



...le PLF 2022, programme 152 « gendarmerie nationale »

UN NOUVEL EFFORT D'INVESTISSEMENT QUI NE DOIT PAS RESTER PONCTUEL

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

En 2021, les crédits du programme 152 « gendarmerie nationale » avaient reçu un important renfort en provenance de la troisième loi de finances rectificatives et du plan de relance, ce qui avait permis de porter l'investissement de la gendarmerie nationale à un niveau plus élevé que les années précédentes. **En 2022, cet effort sera renouvelé, en particulier pour le fonctionnement et pour l'investissement**, qui atteindront respectivement 1,2 milliard et 285 millions d'euros, soit des hausses de 14% et 46%.

S'il faut saluer cet effort budgétaire, qui permettra de commencer à améliorer l'état du parc domanial et de doter les gendarmes de moyens mobiles répondant enfin à leurs besoins, ce retour à une situation « normale » intervient à l'occasion de plan ponctuels, sans garantie pour l'avenir. En effet, la présentation de la nouvelle loi de programmation sur la sécurité intérieure, conséquence du livre blanc, a été paradoxalement reportée à la fin du quinquennat, voire au quinquennat suivant. **En tout état de cause, cette loi devra impérativement comporter une programmation crédible et ambitieuse permettant de stabiliser les moyens de la gendarmerie nationale à un niveau cohérent avec l'ensemble de ses missions.**

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé **une montée en puissance de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, qui doit passer de 30 000 à 50 000 réservistes**. Si cette montée en puissance constitue une bonne nouvelle pour les territoires, où la réserve joue un rôle essentiel, l'absence de crédits supplémentaires au sein du PLF 2022 ne peut que susciter des interrogations.

1. UN NOUVEL EFFORT SIGNIFICATIF POUR L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Le logement en caserne constitue l'une des dimensions essentielles du modèle militaire de la gendarmerie nationale, garantissant la disponibilité des gendarmes sur le terrain. **La dégradation constante des conditions de logement dans l'immobilier domanial au cours des dernières années, résultat d'un sous-investissement persistant, met directement en péril ce modèle**, malgré des plans de rénovation sporadiques.

Un effort substantiel avait déjà été accompli en 2021 grâce au plan de relance. Outre une « rallonge » permettant d'ajouter 30,3 millions d'euros aux 90 millions d'euros du programme 152, des appels à projets pour des travaux de rénovation énergétique avaient été prévus pour un montant de 137 millions d'euros.

En 2022, les crédits de paiement du programme 152 diminuent à 76 millions d'euros (contre 90 M€ en 2021) mais les effets du Beauvau de la sécurité (+37 millions d'euros) et du plan de relance (+44,1 millions d'euros) permettent d'obtenir une enveloppe globale de **157 millions d'euros en CP (227 millions d'euros en AE)** :

Crédits d'investissement immobilier de la Gendarmerie Nationale				
en M€	2021		2022	
	AE	CP	AE	CP
LFI 2021 et PLF 2022 P152 hors Beauvau	91,8	89,7	92,4	75,8
PLF 2022 P152 Beauvau			90,7	37
Plan de relance P363 hors appels à projets	30,3	30,3	44,1	44,1
Total budget d'investissement immobilier	122,1	120	227,2	156,9

À ces crédits s'ajoutent ceux des appels à projet décidés en 2020 dans le cadre du plan de relance pour la rénovation énergétique des bâtiments. La gendarmerie avait en effet proposé des travaux pour un montant total de 440 millions d'euros, mais seuls 137 millions d'euros ont été retenus, **dont 47 millions d'euros ont été engagés début novembre 2021**. Le solde devrait être engagé en 2022.

Ce nouvel effort, réel et substantiel, laisse néanmoins subsister deux interrogations :

- **Sur quel socle le PLF 2023 sera-t-il construit**, en l'absence de nouveau « Beauvau » et une fois le plan de relance achevé ? En effet, hors « Beauvau » et plan de relance, les crédits du programme 152 ne prévoient que 76 millions d'euros pour les investissements immobiliers, ce qui apparaît très insuffisant ;
- Même avec les ajouts substantiels du plan de relance et du « Beauvau », **on reste loin des crédits nécessaires pour préserver un parc immobilier domanial en bon état** (300 millions d'euros par an, dont 200 millions d'euros pour la rénovation et 100 millions d'euros pour l'entretien).

Au total, malgré une deuxième année de hausse des crédits, la question de l'amélioration de l'immobilier de la gendarmerie nationale n'apparaît donc pas définitivement résolue.

Les pistes présentées en novembre 2020 dans le Livre blanc de la sécurité intérieure (partenariats public-privé, co-financement public de type « Intracting », pérennisation du recours à la délégation de maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales, création d'une société foncière en charge du maintien en condition, de la gestion et de l'exploitation du parc domanial) ne se sont pas encore concrétisées.

Ces interrogations devront impérativement trouver des réponses dans la future loi de programmation de la sécurité intérieure. Toutefois, celle-ci n'est annoncée que pour l'extrême fin du quinquennat. En effet, le 14 septembre 2021, le Président de la République a annoncé qu'un projet de loi serait présenté en Conseil des ministres au début de l'année 2022, mais il est possible que la loi ne soit définitivement adoptée que lors du prochain quinquennat. L'adoption d'une telle **loi de programmation** est pourtant **préconisée de longue date par le Sénat** et aurait pu permettre de mettre en place, si elle était intervenue plus tôt, une politique d'équipement et d'investissement cohérente au cours des cinq dernières années.

2. UN RENOUELEMENT SATISFAISANT DES MOYENS MOBILES

A. UNE REMISE À NIVEAU LONTEMPS ATTENDUE

Au 1^{er} janvier 2021, le parc de la gendarmerie nationale était estimé à 30 093 véhicules (hors moyens nautiques, aériens et véhicules saisis). Au cours des dernières années, le renouvellement de ce parc automobile a eu lieu au rythme suivant :



Au 30 septembre 2021, 3 221 véhicules ont été commandés par la gendarmerie nationale pour un objectif total de 3 707 véhicules sur 2021. Au cours de la période récente, **le parc de véhicules de la gendarmerie aura ainsi bénéficié d'un effort très important : en 5 ans, 50 % du parc aura été renouvelé.**

B. UNE DOTATION À NOUVEAU ÉLEVÉE EN 2022

En 2022, la gendarmerie nationale verra sa dotation pour les véhicules augmenter grâce aux crédits alloués par le Beauvau de la sécurité et des crédits ouverts dans le cadre du plan de relance. **Une dotation de 170,9 millions d'euros de véhicules en CP est ainsi prévue pour les moyens mobiles de la gendarmerie** (145,4 millions d'euros de véhicules et 25,5 millions d'euros d'acquisition de moyens blindés). En outre, 650 véhicules verts supplémentaires seront acquis sur le programme 362 « Écologie » pour 23,6 millions d'euros.

Cette dotation exceptionnelle rendra possible **l'acquisition de 5 500 véhicules en 2022**. Elle permettra notamment de poursuivre le renouvellement des véhicules de maintien de l'ordre, qu'il s'agisse du remplacement des véhicules de commandement et de transmission commencé en 2020 ou du remplacement des véhicules de groupe et d'équipe entamé en 2021, ainsi que des véhicules blindés.

C. DES BLINDÉS ENFIN RENOUVELÉS

La gendarmerie dispose en effet actuellement de 84 véhicules blindés à roues (VBRG), entrés en service en 1974 (47 ans). Par ailleurs, la gendarmerie dispose de 20 véhicules de l'avant blindés (VAB), dont 14 opérationnels, obtenus auprès de l'armée de Terre et qui permettent le transport de troupes pour les missions en opérations extérieures. La moyenne d'âge de ces VAB est de 35 ans.

Ainsi l'ensemble du parc de blindés de la gendarmerie, qui constitue un élément important de la capacité d'action de la force, notamment en outre-mer, est marqué par la vétusté. C'est pourquoi une procédure d'appel d'offres restreint a été lancée le 17 décembre 2020 pour l'acquisition de 90 véhicules blindés de maintien de l'ordre (VBMO), pour un budget d'environ 70 M€.

C'est l'entreprise alsacienne Soframe du groupe Lohr qui a remporté ce marché en octobre 2021. La tête de série doit être présentée à la fin du premier semestre 2022. La livraison doit s'échelonner sur 3 années, à raison de 30 véhicules par an. Ce renouvellement entraînera la réforme concomitante de l'ancien parc blindé.



Le nouveau blindé de la gendarmerie nationale

3. LA RÉSERVE OPERATIONNELLE : QUELS MOYENS POUR LA MONTÉE EN PUISSANCE ?

Présidence française de l'Union européenne, opération POSEIDON pour lutter contre les départs de migrants depuis le littoral de la Manche, coupe du monde de Rugby en 2023, Jeux Olympiques de 2024 : en plus de ses missions habituelles, la réserve opérationnelle sera, au cours des prochaines années, très sollicitée pour des grands événements. Dans ce contexte, le Président de la République a annoncé une montée en puissance de la réserve opérationnelle avec **un objectif de 50 000 réservistes, contre environ 30 000 actuellement.**

Outre cet objectif quantitatif, il est prévu de confier de nouvelles missions aux réservistes : « réservistes de proximité » qui seraient des « primo-arrivants » auprès du maire lors d'événements imprévus, rôle accru dans la gestion des violences intrafamiliales et auprès des personnes âgées, renforcement de la brigade numérique de Rennes, etc. Enfin, alors que le nombre de jours par réserviste et par an n'est que de 24 jours actuellement (contre plus de 30 jours pour les réserves des armées), il est également envisagé de le faire passer à 30 jours.

Les crédits ouverts en LFI 2021, d'un montant de 70,7 M€, ont permis de maintenir le format de la réserve opérationnelle, avec une « empreinte au sol » moyenne de 1800 réservistes par jour au premier semestre 2021. **Ce niveau de dotation est reconduit à l'identique dans le cadre du PLF 2022.**

Pour passer à 50 000 réservistes et 30 jours de mission par an, il faudrait au moins doubler l'enveloppe budgétaire prévue pour 2022. Pour le moment, la montée en puissance prévue n'est donc pas engagée sur le plan budgétaire.

Une programmation prévisionnelle a été élaborée par le commandement des réserves dans le cadre de la préparation de la future loi de programmation. La commission sera vigilante sur l'inscription des crédits correspondants dans les prochaines lois de finances.

Par ailleurs, il est nécessaire de poursuivre les efforts pour **améliorer le recrutement des réservistes**. Il s'agit d'abord de convaincre davantage d'entreprises d'autoriser leurs employés à dépasser le minimum de 5 jours de missions prévu par la loi. Il est également nécessaire **d'améliorer la gestion des crédits en cours d'année**. Si ceux-ci ne jouent plus un rôle de variable d'ajustement comme dans un passé récent, en revanche **les engagements opérationnels effectués en fin d'année voient régulièrement leur mise en paiement réalisées en début d'année suivante, entraînant des reports de rémunérations**. 5,3 M€ ont ainsi été reportés de 2019 sur 2020, 21,9 millions d'euros de 2020 sur 2021 (pic dû à un emploi élevé de la réserve sur le dernier bimestre 2020 en raison de la forte menace terroriste, du contrôle du confinement et du renforcement du dispositif de lutte contre l'immigration clandestine sur les frontières), et 10,7 M€ seront sans doute reportés de 2021 sur 2022.



Christian Cambon

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

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

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



Philippe Paul

Rapporteur
Sénateur du Finistère
(LR)



Gisèle Jourda

Rapporteuse
Sénatrice de l'Aude
(SER)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>