelle depuis le 1er janvier 2017 et regroupe la ville centre et la totalité des communes périphériques. Cela représente 54 000 habitants qui étaient jusqu'à présent en zone de gendarmerie nationale et qui se retrouvent en zone de police nationale. Aucun texte n'a prévu la manière dont la gendarmerie nationale devait se retirer de cette zone.

L'une des difficultés de l'outre-mer est de renforcer la présence sur place avec des moyens adaptés. Nous avons 7 escadrons en Guyane, 6 en Calédonie. Depuis deux ans la présence de la gendarmerie a été renforcée à hauteur de 160 ETP et continuera sur cette voie, d'autant plus que la démographie y est dynamique. Toute une logistique est également mise en place en cas de catastrophe majeure. Au côté des autres forces armées, nous avons engagé 5 escadrons à Saint Martin. En outre, les réservistes ont également été mis à contribution. J'ai envoyé il y a une dizaine de jours une compagnie de réservistes volontaires à Saint-Martin, une autre doit partir demain ; Un appel à volontaires pour un séjour de trois mois dans des conditions dégradées a été lancé, et plus de 700 personnes y ont répondu. Les réservistes sont aujourd'hui une composante majeure de la gendarmerie nationale. D'ailleurs, je les compte dans les effectifs. Les premiers retours pour cette mission sont très positifs. Les réservistes font preuve d'un engagement exceptionnel. Cette mission permet également de valoriser le concept de réserve, qui est à inscrire dans la durée.

La cible affichée de disposer de 40 000 réservistes reste en vigueur. Toutefois, elle ne sera pas atteinte en 2019 pour des raisons budgétaires. Je souhaite consolider le dispositif à 30 000 personnes pour l'année prochaine, puis je verrai quelles seront les possibilités militaires pour 2019 et 2020. Le chiffre de 40 000 est un horizon chronologique légèrement différé. Cela dit, disposer de 30 000 réservistes permet d'avoir une empreinte au sol de 3 000 par jour, ce qui est déjà important et mérite d'être maintenu.

Sur la simplification des procédures, le Ministre de l'Intérieur et le Garde des Sceaux mènent un travail conjoint, en liaison avec l'ensemble des juridictions. Une consultation nationale entre les ministères a lieu, tout comme au niveau local, à travers les juridictions départementales et les différents services. Nous avons plusieurs pistes de réflexion. Par exemple, il s'agirait de donner une compétence nationale à l'OPJ, afin d'éviter un certain nombre de complexités, lorsqu'il sort de sa circonscription. Le recours à la visio-conférence pourrait être simplifié. On pourrait également réfléchir à l'extension de la forfaitisation pour un certain nombre de délits, routier, mais aussi en matière de consommation de stupéfiants, ou encore à la suppression de l'accord préalable du Procureur de la République pour un certain nombre d'opérations, notamment les réquisitions adressées aux organismes étatiques. Le contrôle pourrait se faire a posteriori. Nous travaillons sur l'ensemble de ces sujets avec la chancellerie.

Il existe aujourd'hui deux APNM se réclamant de la gendarmerie, même si, par nature, ces associations sont interarmées : « Gendarmes et citoyens » et Gend21. Gend21 est historiquement la première à avoir été créée. On estime à 600-700 le nombre d'adhérents à celles-ci. Il me paraît important de les intégrer dans le dialogue social, qui est structuré autour de la concertation. Le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie est d'ailleurs un organisme élu et chaque membre a déjà un mandat local. Ils

peuvent ainsi prendre le pouls sur le terrain et échanger avec moi sur la meilleure manière d'avancer. Certes nous n'avons pas encore avec les APNM les relations ouvertes, constructives et franches que l'on peut espérer, mais il y a des progrès.

La directive temps de travail suscite un certain nombre de réactions et de réflexions. Nous nous inscrivons dans une logique statutaire pour sa mise en place. Elle a vocation à être analysée sous l'angle du statut militaire qui précise que ce dernier doit être disponible en tout temps et en toute heure. Il appartient ensuite à chaque responsable d'organiser le temps de repos. C'est ce qui a été fait il y a des années, avec la mise en place des permissions, des repos hebdomadaires, ou des 10 heures de récupération de service après un service nocturne. Depuis le 1er septembre 2016, chaque gendarme dispose de 11 heures de repos physiologique par tranche de 24 heures. Cela conduit à une perte de la capacité opérationnelle, représentant 5 % pour les unités territoriales pour les services de jour, 3 % pour les services de nuit, et 12 % pour la gendarmerie mobile. Nous essayons de contrebalancer cet impact par une évolution technologique qui doit nous permettre de gagner du temps par ailleurs. Ainsi, la perte des 6 000 ETP affichée est absorbée par l'institution, afin d'organiser la continuité du service de la gendarmerie nationale qui doit être assuré 24h/24, 365 jours par an. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous ne souffrons pas de manque d'effectifs. Quant à la suite à donner aux travaux de la Commission européenne, je m'inscris dans ce que fera la ministre des Armées, car s'agissant d'une logique statutaire, c'est à elle de donner le la.

Un travail est actuellement en cours au sujet des Français revenant des théâtres de conflits d'Irak et de Syrie - ce que l'on appelle « les returnees » - sous l'égide du Procureur de la République de Paris, chargé de l'action antiterroriste, et en associant l'ensemble des ministères. Les mineurs nés dans ces territoires est une population extrêmement vulnérable et problématique. Outre les problèmes d'état civil, il s'agit de savoir comment les suivre et les accompagner. Des discussions sont en cours. Pour l'instant, la gendarmerie nationale n'a pas de mission précise en termes de suivi, à l'exception des cas des personnes signalées comme radicalisées.

M. Olivier Cigolotti. - Le Président de la République a rappelé la semaine dernière lors de son intervention en matière de sécurité que les Français ne supportent plus l'impuissance publique, et a souligné la nécessité de donner aux forces de gendarmerie et de police les moyens de leurs actions et de leur efficacité.

Les communautés de brigade ont certes permis d'assurer une présence minimale sur le territoire, notamment dans les zones rurales, mais n'ont pas réussi à maintenir le lien entre les élus les populations et les forces de gendarmerie. Les brigades territoriales de contact constituent-elles une nouvelle forme de gestion de la pénurie d'effectifs ? En outre, la vague de fermeture de brigades est-elle définitivement derrière nous ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. - Je note votre souhait louable de modernisation de la gendarmerie via le plan NÉOGEND.

La menace terroriste est partout, et nos gendarmes peuvent être des cibles. Sont-ils physiquement assez protégés ? Les gilets pare-balles sont-ils suffisants face à des armes de gros calibre ? Que pouvez-vous nous dire sur leurs entraînements dans ce contexte, notamment l'entraînement au tir ? Quel est la fréquence ? Est-ce suffisant ?

M. Cédric Perrin. - Le contact avec la population, que vous aviez érigé l'an dernier comme une priorité, est encore trop difficile à voir sur le terrain pour les élus. Nous ne voyons pas suffisamment les gendarmes, en dehors de quelques passages dans des véhicules. En outre, les maires sont régulièrement informés des interventions réalisées par les SDIS dans leurs communes. Or un système similaire n'a jamais pu être mis en place avec la gendarmerie, alors que nous le réclamons depuis des années. Le travail entre les gendarmes et les maires nécessite une bonne information réciproque de ce qui se passe sur leurs territoires.

Par ailleurs, l'évolution des menaces a pour conséquence des interventions dans un nombre très important de secteurs. Disposez-vous des moyens suffisants pour intervenir dans tous ces domaines ?

M. Olivier Cadic. - En tant que sénateur de l'étranger, je me permets de vous mentionner deux expériences étrangères intéressantes. Au Maroc, la gestion des signaux faibles est d'une grande efficacité. Ainsi à Essaouira, c'est le boulanger qui a prévenu les forces de sécurité lorsqu'il a constaté qu'un client se mettait à commander d'un coup un grand nombre de pains. Les autorités ont découvert un commando prêt à passer à l'action. Avez-vous des contacts avec les autorités marocaines sur ce sujet ?

Par ailleurs, lorsque l'on arrive aux Émirats Arabes Unis, votre visage est scanné et une reconnaissance faciale permet de savoir qui vous êtes grâce à une interconnexion avec les fichiers d'information. Où en sont les réflexions sur le recours à l'intelligence artificielle ?

M. Hugues Saury. - La vague d'attentats a-t-elle amené la gendarmerie nationale à modifier sa doctrine dans le domaine du renseignement ? De quelle manière ?

M. Ladislav Poniatowski. - Comment faites-vous face à une délinquance particulière présente sur deux sites en France, à savoir à Notre-Dame-des-Landes et sur le site de Bure, à cheval entre la Meuse et la Haute-Marne ? En effet, ce sont des ZADistes, occupant illégalement le terrain, certains pendant une période de quelques heures, d'autres s'installent pour plusieurs semaines ou mois. Quelles consignes avez-vous reçues, et comme agissez-vous ?

M. André Vallini. - Le site de Roybon en Isère est également concerné. Des gens occupent illégalement un terrain appartenant à l'ONF depuis 4 ans.

M. Christian Cambon, président. - Enfin, que pensez-vous du transfert des contrôles radars à des sociétés privées ?

Général Richard Lizurey. - Les brigades territoriales de contact sont un signe donné en interne témoignant de la volonté de revenir à notre vrai métier. Toutefois, à un moment donné il faut faire un choix. En effet, nous ne sommes pas capables de tout faire, la polyvalence a ses limites. Certes des directives nationales existent et doivent être appliquées, en ce qui concerne les missions à réaliser. Mais je fais également confiance à l'intelligence locale du commandant d'unité, de compagnie ou de groupement par rapport aux problématiques et menaces locales. J'ai récemment publié une tribune, qui peut laisser perplexe, intitulée « le devoir de désobéir ». En effet, de temps en temps, il faut être capable de remettre en perspective les orientations données par la direction générale de la gendarmerie nationale avec la réalité de son territoire. Les orientations nationales définissent un point moyen, lequel dans les faits n'existe pas.

C'est dans cette idée que s'inscrivent les brigades de contact. Il n'y a pas de plan de poursuite des dissolutions. Toutefois, nous ne nous interdisons pas non plus de procéder à certaines d'entre elles, par exemple lorsque les problèmes immobiliers sont importants. S'il n'y a pas d'autres solutions, et en concertation avec les élus locaux, on procédera alors à des dissolutions. L'idée est de conserver le maillage du territoire tel qu'il est aujourd'hui - soit 3 100 brigades territoriales - pour ne pas créer de désert de sécurité, et pour assurer la présence de la gendarmerie nationale sur la totalité du territoire français.

Nous avons réalisé un investissement important en gilets pare-balles car ils constituent le premier élément de protection de l'individu. Aujourd'hui, chaque gendarme sur le terrain a un gilet pare-balles. En 2017, nous en avons acheté 40 000, autant seront achetés l'année prochaine, notamment pour permettre un remplacement de certains. Certes, nous avons bénéficié depuis deux ans de plusieurs plans de renforcement de matériels et de moyens. Toutefois, je souhaite que l'ensemble des mes réservistes soient également équipés d'un gilet pare-balles individuel.

L'entraînement au tir a également été renforcé. Il y a quelques années, il était de 30 cartouches par an. Nous sommes passés à 60 l'année dernière et je souhaite atteindre 90 cartouches d'instruction. Ce qui est important, ce n'est pas forcément le nombre de cartouches, mais la fréquence d'entraînement. Aussi seront mis en place des dispositifs de simulation de tirs, permettant de développer une habitude de manipulation des armes. Nous travaillons également avec la fédération française de tir et les clubs de tirs locaux afin de permettre aux gendarmes, de s'y entraîner, à titre

individuel avec leur arme de service. Mon objectif est de donner à chacun les moyens, mais aussi le temps et l'opportunité de tirer. En effet, le tir fait partie des éléments essentiels de notre métier. Nous sommes sur la voie publique avec une arme, et il est important que les gendarmes sachent s'en servir et à bon escient.

Je remercie M. Perrin pour son retour sur les dysfonctionnements et l'insatisfaction de la population et des élus dans son territoire. Cela nous incite à travailler davantage. J'ai d'ailleurs instauré, dans le cadre de la mission de contact, une formation des personnels. En effet, dans l'esprit de beaucoup, lorsqu'ils sont en patrouille dans leur véhicule, ils sont au contact de la population. Pour moi, une patrouille doit progresser de points en points et à chaque fois descendre de voiture pour aller à la rencontre des gens. 90 heures de formation sur ce point ont été réintégréées dans la formation initiale des gendarmes et officiers.

Nous avons d'excellents contacts avec notre homologue marocain dans de nombreux domaines. Je me rapprocherai de lui pour savoir s'il existe des pratiques intéressantes en matière de recueil des signaux faibles. Dans tous les cas, c'est à nous de former nos personnels au domaine du renseignement pour qu'ils soient attentifs à ces derniers, et sachent quoi faire quand une telle information leur est transmise.

La mise en place des SPIG-Sabre, l'élaboration d'un schéma national d'intervention établissant la capacité du primo-arrivant à agir font partie des modifications apportées pour répondre au terrorisme. En outre, depuis l'année dernière, un dispositif de renseignement instantané du gendarme de base au directeur général a été mis en place. En cas d'attentat, ou de suspicion terroriste, tout gendarme, quel que soit son grade, doit me contacter directement. Je souhaite avoir l'information dans les dix minutes, concernant tout évènement de nature terroriste. Cela me permet d'avoir des informations directement de la patrouille sur le terrain, de pouvoir en rendre compte au Ministre, et de pouvoir organiser les renforts.

Les consignes reçues face aux ZAD sont simples. Il faut appliquer la loi de la République. Toutefois, cela doit être mis en accord avec le principe de droit administratif selon lequel l'intervention ne doit pas créer un problème plus important que le problème initial. A Notre-Dame-des-Landes, dès lors que l'on constate des actes de délinquance ou de criminalité, nous conduisons des enquêtes et procédons à une mise en cause. Par contre, à ce stade, nous n'entrons pas dans la ZAD, afin de ne pas créer une logique de confrontation. A Bure, la situation est différente, car les personnes contestataires sont chez elles. La capacité juridique est donc plus limitée. Mais nous conduisons également des enquêtes en cas de délinquance et délit, comme le récent incendie d'un hôtel-restaurant. Nous faisons ainsi notre travail qui est de réprimer les infractions et d'interpeller leurs auteurs.

Enfin, je souhaite préciser que lorsqu'une infraction routière est constatée, ceci est le résultat d'un processus. Ce n'est pas le gendarme dans la voiture équipée d'un radar qui constate l'infraction, mais l'OPJ situé au CACIR à Rennes, qui valide l'infraction - ou non. Le radar est ainsi un simple outil de photographie. Les informations numérisées sur le terrain sont envoyées par flux informatique au CASIR où des OPJ doivent valider le message d'infraction qui se transforme alors en avis de contravention. A titre personnel, le remplacement des gendarmes et policiers dans ces missions de surveillance routière me permettrait de dégager des forces pour remplir d'autres missions relevant de la sécurité au quotidien.

Après vérification, le nombre de gilets pare-balles est de 4 000 et non pas de 40 000 comme annoncé précédemment.