

...le rapport d'information

IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE NATIONALE : METTRE FIN AU DÉSORDRE BÂTIMENTAIRE

La **politique immobilière** revêt un **caractère stratégique** pour la gendarmerie nationale. Nonobstant, le parc domanial de la gendarmerie est **dans une situation dégradée** qui résulte d'une longue période de **sous-investissement chronique**.

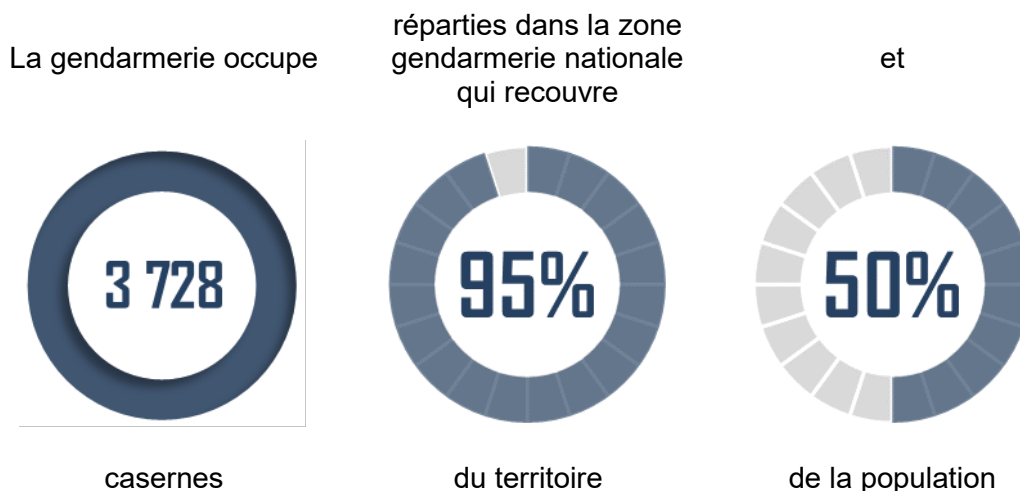
M. Bruno Belin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités », a présenté le 10 juillet 2024 les résultats de son contrôle sur **l'immobilier de la gendarmerie nationale**.

1. L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE EST DANS UNE SITUATION DÉGRADÉE MALGRÉ LES DÉPENSES CROISSANTES PORTÉES PAR LE COÛT DES LOYERS

A. LA FONCTION IMMOBILIÈRE EST UNE FONCTION STRATÉGIQUE DANS LA GENDARMERIE AU REGARD DE L'OBLIGATION DE LOGEMENT EN CASERNE DES GENDARMES ET DE LEURS FAMILLES

Les militaires de la gendarmerie nationale **résident par principe en casernement**, à proximité de leur lieu de travail. Le logement en caserne, qui concerne également les familles des gendarmes, est à la fois **un droit et une sujétion** pour les militaires de la gendarmerie qui résulte de leur statut¹ et qui **garantit leur disponibilité**.

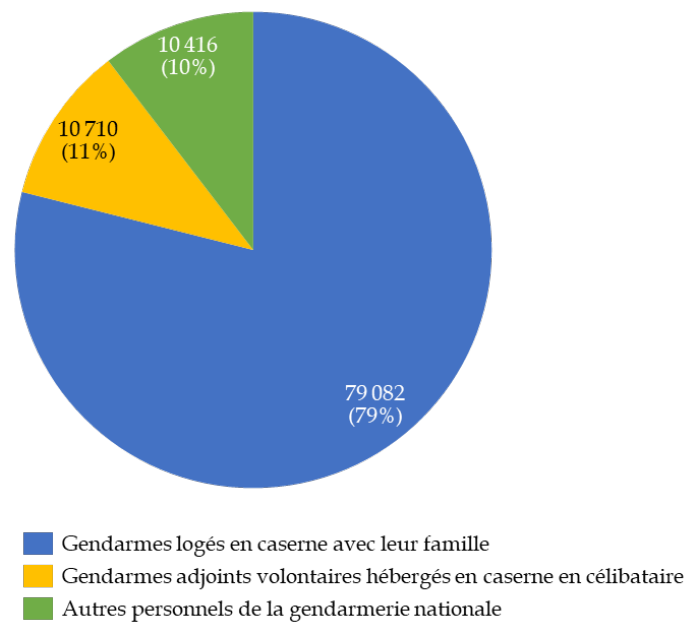
Le parc de la gendarmerie nationale comporte également, outre les immeubles de logements, des **locaux de service et techniques** dédiés à la réalisation des missions de maintien de la sécurité et de l'ordre public de la gendarmerie.



¹ Art. L. 4145-2 du code de la défense.

Conditions de résidence des personnels de la gendarmerie nationale

(en ETPT en 2023)



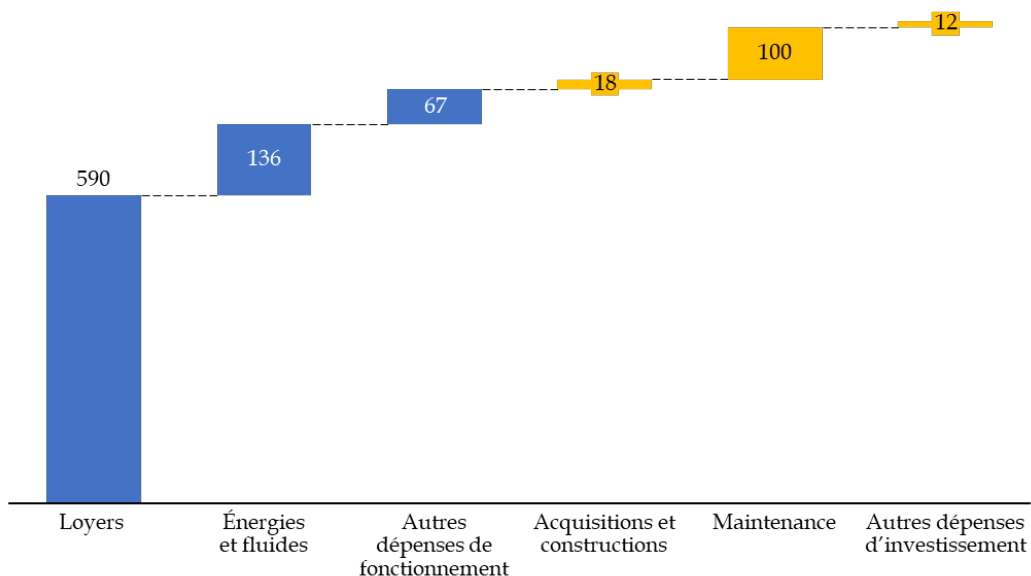
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

Pour financer le parc immobilier qu'elle occupe, la gendarmerie bénéficie chaque année d'une enveloppe budgétaire, correspondant à **923 millions d'euros en 2023**. Les **marges de manœuvre** dont dispose le responsable de programme sont néanmoins **limitées** au regard du poids des loyers qui représentent 64 % de cette enveloppe.

Sur le périmètre des crédits restant, le rapporteur spécial souligne que le parc souffre **d'un déficit d'investissements** qui ne représentent que 39 % des dépenses budgétaires immobilières hors loyer. En particulier, seuls **18 millions d'euros** sont consacrés à l'acquisition et à la construction de nouveaux bâtiments pour la gendarmerie nationale.

Dépenses immobilières de la gendarmerie nationale en 2023

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

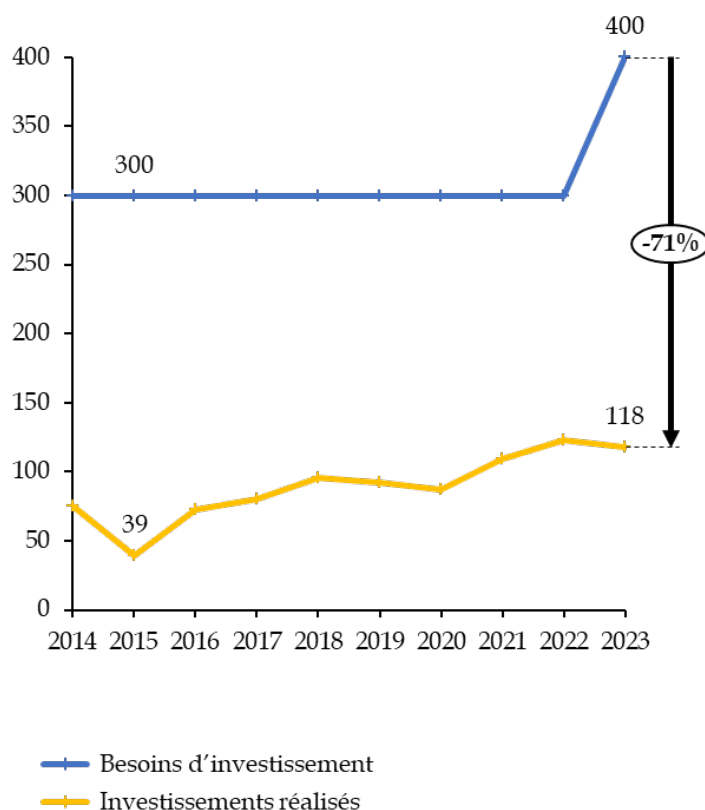
Le logement en caserne des gendarmes garantit la permanence de la réponse opérationnelle et un service de proximité efficace.

B. LA GENDARMERIE OCCUPE UN PARC DE 11 MILLIONS DE MÈTRES CARRÉS MARQUÉ PAR LA « DETTE GRISE » DU PARC DOMANIAL ET LE COÛT CROISSANT DU PARC LOCATIF

La gendarmerie occupe **649 casernes domaniales**, c'est-à-dire dont l'État est propriétaire. Ce parc immobilier est **le fruit de l'histoire de la gendarmerie nationale** et il comporte des immeubles d'époques différentes dont certains ont été construits il y a plus de cent ans. Ce patrimoine historique, qui est **un actif essentiel de la gendarmerie** et qui contribue à la qualité de son service, se trouve dans une **situation dégradée** par le manque d'investissement en matière de maintenance et de réhabilitation des bâtiments.

Écart entre le besoin d'investissements immobiliers et les investissements réalisés dans le parc domanial

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission des finances, d'après les données de la gendarmerie nationale

Alors que la gendarmerie évalue les besoins d'investissement dans la maintenance de son parc entre 300 et 400 millions d'euros, l'enveloppe allouée à ces travaux est **systematiquement inférieure de plus de 50 % de cette estimation depuis plus de dix ans**.

Cette période de sous-investissement systématique a contribué à **la dégradation du parc domanial** et a constitué **une « dette grise »**, qui correspond à l'écart accumulé entre les besoins d'investissement et les investissements effectivement réalisés, **et s'élève désormais à 2,2 milliards d'euros cumulés** en dix ans.

Le sous-investissement dans la maintenance du parc domanial a généré une « dette grise » de plus de deux milliards d'euros en dix ans.

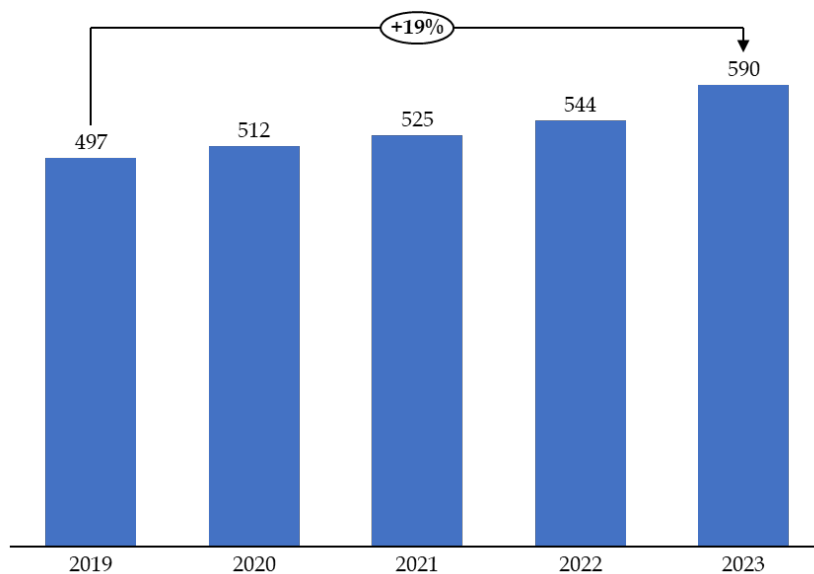
En plus de son parc domanial, la gendarmerie occupe également **3 075 casernes locatives** réparties sur l'ensemble du territoire et qui représentent plus de la moitié de la surface occupée par la gendarmerie. Les investissements de maintenance des bâtiments du parc locatif, qui ont été construits plus récemment, sont à la charge des propriétaires et le rapporteur spécial relève que ce schéma aboutit à **un meilleur état de santé de ces bâtiments**.

Pour la construction des casernes locatives, la gendarmerie nationale s'appuie sur deux catégories principales de financeurs publics. En premier lieu, les **collectivités territoriales** peuvent participer au financement des immeubles destinés à la gendarmerie conformément aux dispositions du **décret du 28 janvier 1993**. En second lieu, le **décret du 26 décembre 2016** prévoit que les **organismes d'habitations à loyer modéré** peuvent également financer la construction de casernes en bénéficiant d'une garantie apportée par des collectivités pour le financement de l'opération.

Du fait de la faible capacité d'investissement immobilier de la gendarmerie dans la période récente, **l'extension du parc de la gendarmerie repose sur l'extension de son parc locatif** en conséquence de quoi le rapporteur spécial souligne que les loyers représentent **un poids croissant** qui vient réduire d'autant la capacité d'investissement de la gendarmerie en termes de maintenance, de réhabilitation mais aussi de constructions et d'acquisitions.

Coût annuel des loyers versés par la gendarmerie nationale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire

2. MOBILISER DES FINANCEMENTS INNOVANTS ET SÉCURISER LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS POUR LUTTER CONTRE LE DÉSORDRE BÂTIMENTAIRE

A. CONFIRMER LE RECOURS AUX FINANCEMENTS INNOVANTS ET CONSOLIDER LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU DÉPLOIEMENT DES 200 NOUVELLES BRIGADES TERRITORIALES

Le poids des loyers versés chaque année par la gendarmerie nationale, qui concentrent **64 % du budget immobilier total de la gendarmerie**, a pour conséquence de **réduire** considérablement **les marges de manœuvre** dont dispose **le responsable de programme** pour investir dans l'extension du parc domanial. Pour autant, le **durcissement des contraintes opérationnelles** de la gendarmerie induit des investissements immobiliers en dépit du **risque d'impasse de financement**.

Pour répondre à cette difficulté, le rapporteur spécial recommande de mobiliser des **modes de financement innovants** et en particulier de recourir au **marché de partenariat** pour les projets immobiliers structurant de la gendarmerie, dont en priorité les projets sur le plateau de **Satory** et à **Dijon**.

B. PRIORISER LES URGENCES À TRAITER ET MIEUX PROGRAMMER À MOYEN TERME LES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

L'état dégradé du parc domanial résultant de plus d'une décennie de sous-investissement chronique a **des conséquences concrètes pour les gendarmes et leurs familles** qui ont l'obligation de travailler et de vivre dans des **conditions** extrêmement **dégradées** dans certaines situations.

Pour répondre dans l'urgence à ces situations et **améliorer visiblement le quotidien des gendarmes**, le rapporteur spécial recommande de dresser chaque année une liste de « points noirs immobiliers » à traiter en cours d'exercice pour en assurer **un suivi régulier et transparent**.

La gendarmerie doit investir de manière régulière et visible pour améliorer le quotidien des gendarmes et de leurs familles.

L'amélioration de la réponse apportée à des situations d'urgence ne doit pas **masquer le problème structurel de sous-investissement dans le parc domanial** et le rapporteur spécial recommande également de publier chaque année une trajectoire triennale des investissements de maintenance et de réhabilitation de manière à **rendre visible le sous-investissement** et à engager une dynamique de **réinvestissement dans la maintenance du parc domanial**.

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1. Confirmer le recours au marché de partenariat pour financer une nouvelle génération de projets immobiliers structurants de la gendarmerie nationale dont en priorité les opérations immobilières sur le plateau de Satory et à Dijon (*Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), Direction de l'immobilier de l'État (DIE), Direction du budget (DB)*).

Recommandation n° 2. Réviser le montant des coûts-plafonds pour la fixation des loyers versés par la gendarmerie aux collectivités territoriales et aux organismes d'habitations à loyer modéré pour garantir la viabilité des projets d'extension du parc locatif de la gendarmerie (*DGGN, DB*).

Recommandation n° 3. Adapter les critères de cofinancement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments pour garantir leur adéquation aux spécificités du parc de la gendarmerie nationale (*DIE*).

Recommandation n° 4. Mobiliser les marchés globaux de performance énergétique à paiement différé (MGPE-PD) pour accélérer la rénovation énergétique des bâtiments de la gendarmerie nationale (*DGGN, DB*).

Recommandation n° 5. Identifier les investissements prioritaires d'entretien à court terme en publiant chaque année une liste de « points noirs immobiliers » correspondant aux urgences bâtimentaires devant être traités et en garantissant un suivi transparent des actions (*DGGN*).

Recommandation n° 6. Sécuriser une trajectoire triennale d'investissements immobiliers en maintenance et réhabilitation du parc domanial, en l'intégrant chaque année à la documentation budgétaire relative au programme 152 « Gendarmerie nationale » (*DGGN, DB*).

Recommandation n° 7. Expérimenter la création d'un « gestionnaire immobilier indépendant » sur le périmètre du ministère de l'intérieur et en assurer une évaluation approfondie (*Secrétariat général du ministère de l'intérieur et des Outre-mer, DIE*).



Bruno BELIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
de la Vienne

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28