



... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « SÉCURITÉS »

HORS PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une hausse des crédits alloués à la police et à la gendarmerie nationales. Les crédits cumulés des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale » s'élèveraient à 23,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de 0,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2024) et à **24,3 milliards d'euros en crédits de paiement (soit une hausse de 1 milliard d'euros).**

Ce budget s'inscrit en effet dans la dynamique impulsée par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023. L'analyse de la dynamique des dépenses de personnel met cependant en évidence, en particulier pour la police nationale, un effet d'éviction au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui étaient pourtant au cœur des objectifs de la LOPMI. En outre, en prévoyant un **schéma d'emplois nul** pour les deux forces, ce budget marque un renoncement par rapport aux cibles de création d'emplois fixées.

Malgré l'augmentation consentie, **ce budget ne permet pas d'apporter de solution à certains problèmes structurels pourtant majeurs**, à l'instar de ceux posés par la situation très dégradée du parc immobilier de la gendarmerie nationale. En cette matière comme en d'autres, les indispensables efforts à mener sont donc renvoyés à plus tard.

Pour autant, les forces de sécurité apparaissent relativement « préservées » eu égard à l'économie générale du projet de loi de finances pour 2025, qui prévoit une contraction des dépenses de l'État, dans un contexte de finances publiques extrêmement tendu. Au vu de l'ampleur et de la multiplicité des enjeux sécuritaires qui pèsent sur notre pays, la sanctuarisation de cet effort budgétaire était indispensable.

Aussi, sur la proposition de son rapporteur, Henri Leroy, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités » (hors programme « Sécurité civile »).

1. RETOUR SUR 2024 : UN EXERCICE MARQUÉ PAR DES CONTRAINTES OPÉRATIONNELLES ET BUDGÉTAIRES MAJEURES

A. LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES : UN INVESTISSEMENT MATÉRIEL ET HUMAIN EXCEPTIONNEL

L'année qui s'achève a été marquée par **l'organisation en France des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024.**

Ces événements, sur lesquels pesaient d'importants risques sécuritaires et notamment terroristes, ont représenté un défi majeur. La mobilisation des forces et la manœuvre logistique qu'elle a demandées, d'ampleur inédites, a néanmoins supposé un **investissement matériel et humain exceptionnel de la police et de la gendarmerie nationales.**

Au bilan, on peut estimer le coût de cet effort à **1,1 milliard d'euros** sur l'ensemble de la période de préparation des jeux.

Pour la **police nationale**, le coût d'organisation des jeux est estimé à **814 millions d'euros** sur la période 2020-2024. Ce total se décompose en :

- 329 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2 – T2), liées principalement au versement d'une prime spéciale JOP (203 millions d'euros) et à l'indemnisation de près de 5 millions d'heures supplémentaires (81 millions d'euros) ;
- 485 millions d'euros de dépenses (hors T2) de fonctionnement et d'investissement, caractérisés par l'acquisition de véhicules, d'armements et d'équipements spécialisés, d'une salle de commandement, de systèmes d'information et de communication etc.

Pour la **gendarmerie nationale**, ce coût est estimé à **327 millions d'euros** sur la période 2022-2025, représentant :

- 201 millions d'euros de dépenses de T2, notamment au titre du versement d'une prime spéciale JOP (130 millions d'euros) et d'indemnité d'absence missionnelle (28 millions d'euros) ainsi que d'une mobilisation exceptionnelle de la réserve opérationnelle (26 millions d'euros), rendue indispensable compte tenu des besoins importants de la gendarmerie pour faire face, en parallèle, à la crise en Nouvelle-Calédonie (voir *infra*) ;
- 126 millions d'euros de dépenses (hors T2), principalement liées aux frais d'hébergement, de déplacement et d'alimentation des gendarmes (95 millions d'euros).

Estimation des surcoûts supportés par la police et de la gendarmerie nationales au titre de la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

(en millions d'euros, AE=CP)

	Police	Gendarmerie	Total
Crédits T2	329	201	530
Crédits hors T2	485	126	611
	814	327	1 141

Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

Le bilan de la sécurisation des JOP appelle **deux observations principales**.

En premier lieu, force est de constater que **le défi a bien été relevé, mais au prix d'un engagement d'une intensité rare, qui a durement éprouvé les femmes et les hommes de la police et de la gendarmerie**. En contrepartie de cette mobilisation, il était indispensable que le ministère tienne ses promesses, en mettant en paiement, dès la fin de l'année, les primes et indemnités sur lesquelles il s'était engagé. À ce titre, on ne peut que se féliciter de l'ouverture de 489 millions d'euros de crédits de T2 proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, en cours d'examen au Parlement.

En second lieu, **ce succès a démontré un résultat simple : il est possible de sécuriser efficacement l'espace public, dès lors qu'on s'en donne les moyens**.

B. DE MULTIPLES CRISES, CULMINANT AVEC LES ÉMEUTES EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Tout comme l'année 2023, marquée par les émeutes urbaines de l'été, l'année 2024 a également été émaillée de crises impliquant une forte mobilisation des forces de sécurité pour rétablir l'ordre.

Il a notamment pu s'agir, d'une part, de troubles liés à des **mouvements d'inspiration écologiste** – actions contre le projet d'autoroute A69 ou contre les « méga-bassines » – et d'autre part, **d'évènements dans les outre-mer** : vagues de manifestations et de blocages à Mayotte, en Guadeloupe, en Martinique et, surtout, émeutes en **Nouvelle-Calédonie**.

La crise en Nouvelle-Calédonie a représenté à elle seule un surcoût important estimé à 125 millions d'euros pour la gendarmerie et 30 millions d'euros pour la police nationale.

Le rapporteur considère que la récurrence des crises et les surcoûts qu'elles entraînent pour la mission « Sécurités » pourraient être mieux pris en considération au stade de la budgétisation, dans une logique de sincérisation. La mise en place d'un système de provision budgétaire, sur le modèle de la provision pour surcoûts liés aux opérations extérieures (Opex) dans le cadre de la mission « Défense », pourrait par exemple être mise à l'étude.

C. UN BUDGET « AMPUTÉ » DÈS LE DÉBUT DE L'EXÉCUTION

Dès le début de l'exécution budgétaire de l'année 2024, le budget des forces de sécurité a été « amputé » par une **annulation importante** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), respectivement à hauteur de **134 millions d'euros sur le programme 176 « Police nationale »** et de **20 millions d'euros sur le programme 152 « Gendarmerie nationale »**.

En effet, face à un dérapage du déficit lié à une forte surestimation des recettes par la loi de finances initiale, le **décret n° 2024-124 du 21 février 2024** a porté des annulations de crédits à hauteur de 10 milliards d'euros pour l'ensemble du budget de l'État.

Représentant 7 % des crédits hors T2 inscrits au budget de la police nationale, elles ont « **tué dans l'œuf** » d'importants projets d'investissement prévus au titre de cette année, notamment au titre des plans de renouvellement automobile (PRA) et de l'immobilier. Ces arbitrages douloureux étaient inévitables, eu égard à la rigidité particulière de la gestion 2024 due aux surcoûts liés aux JOP.

Le rapporteur constate néanmoins que ces renoncements, hélas, n'ont rien d'un phénomène ponctuel. Ils sont plutôt les symptômes d'un problème structurel et les **annonciateurs de la nouvelle donne budgétaire, extrêmement tendue**, à laquelle la France doit désormais faire face.

2. POUR 2025, UN BUDGET DES FORCES DE SÉCURITÉ RELATIVEMENT « PRÉSERVÉ » DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE TENDU

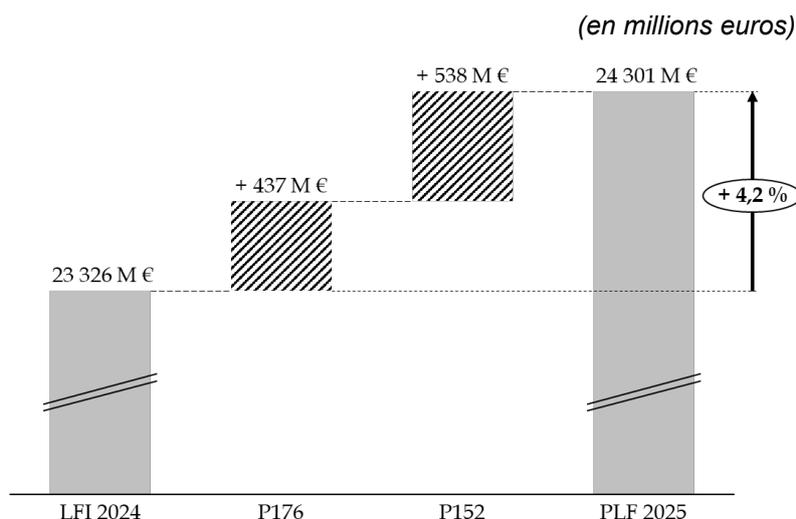
A. DES CRÉDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE PROGRESSENT DE PRÈS DE 1 MILLIARD D'EUROS, TANDIS QUE LE BUDGET DE L'ÉTAT SE CONTRACTE

Pour 2025, les crédits demandés au titre des forces de sécurité intérieure sont en légère hausse :

- S'agissant du **programme 176 « Police nationale »**, ils s'élèvent à **13,7 milliards d'euros en AE**, soit une **hausse de 2,9 %** de 383 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 (+ 383 millions d'euros) et à **13,4 milliards d'euros en CP**, soit une **hausse de 3,4 %** (+ 437 millions d'euros) ;
- S'agissant du **programme 152 « Gendarmerie nationale »**, ils s'élèvent à **11,4 milliards d'euros en AE**, soit une hausse de **3 %** (+ 335 millions d'euros) et à **10,9 milliards d'euros en CP**, soit une **hausse de 5,2 %** (+ 538 millions d'euros).

Ainsi, au total, ces deux missions connaîtraient une **hausse en de près de 1 milliard d'euros en CP** et à périmètre constant, soit une progression de 4,2 % par rapport à la LFI 2024.

Évolution des crédits de paiement des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale » à périmètre courant entre la LFI 2024 et le PLF 2025



Source : commission des lois du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette hausse est à replacer dans le contexte financier actuel et du budget de rigueur qui s'impose désormais à la France, dont le déficit public a continué de se dégrader jusqu'à atteindre aujourd'hui des niveaux extrêmement préoccupants (6,1 % du produit intérieur brut en 2024). Dans le même temps, en effet, les dépenses nettes du budget de l'État, hors charge de la dette et à périmètre constant, se contracteraient de 2,5 milliards d'euros selon la commission des finances du Sénat¹, soit une nette rupture avec la période 2020-2024 marquée par une forte hausse des dépenses, y compris après la fin de la crise sanitaire.

Ainsi, à cette aune, les budgets de la police et de la gendarmerie font figure de budgets relativement « préservés ». Sur les 32 missions du budget général de l'État², seules neuf autres missions connaîtraient en 2025 une hausse des crédits de plus de 100 millions d'euros, tandis que seules trois autres missions connaîtraient une hausse de plus de 500 millions d'euros.

B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS QUI S'INSCRIT DANS LA DYNAMIQUE IMPULSÉE PAR LA LOPMI

La loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023 formalise les ambitions programmatiques et budgétaires fortes pour la sécurité pour les années 2023 à 2027. Elle prévoit notamment une **augmentation des crédits alloués à la police et à la gendarmerie nationales** qui passeraient de 20,8 milliards d'euros en CP en 2022 à 25,3 milliards d'euros en 2027. Pour les programmes 176 et 152, cette programmation se décline en **deux trajectoires** : l'une relative aux CP totaux du programme hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », et l'autre relative aux CP hors T2. Cette seconde trajectoire vise à **interrompre « l'effet de ciseau » observé à la fin des années 2010 entre la masse salariale et les moyens des forces en matière de fonctionnement et d'investissement (équipements, immobilier...)**.

Ces crédits doivent permettre de financer les **trois priorités stratégiques** définies par le rapport annexé au la LOPMI : opérer une révolution numérique profonde ; garantir plus de proximité, de transparence et d'exemplarité, notamment en doublant la présence des forces de l'ordre sur le terrain d'ici 2030 ; mieux prévenir les menaces et les crises futures.

Lors de l'examen des lois de finances pour 2023 et 2024, le rapporteur s'était félicité du respect affiché de la trajectoire prévue par la LOPMI. Cependant, la gestion 2024 a

¹ Source : commission des finances du Sénat, Rapport général provisoire relatif au PLF 2025, Tome I. Total hors charge de la dette et hors « Audiovisuel public » (La budgétisation des dépenses relatives au financement de l'audiovisuel public prévue à compter de 2025 correspond à un accroissement de périmètre)

² Hors la mission « Engagements financiers de l'État », qui comporte essentiellement les crédits liés à la charge de la dette.

démenti ce constat, avec l'annulation de 154 millions de crédits hors T2, affectant donc spécifiquement les lignes budgétaires les plus directement liées aux objectifs de la LOPMI. À cet égard, le rapporteur ne peut que regretter le véhicule réglementaire choisi pour ces annulations, là où une loi de finances rectificative aurait permis au Parlement de se prononcer explicitement sur telle une atteinte à la programmation budgétaire votée à peine un an plus tôt.

La hausse globale des crédits prévue pour 2025 par rapport à la LFI 2024 s'inscrit incontestablement dans la dynamique impulsée par la LOPMI. Cependant, les situations respectives de la police et de la gendarmerie nationales diffèrent :

- **S'agissant de la police nationale, le PLF 2025 ne permet pas d'assurer le rattrapage des crédits hors T2 visé par la LOPMI.** Si les CP totaux du programme hors CAS « Pensions » s'établiraient à hauteur du niveau programmé, soit 9,5 milliards d'euros, il en va différemment des CP hors T2. Ceux-ci s'établiraient en effet à 1 761 millions d'euros en 2025, soit une progression de 34 millions d'euros par rapport à la LFI 2024, insuffisante pour atteindre la cible prévue par la LOPMI (1 826 millions d'euros). Hors effets de périmètre, les crédits hors T2 prévus pour 2025 seraient même pratiquement stables par rapport à la LFI 2024, ce qui traduit un renoncement total à gravir la « marche » de plus de 100 millions d'euros qu'imposait le respect de la cible ;
- **S'agissant en revanche de la gendarmerie nationale, les cibles de la LOPMI seraient nettement dépassées**, tant pour les CP totaux du programme hors CAS « Pensions » qui s'élèveraient à 6,9 milliards d'euros (+ 428 millions d'euros par rapport à la cible), que pour les CP hors T2 (+ 328 millions d'euros).

Comparaison des crédits de paiement prévus en PLF 2025 avec la LFI 2024 et la cible LOPMI pour 2025

(en milliers euros)

	CP totaux <i>(hors CAS « Pensions »)</i>				CP hors titre 2			
	PLF 2025	Écart LFI 2024	Cible LOPMI	Écart LOPMI	PLF 2025	Écart LFI 2024	Cible LOPMI	Écart LOPMI
Police nationale	9 513,9	+ 166,1	9 538	- 24,1	1 761,8	+ 34,4*	1 826	- 64,2
Gendarmerie nationale	6 931,4	+ 520,4	6 503	+ 428,4	1 924,1	+ 438,0*	1 596	+ 328,1

* L'écart entre la LFI 2024 et le PLF 2025 est exprimé à périmètre courant. Il ne tient notamment pas compte donc de mesures de périmètre entrantes à hauteur de 33,3 millions d'euros s'agissant de la police nationale (dont 17,3 millions d'euros au titre du transfert de crédits numériques et 16 millions d'euros au titre du transfert des crédits relatifs à la protection fonctionnelle) et de 2 millions d'euros s'agissant de la gendarmerie nationale (au titre du transfert des crédits relatifs à la protection fonctionnelle).

Source : commission des lois du Sénat, d'après les documents budgétaires et les données du ministère de l'intérieur

Quand bien même le respect de la LOPMI ne serait pas intégral, le simple fait que le ministère soit en mesure de conserver les trajectoires qu'elle prévoit comme cibles de référence constitue un élément de satisfaction dans le contexte budgétaire actuel.

3. DES EFFORTS INDISPENSABLES QUI RESTENT À MENER, HÉLAS REMIS À PLUS TARD

A. UN EFFORT EN FAVEUR DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE RENDU INDISPENSABLE DANS LE CONTEXTE SÉCURITAIRE ACTUEL

L'effort budgétaire mené en faveur de la police et de la gendarmerie nationales est pleinement justifié au regard du contexte sécuritaire auquel notre pays fait face, et que le succès de l'organisation des JOP ne saurait occulter.

L'expérience des années récentes montre que les **tensions qui traversent notre pays**, qu'elles soient de nature politique, sociale ou économique, présentent désormais un risque élevé de dérives violentes, jusqu'à produire des **crises pour la sécurité et l'ordre publics**.

En outre, la France continue de faire face à des menaces importantes liées au **terrorisme** et à la **criminalité organisée**. En particulier, notre pays semble aujourd'hui pris au « **piège du narcotrafic** », comme l'a souligné la commission d'enquête sénatoriale qui a rendu ses conclusions en mai 2024¹.

Enfin, la criminalité et la délinquance continuent de s'établir à des niveaux élevés. Le nombre de victimes de violences physiques non crapuleuses et sexuelles s'élevait en 2023 à 356 316 personnes, soit une hausse par rapport à l'année précédente (+ 15 286), qui touche particulièrement les femmes (+ 10 044). Le nombre de cambriolages, stable par rapport à 2022, s'établissait quant à lui à 125 044².

B. DES SCHÉMAS D'EMPLOIS NULS EN 2025, QUI ENTRENT EN CONTRADICTION AVEC LES MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES DEMANDÉES AUX FORCES POUR LES ANNÉES À VENIR

1. Pour la gendarmerie nationale, un renoncement susceptible de compromettre les objectifs de la LOPMI

S'agissant de la gendarmerie nationale, le PLF 2025 prévoit un **schéma d'emplois nul**. Il traduit ainsi **un renoncement important par rapport à la programmation de la LOPMI, qui prévoyait une cible de + 500 équivalents temps plein (ETP)** cette même année. En d'autres termes, la gendarmerie ne sera autorisée à recruter qu'à hauteur des besoins de compensation des sorties d'effectifs (estimées à 12 972 ETP, dont 3 135 départs en retraite), sans possibilité de créer de nouveaux emplois.

Ce renoncement interroge d'autant plus que les objectifs opérationnels fixés par la LOPMI restent inchangés, au premier rang desquels l'armement de 7 nouveaux escadrons de gendarmerie mobile ainsi que de 239 nouvelles brigades (dont 94 brigades fixes et 145 brigades mobiles), dans le but de renforcer l'empreinte au sol et le maillage des unités de la gendarmerie nationale.

Les 7 escadrons prévus ont bien été créés entre la fin de l'année 2023 et le printemps 2024. Composés de 115 ETP chacun, dont environ 40 % de militaires expérimentés, ils ont ainsi été en mesure de contribuer à soutenir le rythme d'emploi soutenu des forces dans le cadre des JOP et de la crise en Nouvelle-Calédonie.

S'agissant des brigades, les 80 premières créations devront avoir été créées au 31 décembre 2024, dont 52 brigades mobiles et 28 brigades fixes - 72 dans l'hexagone et 8 dans les outre-mer. Elles supposent d'ores et déjà la mobilisation de près de 600 militaires³, ainsi que des moyens financiers hors T2 à hauteur de 13,3 millions d'euros (loyers, acquisitions de véhicules, etc.).

¹ « Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic », rapport n° 588 (2023-2024) fait par Étienne Blanc au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, présidée par Jérôme Durain, tome I, déposé le 7 mai 2024

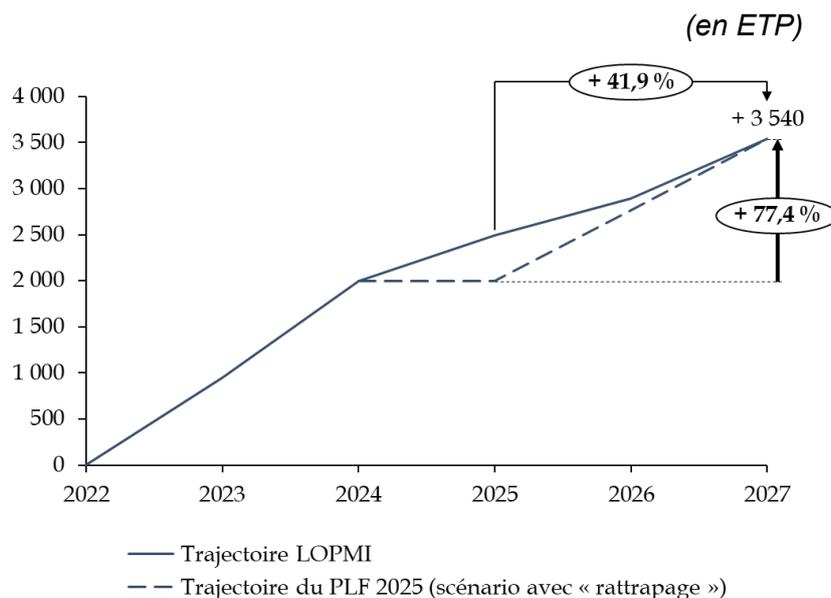
² Source : projet annuel de performances de la mission « Sécurité » annexé au projet de loi de finances pour 2025.

³ À raison de 6 militaires en moyenne par brigade mobile et 10 militaires en moyenne par brigade fixe.

57 brigades supplémentaires sont appelées à être créées au cours de l'année 2025. Lors de son audition par la commission des lois, le 12 novembre 2024, le ministre de l'intérieur, Bruno Retailleau, a indiqué qu'il entendait établir très prochainement un calendrier de créations précis, de façon à pouvoir envoyer aux maires un engagement écrit sur la date de création de chaque brigade.

L'atteinte de la cible, ramenée à 238 brigades selon le ministre, supposerait d'en créer 101 supplémentaires au cours des deux prochaines années. **La préservation de cet objectif suppose inévitablement un rattrapage conséquent des créations d'emplois au cours des exercices 2026 et 2027** pour atteindre les 3 540 créations d'emplois prévues par la LOPMI : là où la trajectoire initiale imposait sur ces deux années une croissance des effectifs de 41,9 %, une trajectoire de « rattrapage » demanderait une croissance de 77,4 % : un véritable « *combat* », selon les mots du ministre.

Trajectoire des créations d'emplois dans la gendarmerie nationale prévue par la LOPMI



Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

En l'absence de ces créations d'emplois, l'atteinte de l'objectif sera inévitablement compromise, sauf à « désarmer » partiellement certaines brigades fixes existantes, ce qui paraît difficilement acceptable compte tenu des besoins actuels.

2. L'ampleur des enjeux auxquels la police nationale fait face supposera également d'importantes créations d'emplois pour les prochains exercices

Comme pour la gendarmerie nationale, **le PLF 2025 comporte un schéma d'emplois nul pour la police nationale**, soit un renoncement par rapport aux 356 créations d'emplois prévues pour 2025 dans le cadre de la programmation LOPMI.

Le problème se pose toutefois différemment pour les deux forces, car la police nationale avait déjà bénéficié d'importantes augmentations d'effectifs en 2023 et en 2024, avec respectivement 1 947 et 1 139 ETP supplémentaires, permettant d'atteindre environ **80 % de la cible de créations d'emplois prévue par la LOPMI** sur la période 2023-2027.

Ces effectifs supplémentaires ont déjà permis la création des quatre nouvelles unités de force mobiles prévues par la LOPMI au cours des années 2023 et 2024.

Pour autant, le schéma d'emplois nul prévu pour 2025 suscite d'importantes interrogations, eu égard aux enjeux auxquels fait face la police nationale. Peuvent notamment être relevées :

- **La mise en œuvre prévue des nouveaux systèmes « entrées-sorties Schengen » (ESS)** - systèmes informatiques automatisés d'enregistrement et de contrôle des données personnelles des ressortissants de pays dits tiers aux frontières de l'Union européenne - qui suppose la création de 462 ETP supplémentaires selon la direction générale de la police

nationale (DGPN), dont 229 policiers actifs déjà recrutés, et 233 assistants contrôle frontière (ACF), dont le plan de recrutement reste à définir ;

- **La mise en œuvre du plan « CRA 3 000 »** lancé en 2023, prévoyant la création de 3 000 places supplémentaires dans les centres de rétention administrative (CRA) pour les étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement, qui supposeront des besoins de policiers importants pour en assurer la sécurité. On peut relever à cet égard que les CRA de l'hexagone connaissent déjà des besoins en effectifs importants, estimés à 170 ETP par la DGPN.

Quoique cela soit effectivement justifié par la situation actuelle des finances publiques, le rapporteur souligne qu'à nouveau, **des efforts, indispensables, sont remis à plus tard.**

C. UN DYNAMISME DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE LA POLICE NATIONALE QUI « CANNIBALISE » LE FONCTIONNEMENT ET L'INVESTISSEMENT, EN DÉPIT DE BESOINS IMPORTANTS

L'un des objectifs principaux de la LOPMI était de permettre un rééquilibrage des budgets de la police et de la gendarmerie nationales au profit du fonctionnement et de l'investissement.

Force est cependant de constater que **la gestion des deux programmes a été fortement affectée par des mesures salariales** soutenant, en parallèle, la dynamique des dépenses de personnel. Il peut s'agir aussi de mesures générales, telles que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} juillet 2023 ainsi que les revalorisations du Smic en fonction de l'inflation, dont l'impact est estimé pour 2025 à 169,3 millions d'euros pour la police nationale. Il peut également s'agir de mesures catégorielles notamment liées, pour la police nationale, au Protocole pour la modernisation des ressources humaines du 2 mars 2022 et ayant un impact budgétaire de 61,2 millions d'euros en 2025 ou, pour la gendarmerie nationale, au protocole social signé le 9 mars 2022, ayant un impact de 55,1 millions d'euros en 2025.

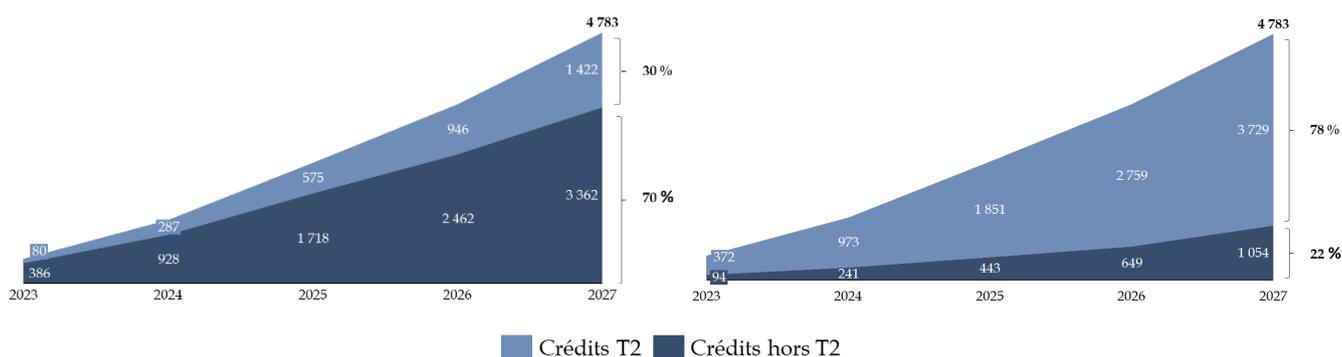
Le dynamisme incompressible des dépenses de personnel, devant être financé sur l'enveloppe prévue par la LOPMI, provoque un **effet d'éviction préoccupant sur les autres dépenses, se traduisant par une véritable inversion des équilibres qu'elle avait entendu instituer.** Sur l'enveloppe prévue de 4,8 milliards d'euros pour 2023-2027, 70 % des crédits devaient être consacrés aux dépenses hors T2. En l'état des projections de la dynamique des dépenses de personnels, les dépenses hors T2 ne devraient in fine représenter que 22 % (voir graphiques *infra*).

Le « coup d'arrêt » qui en résulte pour les investissements est d'autant plus problématique que **les besoins sont croissants.** Les enjeux liés à la **dégradation du parc automobile¹** sont à cet égard particulièrement importants en ce qu'elle **affecte les conditions de travail des agents, pour qui la voiture est un outil quotidien, mais peut aussi s'avérer préjudiciable à la bonne conduite des opérations.** S'ils se sont améliorés au cours des années récentes, l'âge et le kilométrage moyens des véhicules légers restent à un niveau élevé, soit respectivement 5,2 ans et 72 600 km. L'ambition portée par la LFI 2024 en matière de plans de renouvellement automobiles (PRA), avec une enveloppe de 142,6 millions d'euros en AE prévue pour une commande de 1 989 véhicules, a été abandonnée suite au décret d'annulation précité du 21 février 2024. Le PLF 2025 ne permet pas de rattrapage en la matière, avec une enveloppe de seulement 65 millions d'euros en AE, qui devrait permettre la commande d'environ 1 600 véhicules.

¹ À ce jour, le parc de la police nationale comporte 29 069 véhicules, dont 20 238 véhicules légers, 4 460 véhicules lourds et spécialisés et 4 821 véhicules deux roues.

Comparaison de la décomposition initiale de l'enveloppe LOPMI pour le programme 176 « Police nationale » (à gauche) et de son actualisation à date (à droite)

(en milliers d'euros, CP)



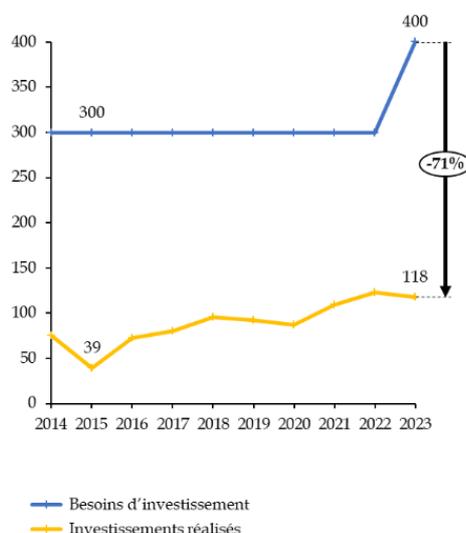
Source : commission des lois du Sénat, d'après les données du ministère de l'intérieur

D. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE NATIONALE

L'état de dégradation de son parc immobilier constitue une problématique structurelle et majeure de la gendarmerie nationale. Celle-ci est aujourd'hui propriétaire de **649 casernes**, qui pâtissent d'un **sous-investissement chronique**, dont le montant cumulé représente une « dette grise » estimée à 2,2 milliards d'euros sur les dix dernières années par la commission des finances du Sénat¹.

Écart entre le besoin d'investissements immobiliers et les investissements réalisés dans le parc domanial de la gendarmerie nationale

(en millions d'euros, CP)



Source : commission des finances du Sénat

La hausse des crédits d'investissement prévue par le PLF 2025 est bienvenue, mais est encore loin d'être à la hauteur des enjeux. En matière immobilière, l'enveloppe prévue de 295,5 millions d'euros d'AE, qui représente une hausse 62 millions d'euros par rapport à la LFI 2024, permet tout juste d'amorcer un redressement, sans être suffisante pour engager de grandes opérations. Selon la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), il faudrait en effet tendre vers une enveloppe annuelle de 400 millions d'euros pour faire aux besoins d'investissement. En la matière, la régularité de l'effort est préférable aux à-coups, qui se payent en accumulation de « dette grise ».

¹ *L'immobilier de la gendarmerie nationale*, rapport d'information n° 728 (2023-2024) fait par Bruno Belin au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 juillet 2024

La situation est d'autant plus problématique que, face à l'état dégradé de son parc, la gendarmerie est de plus en plus contrainte de faire appel au parc locatif, appartenant pour l'essentiel à des organismes « HLM » et aux collectivités territoriales. Cette donnée **pèse sur la soutenabilité budgétaire de programme** au vu du poids croissant du coût des loyers, qui s'élèveraient à 628,2 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 26,3 % par rapport à l'exercice 2019. **Entre septembre et novembre 2024, la gendarmerie s'est d'ailleurs trouvée en incapacité de verser certains de ses loyers**, pour un montant estimé à 90,1 millions d'euros. L'incompréhension légitime des collectivités territoriales, qui représentent près de la moitié des bailleurs concernés, appelle une action résolue de l'État pour y remédier au plus vite et veiller à ce que l'incident ne se reproduise plus.

Des solutions pérennes et innovantes doivent désormais être recherchées. Lors de son audition devant la commission des lois, le ministre de l'intérieur a indiqué ne « *s'interdire aucune piste* » en la matière. En particulier, le recours à des partenariats public-privés paraît constituer une solution intéressante pour lancer des opérations de grande envergure, telle que la rénovation du site de Satory, en optimisant la gestion de la trésorerie de l'État.

En tout état de cause, la remise à niveau du parc constitue une exigence incontournable : il y va de la bonne gestion des crédits du programme 152, et surtout de la dignité des conditions de travail des militaires qui servent dans les casernes de la gendarmerie nationale.

Réunie le 20 novembre 2024, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2025.

Le programme « Sécurités » sera examiné en séance publique le 2 décembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- Projet annuel de performances de la mission « Sécurités », annexé au projet de loi de finances pour 2025
- L'immobilier de la gendarmerie nationale, rapport d'information n° 728 (2023-2024) fait par Bruno Belin au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 10 juillet 2024



Muriel Jourda

Présidente de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Henri Leroy

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
des Alpes-Maritimes

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)