

QUATRIEME CHAMBRE

S2025-1682

PREMIERE SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE ADAPTATION

Exercices 2003 à 2025

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 octobre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	12
1 UN RESEAU TERRITORIAL OBJET DE PROFONDES MUTATIONS	15
1.1 Un maillage historiquement assis sur la circonscription cantonale mais qui se distend en réalité depuis un demi-siècle	15
1.2 Un renforcement net de l'échelon départemental et de la compagnie, des régions davantage positionnées sur l'allocation de ressources	17
1.2.1 Les régions de gendarmerie, un échelon désormais orienté vers d'allocation des moyens et le pilotage des ressources en dehors des fonctions zonales	17
1.2.2 Le groupement, un échelon de pilotage et de commandement opérationnel qui s'est renforcé depuis les années 2000	19
1.2.2.1 La montée en charge de la fonction de commandement, de pilotage et de mutualisation des compagnies.....	20
1.2.3 La poursuite de la spécialisation des unités subordonnées aux groupements et compagnies	21
1.3 Le maillage des brigades a continué de se distendre jusqu'en 2024 et a vu ses effectifs stagner	22
1.3.1 La création des Communautés de brigades, unités « poly- résidentielles » sous commandement unique	24
1.3.2 La réduction du nombre de brigades s'est poursuivie jusqu'à fin 2023	25
1.3.2.1 Des dissolutions qui ont principalement concerné les petites unités, quelle que soit leur localisation.....	26
1.3.2.2 Une taille moyenne qui a globalement progressé	27
1.3.2.3 La mise en place de la gestion collaborative des procédures au sein des brigades	28
1.3.3 Le plan de création des 239 nouvelles brigades : un objectif remis en cause par le schéma d'emploi au titre de 2025	29
1.4 Des effectifs centraux qui ont progressé cinq fois plus vite que ceux affectés en unités territoriales depuis 2010	30
1.4.1 La part des effectifs affectés au réseau territorial est en baisse depuis 2010	30
1.4.2 Une part croissante de sous-officiers mais un nombre d'officiers en forte baisse.....	31

1.4.3 La réserve opérationnelle, appoint indispensable des effectifs en brigade	32
1.5 Un dynamisme démographique marqué dans la zone gendarmerie, notamment au sein des ceintures urbaines	32
1.5.1 Un dynamisme démographique propre à la zone gendarmerie	33
1.5.2 Un basculement vers le périurbain qui s'accélère	34
1.5.2.1 Une forte hétérogénéité des dynamiques inter et intra-départementales	35
1.5.2.2 Les conséquences du poids croissant du périurbain sur l'activité de la gendarmerie.....	36
1.5.3 Des effectifs qui ont progressé moins rapidement que la population	37
2 L'ACCUMULATION DE CONTRAINTES SUR UN MODELE DONT LA SOUTENABILITE A TERME INTERROGE	39
2.1 Une activité opérationnelle sous pression couplée à une évolution de la typologie de la délinquance en zone gendarmerie.....	39
2.1.1.1 Un objectif de doublement du temps de présence sur la voie publique peu probable d'ici 2030 compte tenu des effectifs en poste.....	40
2.1.1.2 Une forte tension sur les appels au 17 et le délai moyen d'intervention	41
2.1.2 Des porosités croissantes entre zones rurales, périurbaines et rurales qui touchent la zone gendarmerie.....	42
2.1.3 Une progression rapide de certains types de faits qui augmentent la pression sur l'activité judiciaire et d'intervention des brigades	44
2.2 Une répartition des moyens humains encore très hétérogène entre départements.....	45
2.2.1 Un ratio de gendarmes pour 1 000 habitants qui varie du simple au triple, peu corrélé au niveau d'activité des groupements.....	46
2.2.2 Des déséquilibres qui s'accroissent dans la majorité des départements déjà en tension.....	47
2.2.3 Une répartition des effectifs également trop peu corrélée au niveau d'activité.....	48
2.2.4 Des déséquilibres connus de la Gendarmerie nationale, mais encore trop peu pris en compte	50
2.2.4.1 Des départements en tension bien identifiés par la gendarmerie	50
2.2.4.2 Des leviers liés à la mobilité et à l'attractivité pourtant peu actionnés.....	51
2.3 10 % des brigades autonomes et communautés de brigades et un quart des brigades de proximité ne disposent pas de l'effectif minimal pour fonctionner.....	53
2.3.1 Des niveaux d'attractivité préoccupants dans certaines régions et unités	53
2.3.1.1 Une dizaine de régions du quart nord-est sont aujourd'hui peu attractives pour les sous-officiers	53
2.3.1.2 Un nombre significatif de postes vacants dans une vingtaine de groupements	54
2.3.2 Des unités en moyenne mieux dimensionnées mais dont certaines n'atteignent toujours pas l'effectif critique, dont près de 500 brigades de proximité	57
2.3.3 Un phénomène de désaffection pour la brigade qui menace la viabilité de certaines unités	59
2.3.3.1 Un dixième des brigades présente un volume significatif de postes vacants.....	59

2.3.3.2 Une désaffection pour les brigades entraînant une chute des taux d'encadrement	60
2.3.4 La question de la coordination des brigades de proximité au sein des COB	61
2.4 Une corrélation marquée entre taille de l'unité et activité opérationnelle	62
2.4.1 Une capacité à dégager des moyens de nuit, en matière judiciaire ou d'intervention qui apparaît critique dans les plus petites unités.....	63
2.4.2 Des résultats opérationnels nettement supérieurs dans les plus grandes unités et notamment les BTA.....	65
2.4.3 Une qualité de l'accueil ou des interventions jugée néanmoins plutôt satisfaisante	67
2.5 Le coût du réseau de la gendarmerie grevé par les charges immobilières	68
2.5.1 Le coût complet du réseau territorial.....	68
2.5.2 L'immobilier de la gendarmerie départementale : d'un outil d'attractivité à un facteur d'insoutenabilité du réseau territorial	69
2.5.2.1 La montée en charge rapide du locatif aux dépens du domanial	70
2.5.2.2 Un parc immobilier dans un état préoccupant, notamment dans le domanial	71
2.5.2.3 Plus de 700 M€ de dépense annuelle, grevée par les loyers	73
3 DES ADAPTATIONS STRUCTURELLES A APPORTER RAPIDEMENT	75
3.1 Réajuster le plan de création des 239 nouvelles brigades pour mieux cibler les créations d'unités et de postes	75
3.1.1 Des décisions d'implantation trop peu corrélées aux besoins territoriaux	76
3.1.2 Le risque de la re-création de très petites unités et de dissémination des ressources	77
3.2 Les outils de mutualisation inter-unités : des orientations bienvenues mais inabouties	79
3.2.1 Le dispositif de gestion des événements, un outil qui a redonné des marges aux territoires les plus en tension mais à mieux territorialiser	79
3.2.1.1 Un bilan positif s'agissant des marges redonnées aux brigades et de la présence sur la voie publique	80
3.2.1.2 Poursuivre la conduite du changement et faire monter en charge les moyens matériels	81
3.2.2 Le Dispositif d'appui interdépartemental.....	82
3.3 Porter une stratégie de contact « multicanal » plus ambitieuse et plus systématique	83
3.3.1 Développer plus rapidement les modes de contact alternatifs à l'accueil en brigade	83
3.3.2 Affirmer les doctrines d'usage des outils numériques et mieux les promouvoir	84
3.3.2.1 Les outils numériques ont considérablement facilité l'action des gendarmes	84
3.3.2.2 La Brigade numérique : un outil à promouvoir davantage	85
3.4 Élargir et renforcer les partenariats de l'échelle locale	88
3.4.1 Une relation étroite avec les élus, jugée satisfaisante par ces derniers	88

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION

3.4.2 Les polices municipales : des partenaires réguliers mais faiblement dimensionnés en zone gendarmerie.....	90
3.4.3 Fonder la fonction de prévention sur un élargissement des partenariats	90
ANNEXES.....	94
Annexe n° 1. Glossaire.....	95
Annexe n° 2. Données relatives à l'évolution et du maillage de la ZGN	97
Annexe n° 3. Liste des créations de nouvelles brigades métropolitaines au 31 mars 2025.....	107
Annexe n° 4. Données budgétaires et immobilières	109

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le contrôle a été effectué par la quatrième chambre de la Cour. Il a été notifié le 12 juillet 2024 au Directeur général de la Gendarmerie nationale, au Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur et à la Directrice du budget. L'instruction du contrôle a été menée entre février et juin 2025, en exploitant les réponses aux questionnaires adressés, en réalisant des entretiens et des visites terrains et en procédant l'audition du Directeur général de la Gendarmerie nationale. Les observations provisoires de la Cour ont été délibérées par la quatrième chambre le 7 juillet 2025 et adressées le 16 juillet 2025, pour contradiction à l'ensemble des acteurs notifiés.

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 14 octobre 2025, par la quatrième chambre, présidée par M. Damien Cazé et composée de M. Roch-Olivier Maistre, président de chambre maintenu, Mmes Catherine Périn et Marie-Ange Mattei, conseillères-maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Julien Marchal, conseiller référendaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Emmanuel Glimet, conseiller maître.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

SYNTHÈSE

Un réseau territorial sous contrainte et fragilisé par l'augmentation de l'activité

Début 2025, un peu plus des deux tiers des effectifs de la Gendarmerie nationale étaient affectés à ses unités territoriales, soit 66 100 ETP. Une majorité (36 680) relevait des brigades, unités « élémentaires » de la Gendarmerie. On comptait ainsi 2 909 brigades fixes et 46 brigades mobiles en métropole, ainsi que 374 pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), 408 brigades et peloton motorisés et 347 brigades de recherche, constituant l'armature du modèle territorial de la gendarmerie avec les états-majors de groupement et de régions.

Si ce modèle présente une stabilité notable depuis sa structuration à la Révolution, son maillage s'est largement réduit au cours de la période récente : depuis 2010, le nombre de brigades est passé de 3 330 à 2 955 en métropole. Ces 376 dissolutions sont principalement intervenues entre 2005 et 2015, période au cours de laquelle les effectifs du réseau territorial de la gendarmerie ont eux-mêmes sensiblement diminué. Les créations de postes de ces dernières années n'ont compensé cette décrue qu'à compter de 2024.

Cette période a également vu la montée en puissance des communautés de brigades (COB), dispositifs de mutualisation des plus petites unités qui, trop faiblement dotées, ne pouvaient plus fonctionner en autonomie. Ces implantations multisites sous commandement unique représentent aujourd'hui la majorité des unités opérationnelles de la Gendarmerie, puisqu'on dénombre, en 2025, 660 brigades autonomes et 954 communautés de brigades, constituées elles-mêmes de 2 249 petites voire très petites brigades de proximité.

Pour autant, cette évolution du maillage ne résume pas en elle-même la fragilisation du réseau de la Gendarmerie. Cette dernière s'explique davantage par la trop faible prise en compte de deux phénomènes concomitants : la très forte croissance démographique en zone gendarmerie et la montée en charge des aires périurbaines d'une part, la faible augmentation des effectifs en brigades et en groupement, d'autre part. Ce phénomène croisé conduit à faire chuter le ratio de gendarmes par habitants de l'ordre de 10 % depuis une vingtaine d'année, tandis que l'activité des groupements apparaît particulièrement dynamique, avec une hausse de 45 % de faits constatés depuis 2010.

Cette évolution contraste avec une croissance soutenue des effectifs de gendarmes affectés au sein de la DGGN ou des services centraux du Ministère de l'Intérieur (+10 % en 15 ans), et témoigne d'une perte de vitesse relative du réseau territorial : les effectifs des brigades ont ainsi progressé de 1 % depuis 2010, contre + 150 % pour les organismes rattachés à l'administration centrale du ministère. Elle interroge, dans un contexte de promotion forte de la notion de proximité et de rénovation de la stratégie de contact. Elle s'inscrit enfin dans un contexte de forte transformation de la zone gendarmerie : porosité entre zones urbaines, périurbaines et rurales transformation assez nette de la typologie de la délinquance, avec notamment une forte hausse des violences intra-familiales ou sexuelles, ou liée aux stupéfiants.

Des brigades encore majoritairement sous-dimensionnées

Le mouvement de dissolution de brigades, qui s'est arrêté en 2024 avec la création nette de 80 nouvelles unités, a conduit à augmenter légèrement la taille moyenne des brigades. La majorité des brigades dissoutes présentaient en effet un faible effectif, qui obérait leur fonctionnement optimal, en particulier la nuit ou pour les missions de police judiciaire.

Pour autant, ces évolutions subies apparaissent largement insuffisantes pour adapter le réseau aux besoins de l'activité opérationnelle : la taille moyenne de l'ensemble des unités est passée de 10 à 11 gendarmes (dont 18 à 20 pour les seules brigades autonomes) mais 10 % des brigades ne disposent pas aujourd'hui d'un effectif suffisant pour fonctionner. Cette insuffisante adaptation est d'autant plus problématique que le nombre minimal de gendarmes permettant le bon fonctionnement des brigades se réhausse au fur et à mesure que des contraintes (postes vacants, réglementation sur le temps de travail, activité de police judiciaire) pèsent sur les besoins des unités de gendarmerie.

La fragilisation du réseau est plus nette encore s'agissant des plus petites brigades (2 250 brigades de proximité), dont près d'un quart n'atteignent pas le seuil de 6 gendarmes et présentent localement de lourdes contraintes de fonctionnement. Ces dernières se traduisent notamment par des difficultés à mobiliser des effectifs de nuit (patrouilles), faire face à la charge d'activité judiciaire ou à assurer des horaires d'ouverture satisfaisants. Près de 20 % des brigades sont ainsi ouvertes au public moins de 10 heures par semaine, soit une amplitude ne permettant pas d'y assurer, comme auparavant, l'essentiel de la mission de contact avec les citoyens. Ce phénomène est loin d'être résiduel, puisque le nombre de brigades de 5 gendarmes ou moins progressent (une centaine de plus entre 2005 et 2024).

Une crise d'attractivité des plus petites unités

Ces unités de taille insuffisante s'expliquent par d'importants problèmes d'attractivité, et par un phénomène marqué de postes vacants, entraînant un écart significatif entre l'effectif théorique ou autorisé et l'effectif réel. A l'échelle des groupements, 6,1 % des postes autorisés n'étaient pas pourvus, soit un déficit de 200 officiers et 3 445 sous-officiers en 2024. Certaines brigades présentent des postes vacants à la fois significatifs et structurels, témoignant d'une difficulté majeure à les pourvoir autrement que par des gendarmes sortant d'école : un peu plus de 190 présentaient un écart entre effectif autorisé et effectif réel de plus d'un quart.

Cette crise de la brigade est notamment marquée dans les unités rurales et/ou de taille réduite : l'ensemble des brigades de l'Aisne, de la Somme, de l'Yonne, de la Nièvre, de la Meuse, du Lot ou encore de l'Aveyron présentent ainsi des postes vacants supérieurs à 9 % de leur effectif de référence (et localement plus de 25 %). Cette crise d'attractivité s'illustre enfin par la concurrence exercée par d'autres types d'unités (dont les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie ou unités de recherche), voire d'autres institutions (comme les polices municipales). Les départs nets des brigades vers les PSIG sont ainsi passés de 166 par an en 2010 à 476 en 2024. Ces mouvements, paradoxalement peu contrôlés par la Gendarmerie, entraînent à la fois une difficulté à maintenir des taux d'encadrement satisfaisants et un volume adéquat d'officiers de police judiciaire (OPJ).

Cette crise d'attractivité s'accompagne d'un état du bâti particulièrement préoccupant dans l'ensemble des départements. L'état des 3 700 casernes (dont 650 domaniales) et 80 000

logements nuit à l'attractivité de la gendarmerie, s'agissant notamment de la dégradation des implantations domaniales. En dépit de dépenses de plus de 700 millions d'euros en 2024, dont 540 millions au titre de loyers, les efforts en matière d'investissement apparaissent très insuffisants.

De nouvelles créations de brigades à rebours des enjeux de meilleure répartition des ressources

La forte corrélation constatée entre les effectifs des unités et le niveau de leur activité opérationnelle (temps de patrouille de nuit, activité de police judiciaire, nombre de faits constatés, taux d'élucidation) plaide pour mettre l'accent sur l'augmentation de la taille moyenne des brigades et sur la réduction du nombre d'unités de taille insuffisante. De même, la moindre performance relative des communautés de brigades par rapport aux brigades autonomes à effectif équivalent appelle à limiter le nombre de brigades de proximité par COB, afin d'en rendre le commandement plus performant.

S'agissant de la densité de gendarmes par habitant, de très fortes disparités sont toujours constatées entre départements et apparaissent surtout peu corrélées aux niveaux d'activité locaux. Une dizaine de départements majoritairement ruraux et où les dynamiques démographiques sont orientées à la baisse comptent ainsi au moins 3 gendarmes pour 1 000 habitants (Lozère, Cantal, Hautes-Alpes, Meuse, Creuse notamment). À l'inverse, les départements connaissant une très forte croissance démographique et où l'activité est soutenue présentent des ratios plus faibles, inférieurs à 1,5 gendarmes pour 1 000 habitants (Vendée, Gironde, Loire-Atlantique, Bas-Rhin, Haute-Garonne, départements bretons notamment). En dépit des créations de postes ces dernières années qui auraient pu accélérer ce rééquilibrage, il n'est toujours pas observée de corrélation suffisante entre la répartition des effectifs et les besoins opérationnels en zone gendarmerie. Dans un contexte de tensions budgétaires croissantes et de schéma d'emploi nul au titre de 2025, des rééquilibrages entre départements devront intervenir au cours des prochaines années au risque de maintenir de fortes iniquités entre ces différents territoires.

À cet égard, le plan de création de 239 nouvelles brigades annoncé fin 2023 et devant se traduire à terme par la création de 2 049 ETP, n'apparaît pas de nature à résorber ces difficultés. Le principe annoncé d'un remaillage généralisé, à hauteur d'au moins 2 brigades par département ne permettra qu'à la marge de résorber les disparités entre départements et empêchera la redensification d'unités existantes de taille trop réduite. Les 72 premières brigades créées en métropole en 2024 sont en effet majoritairement implantées dans des territoires présentant déjà des ratios de gendarmes par habitants élevés ou dans des territoires où les brigades en place connaissent d'importante vacances d'emploi.

Ainsi, une trentaine de brigades ont été créées dans des départements présentant des délais d'intervention moyens déjà très inférieurs à la moyenne nationale. Quelques cas particuliers interrogent encore davantage, avec des créations de nouveaux sites localisés à quelques minutes seulement de brigades existantes : la nouvelle brigade de Zuydcoote près de Dunkerque (Nord) est ainsi située à 5 minutes en véhicules de la brigade existante de Ghyselde.

Cette opération coûteuse (184 millions d'euros par an au titre des seules dépenses de personnel sur la base de 2 049 ETP) risque donc de renforcer les difficultés constatées dans le présent rapport : il apparaîtrait plus pertinent pour l'efficacité opérationnelle des brigades de

mobiliser ces marges pour faire progresser la taille des unités existantes et en améliorer le fonctionnement.

Dans un contexte de schéma d'emploi nul en 2025 et contraint en 2026, la Cour recommande de réviser les projets d'implantation à venir et d'utiliser l'ensemble des leviers disponibles (mobilités, augmentation de la taille des unités, renforcement de l'encadrement, investissements immobiliers) pour améliorer le fonctionnement des unités existantes.

Accélérer la transformation des modes de contact de la gendarmerie et dépasser le stade de l'expérimentation locale

La Gendarmerie nationale a fait évoluer ses modes de contact depuis plusieurs années, avec trois priorités marquées : le développement des outils numériques, la diversification des modes de contact et le renforcement de la logique d'aller-vers ou de contact « *hors les murs* ». Elles doivent contribuer à renforcer la présence de voie publique mais aussi à adapter les modes de contacts de la gendarmerie : le contact physique ou téléphonique en brigade ne peut plus constituer la seule modalité de contact.

L'équipement numérique des gendarmes a connu d'importantes améliorations depuis cinq ans (terminaux Néo et Ubiquity) leur permettant désormais d'assurer la plupart de leur mission en mobilité. Des évolutions sont toutefois encore attendues, notamment en matière de dématérialisation complète de la plainte. La mise en place de la « Brigade numérique » en 2019 constitue également une avancée intéressante et contribue à la diversification des modes de contact : elle permet 200 000 discussions numériques par an dont 3 % au titre de la plateforme nationale d'appui aux victimes (PNAV). Ces chiffres en forte croissance doivent toutefois encore progresser et la Brigade numérique doit être mieux positionnée et davantage être mise en visibilité, au risque d'en faire un outil de portée marginale.

Le contact hors-les-murs a fait l'objet d'évolutions et d'expérimentations locales intéressantes. Il doit permettre de s'affranchir partiellement des emprises physiques pour rendre un service de meilleure qualité aux citoyens et aux élus, notamment aux maires. Au cours des dernières années, des Points d'accueil de la gendarmerie (PAGES), des dispositifs mobiles (Gend Trucks) ou des dispositifs ad hoc se sont développés. Ils sont généralement salués dans les territoires où ils permettent des permanences, points d'information ou dépôt de plainte à distance, mais sont encore trop rares et doivent être développés avec davantage de volonté. En 2024, seules 3 000 plaintes ont ainsi été initiées hors les murs, sur un total d'un peu plus d'un million.

S'agissant des plaintes, la Cour appelle par ailleurs à une accélération du déploiement de la visio-plainte, dispositif expérimenté mais qui, faute de textes réglementaires finalisés, en reste aujourd'hui à ce stade. Ce mode de « contact » avec la Gendarmerie nationale doit faire l'objet, à court terme, d'un investissement important et compléter le rôle des brigades.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGGN) Mettre en œuvre d'ici à 2030 la stratégie pluriannuelle de rééquilibrage des effectifs entre groupements, en faveur des dix groupements identifiés comme les plus en tension.

Recommandation n° 2. (DGGN) Supprimer d'ici 2030 les BTA/COB de moins de 11 gendarmes et les BP de moins de 5 gendarmes ne présentant pas d'activité atypique liée à la topographie ou à l'activité saisonnière.

Recommandation n° 3. (DGGN) Fixer à 15 gendarmes l'effectif minimal des BTA/COB implantées en zone périurbaine.

Recommandation n° 4. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades fixes et flécher les éventuelles créations de postes dans les unités existantes les plus en tension (territoires présentant une densité de gendarmes pour 1 000 habitants inférieure à 1,5 et/ou des vacances d'emploi significatifs).

Recommandation n° 5. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades mobiles à l'exception des projets s'intégrant au sein d'unités déjà existantes.

Recommandation n° 6. (DGGN) Fixer des objectifs quantitatifs de mise en place de lieux et modes de contact « *hors les murs* » à chaque compagnie (PAGES, permanences Maisons France Services, Gend'Trucks, pôles d'accueil dédiés, etc)

Recommandation n° 7. (DGGN, Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur) Achever la numérisation de bout en bout de la plainte dématérialisée et déployer d'ici 2026 la possibilité de visio-plainte.

Recommandation n° 8. (DGGN) : Clarifier la stratégie et le modèle de la compagnie numérique afin de garantir le traitement prioritaire des signalements sensibles (PNAV).

INTRODUCTION

Force de sécurité intérieure chargée d'assurer les missions de sécurité publique, de maintien de l'ordre et de défense du territoire national, la Gendarmerie nationale voit ses prérogatives fixées par le Code de la sécurité intérieure² et le Code de la défense³, qu'elle exerce principalement au sein des territoires ruraux et périurbains ainsi que dans quelques aires urbaines⁴. Sa zone de compétence comprend aujourd'hui 33 333 communes dont 33 131 en métropole et 202 outre-mer. Ces communes rassemblaient 34,7 millions d'habitants fin 2024 contre 33,3 millions pour la zone police et s'étendaient sur 95 % du territoire national. Elle y est chargée de protéger la population, de viser au respect des lois et règlements ainsi que de la défense des droits et libertés : elle met notamment en œuvre des actions de renseignement opérationnel, de prévention, de police judiciaire, de sécuritaire routière, de lutte contre les atteintes à l'environnement ou, désormais, contre la cyberdélinquance.

Institution militaire rattachée au Ministère de l'Intérieur depuis 2009⁵, elle s'appuyait début 2025 sur 102 990 gendarmes hors réservistes, sur un total de 250 000 effectifs des forces de sécurité intérieure. Après une décrue régulière amorcée à partir de 2005, les effectifs de la gendarmerie, portés par le programme 152, progressent à nouveau depuis 2015 de sorte que l'Arme a retrouvé début 2025 son effectif correspondant à celui de l'année 2005. Elle bénéficiait par ailleurs de crédits de paiement à hauteur de 10,4 Md€ en 2024 portés par le même programme, dont 8,9 Md € au titre des dépenses de personnel.

Outre ses fonctions de siège (exercées par la Direction générale de la gendarmerie nationale, DGGN), la Gendarmerie nationale se compose d'offices centraux, de l'IGGN, de la Garde républicaine, des gendarmeries spécialisées⁶, de la gendarmerie mobile et de la gendarmerie départementale. C'est de cette dernière et des unités qui la composent que traite le présent rapport. Son champ comprend outre les régions, les groupements départementaux de gendarmerie ainsi que les unités qui leurs sont rattachées : les 2 952 brigades territoriales, les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), escadrons départementaux de sécurité routière, Maisons de protection des familles, unités de recherche (brigades et sections) et autres unités intégrées aux états-majors des groupements.

Le modèle territorial de la Gendarmerie nationale s'appuie sur les deux tiers des 103 000 gendarmes rattachés au programme 152, dont 37 000 exerçant au sein des brigades, 6 800 au sein des PSIG, 6 950 au sein des EDRS et un peu plus de 5 000 au sein des unités de recherche.

Son architecture apparaît stable sur la longue durée et chacun de ses échelons continue de correspondre aux circonscriptions administratives civiles : les régions de gendarmerie ont adopté le périmètre des nouvelles régions administratives de 2025, le groupement correspond à la maille départementale, la compagnie à celle de l'arrondissement et la brigade était historiquement assise sur les limites cantonales. Pour autant, d'importantes évolutions du

² Notamment son article L. 421-1 et suivants

³ Notamment son article L. 3211-1 et suivants

⁴ Voir Cour des comptes 2025, *la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie nationale*

⁵ Loi du 3 août 2009 et article L421-2 du code de la sécurité intérieure

⁶ Gendarmeries maritime, de l'air, de l'armement, des transports aériens

maillage sont observées depuis le début des années 2000 : poursuite d'un mouvement de moyen-terme de dissolution des plus petites brigades, augmentation de la taille moyenne des unités, spécialisation et renforcement des prérogatives de la maille départementale.

Au-delà de l'évolution de son maillage, le modèle territorial de la gendarmerie a également été impacté par plusieurs orientations nationales (ou européennes) et modification des priorités en matière de sécurité publique :

- Par la **loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002** (LOPSI) : redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales, renforcement de la coopération entre FSI et collectivités territoriales, création des communautés de brigades (COB) et adaptation du maillage en zones rurales et périurbaines ;
- Par la **directive sur le temps de travail de l'Union européenne** de 2003 (2003/88/CE) : application à compter de 2016 et à l'issue d'un contentieux administratif, des dispositifs sur le temps de récupération et repos physiologique des forces de gendarmerie ;
- Par la **révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007-2012)**: réduction de l'effectif du programme 152 et plus généralement de la mission Sécurité, poursuite de la réduction du nombre de brigades ;
- Par la **loi du 3 août 2009 portant intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur** ;
- Par la **loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur de 2023** (LOPMI) faisant suite au Livre Blanc sur la sécurité intérieure de 2020 : augmentation des effectifs de la mission Sécurité et notamment du programme 152, renforcement de la présence territoriale et création de 239 nouvelles brigades de gendarmerie (notamment sous forme mobile), transformation numérique et adaptation des modes de contact, renforcement de la notion de présence de proximité et de contact avec la population.

Dernière évolution législative importante en date concernant les forces de sécurité intérieure, la LOPMI constitue aujourd'hui le principal cadre d'action et d'orientation de la Gendarmerie nationale. Articulée avec le plan de transformation interne « GEND 20.24 »⁷, elle a considérablement renforcé la notion de proximité, de sécurité du quotidien et de contact, avec les citoyens comme avec les élus. C'est notamment le cas des objectifs fixés par les plans d'action départementaux de restauration de la sécurité du quotidien (PADRSQ)⁸. Ces orientations successives fixent également des objectifs ambitieux en matière de réponse à certaines formes de délinquance, en particulier les violences intra-familiales, la lutte contre les stupéfiants et la délinquance numérique.

Le présent rapport vise à appréhender la capacité d'adaptation du modèle territorial de la Gendarmerie nationale à ces orientations législatives et réglementaires mais aussi de réponse aux évolutions démographiques, opérationnelles ou budgétaires qui touchent l'Arme depuis plusieurs années. Il analyse en particulier la manière dont l'environnement immédiat des forces de gendarmerie (montée en charge de la périurbanisation, évolution de la délinquance, transformation des modes de contact, forme actuelle du réseau et des emprises) impacte sa

⁷ Plan impulsé par le précédent Directeur général de la Gendarmerie nationale

⁸ Circulaire du 19 novembre 2024 relative à la lutte contre la délinquance du quotidien

capacité opérationnelle et met sous tension les unités les plus petites, dont la transformation n'apparaît pas achevée :

- Il dresse un bilan des transformations intervenues au sein du réseau régional et départemental de la Gendarmerie nationale depuis 2003, s'agissant notamment de l'évolution des moyens affectés à ses unités (*cf. partie 1*) ;
- Il analyse les contraintes qui pèsent actuellement sur l'activité de la Gendarmerie nationale et mettent en difficulté l'atteinte des objectifs fixés (*cf. partie 2*) ;
- Il identifie enfin les priorités à mettre en œuvre pour permettre à cette force de répondre aux enjeux posés par l'évolution du contexte sécurité, démographique voire technologique national (*cf. partie 3*).

S'agissant d'une analyse des caractéristiques, évolutions et fragilités de son modèle territorial, le présent rapport n'aborde pas directement les autres unités de la Gendarmerie nationale, en particulier les forces mobiles sur lesquelles un contrôle de la Cour a déjà porté⁹. Pour les mêmes raisons, il ne traite pas spécifiquement de l'activité opérationnelle des forces de l'ordre ou de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie¹⁰. Enfin, la situation particulière du maillage, des ressources et des problématiques des outre-mer français nécessite d'aborder cette thématique de manière spécifique et dans le cadre d'un contrôle dédié (le rôle des forces mobiles y est notamment prépondérant). Le présent rapport traite donc de la situation en métropole.

*

⁹ Voir *Cour des comptes 2024, Les forces mobiles*

¹⁰ Voir *Cour des comptes 2023, Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer* ; *Cour des comptes 2023, Les moyens affectés à la police judiciaire* ; *Cour des comptes 2025, La répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie nationale*.

1 UN RESEAU TERRITORIAL OBJET DE PROFONDES MUTATIONS

Largement calqué sur la carte administrative de la France depuis sa structuration en 1791, le modèle territorial de la Gendarmerie nationale a en réalité peu évolué dans sa structure : il demeure fondé sur la correspondance avec les échelons administratifs civils, et ce avant même l'intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur en 2009¹¹. Son maillage, en particulier celui des unités élémentaires de la gendarmerie que sont les brigades, a toutefois largement évolué : la diminution du nombre de circonscriptions et la dissolution ou mutualisation de brigades – amorcées en réalité dès la Libération – se sont poursuivies jusqu'en 2023. L'ensemble du réseau a par ailleurs été soumis à des diminutions d'effectifs jusqu'en 2015 : il n'a retrouvé son niveau de 2005 qu'en 2024, mais la prévalence du périurbain et la forte croissance démographique plus rapide que celle des effectifs en zone gendarmerie le mettent désormais sous pression.

1.1 Un maillage historiquement assis sur la circonscription cantonale mais qui se distend en réalité depuis un demi-siècle

Héritière de la Maréchaussée créée pendant la guerre de Cent Ans (1337-1453), la Gendarmerie nationale connaît ses premières formes de sédentarisation au XV^e siècle mais c'est sous le règne de François I^r (1515-1547) que sa compétence s'entend à l'ensemble de la population civile. Ce mouvement est parachevé en 1668 avec la création des brigades, qui restent aujourd'hui encore les unités de référence de la Gendarmerie nationale.

Par la loi du 16 février 1791, la Maréchaussée perd ses prérogatives juridictionnelles et devient « *Gendarmerie nationale* », force militaire dotée de 7 455 hommes. Elle connaît de nouvelles évolutions à travers le décret du 1^{er} mars 1854, portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie : celui-ci dispose que « *la gendarmerie est une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois [et qu'elle] est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication* ». Il fixe en outre l'organisation territoriale de la gendarmerie, le dimensionnement des brigades (5 militaires par brigade à cheval et de 4 à 7 par brigade à pied) ainsi que les règles applicables aux effectifs, aux recrutements ou encore à l'obligation de résidence des militaires sur leur lieu d'affectation.

Le XX^{ème} siècle est marqué par un mouvement progressif mais marqué d'étatisation des polices dans les principales communes françaises, qui sera généralisé sous le gouvernement de Vichy en 1941 dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants. Depuis 1996, le régime de police d'État a été étendu aux chefs-lieux de département et le seuil de 10 000 habitant révisé à 20 000. Ces évolutions ont historiquement ancré le maillage territorial de la gendarmerie nationale au sein des zones rurales et l'ont associée à une « *police des campagnes* », bien que cet héritage soit largement remis en cause depuis la fin des années 1990 (*cf.* partie 1.5). La Cour a d'ailleurs souligné que cette répartition des zones de compétence fondée sur le régime de

¹¹ Loi n° 2009-971 du 3 août 2009

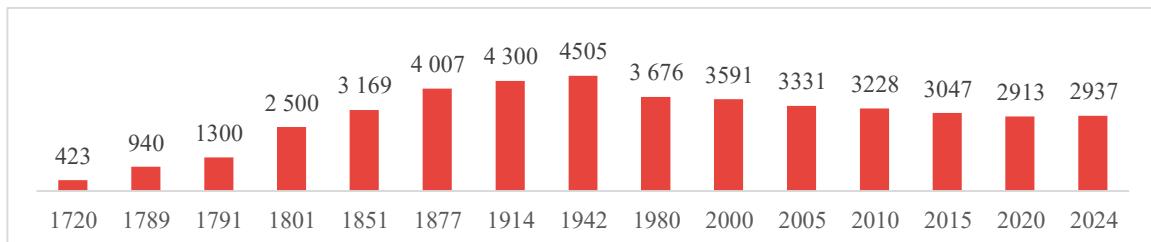
police d'État et figée depuis 2014, n'était plus adaptée à l'organisation des deux forces de sécurité intérieure et aux besoins de sécurité des territoires¹².

L'intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'Intérieur en 2009 n'a pas structurellement transformé l'organisation de cette force, *a fortiori* s'agissant de son réseau territorial¹³. Les dernières évolutions législatives et réglementaires majeures ayant eu un impact sur ce dernier étant la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002 (création des communautés de brigades) et la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur de 2023 (LOPMI) prévoyant, en outre de crédits de fonctionnement supplémentaires, la création de 239 nouvelles brigades.

De 420 à 4500 brigades : un modèle cantonal remis en cause depuis 1950

Dès 1791, la création de la Gendarmerie nationale, destinée à « assurer, dans l'intérieur de la République, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois », entraîne la création de 400 nouvelles brigades sur les 940 que comptait la maréchaussée à la fin de l'Ancien Régime. Considérablement renforcée sous l'Empire, la gendarmerie départementale double le nombre de ses implantations entre 1798 et 1801 (de 1 300 à 2 500) et quadruple ses effectifs entre 1798 et 1814 (7 500 à 28 000). L'intégralité des cantons est pourvue à compter de 1853 et on compte un peu plus de 4 100 brigades en 1880.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de brigades de gendarmerie en métropole



Source : Jean-Noël LUC, 2021.

Une première remise en cause intervient au début du XIX^e siècle, du fait de l'industrialisation, de l'émergence d'une délinquance itinérante ou des grandes vagues de grèves. La taille des brigades (5 gendarmes en moyenne) et l'absence de spécialisation des effectifs n'apparaissent plus adaptées à l'évolution du besoin sécuritaire. Pour Jean-Noël LUC, « si la brigade cantonale résiste, c'est d'abord parce que les conseillers généraux et les maires tiennent à une institution avantageuse pour la sécurité, l'économie et le prestige des communes d'accueil, dont certaines ont fait l'effort de construire des casernes pour les louer »¹⁴.

Le nombre de brigades amorce une période de baisse à la Libération, qui s'accompagne par ailleurs de la création ou du renforcement d'unités spécialisées. Le nombre de brigades polyvalentes et généralistes, qui s'établit à 4 200 en 1955 ne cessera de décroître ensuite : il passe à 3 600 en 1980 avant de connaître une période de réduction régulière sur la période 2005-2023. La remise en cause du « modèle cantonal » fondé sur un maillage serré est donc une thématique récurrente depuis les années 1950, renouvelée depuis une vingtaine d'années.

¹² Voir Cour des comptes 2025, *La répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales*

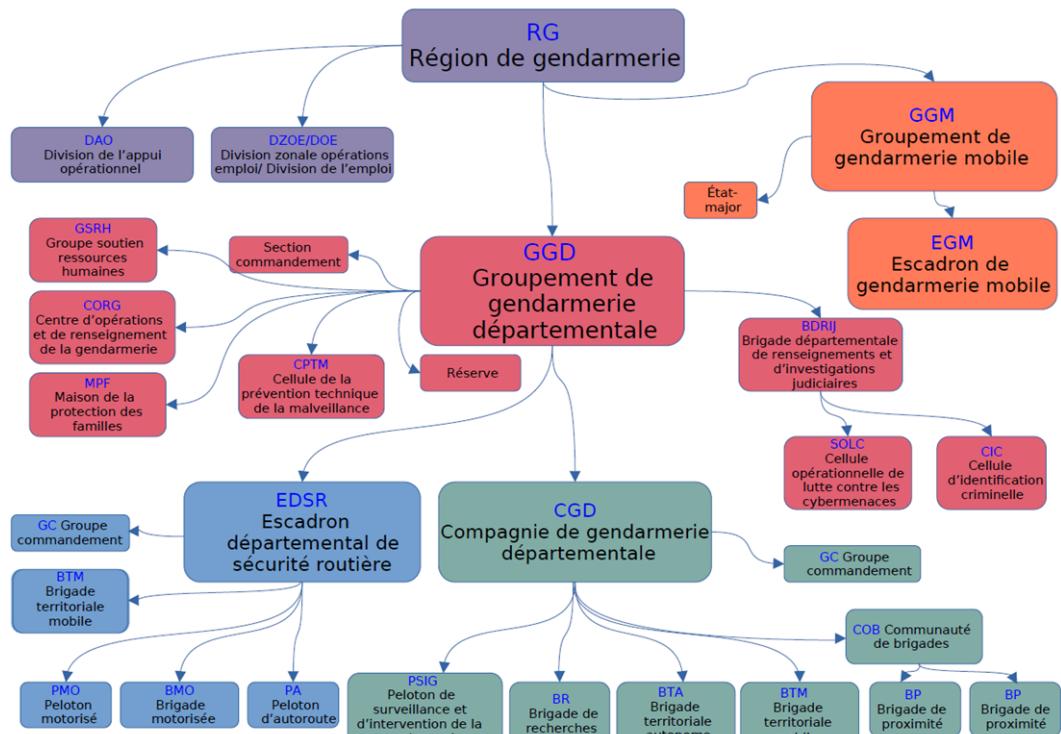
¹³ Voir Cour des comptes 2021, *Le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur*

¹⁴ J.N Luc, *La brigade de gendarmerie entre proximité géographique, sociale et numérique (XVIII^e-XXI^e)*

1.2 Un renforcement net de l'échelon départemental et de la compagnie, des régions davantage positionnées sur l'allocation de ressources

Le « bloc territorial » de la Gendarmerie nationale, constitué des états-majors régionaux, unités de recherche, groupements et brigades (ainsi que l'ensemble des unités rattachées comme les PSIG, EDSR ou MPF) représente aujourd'hui près de 67 600 ETP autorisés, hors unités de gendarmerie mobile et gendarmeries spécialisées. Ces effectifs sont affectés à plus de 95 % au sein des groupements et unités subordonnées et de manière plus marginale au sein des régions.

Organigramme n° 1 : Organigramme-type des unités territoriales de la Gendarmerie nationale



Source : DGGN mai 2025

1.2.1 Les régions de gendarmerie, un échelon désormais orienté vers d'allocation des moyens et le pilotage des ressources en dehors des fonctions zonales

Issues de la réforme du découpage des régions de 2015, les régions de gendarmerie constituent aujourd’hui des échelons de commandement et de planification (en particulier pour celles ayant pour siège le chef-lieu d’une des 7 zones de défense), de répartition des moyens et de recours pour les affaires nécessitant une expertise et spécialisation n’existant pas au sein du groupement (appui des sections de recherche en matière de police judiciaire). En tant « *qu’organisme militaire à vocation opérationnelle* », la région de gendarmerie est placée sous l’autorité d’un commandant de formation administrative qui relève directement du Directeur général, sans préjudice des attributions du préfet en matière d’ordre public et de police administrative et du procureur de la République en matière de police judiciaire.

Les commandants de région de gendarmerie sont responsables de l'exécution de l'ensemble des missions de la Gendarmerie nationale accomplies par les unités placées sous leur autorité à titre permanent (les commandants de groupements) ou temporaire (pour ce qui concerne les unités mobiles s'agissant des commandants de région zonale). La prévalence du lien entre commandement de groupement, préfet et parquet à l'échelle départementale demeure toutefois déterminante, en dehors d'événement nécessitant l'intervention du niveau zonal. Les effectifs affectés aux régions de gendarmerie (3 073 ETP contre 3 452 avant réforme territoriale) font de cet échelon une strate d'état-major.

Outre les éventuelles fonctions zonales (planification et gestion de crises), les commandants de région disposent en particulier d'un rôle important en matière de gestion administrative par l'intermédiaire des divisions de l'appui opérationnel : ils assurent l'administration et la gestion des sous-officiers de gendarmerie au sein de leur région de rattachement¹⁵, la répartition des moyens entre groupements et exercent en tant que responsable d'unité opérationnelle du programme 152. Compte tenu des enjeux de péréquation des moyens entre groupements (*cf.* partie 2.2), d'attractivité et de fidélisation des personnels ou de soutenabilité du réseau immobilier de la Gendarmerie nationale, ces fonctions revêtent aujourd'hui une dimension essentielle. Les commandants de région disposent en particulier, en lien avec la DGGN, des différents leviers conçus pour limiter les trous à l'emploi : contractualisation, prime de lien au service ou bourse à l'emploi régionale, bien qu'ils soient encore peu actionnés. Ces fonctions sont en outre rendues plus complexes par la superficie étendue des nouvelles régions ainsi que par une bien moindre appétence à la mobilité en leur sein s'agissant des sous-officiers (*cf.* partie 2.3)

Une mise en œuvre tardive de la réforme territoriale

Amorcée à l'été 2014¹⁶, la refonte de la cartographie et de l'organisation du niveau régional devait se traduire, à compter de la promulgation de la loi n° 2015-29 par la mise au format divisionnaire des états-majors et, dans les régions non chefs-lieux de zone de défense et de sécurité, par la fusion des échelons régionaux et départementaux. Elle s'est en réalité déroulée en 2 étapes :

- Mise en conformité de l'organisation de la Gendarmerie nationale avec l'organisation administrative fixée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. À cet effet, les commandants de régions R22 sont devenus les adjoints des futurs commandants de région R13, ces derniers devenant les interlocuteurs privilégiés au niveau régional ;
- Transformation des groupements « formations administratives » (sièges des anciennes régions) en groupement de gendarmerie départementale de plein exercice.

Ces étapes se sont en réalité déroulées sur une période de 7 ans, au cours de laquelle la Gendarmerie nationale a conduit un certain nombre d'études prospectives sur la base d'un audit de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale (2015-2018), a procédé à la fusion expérimentale de la région Haute Normandie avec le groupement du Calvados (2019) puis la création de la nouvelle région de Gendarmerie Normandie (2020). Les autres formations administratives n'ont été fusionnées définitivement qu'entre le 1^{er} septembre 2021 et le 1^{er} septembre 2022, soit 7 ans après promulgation de la loi précitée.

¹⁵ La gestion des officiers de gendarmerie étant intégralement à la main de la DGGN

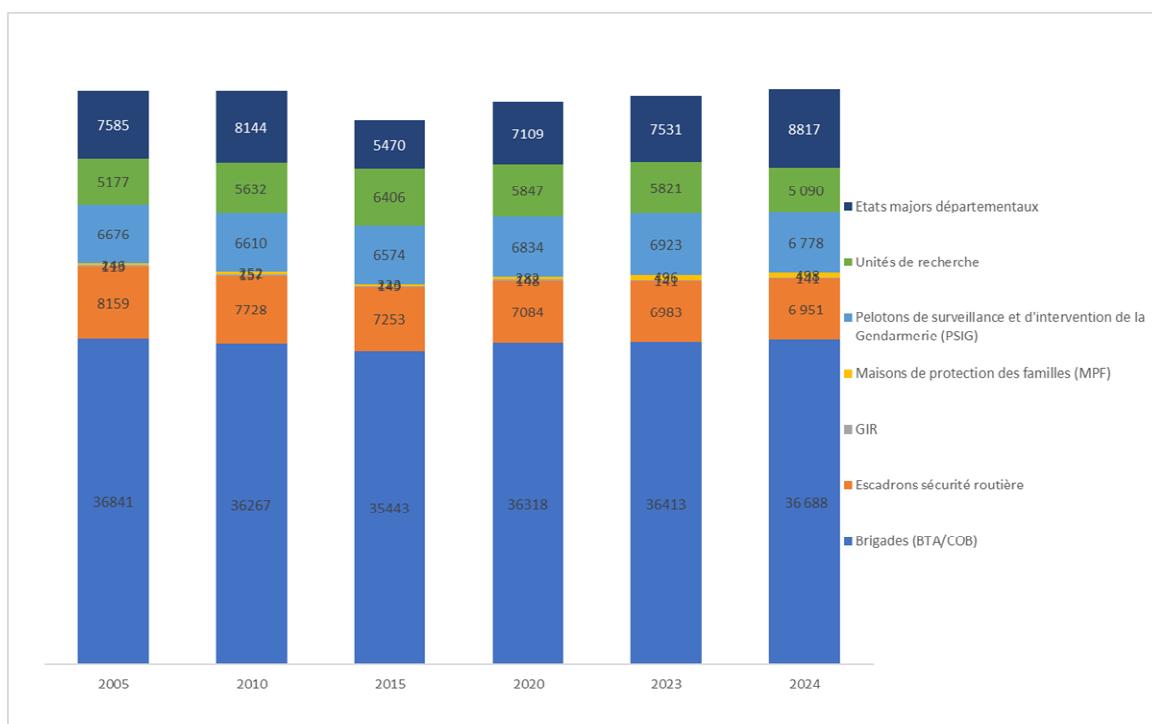
¹⁶ Voir circulaire n° 60 000 du 14 août 2014

1.2.2 Le groupement, un échelon de pilotage et de commandement opérationnel qui s'est renforcé depuis les années 2000

Le groupement de gendarmerie départementale (GGD) est l'échelon de conception de la mission de sécurité publique. À ce titre, il est le correspondant des autorités administratives et judiciaires au niveau départemental et élabore, sous l'autorité des deux premières, une stratégie territoriale de sécurité qui fixe les priorités de son action. Le lien avec l'autorité préfectorale, réaffirmé par la loi du 3 aout 2009, apparaît aujourd'hui parfaitement intégré. Son commandant a autorité sur les unités de gendarmerie départementale qui lui sont subordonnées directement ou *via* les commandants de compagnies (brigades, PSIG, brigades de recherche).

Les groupements et leurs unités subordonnées comptent aujourd'hui un effectif autorisé de 64 900 ETP¹⁷ dont 61 000 en métropole et un peu moins de 4 000 outre-mer : ces effectifs sont en très légère hausse sur la longue durée, de l'ordre 166 ETP depuis 2005. Cette hausse s'explique par la dynamique des unités d'intervention (PSIG) ou des Maisons de protection des familles (MPF). Les fonctions de commandement et d'état-major en groupement ont connu une baisse entre 2005 et 2015 mais progressent depuis.

Graphique n° 2 : Répartition des effectifs au sein des unités de la gendarmerie



Source : DGGN. A noter que parmi les unités de recherche, environ la moitié des effectifs dépendent des sections de recherche et non des brigades de recherche. Les états-majors départementaux comprennent certaines unités opérationnelles rattachées aux groupements, comme les CORG, et les unités d'appui judiciaire comme les BDRIJ.

¹⁷ Hors Pelotons de surveillance et de protection (PSPG) chargés de la sûreté des installations nucléaires civiles

Le groupement s'est progressivement renforcé à la suite de plusieurs crises intervenues au sein de la Gendarmerie nationale (1989, 2001) mais aussi d'un mouvement de spécialisation qui s'est accéléré depuis : la création des centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (CORG) constitue notamment une réponse aux difficultés de maintenir une permanence de nuit dans l'ensemble des unités (brigades) et a renforcé le rôle du niveau groupement dans la coordination des opérations à l'échelle du département. Ce mouvement s'est accentué depuis avec la mise en place des cellules de prévention technique de la malveillance, d'une brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires ou d'une Maison de protection des familles depuis 2021. Ces dernières jouent un rôle majeur de lutte contre les violences intra-familiales notamment et ont vu leurs effectifs progresser fortement depuis 5 ans (250 militaires en 2010, 498 en 2024).

L'affirmation du niveau départemental passe également par la nécessité de planification et de mise en œuvre de dispositifs de mutualisation, dans un contexte de forte tensions locales en matière d'usage des ressources voire de fonctionnement des unités : conception et déploiement de dispositifs de gestions des événements depuis 2023 ou le déclenchement du dispositif d'appui interdépartemental (*cf.* partie 3.2).

Le rôle du CORG¹⁸ dans la mutualisation des missions entre groupement et brigades

Créés en 1990 au sein de chaque groupement de gendarmerie, les Centres d'opérations et de renseignement de la gendarmerie ont pour mission de recevoir l'ensemble des appels d'urgence émanant du 17 sur le secteur gendarmerie. Ils constituent ainsi, dans chaque département, la permanence de l'interface entre la population et les unités de gendarmerie.

Cette permanence est assurée, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, par des officiers et des sous-officiers expérimentés, responsables de l'engagement, si besoin, de patrouilles et de moyens supplémentaires (équipe cynophile, hélicoptère, négociateur...).

Le CORG joue donc un rôle particulier dans la permanence de la réponse en période nocturne, en centralisant l'ensemble des appels au 17 ainsi qu'aux numéros des brigades entre 19h et 8h du matin. Sa mise en place constitue à ce titre, une réponse aux difficultés d'organisation des plus petites unités (BTA) sur ces horaires et notamment à la nécessité de maintenir un planton de nuit. Leur activité présente une croissance notable depuis 2010 (*cf.* point 2.1)

1.2.2.1 La montée en charge de la fonction de commandement, de pilotage et de mutualisation des compagnies

Définie comme « *l'échelon de manœuvre opérationnelle* », la compagnie de gendarmerie qui correspond à l'arrondissement fixe les orientations opérationnelles aux commandants de communautés de brigades et brigades autonomes, oriente leur activité et appuie la manœuvre de ces unités territoriales. La compagnie a, tout comme le groupement, vu son rôle croître en matière de concentration des forces et de pilotage des dispositifs de mutualisation. C'est en effet le commandant de compagnie qui commande les brigades de recherche ou les Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) en appui

¹⁸ Voir Circulaire 17/GEND/DOE du 2 juillet 2014 relative aux missions, à l'organisation et au fonctionnement des centres d'opérations et de renseignement de la gendarmerie nationale

de l'action des brigades sur les missions de police judiciaire d'une part et de lutte contre la délinquance de proximité d'autre part.

Les PSIG permettent ainsi à cet échelon de commandement de réagir de façon autonome à des phénomènes de délinquance ou à des désordres de faible intensité, et sont considérablement monté en charge depuis 3 ans : suite au drame de Saint Just¹⁹, une augmentation du volume des sous-officiers de gendarmerie a été décidée au sein des PSIG, visant à « densifier » ces unités, c'est-à-dire à les doter exclusivement de sous-officier expérimentés (hors sortie d'école). Ce plan de densification s'est traduit par la transformation d'un total de 3000 postes de Gendarmes adjoints volontaires sur trois annuités à compter de 2022.

Le rôle de la compagnie en matière de coordination, d'appui et de mutualisation des moyens est également monté en charge de fait, compte tenu de la nécessité de mieux coordonner le fonctionnement d'unités parfois à la limite de leur effectif critique (brigades) ou de mettre en place des logiques de mutualisations notamment la nuit (Dispositif de gestion des événements ou autres formes). Cet échelon apparaît particulièrement approprié à ces logiques de mutualisation, mais transfère une partie importante de la charge de coordination sur leur commandement.

1.2.3 La poursuite de la spécialisation des unités subordonnées aux groupements et compagnies

Les évolutions démographiques, des mobilités ou de la criminalité ont accentué le mouvement de spécialisation de certaines unités, qui ont perdu le caractère polyvalent qui prévaut encore largement au sein des brigades. Ce mouvement est ancien mais s'est poursuivi et accentué depuis : à fin 2024, 17 183 gendarmes étaient affectés à ces unités non généralistes (hors brigades) placées sous le commandement des groupements, soit près du quart des effectifs totaux du bloc départemental pour la métropole. On distingue par ailleurs plusieurs tendances :

- Une **baisse marquée des effectifs des unités de sécurité routière** (pelotons et brigades motorisées, peloton autoroutier) dans un contexte d'automatisation des contrôles ou de moindre priorité accordée aux politiques de sécurité routière. Leurs effectifs diminuent de 800 ETP depuis 2005 ;
- Une **montée en charge relative des unités de recherche**, en particulier des brigades de recherche, dont les effectifs progressent de 137 ETP, bien que cette hausse se soit arrêtée depuis 2015 ;
- Une augmentation également marquée des Maisons de protection des familles depuis leur création en 2022 (*cf. supra*) ;
- Une « **densification** » des **PSIG** (*cf. supra*), soit + 176 ETP depuis 2015.

À noter qu'en dépit de la baisse de leurs effectifs, le poids des EDSR dans les effectifs totaux de la gendarmerie départementale (6 951 gendarmes en 2025) et la prépondérance de leurs missions liées à la police de la route plaident pour un élargissement de leur champ de mission. L'automatisation du contrôle routier mais aussi la montée en charge de la délinquance

¹⁹ Décès de trois gendarmes en décembre 2020, abattus par un forcené, alors qu'ils venaient secourir une femme victime de violence conjugale.

de flux (stupéfiants, travail illégal, atteintes aux biens) nécessitent en effet une intervention des EDSR sur la thématique du contrôle des mobilités et non exclusivement sur la sécurité routière. Le directeur général de la Gendarmerie nationale a indiqué à la Cour qu'une telle évolution devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2025, avec leur transformation en Escadrons départementaux de contrôle des flux. Leurs missions devraient donc aller au-delà de la thématique routière.

1.3 Le maillage des brigades a continué de se distendre jusqu'en 2024 et a vu ses effectifs stagner

La brigade territoriale est l'unité « élémentaire » de la gendarmerie départementale, répartie sur le territoire sur une base historiquement cantonale : elle constitue le « *premier échelon de prise en compte des situations opérationnelles et d'exécution des missions de sécurité publique* »²⁰ et ses effectifs sont la plupart du temps les primo-intervenants. Ces unités qui fonctionnent de manière autonome ou en Communauté de brigades (2 à 4 unités regroupées sous un commandement unique) assurent l'essentiel des missions de la Gendarmerie nationale : la surveillance générale pour prévenir les crimes et délits, l'accueil du public, l'enregistrement des plaintes, le renseignement, la conduite des enquêtes judiciaires, et l'intervention sur les troubles à l'ordre public (le cas échéant sur déclenchement des CORG).

Les 2 909 brigades fixes de métropole (152 outre-mer) incarnent aujourd'hui la présence, le contact et la prévention de proximité de la gendarmerie et continuent de fonctionner majoritairement sur le mode de la polyvalence : chaque brigadier assure successivement les fonctions d'enquêteur, de primo-intervenant, agent d'accueil (planton), référent thématique (violences intra-familiales, élus, stupéfiants, cyber-délinquance) ou agent de police judiciaire. S'y ajoutent depuis fin 2024, 46 brigades territoriales mobiles en métropole (6 outre-mer) dont les missions sont moins étendues (*cf. infra*).

Police et Gendarmerie : des maillages différents sur l'ensemble du territoire

En dépit de la réduction du nombre de brigades physiques constaté depuis 2005, le réseau de la gendarmerie continue de présenter un maillage structurellement différent de celui de la Police nationale, reflétant *a fortiori* des différences de typologie fondamentales entre chacune des deux zones.

On compte en effet 364 circonscriptions de police, soit 1 678 communes. Leur superficie moyenne est réduite, en raison de leur implantation très majoritaire dans des centres urbains, mais la densité de la population y est très importante. Une circonscription de police compte en moyenne 8 fois plus d'habitants que le ressort territorial d'une brigade de gendarmerie pour une surface 3 fois plus petite :

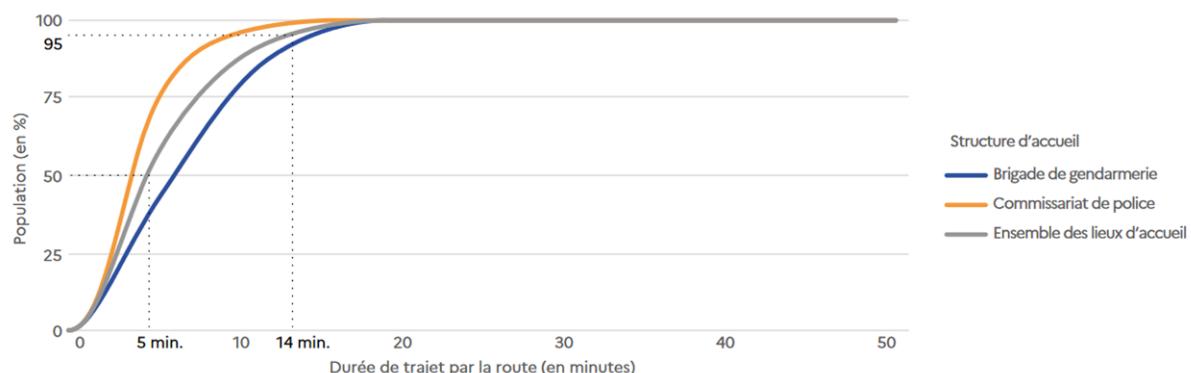
²⁰ Cf Instructions n° 360000 GEND/DOE/SDEF/BSOP du 16 avril 2024 et n° 100 000

Tableau n° 1 : Densités relatives du maillage entre Police et Gendarmerie nationale

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Ensemble du territoire*
Zonage	Circonscriptions	364 (11,3 %)	2 862 (88,7 %)
	Communes sous responsabilité	1 678 (4,8 %)	33 144 (95,1 %)
	Communes disposant d'un lieu d'accueil	600	2 803
Surface	Superficie moyenne des circonscriptions	68 km ²	183 km ²
	Proportion du territoire	5 %	95 %
Population	Population moyenne par circonscription	89 093 habitants	11 404 habitants
	Population totale (en milliers d'habitants)	32 430 (50 %)	32 631 (50 %)
			20 207 habitants
			65 269

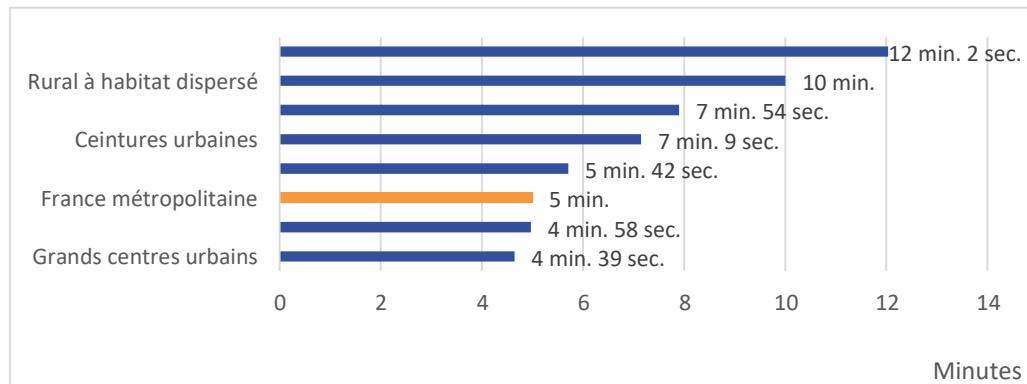
La localisation des commissariats de police au sein de zones denses rend leur accès globalement plus rapide, sans que la différence par rapport aux brigades de gendarmerie ne soit marquée en fonction des zones de compétence respectives : **95 % des Français résident à moins de 14 minute d'une unité, soit 98 % s'agissant de la zone police et 93 % s'agissant de la zone gendarmerie.**

Graphique n° 3 : Distribution des temps d'accès aux brigades de gendarmerie et commissariats



Des différences sont logiquement marquées s'agissant de la région ou du type de territoire, en particulier au sein des zones blanches où la configuration topographique allonge localement considérablement les temps de parcours (tous types d'unités confondus).

Graphique n° 4 : Temps de trajet médian vers une brigade ou un commissariat



Sources de l'ensemble de l'encadré : SSMSI 2024, d'après les données de localisation des unités en 2022 et la population de 2017

1.3.1 La création des Communautés de brigades, unités « poly-résidentielles » sous commandement unique

Jusqu'en 2003, la gendarmerie départementale s'appuyait sur un réseau de brigades territoriales autonomes, le cas échéant avec le concours d'unités spécialisées (PSIG, Brigades de recherches, EDSR, etc.). On comptait ainsi 3 499 brigades territoriales autonomes en métropole et 167 outre-mer fin 2002.

La création des communautés de brigades (COB) en 2003²¹ s'inscrit dans un contexte de mise en tension accrue du modèle territorial de la Gendarmerie nationale depuis les années 1990 : évolution des conditions de vie et de service, difficultés de fonctionnement des petites brigades (un tiers disposaient d'un effectif inférieur à 6 gendarmes) et surtout inadaptation aux exigences de l'activité nocturne. Si des mutualisations s'étaient mises en place de fait entre commandements de brigades (coordination du service de jour et de nuit), la création des COB devait acter une « *nouvelle typologie d'unité élémentaire de la gendarmerie* » : elle visait à « *produire un effet de masse par la mutualisation de certains moyens, sans remettre en cause les implantations territoriales ni la permanence de la réponse opérationnelle* ». Cette création constitue la principale évolution structurelle du maillage territorial de la Gendarmerie nationale, le reste relevant plutôt de l'évolution du nombre de structures ou des effectifs affectés (*cf. infra*)

Les COB sont aujourd'hui constituées de 2 à 4 brigades de proximités sous un commandement unique au sein de la brigade cheffe lieu (anciennement appelée brigade « mère »). Les brigades de proximité continuent d'assurer la plupart des missions dévolues aux brigades autonomes mais présentent des modalités spécifiques d'accueil du public ou d'organisation de la présence sur la voie publique. La brigade cheffe-lieu de assure en effet une forme de permanence lorsque les brigades de proximité sont fermées et coordonne l'organisation des patrouilles sous la forme de roulements, en particulier la nuit.

Le maillage de commandement (à distinguer du nombre d'implantations) a donc été fortement transformé entre 2003 et 2005, avant de se stabiliser depuis : le nombre de BTA est passé de 3 499 à 695 en métropole, tandis que 1 058 COB étaient créées par mutualisation de brigades de proximité²². Le nombre de circonscriptions de gendarmerie en métropole s'établissait donc à 1 614 fin 2024, dont 41 % de brigades autonomes (dotées de 13 406 gendarmes) et 59 % de communautés de brigades (21 559 gendarmes) :

Tableau n° 2 : Évolution du nombre de mailles de commandement de la Gendarmerie nationale en métropole entre 2002 et 2024

Type d'unité	12.2002	12.2005	12.2010	12.2015	12.2020	12/2024
BTA GGD	3499	695	628	618	649	660
COB GGD	0	1058	1051	1010	965	954

Source : DGGN

²¹ Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure

²² La DGGN indique que la mutualisation de plusieurs BTA au sein d'une COB a systématiquement été « *agrée et mise en œuvre* » par cette dernière.

Entre 2010 et 2024, la superficie moyenne d'une COB/BTA n'a que peu évolué (+16 km²) mais leur population a sensiblement progressé (+ 2 300 habitants) :

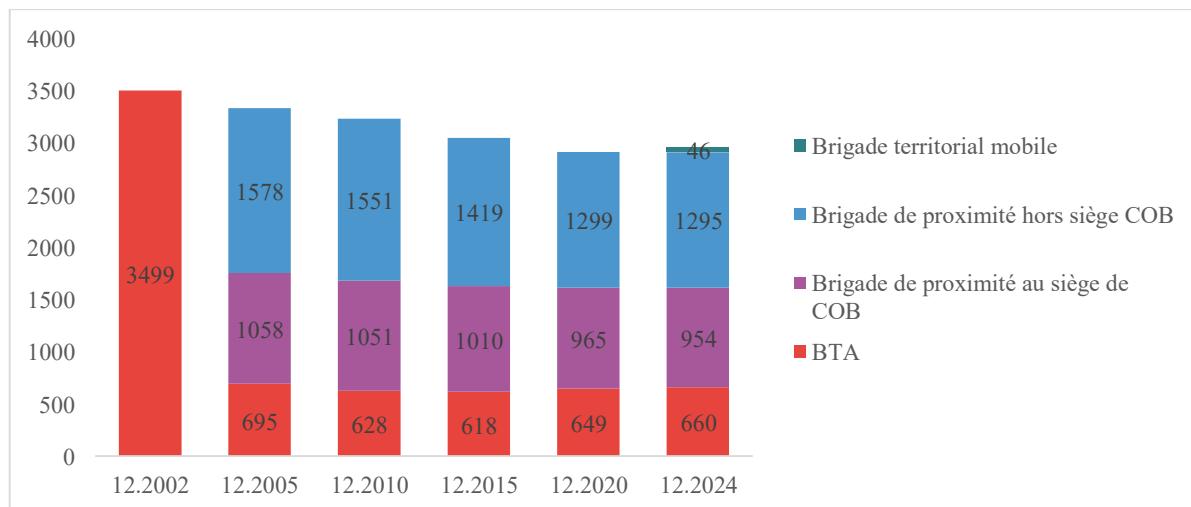
	2010	2024
<i>Superficie moyenne</i>	343 km ²	359 km ²
<i>Population moyenne</i>	17 501 habitants	19 83100 habitants

Source : Cour des comptes d'après DGGN

1.3.2 La réduction du nombre de brigades s'est poursuivie jusqu'à fin 2023.

Indépendamment de la création des Communautés de brigades, le mouvement de réduction du nombre d'implantations s'est poursuivi jusqu'en 2023. En considérant le nombre d'unités opérationnelles, le réseau de la gendarmerie départementale est passé de 3 499 à 2 955²³ entre 2002 et 2025 en métropole, soit une baisse de 544 brigades depuis la mise en œuvre de la LOPSI et de 371 sur les 20 dernières années. Une majorité des dissolutions s'est opérée entre 2005 et 2010, dans un contexte de mise en place de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Graphique n° 5 : Evolution du nombre et du type de brigades de gendarmerie en métropole



Source : DGGN

²³ Il convient de préciser que parmi les 2 955 unités figurent 46 brigades territoriales mobiles (BTM), dont le champ de missions est plus restreint et ne disposent notamment pas de modalités d'accueil du public et d'espace de police judiciaire

L'abandon de l'expérimentation des Brigades territoriales de contact

La fermeture de certaines brigades autonomes ou brigades de proximité a parfois été évitée en transformant ces petites unités en brigades territoriales de contact (BTC) : afin de développer cette fonction contact : 30 brigades de ce type ont ainsi été créées début 2017 dans le cadre d'une expérimentation. Les 30 BTC fonctionnaient dans le cadre d'un contrat opérationnel piloté au niveau des compagnies, et fondé sur la proximité, la relations avec les élus, la prévention de la délinquance, le renseignement ou les missions de police simple. Une partie des missions des brigades dites classiques (interventions, police judiciaire) était alors d'ailleurs transférée à d'autres unités.

La DGGN indique avoir mis fin à cette expérimentation dans la mesure où celle-ci s'était mise en place à effectif constant. Elle précise souhaiter recentrer les unités sur l'ensemble du spectre de mission de la Gendarmerie nationale. **Si cette expérimentation n'a pas fait l'objet d'une évaluation ad hoc, son arrêt apparaît contradictoire avec la création des brigades mobiles courant 2024, dont le mode de fonctionnement apparaît proche.**

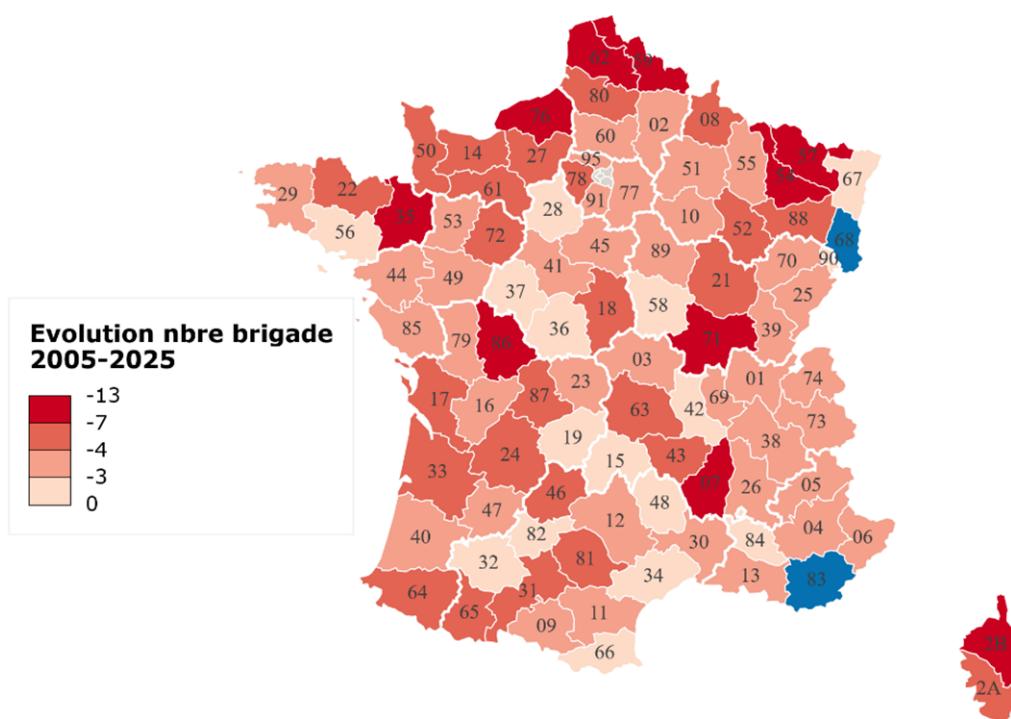
1.3.2.1 Des dissolutions qui ont principalement concerné les petites unités, quelle que soit leur localisation

Les décisions de dissolution de brigades prises par la Direction générale de la Gendarmerie nationale s'expliquent par plusieurs facteurs :

- Jusqu'en 2014, par les **ajustements de la carte police-gendarmerie** en particulier s'agissant du transfert de communes vers la zone police (240 communes concernées, dont une majorité dans le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, la Meurthe-et-Moselle et la Moselle) ;
- Par un **effectif insuffisant** et ou une **activité réduite**, en particulier au sein des zones rurales. Il s'agit du principal facteur de dissolution des brigades de proximité ou des petites brigades autonomes, notamment quand elles étaient la seconde d'un même canton. Sur la centaine de brigades autonomes disposant de moins de 11 gendarmes à fin 2005, une vingtaine a ainsi été dissoute, 31 l'ont été car elles étaient historiquement implantées en zone police, 30 transformées en brigades de proximité et 22 ont été maintenues sous forme de BTA (ce qui pose par ailleurs d'importantes problématiques de fonctionnement compte tenu de leur faible effectif) (*cf. point 2.3*) ;
- Par des **ajustements de périmètres de compétences des brigades**, visant à mieux mettre en cohérence le maillage avec l'évolution des bassins de vie. Ainsi dans le Vaucluse, les brigades de Mornas (compagnie d'Orange) et Courthézon (compagnie d'Avignon) ont été dissoutes en 2009. Préalablement, la brigade territoriale autonome de Châteauneuf-du-Pape a été inaugurée en 2008 récupérant une partie de l'assiette territoriale de la brigade de Courthézon. En Haute-Marne, les brigades de Chevillon et de St Dizier ont été dissoutes le 1^{er} mai 2015. De façon concomitante, déplacement du peloton de surveillance et d'intervention de St-Dizier à Joinville, de la Brigade motorisée de Joinville à Chevillon ;
- Par **l'état de vétusté du bâti, qu'il s'agisse des locaux de service techniques ou des logements**. C'est notamment le cas de la brigade de proximité du Pertuis, dans le Vaucluse, fermée pour raisons d'insalubrité. Un certain nombre de brigades sont toujours concernées par ce risque (*cf. 2.5.2*).

Au global, sur les 371 dissolutions intervenues au cours des 20 dernières, 95 % étaient des brigades de proximité de petite taille. On relève en moyenne 3,5 dissolution par département et une répartition assez équilibrée entre ces derniers : les dissolutions n'ont donc pas exclusivement concerné les territoires ruraux présentant une activité faible, mais également des départements denses. Parmi la dizaine de département ayant enregistré plus de 7 dissolutions en 20 ans, environ la moitié sont à dominante urbaine ou périurbaine (Nord, Pas-de-Calais, Ille-et-Vilaine, Seine-Maritime, Moselle, Meurthe-et-Moselle) et l'autre moitié à dominante rurale (Ardèche, Saône-et-Loire, Haute-Corse, Vienne).

Carte n° 1 : Évolution du nombre de brigades entre 2005 et 2025



Source : Cour des comptes d'après DGGN

1.3.2.2 Une taille moyenne qui a globalement progressé

Le mouvement de réduction du réseau de brigades a logiquement étendu la superficie moyenne des unités, ainsi que la population couverte moyenne (la croissance démographique expliquant toutefois une part importante de cette hausse). Il a débouché sur des unités légèrement plus grandes, de l'ordre d'1 ETP en moyenne toutes unités confondues (de l'ordre de 2,5 ETP pour les brigades autonomes et communautés de brigades).

Tableau n° 3 : Bilan des restructurations entre 2005 et 2025

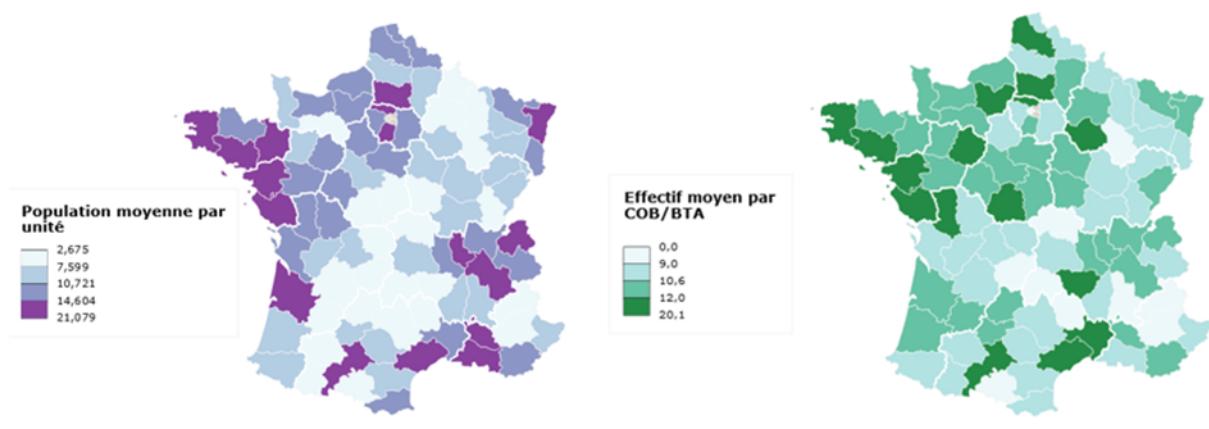
	2005	2025	Evolution
Nbre de brigades	3 331	2 955 (dont 46 BTM)	- 376
Nbre moyen par département	35,5	32	- 3,5

	2005	2025	Evolution
<i>Effectif moyen (TER)²⁴</i>	10	11	+1 ETP
<i>Population couverte moyenne</i>	8 460	11 240	+ 2 780 hab
<i>Superficie moyenne</i>	161 km ²	184 km ²	+ 23 km ²

Source : DGGN, calculs Cour des comptes. 2005 constitue l'année présentant les données les plus anciennes

Il n'a toutefois pas conduit à faire converger la taille moyenne des brigades (BTA et BP) sur l'ensemble du territoire et il est toujours constaté d'importantes disparités, tant en matière de taille de brigades que de population moyenne par unités :

Carte n° 2 : Taille moyenne des BTA et des COB à l'échelle départementale (population et effectif)



Source : Cour des comptes d'après DGGN

1.3.2.3 La mise en place de la gestion collaborative des procédures au sein des brigades

La principale évolution en matière de fonctionnement interne s'est traduite par la mise en place de la gestion collaborative des procédures²⁵ ou « dépersonnalisation » : elle repose sur une prise en compte collective des dossiers traités, à l'inverse de la gestion par un même gendarme de l'ensemble de la procédure. Les procédures sont attribuées à un groupe d'enquêteurs, sous l'autorité d'un gradé qui assure le pilotage des dossiers et la répartition des tâches. Cette évolution importante du mode de fonctionnement en brigade devait permettre l'optimisation des délais de traitement des dossiers en limitant les interruptions dans la procédure, notamment au sein des unités fonctionnant avec un effectif réduit (la polyvalence entraînant qu'un gendarme alterne ses missions au sein d'une même journée).

²⁴ Toutes unités confondues

²⁵ Cf circulaire n° 140000 GEND/DOE/SDEF/BSOP du 23 mars 2023

Le bilan tiré de sa mise en œuvre fin 2023 montrait qu'elle répondait aux objectifs dans les unités présentant un effectif et un taux d'encadrement nominal, avec une forte diminution des délais de traitement des procédures. Reposant en grande partie sur la qualité de l'encadrement, elle peut à l'inverse devenir problématique dans les unités les moins bien dotées et présentant des taux d'encadrement faibles (*cf.* partie 2.3). La gestion collaborative a été généralisée fin 2024, la circulaire N° 1400 000 GEND/DOE/SDEF/BSOP ne prévoyant désormais plus la possibilité d'y déroger (70 % des unités la mettaient en œuvre).

1.3.3 Le plan de création des 239 nouvelles brigades : un objectif remis en cause par le schéma d'emploi au titre de 2025

Conjointement aux orientations de la LOPMI, le président de la République a annoncé le 2 octobre 2023, la création de 239 brigades de gendarmerie avant la fin du quinquennat, réparties en 145 brigades mobiles et 94 brigades fixes sur l'ensemble du territoire national. Cette mesure visait à la fois à « *renforcer le service public de la sécurité dans les territoires* », et à « *adapter le maillage territorial de la gendarmerie aux évolutions de la démographie et de la délinquance* ».

Les brigades fixes assureront l'intégralité des missions des brigades de proximité et s'intégreront au sein de COB existantes. Des unités équestres et des équipes cynophiles pourront également y être adossées. Les brigades mobiles (6 effectifs cible en moyenne) seront constituées d'effectifs ayant pour vocation à « *prolonger l'action de la gendarmerie sur un territoire identifié* », soit en assurant un accueil régulier dans un ou des tiers-lieux pouvant héberger d'autres services publics (les espaces France Service par exemple), soit en assurant une présence et un accueil temporaire depuis un poste mobile avancé (véhicule adapté). Elles n'assureront pas de missions d'intervention en première intention, ni d'actions de police judiciaire « lourdes » : les locaux des brigades mobiles ne sont en particulier pas adaptés à la garde à vue et ne disposeront pas d'espace de police judiciaire. Ces brigades ont donc pour principal objectif de donner ou redonner de la visibilité à la gendarmerie.

Au 31 décembre 2024, 72 premières brigades avaient été créées en métropole et 8 outre-mer : 28 brigades fixes et 52 brigades mobiles dans 64 départements de métropole et 8 départements ou collectivités d'outre-mer, pour un effectif total de 595 ETP dont 523 en métropole. À terme, l'effectif cible global pour les 239 nouvelles unités est de 2 049 ETP, soit 6 % des effectifs totaux des brigades.

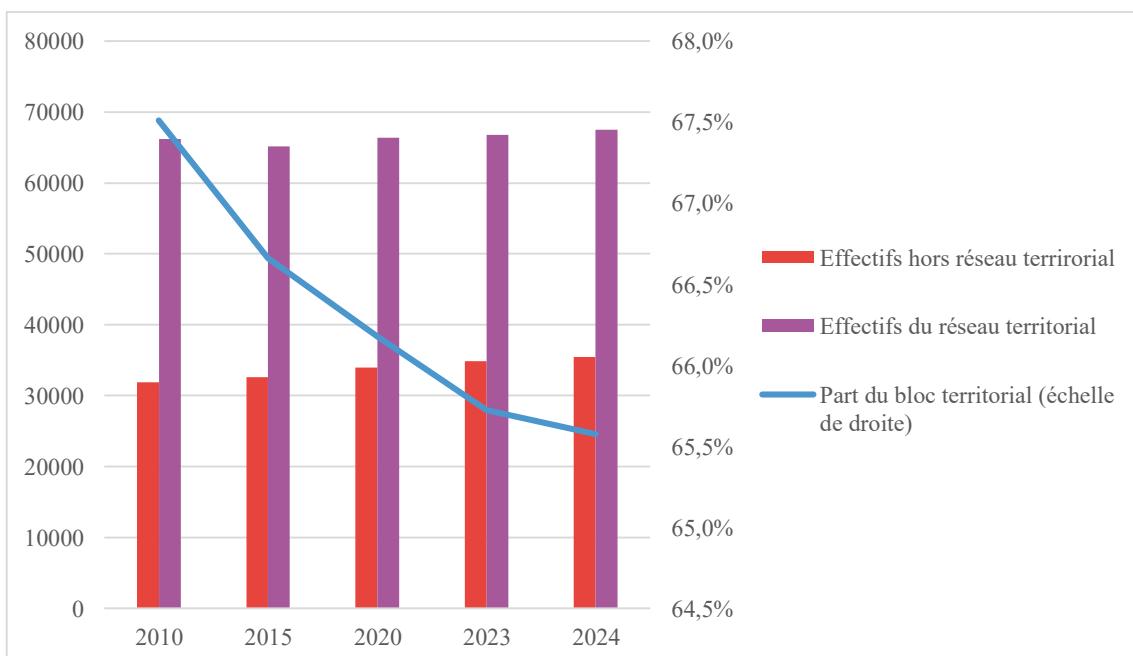
À ce jour toutefois, le schéma d'emploi prévu au titre de la loi de finances pour 2025 ne permet pas la création de brigades complémentaires, a fortiori les 57 unités qui étaient prévues au titre de l'annuité 2025 (464 ETP). Ce plan repose par ailleurs sur le principe d'un « remaillage généralisé » : les engagements pris par la Présidence de la République et le ministère de l'Intérieur prévoient la création d'au moins 2 brigades par département, avec de nouvelles implantations immobilières pour chacune d'entre elle. Or, les fortes disparités à l'échelle inter et infra-départementale appellent à un ciblage plus sélectif (*cf.* partie 3.1).

1.4 Des effectifs centraux qui ont progressé cinq fois plus vite que ceux affectés en unités territoriales depuis 2010

1.4.1 La part des effectifs affectés au réseau territorial est en baisse depuis 2010

Au titre de l'exercice 2024, le programme 152 disposait d'un plafond de 102 990 ETP pour une exécution à 102 388 ETP (soit 100 859 ETPT), en hausse d'environ 5 % (soit 4 901 ETPT) depuis 2010. Leur progression importante au cours des derniers exercices, s'inscrivant notamment dans le cadre de la LOPMI, fait qu'ils retrouvent ainsi en 2024 leurs niveaux de 2005. S'ils demeurent très majoritaires au sein du programme 152, les effectifs des régions et groupements présentent toutefois une croissance plus modérée : ils passent ainsi de 66 200 à 67 600 depuis 2010, soit une augmentation de 2 %. En conséquence, leur part dans les effectifs totaux de la gendarmerie perd 2 points sur la période, passant de 67,5 à 65,6 %.

Graphique n° 6 : Évolution comparée des effectifs de la gendarmerie et de son bloc territorial



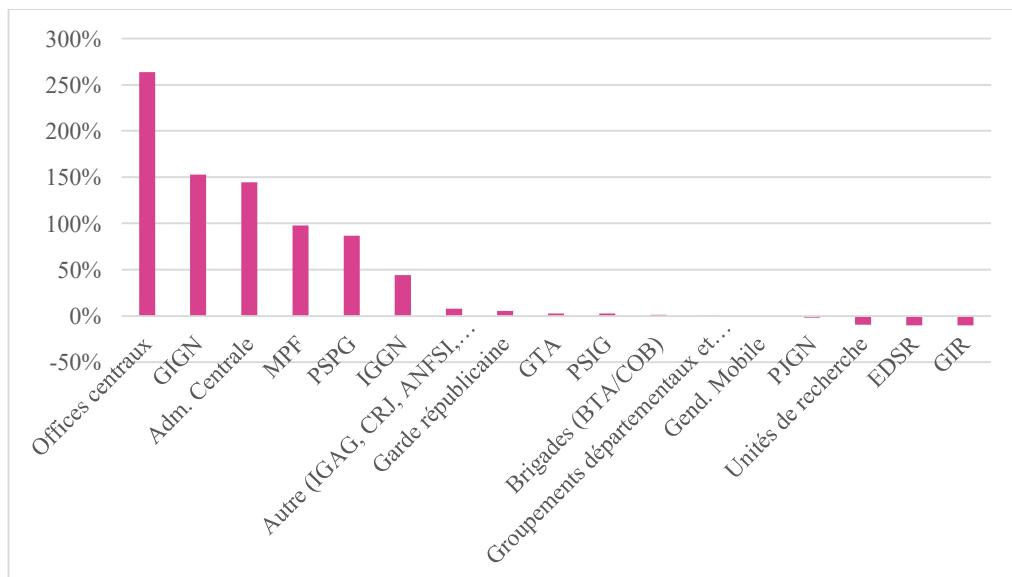
Source : DGGN, calculs Cour des comptes

Cette baisse relative du poids de l'échelon territorial dans les effectifs totaux de la Gendarmerie nationale s'explique par plusieurs éléments :

- La décrue importante des effectifs affectés aux escadrons départementaux de sécurité routière (-10 % depuis 2010 et – 14 % depuis 2005) ;
- La perte de vitesse également notable des unités de recherche (- 10 % depuis 2010)
- La faible progression des effectifs affectés en brigade (+ 1 % depuis 2010), en groupement (+ 1%) ou en PSIG (+ 3%) ;

À l'inverse, les effectifs affectés en administration centrale du ministère de l'Intérieur et/ou au sein d'unités spécialisées ont progressé plus nettement entre 2010 et 2024, notamment en un contexte de montée en charge des offices centraux (+ 232 ETP), de lutte contre le terrorisme (+ 576 ETP pour le GIGN, en tenant compte du rattachement des antennes régionales) ou de renforcement des organismes rattachés à la DGGN ou aux autres fonctions centrales du ministère de l'Intérieur (+ 572 ETP²⁶).

Graphique n° 7 : Progression des effectifs autorisés par unités du prog 152 entre 2010 et 2024



Source : Cour des comptes d'après DGGN

Les choix opérés en matière de répartition des effectifs par la DGGN ont donc entraîné une forte croissance des unités hors gendarmerie départementale (+10 % depuis 2010). **S'ils répondent à des priorités nationales (gestion du haut de spectre), ils n'apparaissent pas pleinement cohérents avec l'objectif de proximité, de renforcement du contact et de la présence sur la voie publique, fixés par la LOPMI.** Concernant ce point, le Directeur général de la Gendarmerie nationale a d'ailleurs indiqué avoir demandé la mise en place d'un audit relatif aux effectifs de l'administration centrale, dans un but de rééquilibrage entre celle-ci et le réseau territorial.

1.4.2 Une part croissante de sous-officiers mais un nombre d'officiers en forte baisse

Les sous-officiers affectés aux unités territoriales de la gendarmerie (régions, groupements, unités subordonnées) représentaient 56 476 gendarmes à fin 2024, contre 50 721 en 2005. Sur la longue durée, les sous-officiers passent donc de 76 à 80 % des effectifs de l'ensemble des unités, soit une progression de 4 points.

²⁶ IGAG, CRJ, COMFAGN, ANFSI, CEGN, COMSOP

Cette évolution témoigne d'un mouvement de fond de professionnalisation de la Gendarmerie nationale, se traduisant notamment par une diminution nette des postes de Gendarmes adjoints volontaires depuis 2010. Cela est particulièrement au sein des PSIG qui font l'objet d'une stratégie de « densification » (*cf. supra*).

À l'inverse, le nombre et la part des officiers diminue fortement, de l'ordre de – 1000 depuis 2010. Cette diminution peut s'expliquer par la révision de la carte des régions, mais entraîne également un moindre taux d'encadrement en groupement et en compagnies.

1.4.3 La réserve opérationnelle, appoint indispensable des effectifs en brigade

La réserve militaire de la Gendarmerie nationale a pour objet de renforcer ses capacités, en contribuant quotidiennement à l'accomplissement de ses missions. Elle constitue une composante essentielle, en particulier au sein des brigades ou lors d'opérations ponctuelles (grands événements notamment) : elle est placée sous l'autorité des commandants de formations administratives (commandants de régions), qui en assurent l'administration et l'emploi.

Une part importante des réservistes est affectée au sein des groupements, dont ils constituent une force d'appoint désormais indispensable à leur bon fonctionnement : patrouille, police de la route, surveillance, encadrement des grands événements, *etc.* Le nombre de réservistes affectés aux groupements est ainsi passé de 26 600 en 2020 à 32 200 en 2024, soit une progression de 21 %²⁷. Ils représentent ainsi plus de la moitié des effectifs autorisés des groupements, et au moins 70 % dans une dizaine d'entre eux²⁸.

À noter toutefois qu'au-delà des effectifs totaux, la capacité opérationnelle de la réserve en jours mobilisables et en équivalents-temps-plein est aujourd'hui limitée par la disponibilité des crédits budgétaires²⁹, comme le Directeur général de la Gendarmerie nationale l'a confirmé lors de son audition. Les orientations de la DGGN prévoient en effet la recherche de financements tiers afin d'armer la réserve opérationnelle, et d'augmenter par ailleurs la mobilisation de ces ressources sur des opérations externes. Les patrouilles DGE de nuit sont ainsi armées par la réserve opérationnelle à hauteur d'un effectif sur trois.

1.5 Un dynamisme démographique marqué dans la zone gendarmerie, notamment au sein des ceintures urbaines

Si elle demeure encore majoritairement implantée au sein du monde rural, la Gendarmerie nationale a connu une transformation de fond de sa zone de compétence, du fait

²⁷ La Cour ne dispose pas du montant des crédits

²⁸ Alpes-Maritimes, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Pas-de-Calais, Rhône, Savoie, Yvelines, Var, Vaucluse

²⁹ Voir *Exécution budgétaire 2024 de la Mission Sécurité*

notamment de la croissance démographique (davantage que les transferts de zone de compétence) et du poids croissant pris par le périurbain voire les centres urbains³⁰.

Transferts de zones de compétences : un statu quo depuis 2014

La Cour a souligné que la répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie n'a pratiquement pas évolué depuis 80 ans, malgré des changements démographiques, sociétaux et criminologiques importants. Cette situation entraîne un certain nombre d'incohérences territoriales comme une répartition des ressources de gendarmes et policiers inadaptée aux niveaux de délinquance locaux. La Cour a ainsi relevé des phénomènes d'enchevêtrement de compétences, notamment dans les grandes agglomérations où la coordination entre police et gendarmerie est complexe.

Globallement, la répartition des forces de sécurité intérieures sur le territoire national emportait également d'importantes disparités entre départements, faute d'avoir suffisamment tenu compte de l'articulation des compétences mais également des évolutions démographiques et de la criminalité. Ces disparités sont toujours observées en 2025 (*cf. partie 2.3*).

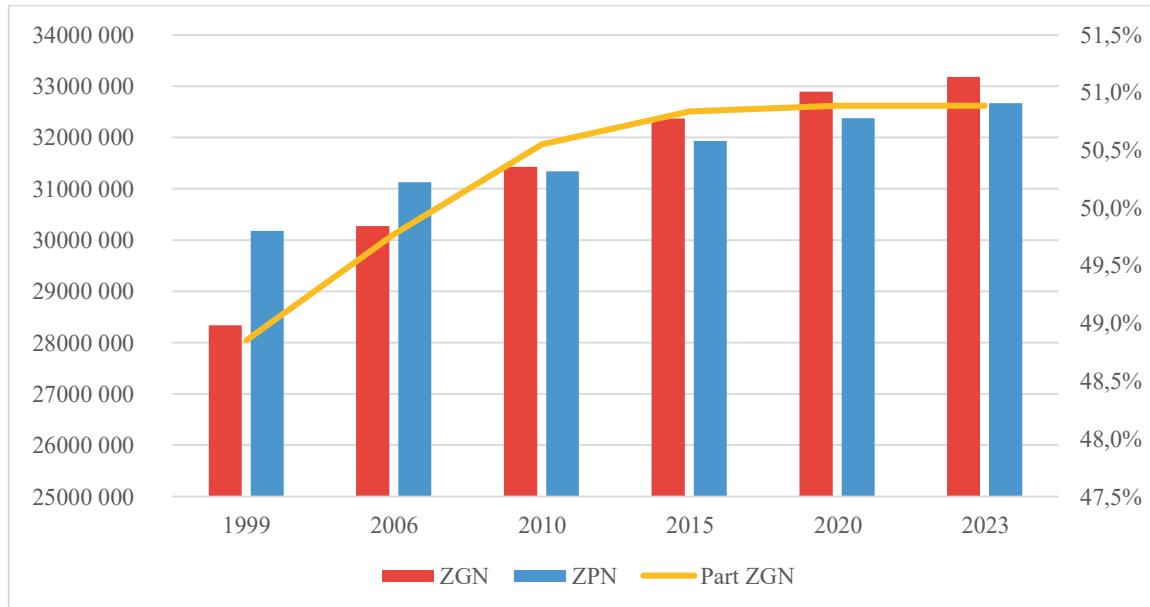
La Cour des comptes recommandait notamment de transférer 76 circonscriptions de police à la gendarmerie, notamment dans les départements ruraux et faiblement peuplés, pour mieux adapter les ressources aux besoins locaux. Elle recommandait également de créer des circonscriptions départementales « mono forces », en particulier de confier à la seule gendarmerie plusieurs départementaux à dominante rurale.

1.5.1 Un dynamisme démographique propre à la zone gendarmerie

Depuis une vingtaine d'année, la ZGN se caractérise par une dynamique démographique marquée, à la différence de la zone police : d'un peu plus de 29,3 millions en 1999, elle est passée à 34,5 millions en 2023, soit une progression de 17,1 % (de 28,3 à 33,2 millions d'habitants hors outre-mer). La population de la zone police est quant à elle passée de 30,7 à 33,3 millions d'habitants, soit +8,2 % (de 30,2 à 32,6 millions hors outre-mer, dont 11,1 millions en Île-de-France).

³⁰ Selon la classification à 7 catégories par l'INSEE, les aires périurbaines mentionnées dans le présent rapport correspondant aux communes des « ceintures urbaines »

Graphique n° 8 : Évolution de la population en zone police et en zone gendarmerie depuis 1999



Source : INSEE 2024, données hors Outre-mer.

À noter que l'augmentation de la population en zone gendarmerie s'explique exclusivement par une dynamique démographique et non par des transferts de zones de compétences : les transferts de zones intervenus entre 1999 et 2014 ont en effet eu pour conséquence une diminution nette de la population en zone gendarmerie de l'ordre de 156 000 habitants (1,145 millions d'habitants sont passés de la zone gendarmerie à la zone police et 989 600 en sens inverse).

1.5.2 Un basculement vers le périurbain qui s'accélère

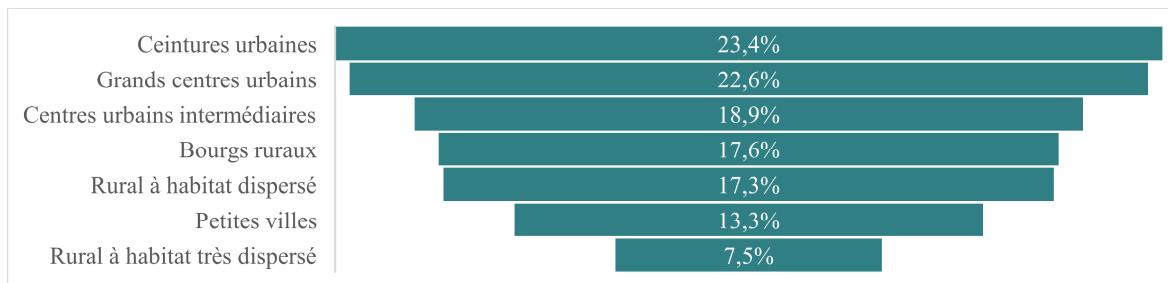
Historiquement implantée au sein des territoires ruraux voire très ruraux, la gendarmerie voit par ailleurs sa zone de compétence transformée par la périurbanisation. Si la majorité des 33 250 communes sous compétence gendarmerie demeurent au sein du monde rural (dont 18 200 communes de type rural à habitat dispersé et 7 300 de type rural à habitat très dispersé), la zone gendarmerie compte désormais un nombre important de petites villes, centres urbains intermédiaires voire de grands centres urbains : on comptait 169 communes de métropole plus de 10 000 habitants et 16 communes de plus de 20 000 habitants en zone gendarmerie en 1999, contre respectivement 256 et 51 en 2023³¹. L'étalement urbain et les dynamiques démographiques renforcent également la présence de la gendarmerie au sein des grandes métropoles françaises : comme la Cour l'a relevé en 2025³², 58 % des 970 communes intégrées aux 22 métropoles sont en zone gendarmerie, représentant 13 % de leurs habitants et plus du tiers dans quatre d'entre elles (Montpellier, Rennes, Grenoble et Brest).

³¹ Voir annexe n° 2

³² Rapport précité

Le poids des territoires périurbains et urbains se renforce donc au sein de la zone gendarmerie. A l'inverse, la croissance démographique des communes les plus rurales (à habitat dispersé et très dispersés) est nettement inférieure à la moyenne nationale.

Graphique n° 9 : Croissance démographique en zone gendarmerie depuis 1999

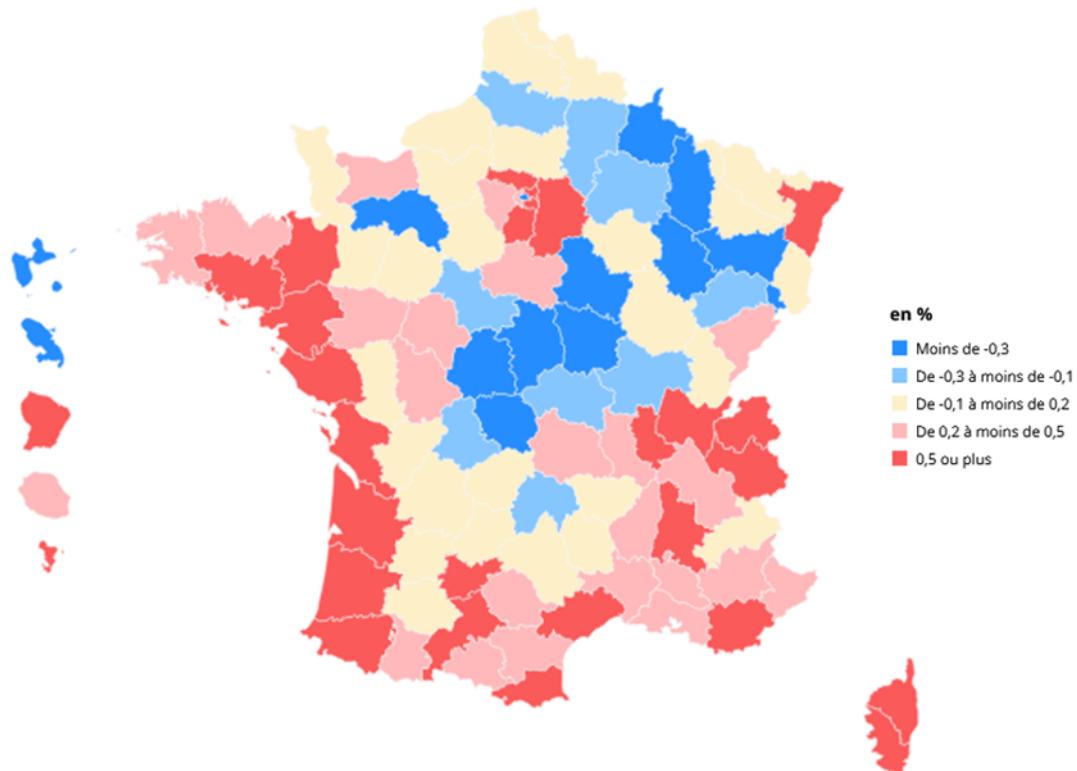


Source : INSEE 2024

1.5.2.1 Une forte hétérogénéité des dynamiques inter et intra-départementales

Au-delà des dynamiques nationales mentionnées *supra*, l'ensemble de la zone gendarmerie a connu un basculement important en termes de répartition populationnelle entre départements. Les tendances présentées entre 2015 et 2021 (*cf. carte 1*) et qui prévalent sur une plus longue période montrent en effet un dépeuplement relatif des départements situés dans le tiers nord-est de la France (Grand-est, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire) et une dynamique marquée sur l'ensemble des départements de la façade ouest ainsi que des régions Occitanie, PACA et de l'ancienne région Rhône-Alpes.

Carte n° 3 : Évolution de la population entre 2015 et 2021



Source : Insee, *Portrait social 2024 - Recensements de la population 2015 et 2021 (2012 et 2017 pour Mayotte)*.

Ces tendances sont également observées à la maille infra-départementale, avec des dynamiques extrêmement hétérogènes entre les zones les plus urbanisées et certains territoires ruraux en voie de paupérisation et de dépeuplement. Elles sont par ailleurs appelées à s'accentuer au cours des années et décennies à venir, comme l'anticipe l'INSEE (*cf. annexe 2*). Elles impliquent, pour la gendarmerie, de se réinterroger sur son maillage actuel, afin de tenir compte du dynamique démographique des aires périurbaines et littorales, de la baisse de population dans les zones à habitat dispersé, tout en maintenant une capacité d'intervention sur l'ensemble du territoire.

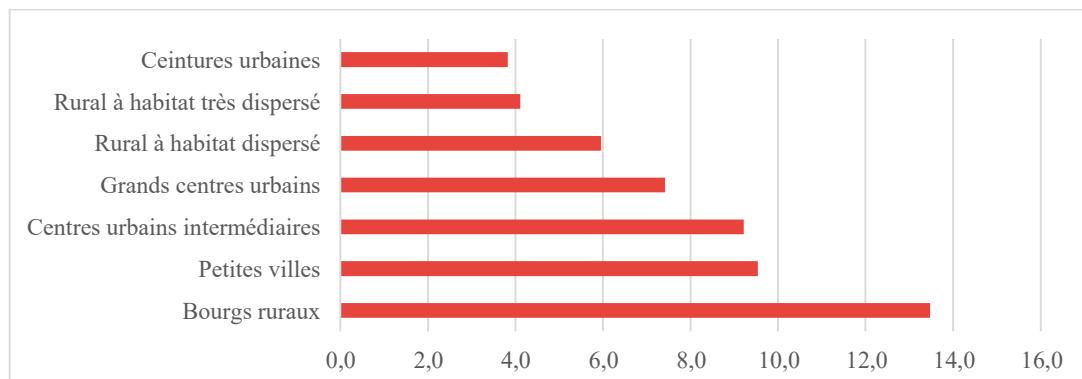
1.5.2.2 Les conséquences du poids croissant du périurbain sur l'activité de la gendarmerie

Cette forte croissance démographique en zone périurbaine - et le poids croissant de ces territoires au sein de la zone gendarmerie – entraîne d'importantes conséquences sur l'activité des gendarmes : l'habitat en zone périurbaine et l'extension des zones pavillonnaires implique en effet des déplacements pendulaires vers les aires urbaines et leurs coeurs (déplacements domicile-travail), qui imposent de sécuriser des logements souvent vides et des territoires dépeuplés en journée, et ne favorisent pas les échanges réguliers avec les résidents. La question

de l'adaptation des horaires d'ouverture des brigades ou des modes de contact au rythme professionnels des résidents de ces espaces se pose avec acuité³³.

Or à ce jour, la typologie du maillage de la gendarmerie ne prend que très partiellement en compte ces évolutions et les implantations des brigades reflètent encore un monopole très marqué du monde rural : bien que le lieu d'implantation (mais aussi de résidence des gendarmes) ne constitue qu'une partie de leur ressort territorial, 70 % des brigades demeurent implantées dans une commune chef-lieu relevant de la ruralité dont près de la moitié dans des bourgs ruraux, tandis que ces territoires représentent 62 % de la population totale de la zone gendarmerie.

Tableau n° 4 : Nombre d'unités pour 100 000 habitants selon la typologie de la zone



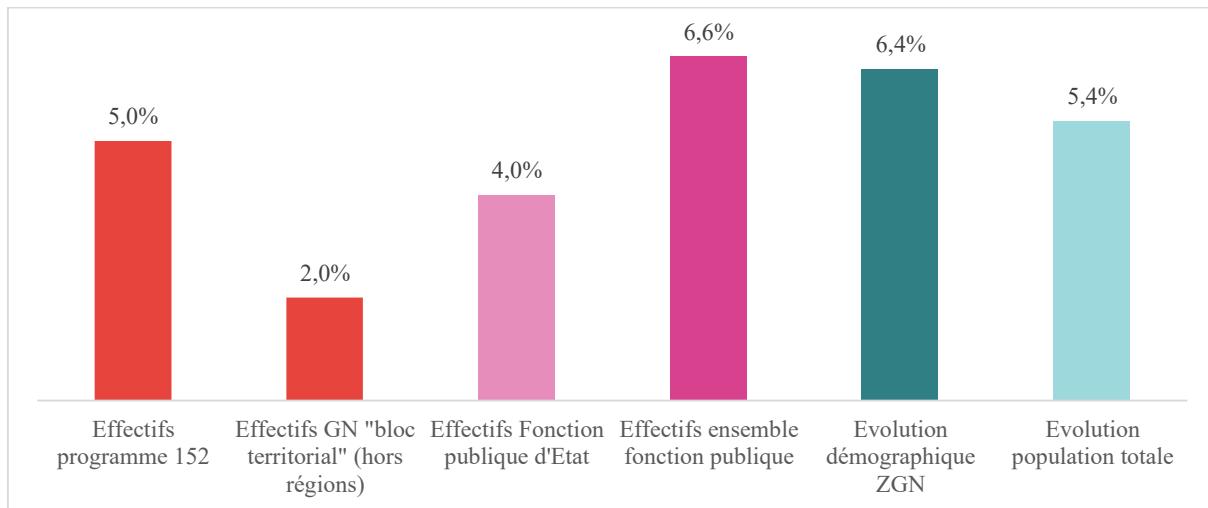
Source : DGGN, calculs Cour des comptes

1.5.3 Des effectifs qui ont progressé moins rapidement que la population

L'analyse croisée de l'évolution des effectifs affectés aux unités territoriales et de la croissance démographique montre que le nombre de gendarmes pour 1 000 habitants est en diminution régulière depuis une vingtaine d'année, et ce en dépit des créations nettes d'ETP que connaît le programme 152 depuis 2015.

³³ Voir notamment DIEU (F.), MIGNON (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, L'Harmattan, « Sécurité et société », Paris.

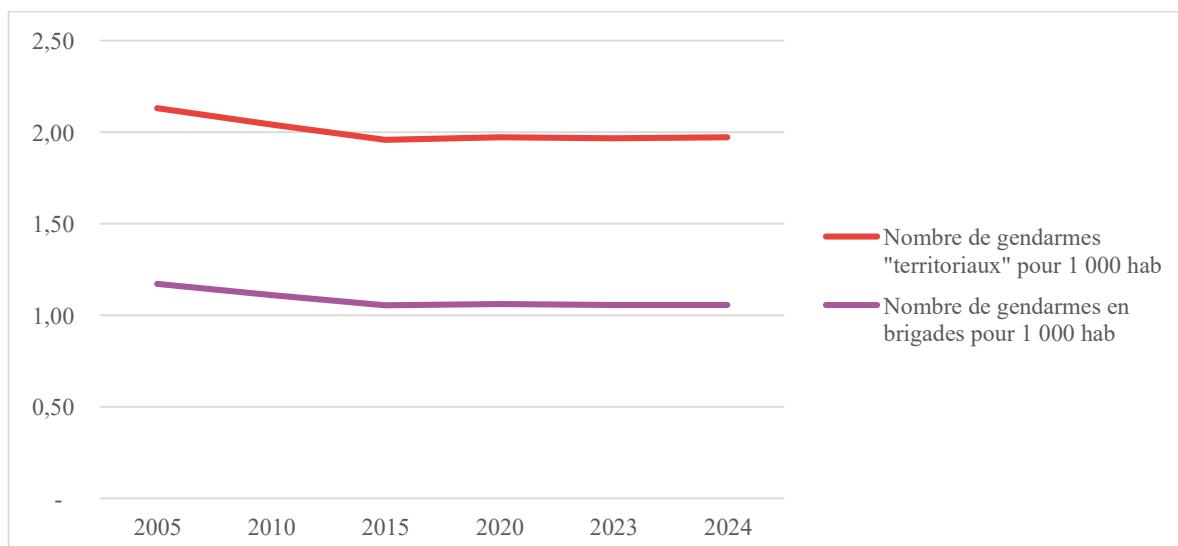
Graphique n° 10 : Croissances comparées sur la période 2010-2024



Source : INSEE, DGAFP, DGGN, Programme 152 – calculs Cour des comptes

Ces évolutions expliquent que le nombre de gendarmes pour 1 000 habitants, qu'il s'agisse des effectifs totaux ou des effectifs affectés au bloc territorial, a diminué de 9 à 10 points sur les quinze dernières années, bien qu'ils se soient stabilisés sur la période 2015-2024. A noter que ces ratios se basant sur les effectifs autorisés sont en réalité plus faibles en raison de trous à l'emploi persistants au sein des groupements et brigades (*cf. infra*).

Graphique n° 11 : Évolution du ratio gendarme pour 1 000 habitants (en effectif autorisé)



Source : DGGN, INSEE, calculs Cour des comptes

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En l'espace d'une vingtaine d'années, le réseau territorial de la Gendarmerie nationale a connu un mouvement de va-et-vient qui a concerné le nombre de brigades comme les effectifs affectés aux unités de la gendarmerie départementale. Les orientations prises en matière de répartition des effectifs ont toutefois entraîné une forte croissance des unités nationales aux dépens des groupements et notamment des brigades, se traduisant par une baisse de 10 points du ratio de gendarmes par habitant.

Ces choix apparaissent contradictoires avec les objectifs fixés par la LOPMI, en matière de renforcement de la notion de proximité, de présence de voie publique ou de renforcement du maillage territorial. En dépit des créations de postes au sein des nouvelles brigades, ils mettent aujourd'hui sous pression le réseau territorial, soumis à une activité opérationnelle en cours de transformation et à une forte croissance démographique, notamment en zone périurbaine.

2 L'ACCUMULATION DE CONTRAINTES SUR UN MODELE DONT LA SOUTENABILITE A TERME INTERROGE

2.1 Une activité opérationnelle sous pression couplée à une évolution de la typologie de la délinquance en zone gendarmerie

L'activité des services en zone gendarmerie progresse de manière régulière, et connaît une accélération depuis 2021. Les groupements ont ainsi relevé 1 408 682 faits de délinquance en 2024 en métropole³⁴, soit une augmentation de 45 % depuis 2010 et de 19 % depuis 2021. Si l'activité des services, et plus spécifiquement l'activité judiciaire, demeure globalement inférieure en zone gendarmerie qu'en zone police, la gendarmerie est désormais à l'origine d'un peu plus de 40 % des faits constatés, soit une hausse de près de 12 points depuis 2010.

³⁴ Données institutionnelles 4001 issues de l'applications Pulsar MIS. Les données sont consolidées en date d'enregistrement. Il s'agit du nombre total de faits constatés (crimes et délits non routiers).

Graphique n° 12 : Nombre de faits constatés par les groupements de gendarmerie et part dans le total national (métropole)



Source : DGGN et SSMSI. Ces volumes ne distinguent pas la typologie des faits constatés et ne constituent donc qu'une approche quantitative.

Cette activité est majoritairement portée par les brigades, qui ont constaté 1 336 000 faits de délinquance en 2024, soit 95 % de l'activité des groupements. Sa hausse sensible s'explique par plusieurs facteurs :

- L'augmentation de la population en zone gendarmerie (*cf. supra*) ;
- L'augmentation du temps-gendarme (+ 6 % sur la période 2021-2024) et du volume de présence sur la voie publique (+24 % sur la même période) ;
- Les orientations nationales en matière d'activité des forces de l'ordre, s'agissant notamment des violences intra-familiales ou des stupéfiants ;
- La transformation de la délinquance prévalant au sein de la zone gendarmerie et de la typologie des faits constatés.

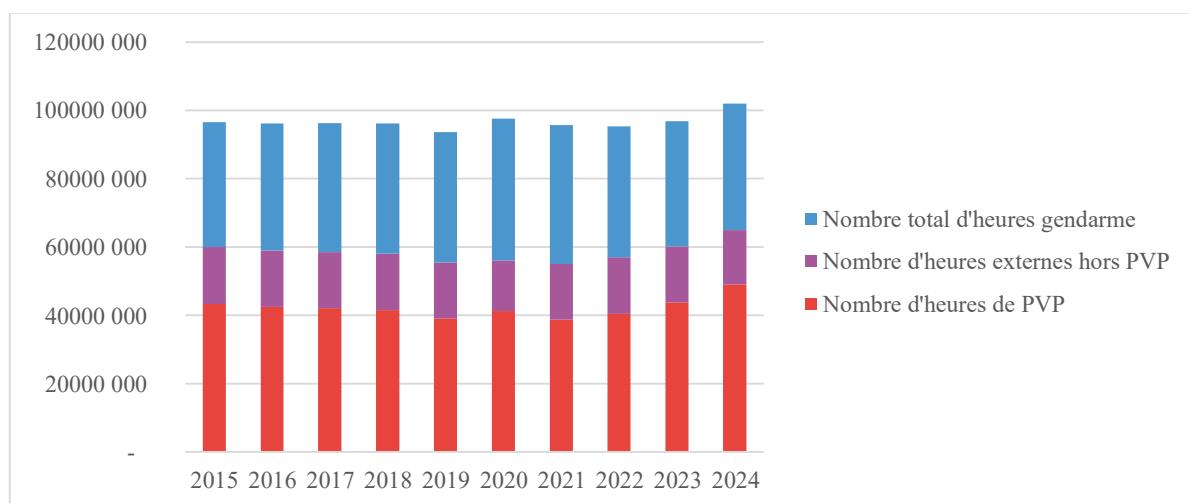
2.1.1.1 Un objectif de doublement du temps de présence sur la voie publique peu probable d'ici 2030 compte tenu des effectifs en poste

La présence de voie publique fait l'objet d'un suivi particulier par la Direction générale de la Gendarmerie nationale et plus globalement par les autorités politiques, dans le contexte d'un objectif de doublement d'ici 2030 (LOPMI). Si les chiffres pour la gendarmerie et ses groupements présentent une nette hausse depuis 2021, il est probable qu'une telle dynamique ne soit pas durable à terme à iso-ressources : elle s'explique en effet par le renforcement des opérations de lutte contre la délinquance et les orientations nationales, un meilleur équipement des forces de gendarmerie facilitant le travail en mobilité (terminaux « NEO ») ou de la mise en œuvre du Dispositif de gestion des événements (*cf. partie 3.2*) mais aussi d'une reprise de l'activité en sortie de crise sanitaire et de directives visant à améliorer la saisie des natures de mission dans l'outil Puls@r emportant un effet statistique³⁵.

³⁵ Note expresse N° 28657 GEND/DOE/SDEF/BSOP du 1^{er} juin 2023

Ces mesures ont permis une augmentation nette du taux de présence sur la voie publique (48,1 %, soit le taux le plus élevé depuis 2015) mais nécessiteront d'être renouvelées pour que ce taux continue de croître. Or ce dernier bute sur un seuil d'activité « non externe » incompressible, liée pour partie à l'accueil en brigade, à la gestion des procédures qui ne sont que partiellement dématérialisées ou plus généralement à une procédure pénale requérant un nombre important d'actes. À taux de présence sur la voie publique équivalent à celui de 2024, l'objectif de doublement d'ici 2030 supposerait alors une augmentation du nombre d'heures-gendarmes de l'ordre de 66,1 millions à horizon 2030, soit + 65 %.

Graphique n° 13 : Heures externes et de présence sur la voie publique



Source : DGGN. Hors Gendarmeries spécialisées.

2.1.1.2 Une forte tension sur les appels au 17 et le délai moyen d'intervention

L'activité des CORG est également en forte augmentation : les appels reçus ont progressé de 25 % entre 2015 et 2023, passant de 8,7 à 10,9 millions par an. Les interventions déclenchées ont quant à elles progressé de 31 %, passant de 1,3 à 1,8 million par an, dans un contexte notamment d'augmentation sensible de signalement de violences intra-familiales. Cette augmentation est d'ailleurs plus notable en zone urbaine, avec une progression de 35 %. Le nombre total d'interventions (y compris hors déclenchement par le CORG) sont globalement passées de 1 792 000 en 2015 à 2 197 900 en 2023.

Tableau n° 5 : Évolution de l'activité des CORG de 2015 à 2023

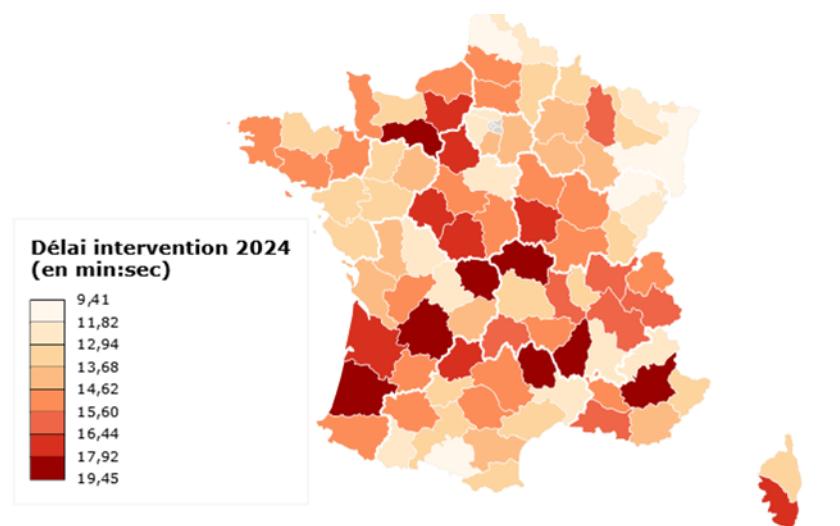
	2015	2020	2023	Evolution 2015-2023
Nb appels	8 738 356	9 417 478	10 951 644	25,3%
Nb d'interventions sur appel CORG	1 350 555	1 607 555	1 770 661	31,1%

	2015	2020	2023	Evolution 2015-2023
<i>dont en Zone rurale</i>	768 069	881 876	984 762	28,2%
<i>dont en Zone urbaine</i>	582 486	725 679	785 899	34,9%

Source : DGGN

L'augmentation rapide du nombre d'interventions sur déclenchement du CORG (en majorité la nuit) mais aussi les difficultés de fonctionnement des plus petites unités entraînent une augmentation régulière du délai moyen d'intervention, qui passe de 12min26 en 2015 à 14min17 en 2023.

Carte n° 4 : Délai moyen d'intervention par département en 2024



Source : DGGN. Ces délais ne préjugent pas de la nature de l'intervention

2.1.2 Des porosités croissantes entre zones rurales, périurbaines et rurales qui touchent la zone gendarmerie

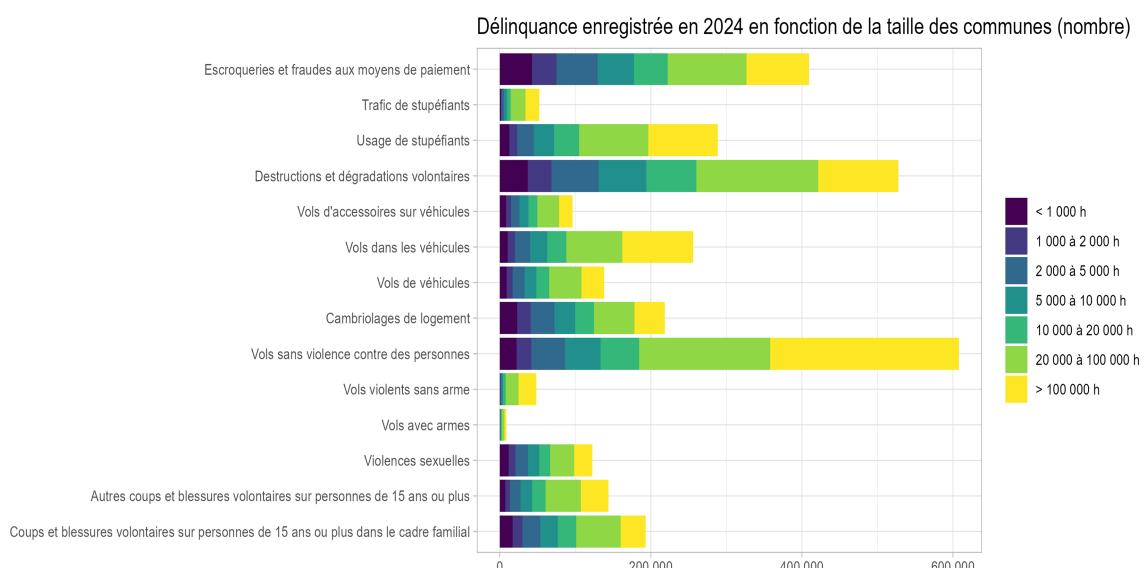
Les actes de délinquance constatés par les forces de sécurité intérieures (Gendarmerie comme Police) sont inégalement répartis sur le territoire national et présentent par nature des phénomènes de concentration : 1 % des communes les plus touchées (environ 350) concentrent 41 % faits constatés de cambriolages de logement et jusqu'à 82 % des vols violents sans arme, quelle que soit la zone de compétence. À l'inverse, aucun fait n'avait été enregistré en moyenne en 2024 dans 59 % des communes³⁶. À ce titre, la typologie de la délinquance en zone gendarmerie (qui regroupe 32 000 communes de moins de 5 000 habitants et 24 800 communes

³⁶ Ce qui ne signifie pas une absence de délinquance toutefois, l'ensemble des faits n'étant pas porté à la connaissance des forces de sécurité intérieure

de moins de 1 000 habitants) est atypique et ne reflète notamment pas celle qui touche les plus grands centres urbains et se situe dans le « haut du spectre ».

Cette césure entre zones urbaines, périurbaines et rurales est toutefois profondément remise en cause depuis plusieurs années, du fait du phénomène de périurbanisation (*cf. supra*) et d'augmentation des mobilités mais aussi d'une porosité plus marquée entre types d'espaces et types de délinquance. La zone gendarmerie est désormais touchée par l'augmentation tendancielle de faits liés à la criminalité organisée et de la délinquance de flux, l'ancrage de la délinquance liée à l'usage et au trafic de stupéfiants ou la progression rapide des faits de violences intra-familiales ou violences sexuelles (*cf. infra*). Ces évolutions doivent toutefois être analysées sur le long terme et dans un contexte d'orientation de l'activité des forces de l'ordre par les priorités nationales (politique de sécurité publique et politique pénale) : l'évolution du nombre de faits constatés peut en effet refléter une plus forte priorisation des forces de sécurité intérieure sur une thématique donnée (stupéfiants, violences physiques, *etc*) ou la facilitation du dépôt de plainte (violences sexuelles notamment), tandis que certains autres faits de délinquance peuvent ne pas être portés à la connaissance des forces de l'ordre

Graphique n° 14 : Délinquance enregistrée en 2024 par type de commune



Source : SSMSI

Ces faits ont un retentissement important sur l'activité des différentes unités (brigades, PSIG, EDSR ou unités de recherche) puisqu'ils impliquent à la fois l'augmentation et surtout le ciblage de la présence sur la voie publique, le maintien de délais d'intervention à un niveau bas et une activité de police judiciaire beaucoup plus importante et complexe que pour la délinquance de plus faible intensité. Ils rendent nécessaire la transformation des unités, qu'il s'agisse des primo-intervenantes ou des moyens départementaux voire régionaux. Ces éléments sont d'autant plus préoccupants qu'il est constaté un effet ciseau net entre la hausse de l'activité judiciaire et la baisse des effectifs de cette filière (-500 ETP depuis 2010 au sein des brigades et sections de recherche).

À noter que la zone gendarmerie demeure aussi le lieu d'émergence et de manifestation de plusieurs mouvements contestataires ayant fortement mobilisé les forces de l'ordre au cours des dernières années : bonnets rouges (Bretagne, automne 2013), Gilets jaunes (automne 2018-2019) ou manifestations agricoles (notamment début 2023).

2.1.3 Une progression rapide de certains types de faits qui augmentent la pression sur l'activité judiciaire et d'intervention des brigades

Pour certains de ces faits, une forme de rattrapage entre zones urbaines, périurbaines et rurales est observée depuis plusieurs années : si les taux de prévalence de ces crimes et délits (et donc leurs volumes respectifs) demeurent en moyenne inférieurs en zone gendarmerie qu'au sein des centres urbains, une convergence se traduisant par une progression plus importante en zones rurales et périurbaines qu'en zone urbaine est constatée pour les violences aux personnes (intra familiales et hors du cadre familial), les violences sexuelles, les cambriolages ou encore les vols avec armes³⁷.

- **Les coups et blessures dans le cadre familial (VIF)** : leur nombre augmente fortement depuis 2016 sur l'ensemble du territoire national (hausse de 112 %) mais la dynamique est plus défavorable en milieu rural et périurbain, avec des hausses respectives de 127 et 136 %. S'ils demeurent, en 2024, inférieurs aux taux observés en zone urbaine, les taux de commission pour 1 000 habitants progressent très fortement en zone périurbaine (de 1,18 à 2,46 %), dans les petites villes (1,34 à 2,94 %) et en zone rurale (0,96 à 2,14 %).
- La tendance de rattrapage partiel est similaire s'agissant des **coups et blessures volontaires en dehors du cadre familial**, avec une hausse de 130 % de faits constatés en zone rurale, 128 % en zone périurbaine et 118 % en zone urbaine.
- **Les violences sexuelles** : elles présentent la même tendance, avec une augmentation plus marquée en zone périurbaine (+154 % de faits constatés) et rurale (+159 %) qu'en zone urbaine (+ 128 %). La prévalence des violences sexuelles passe ainsi de 0,58 à 1,43 % en zone périurbaine et de 0,6 à 1,53 % en zone rurale (contre 0,78 à 1,8 % sur l'ensemble du territoire national).

Ces catégories impactent fortement l'activité – notamment en matière de PJ – des groupements : les violences intra familiales, qui font désormais l'objet d'une judiciarisation systématique, représente ainsi 34 % des gardes à vue de l'ensemble des services de gendarmerie. En région Bretagne, elles représentaient ainsi 43 % des gardés à vue en 2023 (soit 4 300) et 7 571 victimes identifiées, soit une progression de 14 % par rapport à 2022. L'activité des 4 groupements bretons liée aux VIF représente environ un tiers du temps judiciaire.

- **Les infractions à la législation sur les stupéfiants** : qu'il s'agisse du trafic ou de la consommation de stupéfiants, les taux de prévalence pour 1 000 habitants restent significativement inférieurs en zone rurale ou périurbaine à ceux constatés au sein des grands centres urbains. Il est toutefois relevé par les services de gendarmerie une porosité plus marquée qu'auparavant entre ces milieux ainsi qu'une croissance importante de la

³⁷ L'ensemble des données provient de l'étude du SSMSI « Géographie de la délinquance à l'échelle communale en 2024 - Interstats Analyse n°74 ».

consommation de produits stupéfiant en milieu rural (+26 % de faits constatés depuis 2016), périurbain (+42 %) ou au sein des centres urbains intermédiaires (+ 46 %).

L'activité liée aux stupéfiants : une hausse constatée dans l'ensemble des territoires et qui nécessite de plus lourds moyens d'investigation

Qu'il s'agisse de l'usage ou du trafic, les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS) sont également en augmentation rapide en zone gendarmerie. Elles placent l'ensemble des unités sous tension (brigades, PSIG, EDSR) et plus particulièrement la filière judiciaire. Ces faits supposent par ailleurs une démarche proactive de l'ensemble des services.

Le Vaucluse : le département se situe ainsi au 7^{ème} rang national en valeur absolue en nombre d'infractions à la législation sur les stupéfiants. En 2023, 131 trafics ont été constatés (+30%) et les saisies de produits augmentent sans cesse avec notamment une saisie record de près de 2 tonnes en juin 2023. La saisie d'armes était en progression de 83 % sur l'année.

La Bretagne : la région est une zone de consommation à travers les grands festivals et les RMI (rassemblement musical illégal) qui ont favorisé l'organisation de réseaux de trafics de stupéfiants. Des saisines importantes de cocaïne sont effectuées par les unités de recherches. La pression sur le port du Havre pour lutter contre l'importation de cocaïne d'Amérique du Sud déporte les trafics vers des ports secondaires (1/4 des ports français sont en Bretagne). La région de gendarmerie de Bretagne a mis en place un plan zonal de lutte contre les trafics de stupéfiants sous l'égide de la préfecture de zone en lien notamment avec la gendarmerie maritime, la douane et les affaires maritimes. Les actions entreprises à travers ce plan s'effectuent en liaison avec les CROSS et l'OFAST.

La région Bourgogne Franche Comté : région à majorité rurale, BFC est davantage concernée par l'usage de stupéfiants que par le trafic, mais cette forme de délinquance prend de l'ampleur au sein des centres urbains (Dijon, Quetigny voire Beaune). La brigade de Quetigny, en banlieue de Dijon, totalise le plus grand nombre de faits constatés de l'ensemble de la région pour la zone gendarmerie, dont une part importante de faits liés aux stupéfiants. Située sur l'axe Marseille-Rotterdam via l'A6, la Côte d'Or est plus globalement concernée par la délinquance de flux.

La Haute-Vienne : ce département à dominante rurale est concerné par des affaires de stupéfiant de « bas » et « milieu » de spectre, mais la progression de l'usage comme du trafic y est également constatée. Elle est plus marquée en zone police dans l'agglomération de Limoges, mais progresse également en zone gendarmerie. La présence d'axes gratuits (A20 du nord au sud ou N115 d'est en ouest).

2.2 Une répartition des moyens humains encore très hétérogène entre départements

L'allocation des ressources humaines au sein de la Gendarmerie nationale fait l'objet d'un processus très normé et centralisé par la DGGN (*Sous-direction de l'organisation et des effectifs*) en lien avec les régions de gendarmerie : elle s'effectue notamment *via* l'existence d'un tableau des effectifs autorisés (TEA), qui comprend l'ensemble des effectifs et des postes répartis entre échelons (national, régional, départemental) et unités d'affectation (jusqu'à la brigade). Historiquement, les effectifs autorisés étaient construits à partir de ratios de population (1 000 habitants par gendarme en zone rurale et 800 en zone périurbaine). Ils

prennent désormais en compte la typologie des territoires (superficie), la démographie et les niveaux d'activité, dans le cadre de l'outil d'aide à la décision « R@tio ». Ce mode de gestion des effectifs doit répondre à deux enjeux principaux : adapter la présence aux besoins de sécurité des territoires sous compétence gendarmerie, tout en assurant une présence et « *l'impératif de renforcer le contact partout avec la population* ».

Or, et en dépit de la mise en place puis de l'adaptation d'outils visant à mieux garantir cette adéquation, il est toujours constaté d'importants déséquilibres entre départements sur les deux principaux critères d'allocation : la densité de gendarmes par habitant (critère démographique) et niveau d'activité opérationnelle (nombre de faits constatés par habitants et nombre de faits constatés par gendarme). La prise en compte d'un critère géographique (superficie du territoire, éloignement) n'explique que marginalement ces déséquilibres, considérablement accentués par des évolutions démographiques très différentes d'un département à l'autre.

2.2.1 Un ratio de gendarmes pour 1 000 habitants qui varie du simple au triple, peu corrélé au niveau d'activité des groupements.

En effectif réalisé, le ratio moyen de gendarmes pour 1 000 habitants était de 1,76 fin 2024 pour les effectifs des groupements et de 1,02 pour les effectifs des seules brigades. **Comme la Cour l'a déjà relevé³⁸, cette moyenne nationale masque d'importantes disparités interdépartementales, avec des ratios allant de 4 gendarmes pour 1 000 habitants à 1,2 selon les territoires et de 3,7 à 1,1 en effectif réalisé.**

En 2024, 7 départements présentent ainsi un taux supérieur à 3 gendarmes pour 1 000 habitants³⁹ et 17 un taux supérieur à 2,5 gendarmes pour 1 000 habitants. Il s'agit majoritairement de départements à dominante rurale et présentant des effectifs totaux faibles, dont la question de la taille critique peut se poser.

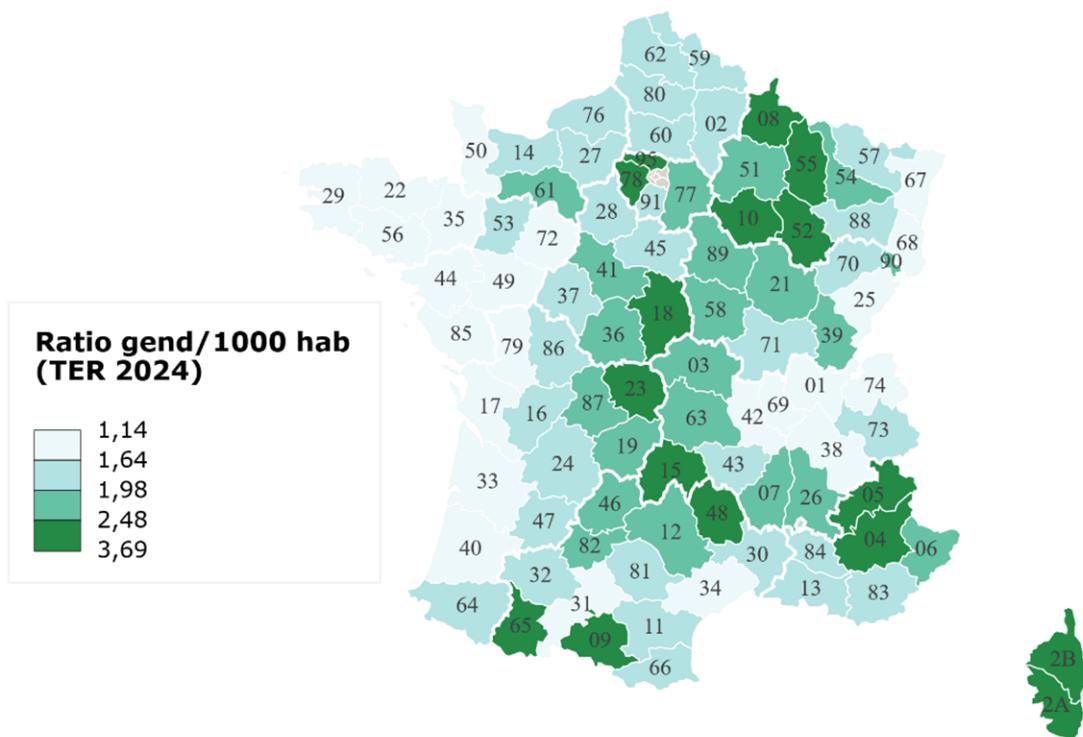
À l'inverse, 12 départements présentent un taux inférieur à 1,5 gendarmes pour 1 000 habitants⁴⁰. Ces départements comportent dans la plupart des cas des pôles urbains importants ou ont connu une croissance démographique élevée, notamment en zone périurbaine.

³⁸ *Cour des comptes 2025, La répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie nationale, Cour des comptes 2021, Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*

³⁹ La Lozère, les Alpes de Haute-Provence, les Hautes Alpes, les deux départements de Corse, le Cantal, la Meuse ou la Creuse.

⁴⁰ La Vendée, la Gironde, Le Bas-Rhin, les 4 départements bretons, la Haute Savoie, la Loire Atlantique, les Deux-Sèvres, le Maine-et-Loire et la Haute Garonne

Carte n° 5 : Densité de gendarmes pour 1 000 habitants en 2024



Source : Cour des comptes d'après DGGN. Effectifs réalisés des groupements

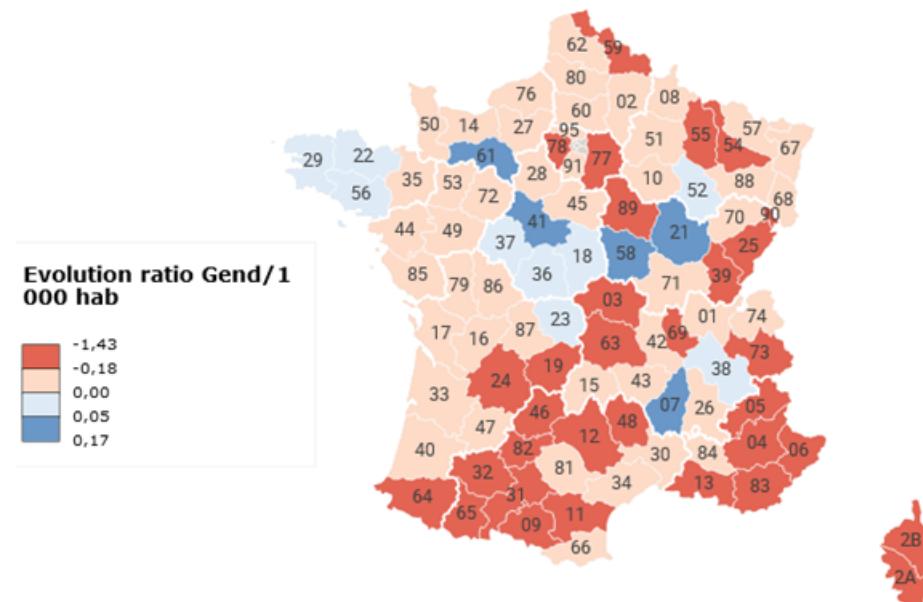
2.2.2 Des déséquilibres qui s'accroissent dans la majorité des départements déjà en tension

Sur la longue durée, les écarts inter départementaux se sont légèrement resserrés (l'écart type passant de 0,65 en 2005 à 0,58 en 2024). Plusieurs départements en tension (Vendée, Morbihan, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Ille-et-Vilaine notamment) ont fait l'objet d'un renfort d'une cinquantaine d'ETP depuis 2017.

Toutefois, ce rééquilibrage est très partiel et les déséquilibres constatés demeurent problématiques dans un contexte de forte tension sur les ressources et de décorrélation croissante avec les niveaux d'activité (*cf. infra*).

Surtout, l'évolution des effectifs n'apparaît que très partiellement corrélée à celle de la population, de même qu'à l'évolution de crimes ou délits par habitant. Ainsi, dans un nombre important de département, les déséquilibres s'accroissent au lieu de se résorber : une vingtaine de départements présentant un ratio gendarme pour 1 000 habitants élevé enregistrent une chute de leur population par rapport à 2005, **de telle sorte qu'à l'exception de la région Bretagne, le ratio de gendarmes pour 1 000 habitants ne s'est amélioré que dans les départements à dominante rurale voire très rurale**. A l'inverse, les départements enregistrant des hausses de population importante en zone gendarmerie voient ces ratios diminuer parfois fortement.

Carte n° 6 : Évolution du nombre de gendarmes pour 1 000 habitants de 2005 à 2024



Source : Cour des comptes d'après DGGN. Les départements en rouge ont connu une dégradation du ratio de gendarmes pour 1 000 habitants depuis 2005.

2.2.3 Une répartition des effectifs également trop peu corrélée au niveau d'activité

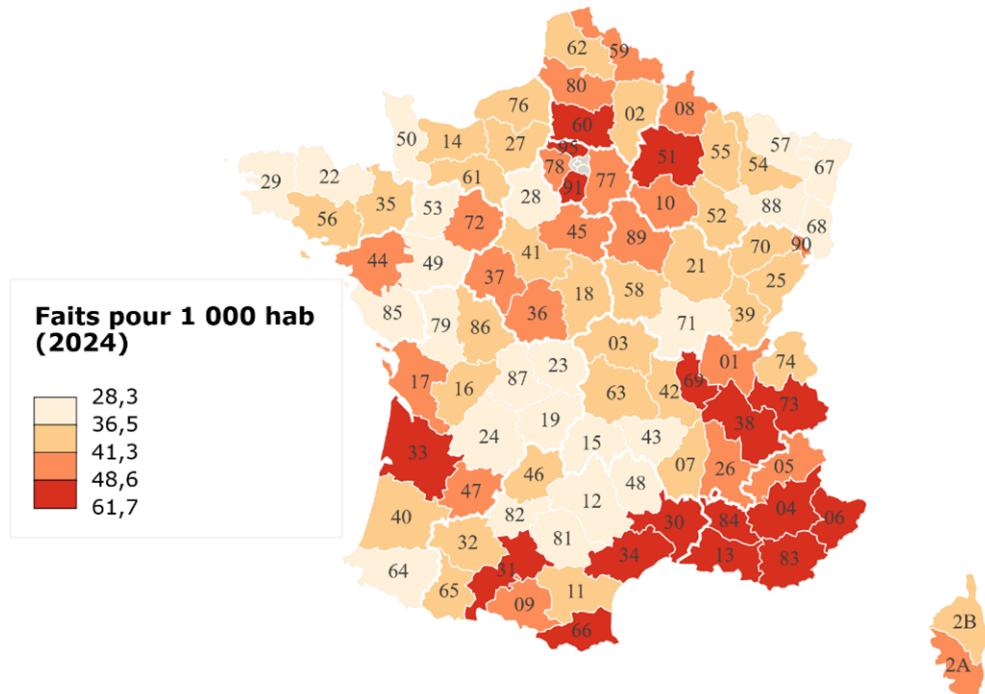
Ces déséquilibres en matière de répartition des effectifs apparaissent enfin peu corrélés aux niveaux d'activité et en particulier du nombre de faits constatés par habitant⁴¹. Les écarts sont ainsi supérieurs à ceux observés concernant la répartition des effectifs s'agissant du nombre de faits constatés par gendarme : alors que la moyenne nationale s'établit à 21 faits en 2024, les écarts vont de 7 à 37.

Des écarts similaires, bien que moindres, sont également observés en termes de faits constatés par habitant (de 28 pour 1 000 à 62 pour 1 000 habitants). Les départements les plus ruraux présentant un ratio en moyenne au moins deux fois inférieur à celui constaté dans les départements à dominante périurbaine ou urbaine.

Si le nombre de faits constatés ne reflète qu'une partie de l'activité des groupements et de leurs unités (fonction contact ou prévention, absence de prise en compte des délits routiers ou des contraventions, etc.), leur nombre rapporté à l'effectif constitue un bon indicateur de l'adéquation entre nombre de gendarmes et besoins de sécurité du territoire :

⁴¹ L'analyse porte sur les seuls effectifs des groupements, comprenant les brigades, les brigades de recherche, EDSR et PSIG. Les faits constatés correspondent au nombre de crimes et délits non routiers issus de l'état 4001, base statistique de référence de l'activité des unités de gendarmerie.

Carte n° 7 : Faits constatés pour 1 000 habitants en 2024



Source : DGGN, calculs Cour des comptes

S'ils n'étaient pas atténués rapidement du fait d'une stratégie plus volontariste d'affectation des postes budgétaires, ces déséquilibres pourraient engendrer l'émergence d'un système à deux vitesses, avec :

- une première catégorie de groupements à dominante urbaine et périurbaine, présentant une croissance démographique forte et des effectifs importants mais une activité par gendarme élevée et un taux de gendarme pour 1 000 habitants faible ;
- une seconde catégorie de « petits » groupements à dominante rurale, présentant une baisse parfois importante de population, avec une activité par gendarme faible mais un ratio de gendarmes pour 1 000 habitants élevés.

Tableau n° 6 : Disparités interdépartementales en matière d'activité

	10 groupements présentant les taux d'activité les plus faibles ⁴²	10 groupements présentant les taux d'activité les plus élevés ⁴³
<i>Moyenne de faits constatés par gendarme</i>	12	33
<i>Cumul de faits constatés en 2024 pour les 10 groupements et part dans le total des FC en 2024</i>	44 126 (3,1 %)	356 677 (25 %)
<i>Taux moyen de gendarmes pour 1 000 habitants</i>	3,3	1,5
<i>Population cumulée et part dans le total</i>	1 208 430 (3,6 %)	7 145 281 (21,5 %)

Cour des comptes d'après données DGGN et INSEE

2.2.4 Des déséquilibres connus de la Gendarmerie nationale, mais encore trop peu pris en compte

2.2.4.1 Des départements en tension bien identifiés par la gendarmerie

Ces déséquilibres sont confirmés par l'outil r@tio, utilisé par la Gendarmerie nationale comme aide à la décision dans l'affectation des effectifs de chaque groupement (*cf.* encadré), dont les données correspondent aux constats faits supra. Fin 2023, on comptait ainsi 35 départements dont les effectifs autorisés dépassaient de plus de 3 % l'effectif de référence déterminé par le modèle r@tio, dont 5 présentaient un écart supérieur à 13 %. À l'inverse, 32 départements en situation de « sous effectifs » d'au moins 3 %, dont 9 présentant un écart supérieur à 13 %.

⁴² Allier, Aveyron, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Haute-Corse, Nièvre, Puy-de-Dôme, Tarn-et-Garonne

⁴³ Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Loire Atlantique, Morbihan, Pyrénées Orientales, Rhône, Var

L'effectif de référence et le modèle r@tio

L'effectif de référence est celui qui est calculé en fonction des missions à accomplir. Il se distingue de l'effectif réel (effectif disponible à un instant donné) et de l'effectif théorique (effectif autorisé, indépendamment par exemple des emplois vacants), dans la mesure où il s'apparente ainsi à un objectif cible de répartition, qui permet à la fois de mesurer les écarts avec l'effectif réel mais aussi de décider de manière rationnelle des réallocations d'effectifs.

La Gendarmerie nationale a conçu à compter de la politique des effectifs (Poleff) 2019 l'outil R@tio (ressource allouée au territoire par indexation objective) afin de mieux répondre à la demande de sécurité des territoires. Depuis le début des années 90, la DGGN utilisait des critères de 1/1000 et 1/800 habitants. R@tio prend désormais en compte trois critères que sont la démographie pour 40%, la superficie du territoire pour 20% et l'activité depuis 3 ans (¼ pour les atteintes aux biens, ¼ pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique et ½ pour les interventions).

Progressivement, l'outil R@tio a permis d'intégrer un socle plus large d'unités dans cette clé de répartition, permettant d'ajuster au mieux les effectifs au prorata de l'activité d'un territoire relativement à l'activité nationale. Il répartit ainsi la ressource disponible des unités territoriales (UT), mais aussi des pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) et des brigades de recherche (BR) notamment. La nouvelle version de cet outil intègre les pelotons d'autoroute (PA) dans le périmètre des unités entrant dans le calcul de la clé de répartition et prend désormais en compte quatre thématiques à part égale (démographie, caractéristiques de l'espace en zone gendarmerie, sécurité publique et sécurité routière, activité judiciaire), soit 13 critères au total au lieu de six initialement.

2.2.4.2 Des leviers liés à la mobilité et à l'attractivité pourtant peu actionnés

Les sujétions spéciales pesant sur les effectifs de gendarmerie rendent normalement possibles les mobilités dans l'intérêt du service et donc un ajustement au plus près des effectifs réels en fonction des besoins ou des effectifs autorisés. La persistance d'un nombre important de postes vacants dans certains types d'unités et certains types de territoires illustre toutefois le recours relativement faible à ces mobilités au sein de la gendarmerie, *a fortiori* dans un contexte de tensions sur les recrutement et d'augmentation tendancielle des démissions.

Qu'il s'agisse des mobilités inter régionales ou inter-unités, les volumes de mobilités demeurent par ailleurs globalement faibles en dehors des primo-affectation (*cf. infra*) :

- Chaque année, entre 1 000 et 2 000 sous-officiers changent de région d'affectation, soit 2 à 4 % des 49 000 SOG affectés en groupement. Ces volumes apparaissent néanmoins en hausse sur les dernières années ;
- Entre 2 400 et 2 700 sous-officiers sont affectés dans une brigade différente chaque année (également hors primo-affectation), quelle que soit la région de rattachement de ces dernières.

D'autres dispositifs visent à fidéliser les gendarmes sur des postes ou des territoires les moins attractifs. Leur création illustre également la difficulté à muter des personnels dans des conditions de droit commun sur l'ensemble du territoire national et *a fortiori* l'ensemble des 2 950 brigades :

- **démarche de transparence sur les postes vacants** : des communications via le système d'information RH, la Bourse aux emplois nationale et les bourses à l'emploi régionales

offrent aux gérés un visuel sur les postes à pourvoir et les conditions associées. En effet, les commandants de formation administrative peuvent y préciser l'imputation budgétaire de la mobilité, si les postes sont « contractualisables », la capacité du logement, etc. ;

- **dispositifs financiers** : certains dispositifs indiciaires et indemnитaires permettent de valoriser certains postes. C'est notamment le cas de la prime de lien au service (PLS), qui vise à fidéliser depuis 2023 un militaire sur un poste difficile à armer (capital de 8 000€ versé en deux fois pour une durée d'affectation de 4 ans sur ledit poste). Ce dispositif est encore peu activé, avec 61 attributaires en 2023 (240 000 €) et 36 en 2024 (144 000 €). C'est également le cas de l'indemnité de fonctions et responsabilités (IFR) pour les commandants d'unité (adaptée en fonction de la taille de l'unité commandée) ou de dispositifs dits de leviers indiciaires (cible de 1 300 postes de classe fonctionnelle pour les majors de gendarmerie exerçant des fonctions de commandement ou d'expertise d'ici 2027) ;
- **dispositifs de contractualisation** écrite entre le gestionnaire et le militaire permettant à ce dernier de bénéficier de conditions préférentielles dans le cadre de sa prochaine mobilité pour services rendus. Il permet de favoriser l'acceptation d'occuper un poste difficile pendant un temps déterminé avec sortie sur une unité plus attractive à l'issue du 1^{er} séjour. De même que la prime de lien au service, il demeure marginal avec 61 bénéficiaires en 2024 ;
- **mobilités à temps dérogatoire** : la durée de séjour réglementaire peut être limitée dans certaines formations (5 ans en Corse par exemple). Il existe également une possibilité de demander une mobilité sortante réglementaire anticipée dans certaines unités, généralement très isolées, classées comme défavorisées.

Ces dispositifs étant contingentés, ils représentent une part infime des mobilités vers les unités les moins bien dotées. Les dispositifs normaux de mobilité devraient pourtant pouvoir y affecter des gendarmes, compte tenu du statut militaire des effectifs.

La Cour recommande donc d'accélérer le rééquilibrage partiellement amorcé au cours des dernières années en renforçant les effectifs des groupements présentant la plus forte croissance démographique, notamment en zone périurbaine, ainsi que l'activité la plus importante.

Dans un contexte de tension budgétaire importante et de schéma d'emploi contraint pour la gendarmerie, le principe d'un maintien intangible des effectifs des groupements les mieux dotés et les moins en tension devra être revu, faute de quoi aucune perspective de rééquilibrage interdépartemental ne serait envisageable. Ce mouvement devra toutefois veiller à ne pas dégrader le maillage et la taille des brigades de ces territoires : ces unités ne représentent en effet que 55 % des effectifs des groupements et constituent le premier niveau opérationnel de la gendarmerie. S'ils devaient intervenir, ces redéploiements auraient donc davantage vocation à concerner les effectifs des groupements eux-mêmes.

Recommandation n° 1. (DGNN) Mettre en œuvre d'ici à 2030 la stratégie pluriannuelle de rééquilibrage des effectifs entre groupements, en faveur des dix groupements identifiés comme les plus en tension.

2.3 10 % des brigades autonomes et communautés de brigades et un quart des brigades de proximité ne disposent pas de l'effectif minimal pour fonctionner

La mise en place des communautés de brigades devait permettre d'augmenter l'effectif moyen des unités et d'atteindre le seuil considéré comme critique par la DGGN d'au moins 12 gendarmes. Une vingtaine d'année après leur mise en œuvre, il est effectivement constaté une augmentation de la taille moyenne des unités. Toutefois, le maintien de petites voire très petites brigades demeure une problématique que la Gendarmerie nationale doit prendre en compte rapidement. Elle est d'autant plus sensible que sous l'effet de l'évolution de l'activité, des trous à l'emploi et de l'impact de la réglementation sur le temps de travail, l'effectif seuil en deçà duquel une unité fonctionne difficilement s'est réhaussé.

2.3.1 Des niveaux d'attractivité préoccupants dans certaines régions et unités

2.3.1.1 Une dizaine de régions du quart nord-est sont aujourd'hui peu attractives pour les sous-officiers

Comme pour d'autres segments de la fonction publique d'État, les différentiels d'attractivité entre régions sont marqués s'agissant des mobilités interrégionales des sous-officiers : 7 régions métropolitaines sur 13 présentent des volumes de demandes de mobilité sortantes supérieurs aux demandes de mobilités entrantes, témoignant d'un déficit d'attractivité. C'est principalement le cas des régions de l'arc nord-est : Ile-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est ou Hauts de France, même si le Centre-Val de Loire est également concerné.

Tableau n° 7 : Fiches de vœux de mobilités inter-régionales pour les SOG en 2024

	FDV entrantes (vœux exprimés)	FDV sortantes	Ratio
RGIF	63	331	1 entrante pour 5 sortante(s)
RGNA	417	186	1 sortante pour 2 entrante(s)
RGOCC	461	203	1 sortante pour 2 entrante(s)
RGBRET	286	69	1 entrante pour 1 sortante
RGNORM	167	183	1 entrante pour 1 sortante
RGPL	256	156	1 sortante pour 2 entrante(s)
RGCVL	80	315	1 entrante pour 4 sortante(s)
RGARA	235	631	1 entrante pour 3 sortante(s)
RGPACA	312	159	1 sortante pour 2 entrante(s)
RGGE	97	267	1 entrante pour 3 sortante(s)
RGBFC	98	291	1 entrante pour 3 sortante(s)
RGHF	142	179	1 entrante pour 1 sortante
RGCORSE	380	24	1 sortante pour 16 entrante(s)

Source : DGGN

Ces tendances sont stables depuis 2015, mais entraînent un certain nombre de difficultés opérationnelles, comme le notait déjà un rapport IGA-IGGN-IGPN consacré à la répartition des effectifs⁴⁴ : stratégies des commandements de région ou de groupement pouvant freiner les départs, désincitation pour les gendarmes à suivre une formation susceptible de les immobiliser au sein d'une région peu attractive (voire renoncement à l'avancement pour les sous-officiers servant dans une unité jugée attractive) et prédominance des sorties d'écoles dans les affectations entrantes.

S'agissant des affectations en sortie d'école, seul levier avec les retours d'outre-mer dont disposent la DGGN et les commandants de groupements pour saturer les TEA, elles entraînent des problématiques qui pèsent localement sur l'activité opérationnelle : diminution du taux d'encadrement global, diminution de la part des gradés supérieurs (en particulier aux grades d'adjudant-chef et majors dans les brigades), diminution des volumes d'officiers de police judiciaire ou niveau d'expérience globalement plus faible des effectifs. Ces éléments sont particulièrement relevés dans les unités les moins attractives et implantées dans des territoires ruraux, comme en Haute-Marne, dans les arrondissements de Montbard ou Beaune en Côte d'Or, ou en Haute-Vienne pour les départements visités par les rapporteurs.

2.3.1.2 Un nombre significatif de postes vacants dans une vingtaine de groupements

Ces différentiels d'attractivités sont plus marqués et plus préoccupants à l'échelle départementale et infra-départementale. Dans leur ensemble, les groupements présentent les trous à l'emploi les plus significatifs, puisque **sur un effectif autorisé de 62 142 ETP en 2024, l'effectif réalisé était de 58 359, soit des vacances d'emploi de 3 783 ETP**. En proportion des effectifs totaux, ces postes vacants sont de l'ordre de 6,1 % en 2024, soit une proportion nettement supérieure à celle de l'ensemble du programme 152 (1,7 %). Le tableau des effectifs autorisés (TEA) ne reflète donc plus aujourd'hui l'exacte répartition des ressources.

Tableau n° 8 : Effectifs autorisés et réalisés des groupements selon catégories d'emploi en 2024

	Officiers (ETP)	Sous-officiers (ETP)	Total (ETP)	Rappel prog 152 (ETP)
<i>TEA (plafond pour le prog 152)</i>	2 495	52 927	62 142	102 990
<i>TER (exécution pour le prog 152)</i>	2 294	49 482	58 359	102 388
<i>Postes vacants (TER-TEA)</i>	-201	- 3445	- 3 783	- 602
<i>En % du TEA</i>	8 %	6,5 %	6,1 %	0,6 %

Source : DGGN et note d'exécution budgétaire 2024 du programme 152

⁴⁴ IGA, IGGN, IGPN 2020, Adéquation de la répartition des effectifs de police et gendarmerie aux besoins des territoires

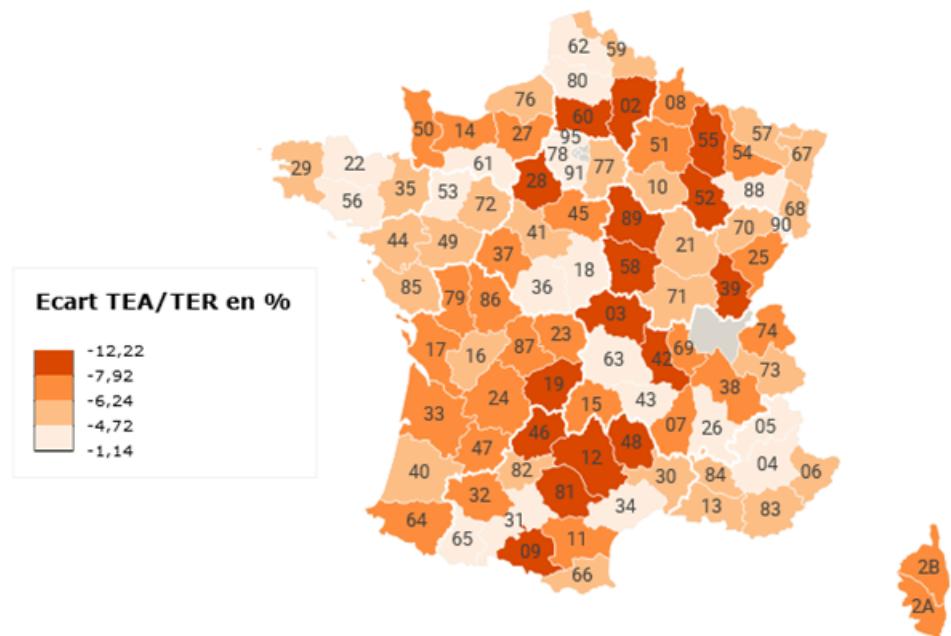
Ces postes vacants peuvent s'expliquer par le fait que le plafond d'emploi ait progressé au cours des dernières années et que les recrutements aient augmenté moins rapidement, entraînant une sous-exécution temporaire (rythme des sorties d'école inférieur à l'augmentation de l'effectif autorisé). Cela a partiellement été le cas s'agissant du réseau de la Gendarmerie, la DGPN constatant que le TEA a progressé plus rapidement que le TER ces dernières années. Pour autant, ces volumes sont récurrents depuis plusieurs années et augmentent légèrement de 2023 à 2024 (300 postes non pourvus en plus), sans que le nombre de postes autorisés n'ait sensiblement progressé depuis 2005. Certaines unités (Garde républicaine, gendarmerie mobile) ont à l'inverse réussi à saturer leur effectif autorisé, témoignant de priorités de recrutement plutôt données à ces dernières. À noter enfin que les 500 postes créés entre 2023 et 2024 ont tous été affectés au sein des nouvelles brigades (*cf* partie 3.1).

Par ailleurs, les effectifs en formation (officiers et sous-officiers en école) ayant vocation à combler ces trous à l'emploi sont en hausse depuis plusieurs années (3 239 sorties d'école en groupement 2024 contre 2 688 en 2018 et 2 488 en 2022) mais ne surcompensent que légèrement les sorties. Ces dernières s'établissent en effet à un rythme également élevé, de l'ordre de 2 988 en 2019 (hors sorties temporaires du fait de détachements ou disponibilités) puis 4 189 en 2024 pour les seuls sous-officiers. Cette accélération des départs constatée par la gendarmerie s'explique notamment par un effet lié à la pyramide des âges (les départs à la retraite pour les sous-officiers passant de 2 414 à 2 819). Il est toutefois constaté que les départs avant la limite d'âge accélèrent également, passant de 517 à 1 312 entre 2019 et 2024 (parmi lesquels les démissions ou dénonciations de contrats pendant la formation en école).

Il en résulte des difficultés structurelles et il apparaît peu probable de combler rapidement les 3 783 postes non pourvus au sein des groupements et donc de disposer de l'effectif théorique dans chacune des unités. A ce stade, la gendarmerie espère néanmoins une réduction du taux de vacance du fait notamment des sorties d'écoles attendues.

Ce phénomène est généralisé, mais plus marqué encore dans une vingtaine de groupements du quart nord-est (Aisne, Somme, Meuse, Marne, Haute-Marne, Jura) ou à dominante rurale (Nièvre, Corrèze, Allier, Tarn ou Lot).

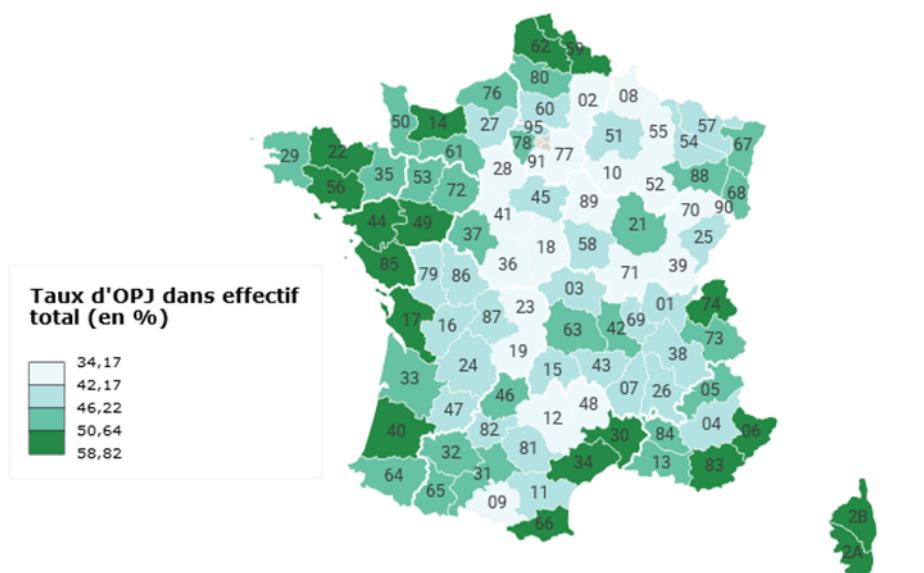
Carte n° 8 : Part des postes vacants en brigades par département



Source : Cour des comptes d'après DGGN. Données TEA et TER 2024 des 2 909 brigades. Les taux sont logiquement plus importants dans les départements comportant de petites brigades.

Ces mêmes départements présentent également les taux les plus faibles d'officiers de police judiciaire (OPJ) : alors que qu'on comptait 29 259 officiers de police judiciaire au sein des groupements en 2024 (soit 47 % de l'effectif total), les départements mentionnés supra présentent des taux inférieurs de 5 à 10 points à cette moyenne : 34 % pour la Meuse, 36 % pour la Corrèze, le Jura ou la Haute-Marne ou 38 % pour la Nièvre, l'Yonne et l'Aveyron. Cette situation de manque d'attractivité globale (qu'il s'agisse de l'ensemble des effectifs ou de la filière judiciaire) produit des effets les plus notables au sein des unités opérationnelles, en particulier les brigades.

Carte n° 9 : Taux d'officiers de police judiciaire dans les effectifs totaux des groupements



Source : Cour des comptes d'après DGGN

2.3.2 Des unités en moyenne mieux dimensionnées mais dont certaines n'atteignent toujours pas l'effectif critique, dont près de 500 brigades de proximité

La taille moyenne des brigades a globalement progressé depuis 2005, sur l'effet notamment de la réduction du réseau : la taille moyenne d'une brigade autonome a ainsi progressé de 2,6 ETP sur la période, tandis que celle des communautés de brigades a augmenté de 3,1 ETP. La mise en place des COB a donc globalement permis d'atteindre le seuil de 12 ETP par « unité », considéré par la DGGN comme un seuil garantissant le fonctionnement de ces unités, « sauf exception » (brigades très isolées, topographie spécifique).

Tableau n° 9 : Évolution de la taille moyenne des unités en effectif réalisé (TER) en métropole

	2005	2025
<i>Effectif moyen des BTA</i>	16,7	19,3
<i>Effectif moyen des BP</i>	8,3	8,6
<i>Effectif moyen des COB⁴⁵</i>	17,4	20,3
<i>Effectif moyen toutes unités</i>	10	11

Source : DGGN, calculs Cour des comptes.

Pour autant, un certain nombre d'unités présente toujours des effectifs faibles voire très faibles, et *a fortiori* très inférieurs au seuil de 12 gendarmes par BTA ou par COB. En 2025, on dénombrait encore 74 BTA disposant de 11 gendarmes ou moins, dont une trentaine de moins de 7 gendarmes. S'agissant des COB, 57 comptait un effectif total de 11 gendarmes ou moins hors commandement :

Tableau n° 10 : Répartition des BTA et COB selon leur effectif réalisé

	BTA		COB	
	2005	2025	2005	2025
<i>inf à 7</i>	52	29	73	1
<i>8 à 11</i>	105	45	135	56
<i>12 à 15</i>	171	136	314	193
<i>16 à 20</i>	203	194	370	312
<i>sup à 20</i>	164	256	356	392

Source : DGGN, calculs Cour des comptes. Les effectifs des COB s'entendent comme somme des effectifs des brigades de proximité, hors commandement de la COB.

⁴⁵ Hors commandements de COB, soit environ 1 000 ETP au total. L'effectif moyen passe de 18,5 à 21,4 en réintégrant ces postes.

Ces chiffres sont en baisse sur les vingt dernières années, témoignant d'une logique de massification des moyens et de réorganisation du maillage. Ils demeurent toutefois problématiques s'agissant de l'efficacité opérationnelle de ces unités et leur ampleur ne peut se justifier exclusivement par des spécificités locales (insularité, topographie particulière, *etc.*).

Dans un contexte de meilleure définition des temps de travail et de repos, l'élaboration des plannings à 4 semaines des brigades devient ainsi difficile voire impossible à assurer dans les unités disposant de moins de 11 gendarmes et les brigades de proximité disposant de moins de 5 gendarmes. En effet, les plannings sont généralement construits sur la base d'a minima 1 gradé de permanence, 1 gendarme assurant la fonction de planton, 2 gendarmes en patrouille de jour, 2 gendarmes en patrouille de nuit et en général 2 gendarmes en repos physiologique. Ces plannings doivent également tenir compte des permissions (congés) ou formations. Un effectif réduit ne permet alors pas la sortie d'une deuxième patrouille.

Indépendamment de l'évolution de la taille moyenne des COB, de très petites brigades de proximité perdurent et leur nombre a même augmenté sensiblement : 133 BP disposaient d'un effectif autorisé inférieur ou égal à 5 gendarmes en 2005 contre 235 en 2025. En effectif réalisé, ces volumes sont bien plus importants : 399 en 2005 et 490 en 2025, soit près du quart de l'ensemble des brigades de proximité.

À noter que plusieurs groupements indiquent que l'effectif minimal de bon fonctionnement d'une BTA/COB est davantage de l'ordre de 15 que de 12 gendarmes en effectif réel, en particulier en zone périurbaine ou l'activité de voie publique, de police judiciaire ou de nuit sont lourdes : compte tenu des absences, repos et permissions, un effectif réalisé de 12 correspond en effet à un effectif opérationnel quotidien moyen de l'ordre de 7 gendarmes.

Tableau n° 11 : Rapprochement constaté entre le TER et les effectifs opérationnels quotidiens

TER	Effectif opérationnel quotidien moyen
<i>Moins de 7</i>	<i>Moins de 4</i>
<i>8 à 11</i>	<i>5 à 7</i>
<i>12 à 15</i>	<i>7 à 9</i>
<i>16 à 20</i>	<i>11 à 12</i>
<i>21 à 25</i>	<i>12 à 15</i>
<i>Plus de 26</i>	<i>Plus de 16</i>

Source : calculs Cour des comptes d'après les effectifs 2024 des COB/BTA

L'impact de la réglementation sur le temps de travail dans les petites brigades

Depuis 2016 et à l'issue d'une longue période de contentieux national et européen, l'instruction provisoire relative aux « positions de service et de repos physiologique journalier des militaires d'active de la gendarmerie » encadre plus strictement les périodes de travail et de repos des gendarmes. En particulier, elle impose notamment une période de repos physiologique journalier de 11 heures et prévoit la récupération des heures de service effectués dans les créneaux horaires considérés comme « éprouvants » (23h-5h).

Sa mise en œuvre a fortement impacté la ressource disponible de la gendarmerie : en 2017, la DGPN estimait à 4,8 % la baisse de l'activité en gendarmerie départementale, soit l'équivalent de 4 000 ETPT. Cette baisse a depuis été partiellement compensée par une augmentation du TEA (cf. supra) mais aussi de mobilisation accrue de la réserve. **La ressource opérationnelle a toutefois baissé de 1,4 % entre 2017 et 2023.**

À l'échelle des unités opérationnelles, il limite la disponibilité des gendarmes pour l'élaboration du planning en raison des périodes de repos compensateur, majorée en cas de mobilisation de nuit.

2.3.3 Un phénomène de désaffection pour la brigade qui menace la viabilité de certaines unités

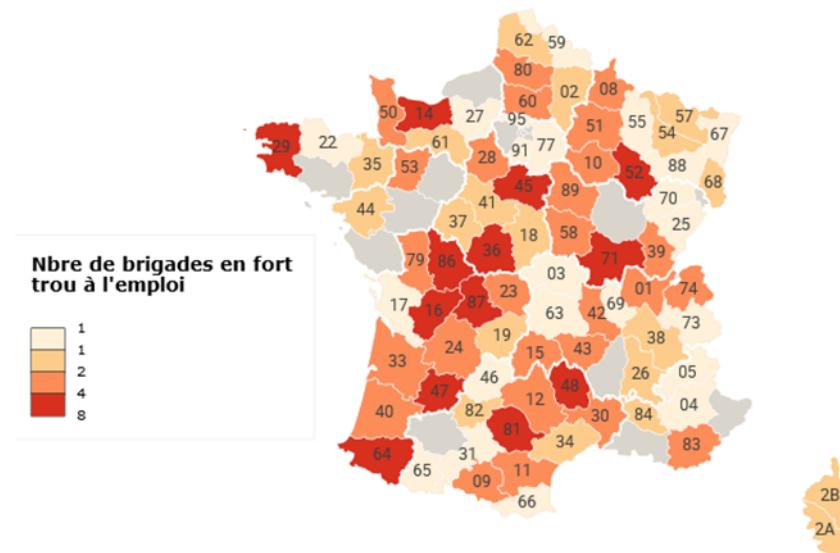
La taille effective des brigades dépend aussi de leur capacité à saturer leur effectif autorisé, ce que beaucoup d'entre elles ne parviennent plus à faire.

2.3.3.1 Un dixième des brigades présente un volume significatif de postes vacants

À l'échelle des brigades, le nombre de postes vacants est également notable puisque l'écart entre l'effectif autorisé et réalisé de ces unités est de l'ordre de 1 827 début 2025 (un niveau équivalent à celui de 2005, qui était de l'ordre de 1 905). Un peu plus de 300 brigades dépassaient leur effectif autorisé de l'ordre de 1 à 2 gendarmes, 965 le respectaient et 1 307 présentaient des postes vacants. Un peu plus de 525 brigades présentent plus de 2 ETP vacants et 186 brigades de proximité et 7 BTA présentaient volume de postes non-pourvus supérieur à 25 %, soit 2 à 4 postes sur un effectif autorisé de 5 à 15 gendarmes. **Les vacances de poste constituent alors une caractéristique structurelle de ces unités, dont certaines se retrouvent dans l'incapacité de fonctionner correctement en deçà d'un certain seuil (cf. infra).**

Certaines typologies d'unités apparaissent moins attractives et à ce titre présentent les trous à l'emploi les plus importants et surtout les plus structurels : il s'agit principalement des postes à pourvoir au sein d'unités distantes des bassins urbains (compagnie de Saint Dizier en Haute-Marne, brigades de Sault, de Valréas dans le Vaucluse, compagnie de Montbard en Côte d'Or, brigades situées à plus de 30 min de Limoges en Haute-Vienne), dans les unités situées dans des zones périurbaines paupérisées (brigades du Pontet, de Sorgues, Apt ou Bollène, qui sont aussi les zones les plus criminogènes du Vaucluse) ou au sein de brigades de très petite taille ou dont le bâti est particulièrement dégradé (Poissons, Eclaron, Saint-Dizier, Doulaincourt-Saucourt, mais aussi de la compagnie de Langres au Sud en Haute-Marne, Arnay-le-Duc en Côte d'Or).

Carte n° 10 : Nombre de brigade par département présentant des postes vacants supérieurs à 25 %



Source : Cour des comptes d'après DGGN

2.3.3.2 Une désaffection pour les brigades entraînant une chute des taux d'encadrement

Plus globalement, il est constaté une crise d'attractivité plus marquée qu'auparavant de la brigade elle-même. Plusieurs groupements notent en effet un « *recul du facteur d'attractivité fonctionnelle* » dans ces unités, à deux moments charnière de la carrière des sous-officiers : dès 3 ans d'affectation en brigade (durée minimale d'occupation d'un poste en primo-affectation) et après 17 ans de carrière, soit la durée permettant une « *jouissance immédiate à taux plein* » en matière de retraite.

Il est notamment indiqué par les états-majors de groupement que jusqu'à 45 ans, nombreux sont les militaires qui « *sacrifient la dimension fonctionnelle et la promotion au bénéfice de la stabilité* »⁴⁶, c'est-à-dire renoncent à l'avancement afin de pouvoir rester plusieurs années au sein des unités jugées attractives. Les garnisons permettant une mobilité fonctionnelle sans changement de résidence sont recherchées en plus d'offrir, souvent, par construction un emploi au conjoint et des facilités de scolarisation. Cela conduit à une plus grande attractivité des unités proches des pôles urbains et des unités dites d'environnement (Maisons de protection des familles, recherche et investigations judiciaires, groupe de commandement) au détriment des brigades territoriales. Une forme de concurrence entre les brigades et les PSIG est également relevée dans l'ensemble des groupements visités par les rapporteurs, en particulier s'agissant des plus jeunes gendarmes : si la densification des PSIG empêche les primo-affectations dans ces unités, les demandes de mobilité vers les PSIG sont fréquentes dès 3 ans passés en brigade et entraînent des départs nets depuis les brigades de manière structurelle depuis une quinzaine d'années :

⁴⁶ Réponse des groupements du Vaucluse et de Haute-Marne notamment

Tableau n° 12 : Mobilités inter-unités et départs vers PSIG

	2010	2015	2020	2024
<i>Mobilité depuis une brigade (départ)</i>	2 608	2 688	2 758	3 157
<i>Mobilité vers une brigade (arrivée).</i>	2 442	2 517	2 544	2 681
<i>Mobilité vers un PSIG</i>	166	171	214	476

Source : DGNN. Chiffres hors primo-affectations en sortie d'école.

Le passage de l'OPJ plus rapide qu'auparavant⁴⁷, qui permet de former davantage d'officiers de police judiciaire, est également un facteur de tension pour les unités peu attractives : il constitue en effet souvent un moyen d'obtenir une mutation souhaitée hors région ou au sein d'un autre département (*cf. supra*). Certains commandants de groupements constatent alors que les candidats au grade d'adjudant-chef (ADC) sur ces unités ou volontaires pour les rejoindre sont trop peu nombreux tandis que ces unités sont massivement dotées d'effectifs en sortie d'école. Plus généralement, le grade d'adjudant-chef est devenu le plus difficilement pourvu alors qu'il constitue la strate d'encadrement intermédiaire au sein des brigades et doit permettre un bon fonctionnement de ces unités lorsque ces dernières accueillent en majorité des effectifs peu voire très peu expérimentés. Au sein des seules brigades autonomes, l'effectif théorique requis en matière d'adjudants-chefs est de l'ordre de 1 245⁴⁸, contre 1 120 effectivement en poste, soit un déficit de 125 adjudants chefs.

Au-delà des activités de police judiciaire (*cf. supra*), le déficit de taux d'encadrement pèse sur la capacité à mettre en place les dispositifs visant à améliorer l'efficacité et le fonctionnement des procédures, en particulier la gestion collaborative des procédures (GCP). Dans les unités comportant peu de gradés (majors, adjudants-chefs), de jeunes officiers de police judiciaire (OPJ) peuvent assurer la fonction de groupe, ce qui limite l'efficacité et oblige à un contrôle permanent des échelons supérieurs (commandant de BTA ou COB et commandant de compagnie).

2.3.4 La question de la coordination des brigades de proximité au sein des COB

Lors de leur mise en place, les COB devaient fonctionner en mutualisant l'activité de 2 à 4 brigades de proximité (dont la brigade relevant du chef-lieu de COB) : une majorité d'entre elles comportait 2 brigades de proximité, mais une cinquantaine étaient constituées de 4 brigades.

⁴⁷ La LOPMI a prévu de nouvelles conditions pour obtenir l'habilitation d'OPJ : il faut désormais avoir effectué 30 mois de service, depuis l'intégration en école, et non plus 36 mois après la sortie de formation initiale comme c'était le cas auparavant

⁴⁸ Effectif fixé par le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées - Principes d'encadrement des unités et repyramide des postes techniques

Tableau n° 13 : Structures des Communautés de brigades

	2005	2025
<i>Nombre moyen de BP par COB</i>	2,1	2,3
<i>Nbre de COB à 2 BP</i>	589	644
<i>Nbre de COB à 3 BP</i>	406	308
<i>Nbre de COB à 4 BP</i>	59	19

La surface moyenne des COB (446 km² contre 255 km² pour une BTA), la faiblesse du taux d'encadrement et les situations fréquentes de sous-effectif rendent toutefois complexe le commandement d'une COB composée de plus de 3 brigades de proximité, *a fortiori* au sein des territoires les plus ruraux. Le nombre de COB concernées a diminué depuis leur mise en place, mais une vingtaine de COB est toujours constituée de 4 BP en 2025. Or, plusieurs groupements relèvent que « *la gestion des services peut toutefois être plus complexe en COB qu'en BTA, dans la mesure où il faut articuler un nombre parfois plus important de gendarmes, ou en tous cas des gendarmes relevant d'unités / résidences différentes (temps de trajet, répartition des véhicules et des moyens, homogénéité ou non des problématiques, etc.)* ».

L'analyse de l'activité relative des COB et des BTA montre par ailleurs qu'à effectif équivalent, la mobilisation de moyens comme les résultats de cette mobilisation sont moins favorables pour les COB que pour les BTA, en raison notamment de difficultés de commandement dans certaines COB.

2.4 Une corrélation marquée entre taille de l'unité et activité opérationnelle

À l'échelle interdépartementale et infradépartementale, d'importantes disparités sont constatées en matière de taille moyenne des unités, qu'il s'agisse de brigade autonome ou de communauté de brigades : elles découlent du type de territoire (rural, périurbain, urbain), de l'évolution récente du maillage mais également de trous à l'emploi au sein d'un certain nombre de brigades.

Ces disparités ont des conséquences sur l'activité opérationnelle de ces unités : une analyse exhaustive de l'activité des brigades en 2024 selon leur taille effective (effectif moyen quotidien constaté en 2024⁴⁹) et leur type (COB ou BTA) montre ainsi que la capacité à mobiliser du temps/gendarme et à dégager de l'activité opérationnelle sont très fortement corrélées à leur effectif opérationnel moyen, c'est-à-dire leur effectif réalisé modulé des repos, permissions ou absences (maladie, formation, *etc.*). Il apparaît également corrélé au type d'unité, puisqu'à effectif équivalent, les BTA présentent un fonctionnement plus optimal que les COB.

⁴⁹ Hors permissions, repos et absences. Voir correspondance avec le TER dans la table n° 19

2.4.1 Une capacité à dégager des moyens de nuit, en matière judiciaire ou d'intervention qui apparaît critique dans les plus petites unités

Une corrélation marquée apparaît entre la taille moyenne de l'unité et sa capacité à dégager du temps/gendarme sur 3 missions essentielles à l'activité des brigades : la police judiciaire, l'activité de nuit, et l'intervention. Sur le reste des missions (accueil ou police de la route notamment), ces écarts sont moins marqués.

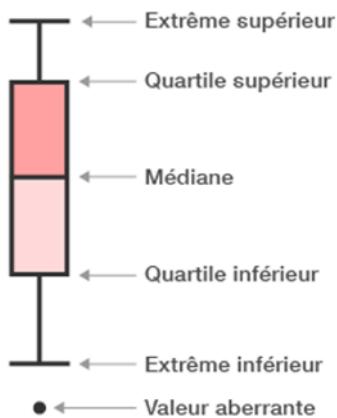
Méthodologie des représentations de données d'activité

Les analyses ont été effectuées par la direction du numérique et des données de la Cour des comptes sur la base des données d'activité des brigades au cours de l'année 2024 (données issues du logiciel Puls@r).

L'étude permet d'identifier :

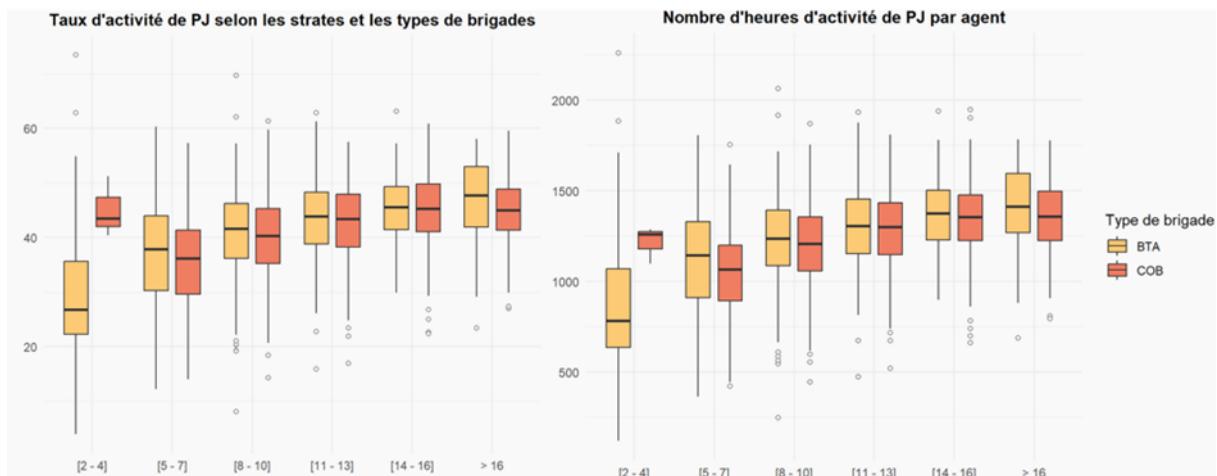
- La structure et la répartition des brigades de gendarmerie dans le territoire (France métropolitaine) concernant deux types de brigades : les brigades autonomes (BTA) et les communautés de brigades (COB) ;
- L'analyse de l'activité des brigades et en particulier les activités de police judiciaire, les activités de nuit, l'accueil du public, les activités externes et les interventions en fonction de la taille effective des unités ;
- Les résultats obtenus par ces brigades au regard du nombre de faits constatés et du nombre de faits élucidés par gendarme (selon l'effectif opérationnel journalier) par type d'infractions (IRAS : Infraction relevées par l'action des services, AVIP : Atteintes volontaires à l'intégrité physiques des services et AAB : atteintes aux biens) en fonction de la taille effective des unités.

Lecture des graphiques :



Seules les brigades de taille supérieure (effectif réel de 16 à 20, soit 11 à 13 effectifs opérationnels moyens quotidiens) parviennent ainsi à dégager une activité de police judiciaire soutenue, soit au moins 40 % de l'activité totale (soit le taux moyen) et au moins 1 200 heures par an et par agent. À l'inverse, les plus petites unités (effectif réel de 5 à 9, soit 2 à 4 effectifs opérationnels moyens).

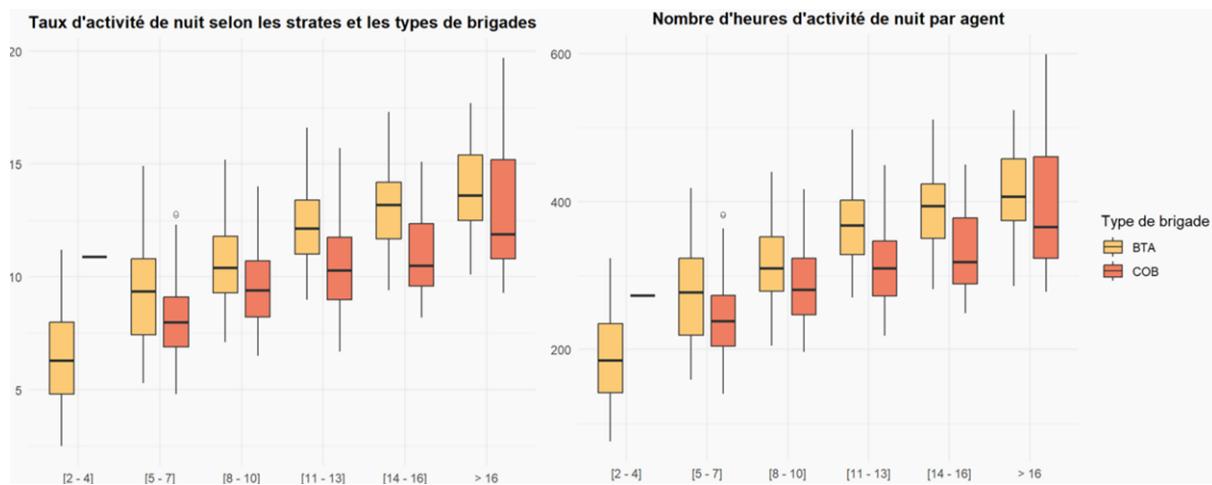
Tableau n° 14 : Taux et nombre d'heures d'activité de PJ en fonction de l'effectif opérationnel



Source : Cour des comptes d'après données DGGN.

La corrélation est également observée s'agissant de l'activité de nuit, puisque seules les unités de plus de 8 à 10 effectifs opérationnels moyens (14 à 18 en effectif réalisé) parviennent à dégager une activité de nuit d'au moins 10 % de leur activité totale (taux moyen de 13 %), soit 300 heures par an et par agent. Cet élément illustre notamment la difficulté à élaborer les plannings de permanence de nuit dans les petites brigades ou au sein des COB ne comportant que de petites voire très petites unités (*cf. supra*) et la différence est marquée d'avec les BTA, y compris les plus petites.

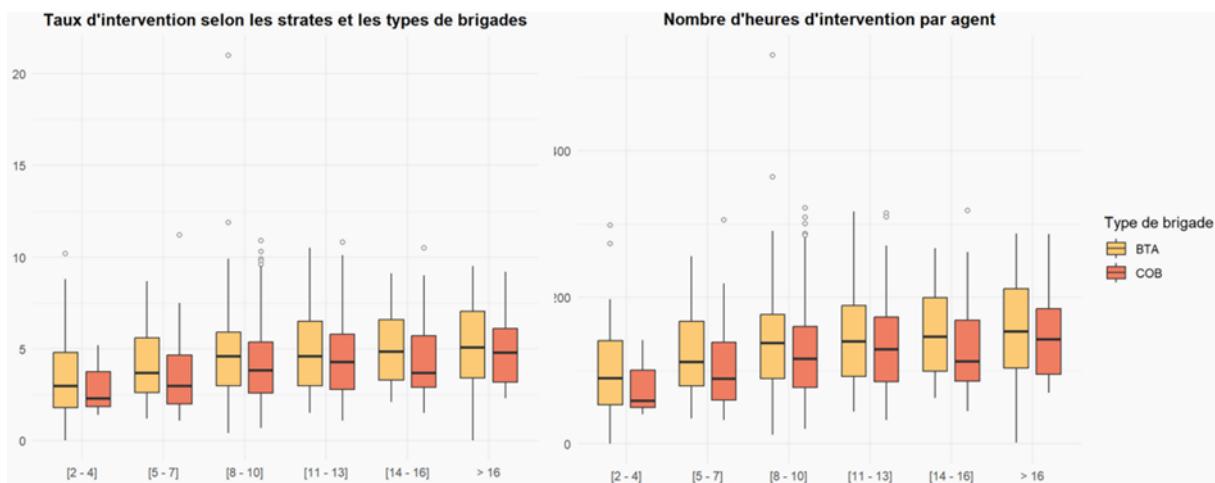
Tableau n° 15 : Taux et nombre d'heures d'activité de nuit en fonction de l'effectif opérationnel



Source : Cour des comptes d'après données DGGN

Enfin en matière d'intervention, les mêmes écarts apparaissent bien que moins marqués, en raison notamment du rôle joué par les PSIG et dont l'activité n'est pas prise en compte dans l'activité des brigades :

Tableau n° 16 : Taux et nombre d'heures d'intervention en fonction de l'effectif opérationnel

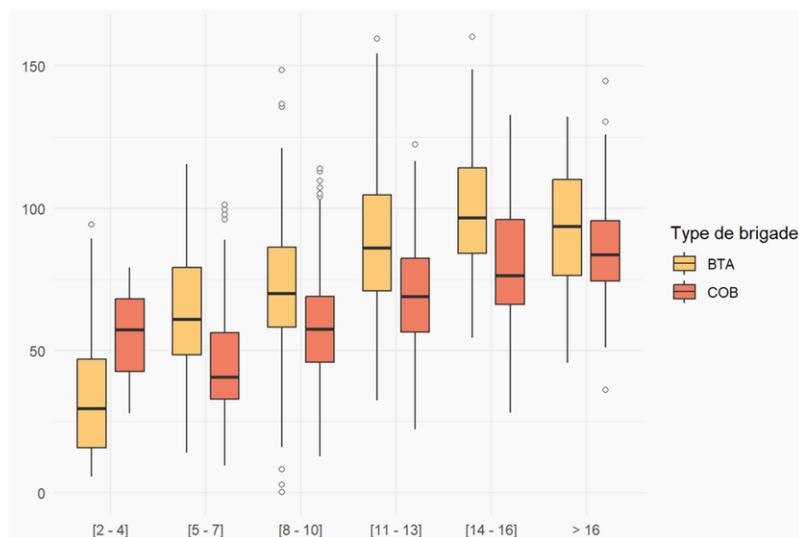


Source : Cour des comptes d'après données DGGN

2.4.2 Des résultats opérationnels nettement supérieurs dans les plus grandes unités et notamment les BTA

S'agissant des résultats opérationnel (faits constatés et faits élucidés), la même corrélation est observée avec la taille et le type de l'unité. Le nombre de faits constatés par gendarme est ainsi fortement croissant avec l'effectif opérationnel de l'unité, et apparaît toujours supérieur en BTA qu'en COB :

Graphique n° 15 : Niveau de faits constatés par gendarme selon la strate et le type d'unité

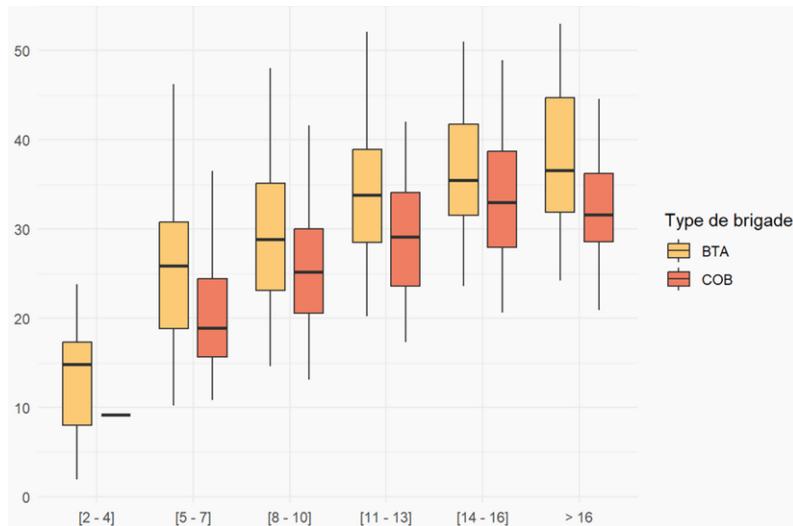


Source : Cour des comptes d'après données DGGN

Des écarts sont également relevés en termes d'élucidation, puisque le taux moyen tous types de faits confondus est inférieur à 25 % dans les unités à faible effectif (effectif

opérationnel de moins de 7 gendarmes, soit un effectif réalisé inférieur à 12) et supérieur à 30 % dans les plus grandes (effectif réalisé supérieur à 20)⁵⁰.

Graphique n° 16 : Taux d'élucidation selon la strate d'unité



Ces écarts sont observés dans les mêmes proportions par type de faits constatés, mais sont les plus importants s'agissant des infractions révélées par l'action des services (IRAS⁵¹).

Cette analyse montre par ailleurs qu'à effectif équivalent, les COB présentent une capacité à mobiliser des moyens de PJ, d'intervention ou d'activité de nuit inférieure à celle des BTA. Le modèle de la COB a donc permis de mieux organiser et coordonner la permanence de service entre unités de petite taille, mais ne présente pas les mêmes taux que ceux des BTA, notamment pour les plus grandes d'entre elles.

L'accueil du public au sein des brigades de gendarmerie

Conformément à la charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes, toute personne qui en éprouve le besoin doit pouvoir, à tout moment, entrer en contact physique ou téléphonique avec un interlocuteur qualifié. Les réponses aux sollicitations de la population sont garanties par des dispositions qui combinent les horaires de réception du public dans les locaux des unités, la prise de rendez-vous, le déplacement d'une patrouille à domicile, mais également le contact téléphonique ou numérique.

Le Livre blanc sur la sécurité intérieure prévoit notamment de renforcer la présence, l'accessibilité et la proximité de l'État (et donc des forces de sécurité) sur l'ensemble du territoire⁵² et vise à « élargir les canaux et les plages d'accès des citoyens aux services publics ».

Au 31 mars 2025, sur les 2 920 brigades en fonctionnement en métropole (hors outre-mer, hors sites de recrutements, brigades ou peloton motorisés, brigades autoroutières, brigades provisoires et peloton de

⁵⁰ Ces éléments sont à prendre en compte au titre de la comparaison entre unités, mais ne s'appuient que sur les données d'un exercice et dépendent de la typologie des faits constatés.

⁵¹ Concernent principalement les faits de recels, proxénétisme, infractions à la législation sur les stupéfiants, délits de police des étrangers, atteintes à l'environnement, faux documents et travail illégal

⁵² Le Livre blanc de la sécurité intérieure prend en compte les enjeux de la sécurité intérieure du 21^{ème} siècle, pages 36-37 et 213 notamment

secours en montagne), l'amplitude moyenne de l'accueil du public était de 25h15 heures en semaine et 8h08 le week-end, soit une durée moyenne hebdomadaire de 33h23.

Si la majorité des brigades présente des horaires d'ouverture en semaine correspondant à 40 heures cumulées (soit une ouverture au public renseignée de 8h00 à 12h00 et de 14h00 à 18h00), les disparités sont marquées entre départements ainsi qu'au sein des groupements eux-mêmes :

- On compte une dizaine de brigades, souvent de taille importante voire très importante, ouvertes plus de 50 heures en semaine et 20 heures le week-end (soit une ouverture en continue de 8h00 à 20h00, voire 21h00). Ces brigades sont souvent localisées en zone urbaine mais non exclusivement dans de très grands centres urbains, c'est notamment le cas de Valence d'Agen, Lunel ou Bagnères-de-Luchon. On y trouve également des brigades situées en Île-de-France, notamment Persan (95) et Lorrez-le-Bocage-Préaux (77) ;
- Un peu moins de 10 % des brigades (241) renseignent des horaires d'ouverture de l'ordre de 45 heures par semaine et 15 à 16 heures le week-end, soit une ouverture de 8h à 18h ou 19h en moyenne.
- A l'inverse, 842 brigades, soit près de 20 % d'entre elles renseignent des horaires d'ouverture inférieurs à 10 heures par semaine, soit 2 heures par jour. En particulier, près de 250 brigades n'étaient jamais ouvertes au public, ni en semaine ni le week-end.

Cette dernière catégorie regroupe une majorité de brigades de proximité hors siège de COB (brigades « filles ») et qui présentent souvent un effectif trop réduit pour assurer un accueil continu en journée.

2.4.3 Une qualité de l'accueil ou des interventions jugée néanmoins plutôt satisfaisante

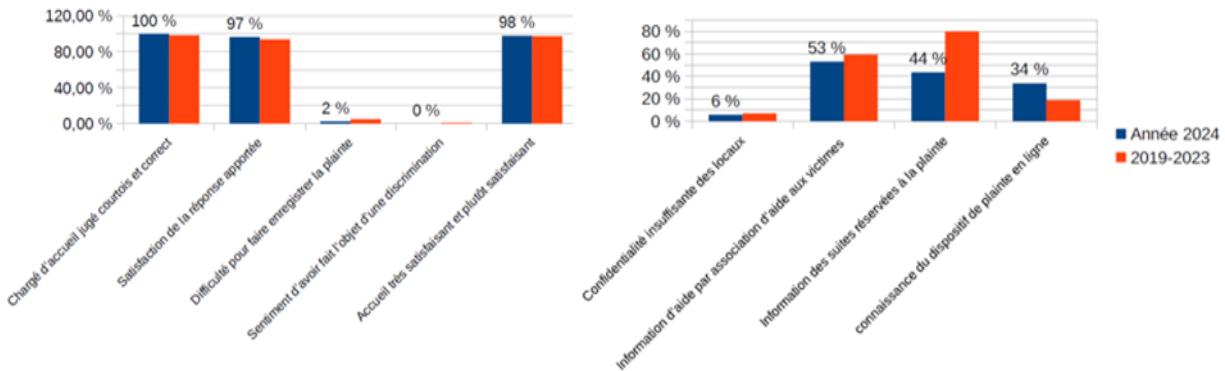
L'analyse des campagnes d'évaluation de la qualité de service en brigade ou de réponse téléphonique montre néanmoins de bons résultats, avec un taux de satisfaction de 94 % en matière de dépôt de plainte et un taux équivalent en matière d'accueil, lors de la dernière campagne de mesure⁵³.

En matière d'accueil téléphonique (réponse apportée par les CORG ou les unités), 96 % des appels présentent un temps d'attente inférieur à 1 minute et 80 % de moins de 20 secondes. Dans les cas où l'appel s'est soldé par une intervention, 79 % des répondants considèrent que l'arrivée de la patrouille est intervenue dans des délais courts ou acceptables, mais ce résultat est en baisse de 6 points par rapport à 2023, dans un contexte global d'augmentation des délais moyens d'intervention (*cf.* point 2.1). De même, une majorité de plaignants estiment le comportement des gendarmes intervenant à domicile comme « correct » ou « très correct » (93,3 %), mais ce taux diminue régulièrement depuis 2022.

S'agissant de l'accueil physique en brigade, la satisfaction est également élevée et progresse globalement par rapport à la période passée (2019-2023). Le temps d'attente en vue d'un dépôt de plainte est considéré comme court par 96 % des répondants. Plusieurs points d'amélioration sont en revanche relevés par la campagne 2024 de l'IGGN : la part des personnes mentionnant des difficultés pour déposer plainte a doublé, passant de 3,3 à 6,5 % depuis 2023. D'autres points de vigilance sont également mentionnés, s'agissant notamment de l'information sur l'aide pouvant être apportée aux victimes, de l'information sur les suites données à la plainte ou de la possibilité de déposer plainte en ligne.

⁵³ IGGN 2025, Évaluation de l'accueil dans les unités de la gendarmerie en 2024

Graphique n° 17 : Mesure de la satisfaction de l'accueil physique en brigade



Source : IGGN 2025.

Au global, il apparaît nécessaire d'accélérer la transformation du maillage des brigades, afin d'en faire progresser la taille moyenne et surtout de limiter le nombre de trop petites unités. Le commandement des COB, en particulier celles comportant plus de 2 brigades de proximités elles-mêmes constituées de faibles effectifs, doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

La Cour recommande donc de continuer à accroître l'effectif moyen des unités existantes : dans un contexte de schéma d'emploi contraint au titre de 2025 et des exercices à venir, la poursuite de ces transformations devra s'effectuer par la poursuite de la transformation du maillage (rapprochement de brigades), par des redéploiements au sein de l'ensemble des effectifs de la gendarmerie ou par la mobilisation d'éventuelles marges complémentaires (plan de création des 239 nouvelles brigades à revoir).

Recommandation n° 2. (DGGN) Supprimer d'ici 2030 les BTA/COB de moins de 11 gendarmes et les BP de moins de 5 gendarmes ne présentant pas d'activité atypique liée à la topographie ou à l'activité saisonnière.

Recommandation n° 3. (DGGN) Fixer à 15 gendarmes l'effectif minimal des BTA/COB implantées en zone périurbaine.

2.5 Le coût du réseau de la gendarmerie grevé par les charges immobilières

2.5.1 Le coût complet du réseau territorial

Les charges de personnel représentent la majorité du coût du modèle territorial de la gendarmerie, à l'image du programme 152 et de la mission Sécurités. Pour autant, la DGGN n'a pas pu à ce stade reconstituer les crédits de titre 2 exécutés au cours des exercices postérieurs à 2015, s'agissant l'échelon régional et infra départemental.

Il n'est donc pas possible de déterminer le coût complet du réseau régional et départemental de la gendarmerie, notamment celui des dépenses de personnel en dehors d'un coût moyen des officiers et sous-officiers. **Cette absence de suivi budgétaire et de connaissance de l'évolution du coût du réseau territorial de la Gendarmerie nationale apparaît d'autant plus surprenante que ses effectifs ou ses dépenses immobilières**

représentent plus des deux tiers du programme 152 et déterminent par conséquent une grande partie de sa dynamique.

Tableau n° 17 : Coût moyen annuel par gendarme au titre de l'exercice 2024

Coût moyen annuel CAS Pensions compris (LFI 2024)	Coût moyen annuel HCAS (LFI 2024)	Dépenses de fonctionnement hors personnel (« sac à dos ») (LFI 2024)
OG	139 878 €	77 584 €
SOG	87 842 €	47 349 €

<i>Principaux coûts de fonctionnement hors dépenses de personnel (coûts « sac à dos »)</i>	
<i>Loyers</i>	5 234 €
<i>LST</i>	1 664 €
<i>Carburant hors GM</i>	543 €
<i>Transport et déplacement hors GM</i>	284 €
<i>Formation</i>	217 €

Source : DGGN

2.5.2 L'immobilier de la gendarmerie départementale : d'un outil d'attractivité à un facteur d'insoutenabilité du réseau territorial

Détentrice de plus de 80 % du parc immobilier du ministère de l'Intérieur et 21 % du parc de l'État, la gendarmerie tire notamment sa force de la diversité de ses implantations, mais la multiplicité de ses emprises foncières, domaniales comme locatives⁵⁴, constitue aussi un handicap. L'institution considère en effet que l'obligation faite aux gendarmes d'occuper un logement concédé par nécessité absolue de service (LCNAS)⁵⁵ est inhérente à l'identité de la force et constitue la condition de disponibilité en tout temps et en tout lieu⁵⁶.

⁵⁴ Voir annexe n°4

⁵⁵ Ce principe établit à partir de 1778 a été réaffirmé par la loi du 3 août 2009 qui rappelle que « les officiers et les sous-officiers de gendarmerie, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne »

⁵⁶ Art. L. 4121-5 du code de la défense, Art. 3 du décret n° 2008-946 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des officiers de la gendarmerie et Art. 2 du décret n° 2008-952 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps des sous-officiers de la gendarmerie.

À l'exception de l'exercice 2025 pour lequel 347,5 M€ d'AE et 180,4 M€ de CP ont été ouverts en LFI au titre des dépenses d'investissement⁵⁷, force est de constater que ces engagements pluriannuels sont à ce jour très insuffisants. La situation apparaît localement critique, avec d'importantes conséquences sur les conditions d'exercice et la sécurité au travail des gendarmes, l'accueil du public (y compris au titre des personnes placées en garde à vue) et la qualité de vie des familles.

2.5.2.1 La montée en charge rapide du locatif aux dépens du domanial

En 2024, la Gendarmerie nationale occupait 650 casernes domaniales et 3 057 casernes locatives, représentant un total de 11,2 millions de m² dont 4,3 millions au titre des locaux de service. Ce parc était notamment constitué de 79 770 logements, dont 66 140 en caserne (domaniales ou locatives) et 11 900 à bail individuel pour un total de 6,9 millions de m².

Tableau n° 18 : Répartition des surfaces immobilières au 1^{er} janvier 2025

1. Surfaces relatives aux logements :

	Parc Domanial	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
Nombre de logts (uniquement CLNAS) *	30 685	49 085	79 770
Surface totale des logts (m ²)	2 529 789	4 329 356	6 859 145
Surface moyenne par logt (m ²)	82,44	88,20	85,99

2. Surfaces relatives aux LST :

	Parc Domanial	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
A : Surface de service (bureaux, local radio, chambre de sûreté...) en m ²	1 423 259	1 090 972	2 514 231
B : Surface technique (gymnase, garages, stand de tir...) en m ²	900 354	393 233	1 293 587
C : Surface de stockage (magasin, stockage munitions, dépôts carburant...) en m ²	377 217	150 296	527 513
Total des surfaces de LST (A + B + C en m ²)	2 700 830	1 634 501	4 335 331

3. Surfaces totales du parc immobilier :

	Parc Domanial	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
Surface totale des logts (m ²)	2 529 789	4 329 356	6 859 145
Surface totale des LST (A + B + C en m ²)	2 700 830	1 634 501	4 335 331
TOTAL parc (m ²) :	5 230 619	5 963 857	11 194 476

Source : DGGN

Qu'il s'agisse du nombre de casernes (emprises des locaux de service techniques et des logements) ou du nombre de logements seuls, le mode locatif est devenu très majoritaire : 82,5 % des casernes (mais 37 % des surfaces⁵⁸) relèvent désormais du locatif. Au total, 61,5 % des logements relève de bailleurs externes, qu'ils soient situés en caserne ou dans d'autres ensembles immobiliers (dont ceux gérés par les communes ou intercommunalités et offices

⁵⁷ Dont 52,5 M€ d'AE et 4,9 M€ de CP correspondant à des reports de 2024 sur 2025

⁵⁸ La différence en matière de surface s'explique par les superficies importantes des implantations liées au siège de la DGGN, des états-majors de groupements ou des écoles de la gendarmerie

HLM). Aucun développement d'emprise domaniale n'est en effet intervenu depuis 2011 et l'intégralité des 239 projets de nouvelles brigades à l'exception d'une seule⁵⁹ seront de nouvelles emprises locatives. La forte montée en charge du locatif dans le modèle immobilier de la gendarmerie apparaît comme une orientation délibérée autant que subie, appelée à se poursuivre en l'absence de sanctuarisation de crédits d'investissement : environ 200 brigades domaniales ont été abandonnées au profit du locatif au cours des 10 dernières années. Si elle peut s'expliquer par défaut et la faiblesse des crédits ouverts au titre de l'investissement (*cf. infra*), elle comporte de nombreux risques quant à la capacité d'adaptation du réseau :

- Dépendance accrue voire complète vis-à-vis de bailleurs externes à la gendarmerie dans les choix d'implantation, de développement ou de rénovation des entreprises. Les décisions de relocalisation ou installation de nouvelles brigades en particulier dépendent aujourd'hui exclusivement de la capacité ou de la volonté de collectivités (communes, EPCI ou le cas échéant conseils départementaux) à assumer ces opérations immobilières ;
- Moindre capacité à imposer ou faire respecter des cahiers des charges exigeants pour les nouvelles entreprises, notamment en ce qui concerne la sécurisation des locaux ou, par exemple, la présence de cellules de gardes à vue et plus largement d'espaces de police judiciaire ;
- Perte de compétence en matière de développement immobilier, fonction qui mobilise (au titre des loyers, du fonctionnement ou de l'investissement) près d'un milliard d'euros sur le programme 152.

2.5.2.2 Un parc immobilier dans un état préoccupant, notamment dans le domanial

La majorité du parc domanial a été développée entre les années 1970 et 1990 (1971 pour le quartier Deflandre à Dijon) voire antérieurement pour certaines emprises (1933 pour le camp de Satory à Versailles). Cette part du parc immobilier de la Gendarmerie nationale présente les plus forts signes de vétusté : son niveau moyen, résultant d'une notation technique de 1 à 4, est en effet de 14 % supérieure à l'ensemble du parc locatif⁶⁰). Elle s'explique notamment par l'âge moyen du bâti : 59 ans pour les locaux de service technique et 52 ans pour les logements, contre respectivement 30 ans et 40 ans dans le locatif.

Elle découle également d'un manque récurrent d'investissement et de réhabilitation : le besoin en crédits d'investissement et fonctionnement au titre de la maintenance et de la réhabilitation est estimé par la DGNN à 400 M€ par an (soit 200 M€ au titre des opérations de réhabilitation/restructuration/reconstruction, 100 M€ pour la maintenance et 100 M€ supplémentaire pour l'entretien courant). Si ce montant est auto-évaluatif et devra être modulé par la capacité des services constructeurs à suivre un tel programme, il demeure en tout état de cause très supérieur aux crédits ouverts et exécutés sur le T5 au cours des dernières années, entraînant une notion de « *dette grise* » ou cumul de sous-investissement :

⁵⁹ Brigade fixe d'Ault dans la Somme

⁶⁰ Rapport d'information n° 728 au nom de la commission des finances du Sénat sur l'immobilier de la gendarmerie nationale. NB : la note technique moyenne pour le foncier domanial est de 3 sur 4 tandis que celle du locatif est de 3,48 sur 4

Tableau n° 19 : Crédits de titre 5 exécutés au titre de l'acquisition, la construction, la maintenance et la réhabilitation sur le programme 152 (en M€ de CP)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Acquisition et constructions immobilières</i>	18	26,1	46,1	33,9	17,8	19,3
<i>Maintenance - réhabilitation</i>	73,9	60,7	63,1	88,7	99,9	83,2
Total	91,9	86,8	109,2	122,6	117,7	102,5

Source : rapports annuels de performance du programme 152

La DGGN estime que 93 casernes pourraient être abandonnées à brève échéance faute de travaux de rénovation (qu'il s'agisse d'emprises domaniales ou locatives, ces dernières étant également sujette au phénomène de vétusté ou d'insalubrité). Une quarantaine devaient faire l'objet de travaux au titre des crédits ouverts en 2025. Ils devraient se poursuivre en 2026 en fonction des niveaux de crédits effectivement ouverts en loi de finances initiale. Quatre opérations sont considérées comme prioritaires par la gendarmerie (bien qu'elles dépassent le champ de la seule gendarmerie départementale) : camp de Satory (principalement Groupement blindé de la gendarmerie mobile et GIGN), Quartier Deflandre à Dijon (région, groupement, Ecole de gendarmerie), quartier Lemaître à Melun et quartier ? à Mayotte. Le montant unitaire de chacune des opérations est estimé à plus de 80 M€.

Cette situation illustre le fait que l'évolution du réseau de la gendarmerie départementale est aujourd'hui davantage conditionnée à des questions de vétusté de son parc immobilier qu'à une stratégie de maillage tenant compte de l'activité et des besoins territoriaux. Au cours des dernières années, elle s'illustre par les évacuations ou fermetures de plusieurs unités du fait de leur insalubrité⁶¹. Des relocalisations sont parfois la conséquence d'un état trop dégradé du bâti.

L'état du bâti (dans le domanial comme dans le locatif) emporte par ailleurs d'importantes conséquences sur l'activité des forces de gendarmerie. Il constitue d'abord un facteur répulsif dans le cadre des mobilités et souhaits de mobilité des sous-officiers (*cf.* 2.3). L'état des locaux entraîne également des conséquences sur l'accueil du public ou les opérations elles-mêmes (notamment dans le cadre des gardes à vue). Dans le cadre de son évaluation annuelle de l'accueil dans les unités de gendarmerie, l'IGGN relevait ainsi que 20 % des bâtiments étaient jugés vétustes et 8 % étaient dans un état dégradé nécessitant des travaux (2 points de plus que sur la période 2019-2023).

Au-delà du caractère vétuste, l'inadaptation de certains locaux à la prise de plainte ou aux auditions dans des conditions suffisante de confidentialité est également constatée : 17 % unités visitées présentaient un manque de confidentialité lors du dépôt de plainte (isolation

⁶¹ Évacuation d'une partie de la caserne de Lorient en 2019 (construction en cours d'une nouvelle implantation), fermeture de la brigade de Beaumont-de-Pertuis (Vaucluse) en 2019 et fusion avec la brigade du Pertuis, effondrement de balcons au sein de la caserne de Saint Malo en 2024, fermeture de 9 logements sur 17 au sein de la brigade de Cysoing (Nord). Au sein des autres groupements visités par les rapporteurs, il a été relevé la situation critique du quartier Deflandre à Dijon (domanial) ou d'Arnay le Duc en Côte d'Or (propriété du Conseil départemental)

phonique des bureaux notamment)⁶². S'agissant des locaux de garde à vue (qui font également l'objet d'une visite régulière des parquets), la situation reflète celle des casernes : 44 % ne disposent pas de chauffage, 26 % n'ont pas de ventilation et 59 % ne sont pas équipés de détecteurs de fumée.

2.5.2.3 Plus de 700 M€ de dépense annuelle, grevée par les loyers

En 2024, la Gendarmerie nationale a consacré 802 M€ d'AE et 805 M€ de CP au titre du fonctionnement et de la maintenance de son parc immobilier et 114,7 M€ d'AE et 114,5 M€ de CP au titre de l'investissement. **Le réseau territorial représente 89 % de ces charges au titre de 2024, soit 679 M€ d'AE et 714 M€ de CP :**

Tableau n° 20 : Dépenses d'immobilier (fonctionnement et investissement) au titre du réseau territorial de la Gendarmerie nationale

	2012		2015		2020		2024		2025*	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Fonctionnement</i>	515,6	516,6	516,3	521,2	994,8	575,4	665,0	675,2	1 060 ,7	705,3
<i>Investissement</i>	90,0	33,2	29,4	15,2	42,1	50,6	13,8	38,6	347,5	180,4
Total	605,6	549,7	545,7	536,4	1 036,9	625,9	678,8	713,8	1 408,2	885,6

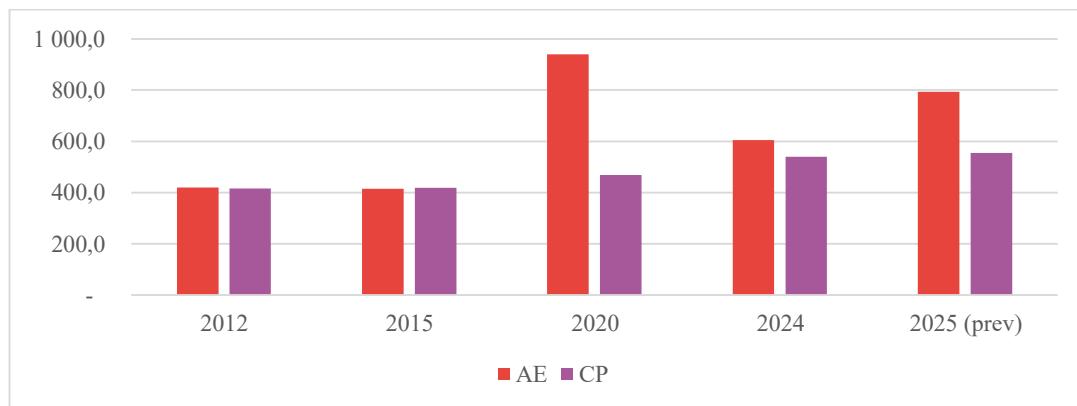
Source : DGGN. Crédits hors outre-mer. Pour 2025, il s'agit des crédits ouverts en LFI et non exécutés

Ces crédits ont progressé de près de 30 % entre 2012 et 2024, dont 30,7 % au titre des crédits de fonctionnement et 16,5 % au titre des crédits d'investissement. Cette augmentation tendancielle s'explique principalement par le poids et la dynamique des loyers de droit commun : ces derniers représentent 80 % de l'ensemble des crédits de fonctionnement, soit 539 M€ de CP et 605 M€ d'AE en 2024. Cette dépense contrainte et particulièrement dynamique depuis 2020 (+18,5 %) limite de fait les marges disponibles au sein du programme 152 sur le hors titre 2 (investissement immobilier et hors immobilier notamment)⁶³.

⁶² À noter que l'accueil en brigade de gendarmerie continue d'être considéré comme très satisfaisant ou satisfaisant par une forte majorité des répondants à l'enquête (soit 98 % en 2024).

⁶³ À noter qu'au titre de l'exercice 2024, les tensions sur le programme 152 ont conduit à la suspension de paiement des loyers du dernier quadrimestre de la gendarmerie nationale, afin de garantir le financement des dépenses opérationnelles. Cette suspension ne s'est conclue qu'en fin de gestion 2024 et l'ouverture de crédits complémentaires en loi de fin de gestion. Voir note d'exécution budgétaire 2024 de la mission Sécurités.

Graphique n° 18 : Charges de loyers de droit commun (en M€)



Source : DGGN

Comme indiqué *supra*, la prise en compte du besoin urgent d'investissement a fait l'objet d'ouvertures de crédits plus importantes au titre de la loi de finances pour 2025. A ce stade, le projet de loi de finances pour 2026 prévoit l'ouverture de 353 M€ d'AE et 279 M€ de CP au titre des dépenses d'investissement « du propriétaire »⁶⁴, soit un niveau effectivement supérieur à celui observé au cours des exercices précédents. Ces ouvertures demandent toutefois à être confirmées et effectivement exécutées en cours d'année 2026.

Le coût de création des 239 nouvelles brigades

Dans le cadre du plan de création de 239 nouvelles brigades fixes et mobiles, l'engagement de nouvelles implantations immobilière pour chaque nouvelle unité entraîne un coût transitoire et définitif significatif.

S'agissant des brigades mobiles, le coût transitoire est de 11,4 M€ au titre de la location (brigades effectivement créées à début 2025). A horizon 2028, le coût complet est estimé à 5,8 M€ au titre de la construction des casernes locatives et 6,9 M€ par an au titre des loyers.

S'agissant des brigades fixes, ce coût est estimé à 12 M€ lors de la phase transitoire (locations temporaires), de 15,8 M€ au titre de la construction des casernes locatives et à 1,9 M€ de loyers annuels.

Au global, les 239 nouvelles brigades entraîneront la consommation de 23,4 M€ de locations temporaires, 21,6 M€ au titre de la construction (aide aux collectivités) et 8,8 M€ de loyers annuels.

⁶⁴ Projet annuel de performance du programme 152 annexé au PLF pour 2026 déposé le 14 octobre 2025

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'adaptation du réseau territorial de la gendarmerie n'a été que partielle : la taille moyenne des brigades a progressé, mais 10 % des BTA/COB et 25 % des brigades de proximité sont aujourd'hui trop petites pour pouvoir fonctionner de manière optimale.

Compte tenu des enjeux induits par l'évolution de la délinquance en zone gendarmerie, la densification des brigades existantes doit se poursuivre et s'accélérer, y compris dans un contexte de stabilité des effectifs de l'ensemble du programme 152.

La Cour recommande donc de continuer à faire progresser l'effectif moyen des unités existantes, via la poursuite de la transformation du maillage (rapprochement de brigades), par des redéploiements au sein de l'ensemble des effectifs de la gendarmerie ou par la mobilisation d'éventuelles marges complémentaires (plan de création des 239 nouvelles brigades à revoir).

3 DES ADAPTATIONS STRUCTURELLES A APPORTER RAPIDEMENT

La pression qui s'exerce aujourd'hui sur les unités territoriales - en particulier les plus petites brigades - doit interroger la Gendarmerie nationale quant à l'adaptation de son réseau et de son maillage. Les évolutions constatées au cours des dernières années sont réelles, mais n'ont que partiellement permis de mettre en adéquation la taille et le fonctionnement des unités à l'activité que ces dernières doivent assurer. De nouvelles évolutions apparaissent par ailleurs nécessaires afin de mieux faire correspondre les besoins locaux (en particulier ceux des usagers) au mode d'action de la gendarmerie.

3.1 Réajuster le plan de création des 239 nouvelles brigades pour mieux cibler les créations d'unités et de postes

Dans un contexte de schéma d'emploi nul au titre de 2025 et compte tenu des observations *supra* relatives au fonctionnement des unités de petite taille ou aux besoins importants de rénovation du bâti, il apparaît nécessaire de réviser le plan des 239 nouvelles brigades. **En l'état, celui-ci n'apparaît en effet pas en mesure de répondre aux enjeux posés par l'impératif de meilleure efficacité opérationnelle des brigades et fait à l'inverse porter un risque de dissémination des ressources.**

3.1.1 Des décisions d'implantation trop peu corrélées aux besoins territoriaux

La détermination des lieux d'implantation des 239 nouvelles brigades a fait l'objet d'une concertation limitée entre la Gendarmerie nationale, les préfets et les élus : la DGGN indique en effet ne pas disposer de l'intégralité des 380 projets soumis ayant débouché sur les 239 nouvelles implantations actées, et dont la liste a fait l'objet d'un choix concerté entre le Ministère de l'Intérieur et la Présidence de la République⁶⁵. Cette liste agréée par le ministre de l'Intérieur a été communiquée au DGGN le 13 novembre 2023, et mentionne une concertation organisée par les Préfets et Hauts-commissaires, « *en lien avec les échelons territoriaux de commandement de la gendarmerie* » mais sur la base des propositions des élus pour la création de nouvelles unités. Il en résulte, dans plusieurs cas, des choix d'implantation ne correspondant pas aux priorités identifiées par la gendarmerie à l'échelle nationale ou départementale mais relevant plutôt d'engagements de collectivités, s'agissant notamment de la capacité de mise à disposition de locaux⁶⁶.

L'annonce du principe de la création d'au moins deux nouvelles brigades par département et d'implantations immobilières nouvelles pour chacune d'entre elle empêche par ailleurs toute stratégie de ciblage ayant pu consister à prioriser la création d'éventuelles nouvelles unités dans les territoires aujourd'hui les plus en tension, *a fortiori* en zone périurbaine.

Sur les 72 premières brigades créées au 31 mars 2025 en métropole⁶⁷, 3 sont des brigades territoriales autonomes, 23 des brigades de proximité et 46 des brigades territoriales mobiles. Elles ont été dotées de 591 ETP, dont 523 ETP effectivement en poste, soit 57 % des créations nettes d'emplois portées par le programme 152 en 2024. La portée de ces créations est donc importante, dans un contexte de stabilité sur le moyen terme des effectifs alloués au bloc territorial de la gendarmerie. Pour autant, ces créations inédites depuis plusieurs dizaines d'années n'apparaissent que très partiellement fondées sur une analyse des besoins opérationnels département par département. En effet, un peu plus d'un tiers a été implanté dans des départements qui ne présentaient pas de tension particulière :

- La création des 3 BTA s'est effectuée au sein de départements considérés comme en tension (Hérault, Lot-et-Garonne, Haute-Savoie) et peut donc y trouver une justification. Il est toutefois à noter que dans ces 3 départements, 65 % des 107 brigades en place présentent déjà un trou à l'emploi (soit 100 postes non pourvus au total) et que 18 d'entre elles n'atteignent pas l'effectif seuil de 6 ETP par BP ;
- S'agissant des autres unités (BP et BPM) :
 - 26 brigades sur 69, soit 193 gendarmes (39 % des postes créés) sont implantées dans des départements présentant déjà des ratios supérieurs à 2 gendarmes pour 1 000 habitants soit un taux nettement supérieur à la moyenne nationale. A l'inverse, seules 11 unités pour 114 gendarmes ont été implantées dans des départements considérés comme sous-dotés (ratio gendarme pour 1 000 habitants inférieur à 1,5).

⁶⁵ Réponse de la DGGN aux questions 25 et 26 du questionnaire n°2

⁶⁶ C'est par exemple le cas de la nouvelle brigade mobile de Boisseuil en Haute-Vienne, alors que le GGD87 en lien avec les élus concernés avaient identifié et priorisé un site à Verneuil-sur-Vienne

⁶⁷ Voir annexe n°3

- Une trentaine de brigades dont 12 BP ont été créées dans des départements présentant des délais d'intervention moyens déjà très inférieurs à la moyenne nationale (entre 11 et 13 minutes, contre 15 minutes en moyenne nationale) et où il n'apparaissait pas urgent de créer de nouvelles implantations à ce titre. A l'inverse, seules 7 BP (61 gendarmes) ont été implantées dans des départements où le délai moyen d'intervention est déjà supérieur à 16 minutes.
- Enfin, les trois quarts des nouvelles BP créées l'ont été au sein du monde rural (50 % dans des bourgs ruraux et 20 % dans des territoires ruraux à habitat dispersé. Un ciblage des territoires périurbains n'a donc a priori pas été effectué.

Une majorité de ces créations viennent donc à rebours de la démarche amorcée par la gendarmerie il y a quelques années afin de rééquilibrer les écarts inter départementaux et les a, pour une partie d'entre elles, accentués. De même, ces créations n'ont pas permis de renforcer la présence de la Gendarmerie nationale au sein des zones urbaines et périurbaines, qui présentent aujourd'hui les plus forts niveaux de tension (faits constatés et population en forte hausse).

3.1.2 Le risque de la re-création de très petites unités et de dissémination des ressources

Sur la base des 2 049 ETP prévus, l'effectif moyen serait de 8,6 gendarmes par nouvelle brigade, soit 6 gendarmes pour les BTM et 10 gendarmes pour les BP. Compte tenu du schéma d'emploi prévu au titre de 2025 et des vacances de postes constatées dans l'ensemble des autres brigades, il existe un risque important que les 239 brigades *in fine* créées ne disposent pas de l'effectif de référence à terme et qu'*in fine* la part des unités ne disposant pas d'un effectif critique augmente. Début 2025, le trou à l'emploi des brigades effectivement créées était de l'ordre de 68 ETP, soit 11,5 % de l'effectif autorisé.

Par ailleurs, et comme mentionné *supra* s'agissant des 3 BTA créées, la quasi exclusivité des 72 nouvelles brigades ont été implantées dans un contexte de fortes tensions sur les effectifs des unités déjà en place : le trou à l'emploi cumulé des 64 départements concerné est de 1 700 ETP au 1^{er} janvier 2025. Il est par exemple de 114 gendarmes en Isère, où ont été créées 2 nouvelles brigades. Dans 8 départements dotés de nouvelles unités⁶⁸, les brigades de proximité actuellement en place présentent un effectif moyen entre 6 et 6,5, soit un seuil très faible pour assurer leur bon fonctionnement.

L'équilibre territorial pourrait enfin s'avérer complexifié, compte tenu de la création, à terme, de 94 nouvelles brigades de proximité ayant vocation à s'intégrer aux COB existantes. S'agissant des 28 brigades déjà créées, elles font passer leurs COB de rattachement de 2 à 3 BP, soit la limite haute de leur bon fonctionnement (*cf.* point 2.3.3).

⁶⁸ Alpes-de-Haute-Provence, Ariège, Aveyron, Cantal, Creuse, Lot-et-Garonne, Haute-Marne et Tarn

De nouvelles implantation à proximité immédiate de brigades existantes

Quelques cas particuliers interrogent s'agissant de la location de nouvelles brigades fixes (BP) à proximité immédiate de certaines unités existantes, le cas échéant sur des territoires accueillant peu d'habitants dans l'une ou l'autre des brigades :

- Dans le nord, la brigade de Zuydcoote, dont le champ de mission relève de la surveillance des plages et du littoral (7 gendarmes, 4 500 habitants) est localisée à 5 minutes de la brigade de Ghyvelde (13 gendarmes, 5 600 habitants)
- Dans le Pas-de-Calais, la brigade de Sauchy-Lestrée (9 gendarmes, 6 200 habitants) est située à 5 minutes de la brigade de Marquion (9 gendarmes, 5 900 habitants) et à 11 minutes de la BTA d'Arleux (21 gendarmes, 21 200 habitants)
- En Haute-Marne, la nouvelle brigade d'Erville-Bienville (4 900 habitants) se situe ainsi à 10 minutes en véhicule de la brigade existante d'Ancerville (9 gendarmes), située elle-même dans la moyenne basse en termes de population (9 800 habitants) ;
- Dans le Jura, la brigade de Lavans-Lès-Saint-Claude (6 gendarmes) est localisée à 10 minutes de la brigade de Saint-Claude (21 gendarmes), chef-lieu de la COB ;
- Dans l'Aube, la brigade de Marigny-le-Châtel (9 gendarmes, 5 700 habitants) est située à 13 minutes de la brigade de Marcilly le Hayer (6 gendarmes, 2 800 habitants).

Deux ans après l'annonce de la création de 239 nouvelles brigades, les 72 premières brigades créées en métropole ne permettent donc pas d'atteindre les objectifs de rééquilibrage de la répartition des forces en fonction des besoins et l'atteinte d'une taille critique suffisante.

La LOPMI avait prévu une évaluation de la création de ces nouvelles brigades deux ans après sa promulgation (soit au plus tard en janvier 2025)⁶⁹, mais le retard pris dans le plan n'a pas permis de réaliser ce bilan opérationnel territorialisé. L'évaluation des premières créations doit s'effectuer dans les conditions prévues par la loi. Toutefois, et au regard des observations effectuées dans le présent rapport, **la Cour recommande de réviser dès à présent le plan de création des 93 brigades fixes restant à créer et d'y mettre un moratoire.**

À terme, il apparaît nécessaire de cibler d'éventuelles nouvelles implantations de brigades fixes uniquement au sein des territoires présentant à la fois un déficit de gendarmes par habitant (notamment ceux inférieurs à 1,5 pour 1 000) et des niveaux d'activité supérieurs à la moyenne nationale. Il s'agit de territoires présentant une dominante périurbaine voire urbaine.

S'agissant des brigades mobiles, la double nécessité de massifier les unités existantes, en particulier celles qui n'atteignent pas l'effectif cible, et de dégager des marges en matière d'investissement immobilier, plaident pour adosser ces BTM aux brigades existantes.

Recommandation n° 4. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades fixes et flécher les éventuelles créations de postes dans les unités existantes les plus en tension

⁶⁹ Annexe à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 : « Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant un bilan d'étape de la création de ces nouvelles brigades. »

(territoires présentant une densité de gendarmes pour 1 000 habitants inférieure à 1,5 et/ou des vacances d'emploi significatifs).

Recommandation n° 5. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades mobiles à l'exception des projets s'intégrant au sein d'unités déjà existantes.

3.2 Les outils de mutualisation inter-unités : des orientations bienvenues mais inabouties

La rigidité du maillage ainsi que la tension pesant sur les effectifs de certaines unités entraînent localement d'importantes difficultés pour assurer une permanence du service, en particulier la nuit. Afin de mieux répondre aux besoins opérationnels, plusieurs initiatives ont été expérimentées puis déployés au cours des dernières années, dont le Dispositif de gestion des événements (DGE). Ils nécessitent encore des adaptations locales.

3.2.1 Le dispositif de gestion des événements, un outil qui a redonné des marges aux territoires les plus en tension mais à mieux territorialiser

Expérimenté au sein de 7 groupements de 2019 à 2020 puis progressivement déployé sur le reste du territoire, le dispositif de gestion des événements (DGE) constitue une réponse aux difficultés de fonctionnement de certaines unités, en particulier leur capacité à dégager des effectifs suffisant pour assurer des patrouilles de nuit. Le DGE consiste en une mutualisation de la fonction « police secours » à l'échelle départementale (CORG) voire de la compagnie, couplée à un dispositif algorithmique de prévision des secteurs les plus à probabilité d'intervention. Chaque brigade est alors appelée à armer le DGE à tour de rôle, afin de constituer une brigade de gestion des événements (BGE) dont le territoire d'intervention n'est plus du ressort des brigades territoriales mais comprend un territoire pouvant aller de plusieurs COB à plusieurs compagnies.

Chaque unité conserve ses missions locales (contact, patrouilles et interventions de jour, accueil) tout en participant par roulement à un "pot commun" de patrouilles BGE au *prorata* de leur TEA. Une fois ces roulements constitués, un algorithme calcule les couvertures optimales en fonction de l'activité géolocalisée des 20 derniers mois, des délais d'intervention constatés, des ressources disponibles, et du découpage territorial⁷⁰. La patrouille BGE est alors positionnée au barycentre des probabilités d'intervention, où elle circule librement et peut procéder à des contrôles de flux ou de la prise de renseignement. Son intervention est déclenchée par le CORG (en fonction de la présence d'une patrouille « classique » ou du degré d'urgence, des patrouilles des brigades territoriales peuvent également l'être le cas échéant). La localisation initiale de la patrouille BGE doit permettre de réduire le délai moyen d'intervention.

⁷⁰ Le système utilise les bases de données départementales de sécurité publique (BDSP), les outils de pilotage des ressources humaines (Agorha) et les données Insee pour le découpage territorial

Une fois l'intervention stabilisée, il appartient (si nécessaire) aux militaires territorialement compétents de prendre le relai.

Évolution organisationnelle autant que numérique, le DGE a fait basculer une partie de l'activité territoriale de la gendarmerie d'une logique de zone géographique à couvrir à une logique de localisation de l'intervention. À ce titre, il constitue un outil remettant assez profondément en cause la logique de fonctionnement autonome des brigades sur leur territoire de référence, en distinguant les premiers à marcher des effectifs rattachés à une brigade spécifique.

3.2.1.1 Un bilan positif s'agissant des marges redonnées aux brigades et de la présence sur la voie publique

Les objectifs initiaux du dispositif de gestion des événements étaient multiples : meilleur maillage du territoire de nuit et meilleur ciblage des « pré-positionnement », réduction des délais d'intervention, sécurisation des patrouilles (au moins 3 gendarmes dont parfois un réserviste arment les patrouilles) et meilleure gestion du planning des brigades (meilleure prévisibilité des repos compensateurs, réduction de la fatigue occasionnée). Il s'agissait notamment de redonner de la marge aux brigades dans leur fonctionnement « classique » en réduisant le temps d'indisponibilité des brigadiers suite à des astreintes ou intervention de nuit donnant lieu à repos physiologiques.

Après trois phases d'expérimentations échelonnées entre février 2022 et juin 2023, 79 groupements (soit 85 % d'entre eux) ont validé et conservé leur DGE. Le bilan tiré par la DGGN apparaît positif en termes quantitatifs : elle indique que le dispositif de gestion des événements a permis de concentrer, à moyens constants, davantage d'effectifs sur des missions de présence sur la voie publique, notamment de contact et de proximité en mutualisant entre plusieurs unités les équipes dédiées quotidiennement aux interventions de nuit (le DGE est peu actionné de jour).

En 2021, la gendarmerie a gagné l'équivalent de plus de 389 000 heures sur la voie publique. En 2022 et 2023, une augmentation respective de près de 4 % et 7 % a été constatée par rapport aux années précédentes. Sur l'ensemble de la période (2021-2024), la PVP a globalement augmenté de 21 %. Si le bilan des expérimentations n'a pas été communiqué dans son exhaustivité à la Cour et qu'il n'est pas possible d'attribuer la part de cette hausse au DGE, ce constat positif est partagé par les échelons départementaux. Au plan qualitatif, certaines compagnies (composantes majoritairement urbaines et périurbaines) indiquent une augmentation importante (de l'ordre de 90 à 100 %) du temps dédié au contact et à la police de proximité (ou police du quotidien). Certains groupements ayant alloué une partie du gain de temps dégagé par la mise en place du DGE à l'apurement des stocks de procédures constatent des effets positifs. En région Bretagne, la mise en place du dispositif de gestion des événements au sein des 4 groupements a par ailleurs permis de réduire les temps d'astreinte nocturne de l'ordre de 20 à 55 % par rapport à la situation pré-DGE.

3.2.1.2 Poursuivre la conduite du changement et faire monter en charge les moyens matériels

En dépit de ces atouts et du caractère désormais incontournable des dispositifs de mutualisation entre unités, le dispositif de gestion des événements trouve ses limites dans les spécificités des configurations locales : le bilan est en effet moins positif au sein des territoires très étendus, *a fortiori* dans les zones présentant une topographie particulière, les zones très rurales ou mal équipées. Si les expérimentations ont montré que le DGE n'y était pas la solution la plus adaptée, il apparaît pour autant nécessaire de déployer et formaliser d'autres modes de mutualisations entre ces unités qui, quelle que soit la typologie de leur territoire, ne parviennent plus à fonctionner en autonomie la nuit. En Haute-Vienne, la compagnie de Limoges a ainsi mis en place un roulement des patrouilles entre plusieurs COB, sans qu'elle ne s'inscrive spécifiquement dans le cadre du Dispositif de gestion des événements : chaque COB met alternativement à disposition une patrouille qui couvre le territoire de plusieurs COB sans être nécessairement localisée à l'*« iso-centre interventionnel »* du territoire.

La mise en place du DGE au sein des autres territoires a également montré la nécessité de l'accompagner d'une montée en charge des moyens mis à disposition des patrouilles elles-mêmes ou des échelons de commandement ou de déclenchement (groupements, compagnies, CORG) : il a notamment été constaté des difficultés matérielles (moyens d'intervention limités aux seuls véhicules des premiers à marcher), informatiques (logiciel inadapté à ce dispositif) ou doctrinales (textes internes ne constituant pas un cadre réglementaire propice à la mise en œuvre du DGE). Si les évolutions doctrinales ont été apportées (instruction n° 360 000 notamment), des évolutions matérielles sont encore attendues : comme plus généralement au sein des brigades, la disponibilité des véhicules continue de constituer un élément limitant pour faire progresser le temps de présence sur la voie publique. Une meilleure interopérabilité entre outils de planification RH, d'analyse de la localisation des interventions et de pilotage des CORG est également souhaitée.

Le Dispositif de gestion des événements suppose enfin qu'une stratégie de conduite du changement ait été menée à son terme. Les évolutions entraînées par sa mise en œuvre sont en effet importantes sur le principe de fonctionnement des unités ou des CORG et ont pu provoquer un certain nombre de réticences internes et externes. Les bilans conduits localement montrent notamment que la mise en place du DGE est problématique dans les groupements ou compagnies présentant d'importants trous à l'emploi : en l'état, le dispositif ne permet pas toujours d'y pallier mais peut accentuer les difficultés⁷¹. L'activité générée par le DGE en matière de police judiciaire (interpellations, violences intra-familiales, stupéfiants) peut par ailleurs se répercuter sur l'activité des brigades si celles-ci sont initialement sous dimensionnées (voir notamment partie 2.4).

L'avis des élus (recueilli *via* le Dispositif de consultation et d'amélioration du service ou leurs représentants commune l'Association des maires de France) n'est pas univoque : des craintes que cette logique de mutualisation ne remette en cause le lien quasi organique existant entre la brigade, ses effectifs, et le territoire couvert ont été largement exprimées⁷². Des inquiétudes portaient notamment sur l'intervention de gendarmes en dehors de leurs brigades et de la moindre connaissance de territoires potentiellement éloignés. Si des actions de

⁷¹ Voir notamment le bilan effectué au sein des 4 groupements de la région Bretagne

⁷² Notamment lors du Congrès des maires de 2021

communication et de concertation ont été conduites à destination des élus, il apparaît nécessaire de continuer à mieux mesurer l'adhésion au DGE ainsi que son impact opérationnel sur le terrain, sans renoncer à son déploiement.

3.2.2 Le Dispositif d'appui interdépartemental

Autre forme de mutualisation inter-unités, le dispositif d'appui interdépartemental (DAI) est expérimenté depuis 2016 et vise également à optimiser l'adaptation des moyens aux besoins territoriaux indépendamment des frontières administratives. Il consiste à étendre la compétence territoriale de certaines unités de gendarmerie primo-intervenantes afin de leur permettre d'intervenir dans des départements limitrophes lorsqu'elles sont géographiquement plus proches que les unités normalement compétentes.

Outil opérationnel de circonstance capable d'apporter une solution plus réactive à certaines contraintes géographiques (enclaves territoriales, territoires isolés, zone de montagne...), le dispositif d'appui interdépartemental permet notamment de privilégier la proximité géographique en sécurisant, sur le plan juridique, l'intervention des gendarmes à même d'apporter la réponse la plus rapide, indépendamment du découpage judiciaire et administratif⁷³. Il permet aussi d'assurer une meilleure coordination dans une logique de continuité territoriale (zones contiguës présentant des problématiques délinquantes communes). Dans les faits, les militaires « intervenants » dans le cadre du DAI n'ont vocation qu'à dresser les premiers actes de constatations, de conservation des indices ou liés à l'urgence. Les unités territorialement compétentes sur le lieu de commission des infractions reprennent dès que possible la direction des enquêtes, en s'appuyant sur les premiers actes dressés et le Procureur de la République du lieu de commission de l'infraction conserve son rôle en matière de direction de l'enquête.

Depuis sa création en juin 2016, le dispositif d'appui interdépartemental s'est progressivement étoffé et concerne désormais 692 unités opérationnelles dont 614 brigades et près de 8 000 militaires (soit un peu plus de 20 % des effectifs de ces dernières). En 2023, 1 624 interventions sous format DAI ont été comptabilisées, soit un taux allant de 0,1 à 0,8 % des interventions totales selon les régions (la région Normandie se démarque avec un taux de 2,7 %). S'il s'ancre dans les pratiques et constitue un outil pertinent visant à s'affranchir des frontières administratives et à mieux prendre en compte les bassins de délinquance, le DAI n'a pas fait à ce jour d'évaluation spécifique s'agissant de l'impact sur le délai moyen d'intervention. Un tel bilan apparaîtrait utile en vue, notamment, de le généraliser à l'ensemble des unités situées à moins de 20 km d'une limite départementale. Dans un contexte de pression sur les ressources humaines des brigades et plus généralement des groupements, une attention particulière à la réciprocité des pratiques paraît utile.

⁷³ En application de l'article R. 15-23 du code de procédure pénale, il permet de faire bénéficier aux effectifs concernés d'une extension de leur compétence judiciaire habituelle.

3.3 Porter une stratégie de contact « multicanal » plus ambitieuse et plus systématique

La LOPMI comme le Plan Gend 20.24 prévoient une évolution importante s'agissant des modes de contact de la gendarmerie. L'objectif était notamment d'investir dans une stratégie d'« aller-vers », consistant à ne plus faire reposer sur la seule brigade physique (ou la patrouille) le contact entre la gendarmerie et les citoyens et notamment les élus. Si la montée en charge des outils numériques constitue une réalité et a fait considérablement évoluer le mode d'action des gendarmes, l'affirmation d'une stratégie rénovée du contact est nécessaire.

3.3.1 Développer plus rapidement les modes de contact alternatifs à l'accueil en brigade

Bien qu'elle constitue un point d'appui évident de l'action des forces de gendarmerie, la brigade physique ne peut plus constituer aujourd'hui le seul mode d'accueil et de contact avec la population ou avec les élus. La problématique de l'adéquation des horaires d'ouverture avec les attentes de la population (*cf. 2.4*), les difficultés liées aux mobilités en milieu rural voire l'état des casernes obligent en effet à faire considérablement monter en charge les alternatives et faire augmenter la logique d'aller-vers.

Plusieurs dispositifs ont été conçus ou mis en place des dernières années comme les Points d'Accueil de la gendarmerie (PAGES) au sein de tiers lieux (Maisons France Services, locaux mis à disposition par les communes, centres commerciaux, autre), brigades territoriales de contact (expérimentation clôturée) ou plus récemment Brigades territoriales mobiles. Ils constituent des alternatives pertinentes et en général plébiscitées par les élus locaux : ils permettent en effet un meilleur maillage et une adaptabilité plus importante aux besoins, notamment un contact sur le lieu d'activité (ou de consommation) davantage que sur le lieu de résidence. Par ailleurs ces modes de contact permettent de s'affranchir d'un maillage immobilier par définition peu adaptatif et, le cas échéant, ne permettant pas des conditions d'accueil adéquates.

L'expérimentation du *Pôle Gend'Services* en Haute-Vienne

Le Pôle Gend'Services de Verneuil-sur-Vienne (87) a été créé en février 2025 dans le cadre d'un partenariat entre le Groupement de gendarmerie de Haute-Vienne, la compagnie de Saint-Junien et la commune de Verneuil. Cette dernière avait été identifiée par ces acteurs pour accueillir l'une des 239 nouvelles brigades mais le projet a fait l'objet d'un arbitrage défavorable.

Ce site, hébergé dans des locaux mis à disposition par la commune de Verneuil-sur-Vienne constitue un « *pôle multi-missions et multi-services à l'image des maisons France services, qui agrège toutes les compétences de la gendarmerie* » : il permet l'accueil du public, la prise de plainte et le renseignement mais également l'organisation de formations, réunions publiques ou sessions de sensibilisation à destination des élus ou des citoyens ou cadre d'échange avec la police municipale. Plusieurs permanences sont organisées chaque semaine, sous forme de demi-journées, soit l'amplitude horaire d'une petite brigade de proximité.

Format léger permettant de déporter la présence régulière de gendarmes « *hors les murs* », le Pôle Gend Services de Verneuil constitue une première expérimentation en France et constitue à ce titre un nouveau format intéressant de présence de la gendarmerie.

S'agissant du déploiement des Points d'accueil « *hors les murs* », il n'existe pas aujourd'hui d'objectif chiffré fixé par la DGGN et cette dernière n'en suit pas le rythme de déploiement. Il n'est donc pas possible d'en effectuer un bilan. Toutefois, les déplacements effectués au sein de plusieurs groupements tendent à montrer que ces initiatives sont encore peu nombreuses et non systématisées en dépit de nouveaux moyens mis à la disposition des forces de gendarmerie (terminaux Néo ou Ubiquity permettant un mode d'action en mobilité comme en brigade).

Il en va de même pour les Gend Trucks, ou « *véhicules d'accueil de la brigade mobile* », déployés depuis le 27 mars 2024. Ces véhicules sont armés par des gendarmes départementaux qui ne sont pas dédiés à l'utilisation de ce véhicule. L'équipage se compose en général de deux à trois militaires, issus de brigades fixes ou de brigades territoriales mobiles et a pour vocation d'augmenter la visibilité de la gendarmerie (grands évènements, campagne de prévention sur les VIF, etc), la présence déportée ou de fournir aux usagers un moyen d'accueil de proximité, se déplaçant au plus proche d'eux, y compris dans les territoires les plus isolés. A ce titre, ils constituent un outil devant répondre à l'impératif d'aller vers. Fin 2024, 24 véhicules avaient été créés mais aucun bilan n'a été tiré de cette première année d'expérimentation.

Ces initiatives, dont certaines développées sous une forme expérimentale à l'initiative des groupements, constituent des moyens essentiels pour diversifier et augmenter les modes de contact de la gendarmerie, dans un contexte où les seules implantations physiques ne suffisent plus à mailler le territoire et renforcer la logique de proximité. Elles apparaissent toutefois encore sous-dimensionnées et représentent une part marginale dans l'activité « *hors les murs* » de la gendarmerie. Ainsi en 2024, un peu plus de 21 000 procédures (plaintes) avaient initiées dans ces modes, sur un total de 1,1 millions de plaintes reçues dans les locaux des brigades.

Recommandation n° 6. (DGGN) Fixer des objectifs quantitatifs de mise en place de lieux et modes de contact « *hors les murs* » à chaque compagnie (PAGES, permanences Maisons France Services, Gend'Trucks, pôles d'accueil dédiés, etc)

3.3.2 Affirmer les doctrines d'usage des outils numériques et mieux les promouvoir

3.3.2.1 Les outils numériques ont considérablement facilité l'action des gendarmes

La transformation numérique de l'action de la Gendarmerie nationale s'est accélérée au cours des dernières années, à la faveur notamment de la LOPMI ou du plan Gend 20.24 : elle constitue une avancée notable et largement reconnue par les gendarmes exerçant en groupement et en brigade. Le déploiement des terminaux Néo2 (2^e génération de smartphones adaptés à l'usage des Gendarmes) a considérablement facilité les missions sur la voie publique ou en mobilité, puisqu'il permet de bénéficier d'un service de géolocalisation, d'un couplage radio-téléphone et est doté d'applications permettant la rédaction semi-automatique des comptes-

rendus de service ou la consultation de fichiers. À terme, il devrait autoriser l'accès à la biométrie sur les contrôles.

Expérimenté en 2021 et déployé depuis dans l'ensemble des unités, les terminaux Ubiquity (ordinateur utilisable en mobilité) constituent également des outils adaptés à l'action hors les murs par les gendarmes. Ces ordinateurs portables connectables sur le réseau sécurisé de la gendarmerie comme au réseau Internet classique ont notamment permis aux militaires de disposer de toutes les fonctionnalités du Logiciel de rédaction des procédures (LRPGN) en mobilité, facilitant ainsi le travail judiciaire.

L'investissement et l'adaptation de la gendarmerie aux besoins des militaires en mobilité est donc réelle se sont donc accélérés au cours des trois dernières années et permettent une meilleure projection en dehors des brigades. Si des améliorations liées à l'ergonomie, à la rédaction ou à l'accès à certains fichiers sont attendues, cet investissement contraste avec les autres problématiques de soutien (véhicules et immobilier notamment).

L'usage du numérique bute toutefois sur la très faible montée en charge de la plainte dématérialisée de bout en bout (y compris au stade de la signature) qui permettrait de rendre davantage effective la stratégie d' « *aller vers* » (recueil de plainte à domicile ou au sein de PAGES).

De même, de fortes attentes sont exprimées en matière de déploiement de la visio-plainte, prévue à l'article L. 15-3-1-1 du code de procédure pénale et qui permettait également d'offrir aux citoyen un mode de contact alternatif ne se limitant pas au signalement de faits ou à la demande d'information. L'expérimentation achevée en 2024 au sein du département de la Sarthe n'a toutefois pas encore fait l'objet de généralisation en raison de la nécessité de finaliser le cadre juridique (une saisine de la CNIL est prévue et un second décret est en attente de publication). Il apparaît nécessaire d'accélérer sa généralisation, en vue d'offrir aux citoyens un nouveau mode de contact, alternatif au seul rôle des brigades de gendarmerie.

Recommandation n° 7. (DGGN, Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur)
Achever la numérisation de bout en bout de la plainte dématérialisée et déployer d'ici 2026 la possibilité de visio-plainte.

3.3.2.2 La Brigade numérique : un outil à promouvoir davantage

La brigade numérique a été créée le 27 février 2018 et installée à Rennes. Son objectif était de créer un point de contact permanent avec la population, afin de compléter le réseau territorial de la gendarmerie par un « *tchat* » disponible 24 heures sur 24, 365 jours par an. À ce titre, elle constitue un canal complémentaire par rapport aux brigades ou aux échanges physiques avec les gendarmes. Les principaux faits signalés relèvent en effet de situations de violences conjugales, sexistes ou sexuelles, de discriminations, signalements de trafic de stupéfiants mais aussi de demandes d'information ou de renseignement. Si elle a connu un succès en termes de volumétrie, sa doctrine d'usage, notamment en ce qui concerne la Plateforme nationale d'aide aux victimes (PNAV) doit être précisée.

3.3.2.2.1 Une montée en charge rapide

Dès les premières années de son existence, la brigade a connu une phase de croissance liée à trois facteurs externes :

- L'ouverture d'un portail de signalement des violences conjugales, sexistes et sexuelles (« Arrêtons les violences ») dans le sillage du mouvement #MeToo et d'une meilleure prise en compte des violences intrafamiliales, sexistes ou sexuelles. Ce portail a été hébergé par la brigade numérique pour la partie du territoire national couverte par la gendarmerie nationale⁷⁴ ;
- L'arrivée de la pandémie en 2020 : la brigade numérique a été très fortement sollicitée pour sensibiliser les entreprises et la population aux risques de cyberattaques et d'escroqueries en ligne, mais également pour faciliter la délivrance de renseignements de premier niveau dans un contexte où les déplacements étaient très limités (confinement). La compagnie numérique indique qu'elle traitait environ 7 500 tchats par mois en février 2020, contre 51 000 en avril (soit une augmentation de 580% en 3 mois) ;
- Enfin, depuis 2021, la brigade numérique héberge la plateforme de signalement des points de deal et trafic de stupéfiants.

Le lancement de la plateforme numérique d'accompagnement des victimes en 2022 a constitué un premier virage dans l'histoire de la brigade. En effet, alors que la précédente plateforme nationale de signalement se concentrerait sur les violences conjugales, sexistes et sexuelles, la PNAV couvre également le champ des discriminations et du cyberharcèlement. Afin d'anticiper sur un probable surcroît d'activité pour la brigade, la DGGN a décidé de constituer une « compagnie numérique » et de lui rattacher deux brigades : l'historique, basée à Rennes, qui demeure spécialisée sur les violences conjugales, sexistes et sexuelles ; une seconde, à Poitiers, pour le cyberharcèlement et les discriminations.

Fonctionnellement, la compagnie numérique dépend de la division de la proximité numérique qui est rattachée à l'unité nationale cyber de la DGGN. Elle dispose d'une compétence nationale, y compris au plan judiciaire, ce qui lui permet de saisir tout service de gendarmerie territorialement compétent des faits portés à sa connaissance.

Ses effectifs ont fortement crû depuis la création de la brigade : celle-ci est passée d'un effectif de 20 militaires (1 officier et 19 sous-officiers) en 2018 à 37 en 2024 (1 officier, 36 sous-officiers)⁷⁵, soit un taux de croissance de 85% en 6 ans. Les crédits de titre 2 affectés à la BNUM ont progressé un peu plus rapidement, passant de 1,7 M€ en 2019 à 3,6 M€ en 2024.

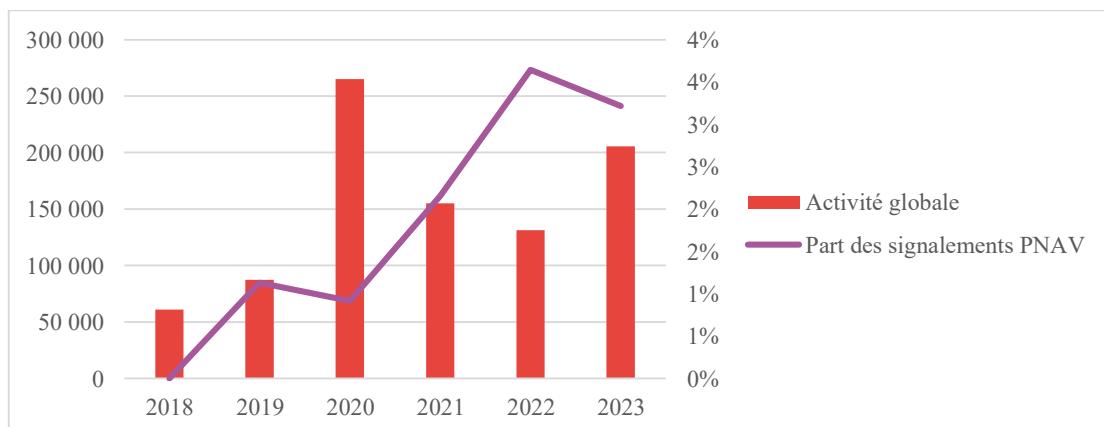
⁷⁴ Désormais accessible depuis l'application *MaSécurité*, ce portail permet la prise en charge du signalement, par la force compétente (police ou gendarmerie) en fonction du code postal renseigné par le requérant.

⁷⁵ À noter que la particularité de la compagnie numérique est d'accueillir une part importante de militaires blessés en service et inaptes à un service classique. La DGGN indique que 14 d'entre eux servent actuellement au sein de la compagnie, soit 38 % de l'effectif.

3.3.2.2.2 Un modèle stratégique à repenser afin de garantir la prise en charge des signalements prioritaires

Depuis sa création, la compagnie numérique a traité plus d'un million de *tchats* : hormis les volumes exceptionnels de 2020 en période de pandémie (*cf. supra*), la croissance de son activité est soutenue, de l'ordre de + 28 % par an.

Graphique n° 19 : Activité globale de la brigade numérique (en nombre de conversations)



Source : DGGN. Données de l'exercice 2024 non disponibles à date

Selon les chiffres communiqués par la gendarmerie, au 30 septembre 2024, seuls 25 912 d'entre eux correspondaient toutefois à des signalements réalisés sur la plateforme nationale d'aide aux victimes (PNAV), soit seulement 2,6% du flux. La grande majorité du flux relève donc plutôt de renseignements d'ordre général (modalités de recrutement au sein de la gendarmerie, incident sur une livraison de colis, etc.). Sollicitée sur ce point, la DGGN n'a d'ailleurs pas été en mesure d'évaluer la répartition du temps de travail, au sein de la compagnie, entre la PNAV et la PAN.

De surcroît, les militaires chargés de traiter les demandes sur la PAN ne disposent d'aucune base documentaire formalisée et répondent donc aux usagers, soit sur la base de contenus publiés sur des sites institutionnels, soit sur la base de leur propre analyse du sujet⁷⁶. Or, celle-ci pouvant conduire à communiquer des réponses imprécises, voire erronées, il est indispensable que la Gendarmerie nationale sécurise ce processus afin de garantir l'exactitude des informations communiquées aux usagers. Un projet de *chatbot* commun à l'ensemble des militaires chargés de l'accueil du public (physique, téléphonique et numérique) est en cours d'expérimentation au sein du groupement de l'Orne.

En outre, si les signalements de la plateforme nationale d'aide aux victimes bénéficient d'un traitement prioritaire, le processus permettant de les identifier est lacunaire. En effet, tous les *tchats* se déversent simultanément sur la même application, sans distinguer ceux relevant du signalement de faits graves de ceux relevant de demandes d'information. Or, le volume de

⁷⁶ Une procédure permet aux militaires de différer leur réponse et de solliciter des éléments plus précis auprès de leur hiérarchie ou des services spécialisés de la gendarmerie nationale. En revanche, s'ils pensent avoir trouvé la bonne information, alors qu'elle est inexacte, ils sont susceptibles de transmettre une réponse erronée.

sollicitations d'ordre général est tel qu'il peut conduire à saturer le système et à ce que des signalements de la plateforme nationale d'aide aux victimes soient « perdus », faute pour les militaires d'avoir pu les isoler suffisamment rapidement. Ainsi, entre le 9 janvier et le 30 septembre 2024, 260 signalements PNAV ont été perdus, soit plus de 3% du flux PNAV, alors que dans le même temps, la compagnie numérique a traité des centaines de milliers de demandes d'ordre général dépourvues de tout caractère d'urgence.

À titre d'illustration, la compagnie numérique a recensé 7 758 signalements « PNAV », dont 5 657 pour des faits de violences conjugales, sexistes et sexuelles, 1 545 pour des faits de cyberharcèlement et 553 pour des faits de discrimination. Dans un quart des cas, ces signalements entraînaient l'ouverture d'une procédure et dans 6 % des cas, d'une intervention.

Au regard de la croissance des flux de demandes d'ordre général, qui seront prochainement réparties entre les deux brigades de Rennes et de Poitiers, il est indispensable que la compagnie numérique clarifie sa stratégie et son modèle afin de garantir le traitement prioritaire des signalements issus de la plateforme nationale d'aide aux victimes. La Gendarmerie nationale indique étudier un certain nombre d'évolutions afin de mieux identifier ces signalements dès l'entrée sur la plateforme.

Recommandation n° 8. (DGGN) : Clarifier la stratégie et le modèle de la compagnie numérique afin de garantir le traitement prioritaire des signalements sensibles (PNAV).

3.4 Élargir et renforcer les partenariats de l'échelle locale

La notion de partenariat est assez étroitement associée à celle de contact et de proximité dans l'ensemble des orientations nationales relatives au fonctionnement des unités et à l'organisation de ces dernières. La circulaire n° 100 000 comme la circulaire relative à l'exercice de la sécurité publique par les unités de la Gendarmerie nationale⁷⁷ précisent en effet que les forces de gendarmerie « *entretiennent avec les citoyens et les élus des relations permanentes et confiantes, elles garantissent le principe d'égalité devant le service public de sécurité et inscrivent leur action dans un cadre interministériel et dans un indispensable partenariat avec l'ensemble des acteurs publics, privés et associatifs* » . L'effectivité de ces partenariats est une réalité, s'agissant en particulier de la relation avec les élus et notamment les maires. La formalisation des relations avec d'autres acteurs gagnerait en revanche à progresser.

3.4.1 Une relation étroite avec les élus, jugée satisfaisante par ces derniers

La relation avec la Gendarmerie nationale et les élus, en particulier les maires, est étroite voire omniprésente dans les réflexions de la force sur ses modalités de déploiement au sein des

⁷⁷ Circulaires n°100 000 DEF/GEND/SOE/SDSPSR/BSP du 16 juin 2009 relative à l'emploi et à l'organisation des communautés de brigades et des brigades territoriales autonomes de la gendarmerie nationale et n°360000/GEND/DOE/SDEF/BSOP du 16 avril 2024

territoires de sa zone de compétence. Cette relation découle des pouvoirs de police attribués au maire par les textes (*cf. encadré*), mais aussi des orientations explicites de la DGPN tendant à faire du maire le partenaire privilégié des forces de gendarmerie (en particulier dans le cadre du programme Gend 20.24, qui a considérablement renforcé les orientations en la matière). Le commandant de groupement est ainsi spécifiquement chargé de « *veiller à la qualité des relations qu'entretiennent les commandants d'unités avec les élus et l'ensemble des partenaires qui participent à la construction de la sécurité dans le département (polices municipales, services sociaux, représentants associatifs, services territoriaux, sociétés de surveillance et de gardiennage...)* » et les commandants de brigades doivent pouvoir être joints directement par l'ensemble des élus de leur circonscription.

Ce partenariat prend différentes formes : présentation des CORG lors de prise de fonction des élus, présentation systématique des nouveaux gendarmes affectés, désignation de référents élus au sein des brigades, réunions publiques thématiques, sessions d'information, formation des élus, etc. Ces dernières années, de nouveaux formats de contacts ont permis de faire évoluer ces formats : installation de pôles Gend'Services (voir l'initiative de Verneuil-sur-Vienne en Haute-Vienne *supra*) ou de PAGES, déploiement des brigades territoriales mobiles, mise à disposition de l'application Gend'Elus depuis 2022⁷⁸, etc. Les principales problématiques remontées lors de ces échanges concernent les incivilités (notamment celles à l'encontre des élus eux-mêmes), les différends de voisinages, les cambriolages et dépôts sauvages d'ordures. À l'exception de certains actes de délinquance, la gendarmerie n'est d'ailleurs pas la seule en mesure d'intervenir et devrait pouvoir davantage s'appuyer sur les services municipaux et notamment les polices municipales.

La mesure de la satisfaction des élus vis-à-vis de l'action des forces de gendarmerie a été systématisée depuis plusieurs années, par le biais d'un questionnaire à destination des maires. Deux campagnes ont été organisées en 2021 et 2023 (taux de réponse des maires exerçant en zone gendarmerie de 37 % en 2021 et 27 % en 2023). Elles indiquent un taux de satisfaction assez élevé, quoi qu'en baisse sur la période : 81 % en 2021 et 71 % en 2023. Les maires (ainsi que leurs représentants) consultés dans le cadre du présent contrôle font état du même niveau de satisfaction tout en relevant plusieurs difficultés structurelles :

- Le nombre de postes de gendarmes vacants au sein de certaines unités (*cf. partie 2.3*) voire leur sous-dimensionnement et les conséquences sur des « *patrouilles peu visibles* ». À noter que ces constats sont surtout faits en zone périurbaine ;
- Les horaires parfois limités d'accueil en brigade (*cf. supra*) ;
- Les nouvelles formes d'organisation et de mutualisations parfois peu comprises (DGE) ;
- Un enjeu de formation des élus aux problématiques de sécurité qui demeure important ;
- La moindre formation des partenariats de sécurité dans les très petites communes (absence de CSI ou CLSPD notamment).

À noter qu'un outil de mesure plus analytique et localisé de la satisfaction des élus avait été mis en place en 2021, le dispositif de consultation et d'amélioration du service (DCAS). Il visait notamment à organiser 2 campagnes de mesure par an, mais a été « *mis en sommeil* »

⁷⁸ Cette application développée en partenariat avec l'AMF vise à « garantir en permanence le contact » avec les maires et présidents d'intercommunalités et met à disposition un tchat dédié (Brigade numérique), des modules d'information (police de l'environnement, annuaire, fiches thématiques) et un questionnaire de mesure de la satisfaction.

pour des raisons techniques. La remise en place rapide d'un dispositif pérenne de mesure de la satisfaction et des attentes des élus apparaît souhaitable.

3.4.2 Les polices municipales : des partenaires réguliers mais faiblement dimensionnés en zone gendarmerie

La zone gendarmerie (ZGN) couvre un peu plus de 33 000 communes, dont une majorité de petite voire très petite taille. Une faible part d'entre elles est donc dotée de polices municipales (PM) : 2 600 communes en ZGN sont dotées d'une police municipale et disposent d'un effectif total de 8 600 ETP, soit une moyenne de 3 agents par PM. Seules 53 communes disposent d'un effectif supérieur à 15 policiers municipaux, essentiellement en outre-mer ou dans des communes littorales confrontées chaque année à d'importants afflux saisonniers de population. Il convient également de noter la présence de 700 gardes champêtres, bien que leur nombre soit en baisse régulière depuis plusieurs années.

L'articulation entre Gendarmerie nationale et polices municipales constitue donc davantage un enjeu partenarial et de collecte de renseignement que de répartition respective des forces sur un territoire donné. Des coopérations de plus grande ampleur, visant à une logique de coproduction des politiques locales de sécurité sont à relever, mais uniquement dans les communes les plus peuplées (au-delà de 10 000 habitants).

Plus globalement, plusieurs modes contractuels sont déployés entre les unités de gendarmerie et les polices municipales :

- **2 000 conventions de coordination**, soit 72 % des communes en zone gendarmerie dotées d'une PM (obligatoires pour les communes dont les PM comptent plus de 3 agents ou si les agents sont armés, facultative sinon) ;
- **20 contrats de sécurité intégré (CSI)** ;
- **324 contrats de sécurité du programme des « petites villes de demain » (PVD)**.

Dans un contexte de probables évolutions législatives relatives aux compétences des polices municipales, la Gendarmerie nationale indique être favorable à une extension des compétences de ces dernières. De telles évolutions pourraient notamment permettre aux polices municipales d'assumer davantage de tâches incombant aujourd'hui majoritairement aux unités de la gendarmerie mais relevant de la police du quotidien :

- Sécurisation de certains événements (pour lesquels la gendarmerie mobilise aujourd'hui des réservistes) ;
- Vérification d'un certain nombre de titres, notamment des permis de conduire ;
- Gestion des procurations électorales ;
- Compétences plus étendues en matière de police de l'environnement ou en police de la route.

3.4.3 Fonder la fonction de prévention sur un élargissement des partenariats

Indépendamment des liens structurés avec les maires et les polices municipales, l'action des services de gendarmerie ne peut correctement se déployer sans le développement de partenariats avec l'ensemble des acteurs territoriaux (services publics, acteurs économiques ou

associatifs voire groupes de citoyens). Ce constat est rappelé dans les directives internes (instruction n° 360 000 notamment) : « *les forces de sécurité intérieure ne disposent pas de l'ensemble des leviers pour agir seules sur la délinquance. L'association des partenaires permet ainsi de démultiplier l'action de la gendarmerie en identifiant des leviers d'action communs* ».

Il appartient à chaque groupement, compagnie et unité de nouer ces liens avec l'ensemble de ces acteurs et d'en élargir le champ au-delà des partenaires plus « classiques » comme les autres services publics (éducation nationale, France Travail, etc.), les chambres d'agriculture ou d'artisanat, les fédérations professionnelles (BTP, transports) ou les entreprises de sécurité privée. S'agissant de la dimension environnementale, la gendarmerie indique disposer d'une convention de partenariat avec l'Office français pour la biodiversité, et actualiser la convention la liant à l'Office national des forêts.

Depuis plusieurs années, le groupement l'Ille-et-Vilaine a ainsi instauré des maraudes associant divers acteurs : des patrouilles effectuées conjointement par des militaires de la gendarmerie, des agents de la police municipale, des travailleurs sociaux, des élus ou des membres du conseil citoyen, en fonction des lieux visités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le plan de création des 239 nouvelles brigades constitue une transformation majeure du réseau territorial de la gendarmerie, qui conduirait à la création de 6 % d'effectifs supplémentaire pour les brigades s'il était mené à son terme. Il s'inscrit toutefois à rebours du besoin identifié de renforcement de la taille des brigades existantes ou de rénovation du bâti et la Cour appelle à sa révision.

S'agissant des autres mesures mises en place au titre de la LOPMI ou du plan « Gend 20.24 », la Cour constate qu'elles ambitionnent de transformer profondément le mode de contact de la gendarmerie avec les citoyens ou les élus (stratégie hors les murs, numérisation, modes de contact multicanaux). Elles restent à ce jour marginales et doivent désormais rapidement dépasser le stade de l'expérimentation au risque de demeurer anecdotiques.

CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Le modèle territorial de la Gendarmerie nationale a évolué au cours des 20 dernières années, sans parvenir à s'adapter intégralement à la transformation profonde qu'a connu la zone gendarmerie au cours de la même période. S'il a connu un mouvement de va-et-vient s'agissant des effectifs affectés aux unités territoriales (groupements et brigades notamment), la stratégie d'affectation des postes budgétaires comme la capacité à attirer et maintenir des gendarmes au sein de certaines d'entre elles conduit aujourd'hui à des déséquilibres interdépartementaux qui restent majeurs et préoccupants. La forte croissance démographique en zone périurbaine entraîne notamment une pression significative sur les unités qui y sont compétentes.

Surtout, la consolidation du réseau des brigades n'a pas permis d'assurer le bon fonctionnement de l'intégralité d'entre elles : près de 10 % des brigades autonomes et 25 % des brigades de proximité présentent toujours un effectif inférieur au seuil critique de bon fonctionnement. Ce point apparaît particulièrement préoccupant, dans un contexte d'augmentation et surtout de transformation de l'activité des forces de gendarmerie : prise en charge et lutte contre les violences intra-familiales, stupéfiants ou délinquance de flux par exemple. Ces faits pèsent déjà lourdement sur l'activité de police judiciaire, qui peine à déployer des moyens suffisants au sein des plus petites brigades voire des unités de recherche.

La Cour appelle à réviser le plan de création des nouvelles brigades, qui aurait pu constituer un instrument intéressant de recalibrage du réseau et de rééquilibrage des effectifs entre départements. En l'état, il acte le principe d'un remaillage généralisé et entraîne plutôt une dissémination des moyens complémentaires et peut conduire à renforcer ces disparités. Dans un contexte de schéma d'emploi contraint pour la Gendarmerie nationale et de tensions budgétaires croissantes, la Cour appelle à prioriser les efforts sur les brigades existantes qui peinent aujourd'hui à fonctionner correctement et à mettre en place une stratégie de réallocation des ressources, y compris depuis les états-majors des groupements ou des unités centrales ou nationales.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1. (DGGN) Mettre en œuvre d'ici à 2030 la stratégie pluriannuelle de rééquilibrage des effectifs entre groupements, en faveur des dix groupements identifiés comme les plus en tension.

Recommandation n° 2. (DGGN) Supprimer d'ici 2030 les BTA/COB de moins de 11 gendarmes et les BP de moins de 5 gendarmes ne présentant pas d'activité atypique liée à la topographie ou à l'activité saisonnière.

Recommandation n°3. (DGGN) Fixer à 15 gendarmes l'effectif minimal des BTA/COB implantées en zone périurbaine.

Recommandation n° 4. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades fixes et flécher les éventuelles créations de postes dans les unités existantes les plus en tensions (territoires présentant une densité de gendarmes pour 1 000 habitants inférieure à 1,5 et/ou des vacances d'emploi significatifs).

Recommandation n° 5. (DGGN) Suspendre la création de nouvelles brigades mobiles à l'exception des projets s'intégrant au sein d'unités déjà existantes.

Recommandation n° 6. (DGGN) Fixer des objectifs quantitatifs de mise en place de lieux et modes de contact « hors les murs » à chaque compagnie (PAGES, permanences Maisons France Services, Gend'Trucks, pôles d'accueil dédiés, etc)

Recommandation n° 7. (DGGN, Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur) Achever la numérisation de bout en bout de la plainte dématérialisée et déployer d'ici 2026 la possibilité de visio-plainte.

Recommandation n° 8. (DGGN) : Clarifier la stratégie et le modèle de la compagnie numérique afin de garantir le traitement prioritaire des signalements sensibles (PNAV).

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire	95
Annexe n° 2.	Données relatives à l'évolution et du maillage de la ZGN	97
Annexe n° 3.	Liste des créations de nouvelles brigades au 1 ^{er} janvier 2025.....	107
Annexe n° 4.	Données budgétaires et immobilières	109

Annexe n° 1. Glossaire

AAB	Atteintes aux biens
ADC	Adjudant-chef
AE	Autorisations d'engagement
AMF	Association des maires de France
AVIP	Atteintes volontaires à l'intégrité physique
BDRIJ	Brigade départementale de renseignement et d'investigations judiciaires
BP	Brigade de proximité
BR	Brigade de recherche
BTA	Brigade territoriale autonome
BTM	Brigade territoriale mobile
CBTA	Commandant de brigade territoriale autonome
CCB	Commandant de communauté de brigades
COB	Communauté de brigades
CORG	Centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie
CP	Crédits de paiement
DAI	Dispositif d'appui interdépartemental
DCAS	Dispositif de consultation et d'amélioration du service
DGE	Dispositif de gestion des événements
DGGN	Direction générale de la Gendarmerie nationale
EDSR	Escadron départemental de sécurité routière
ETP	Equivalent temps plein
GAV	Gendarme adjoint volontaire
GCP	Gestion collaborative des procédures (ou dépersonnalisation)
GGD	Groupement de gendarmerie départemental
GIGN	Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
GIR	Groupes interministériels de recherche
IGGN	Inspection générale de la Gendarmerie nationale
IRAS	Infractions révélées par l'action des services
LOPMI	Loi d'orientation et de programmation du Ministère de l'Intérieur

Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure	
LST	Locaux de service technique
MPF	Maison de protection des familles
OG	Officier de gendarmerie
OPJ	Officier de police judiciaire
PAGES	Points d'accueil de la gendarmerie
PAM	Premiers à marcher
PM	Police municipale
PNAV	Plateforme nationale d'aide aux victimes
PSIG	Peloton de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie
PVP	Présence de voie publique
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SOG	Sous-officier de gendarmerie
SR	Section de recherche
TEA	Tableau des effectifs autorisés
TER	Tableau des effectifs réalisés
VIF	Violences intra-familiales
ZGN	Zone Gendarmerie nationale
ZPN	Zone Police nationale

Annexe n° 2. Données relatives à l'évolution et du maillage de la ZGN

Évolutions démographiques en zone gendarmerie

Tableau n° 21 : Evolution de la population en zone gendarmerie et en zone police depuis 1999

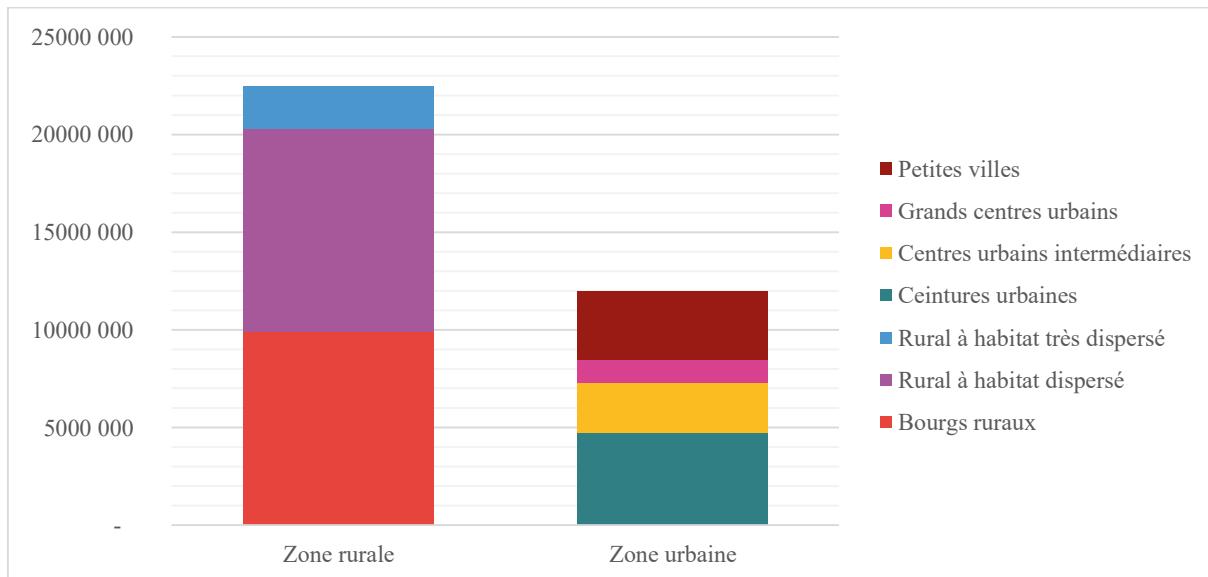
	1999	2006	2010	2015	2020	2023
<i>Population ZGN</i>	29 384 905	31 448 373	32 661 335	33 648 711	34 176 657	34 480 365
<i>Hors outre-mer</i>	28 337 332	30 270 744	31 425 770	32 370 608	32 895 191	33 180 372
<i>Population ZPN</i>	30 764 996	31 737 744	31 951 604	32 541 569	32 985 497	33 280 208
<i>Hors outre-mer</i>	30 181 063	31 128 989	31 339 465	31 930 213	32 373 963	32 665 883
<i>Part ZGN</i>	48,9%	49,8%	50,5%	50,8%	50,9%	50,9%

Tableau n° 22 : Évolution de la typologie de la zone gendarmerie depuis 1999

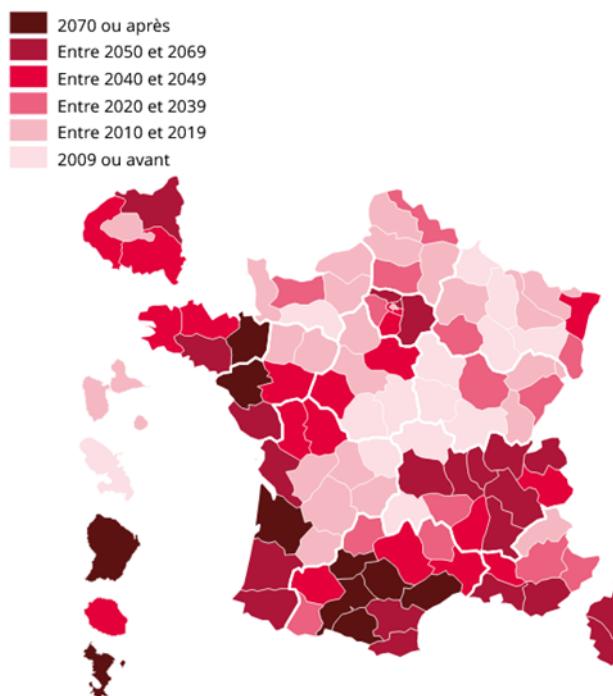
<i>Typologie de territoire</i>	1999	2010	2023	Croissance
<i>Urbain</i>	6 586 303	7 183 627	7 700 750	+ 16,9%
<i>Périurbain</i>	4 068 591	4 540 595	5 000 208	+ 22,9%
<i>Rural</i>	18 730 011	20 937 113	21 779 407	+ 16,3%

Source : INSEE 2024

Graphique n° 20 : La typologie de la zone gendarmerie en 2023



Carte n° 11 : Année d'atteinte du pic populationnel par département

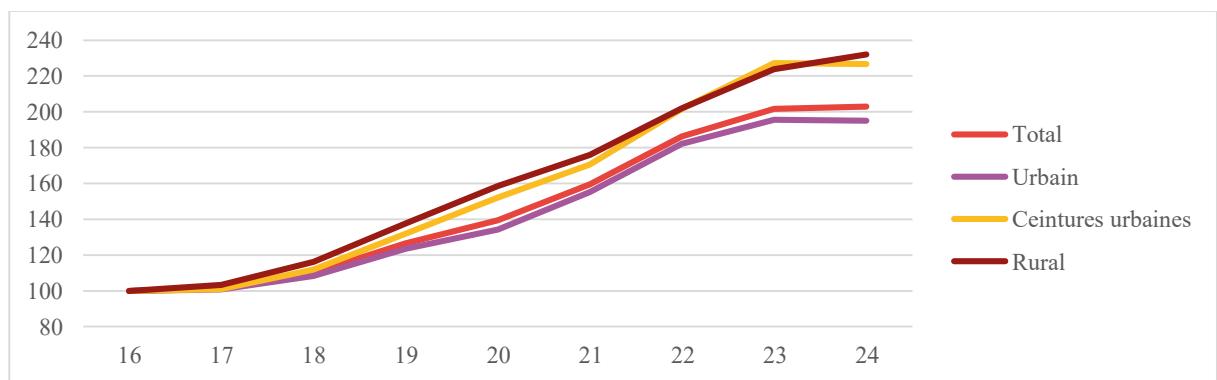


Source : Insee, recensements de la population de 2009 à 2018, projections démographiques Omphale 2018-2070.

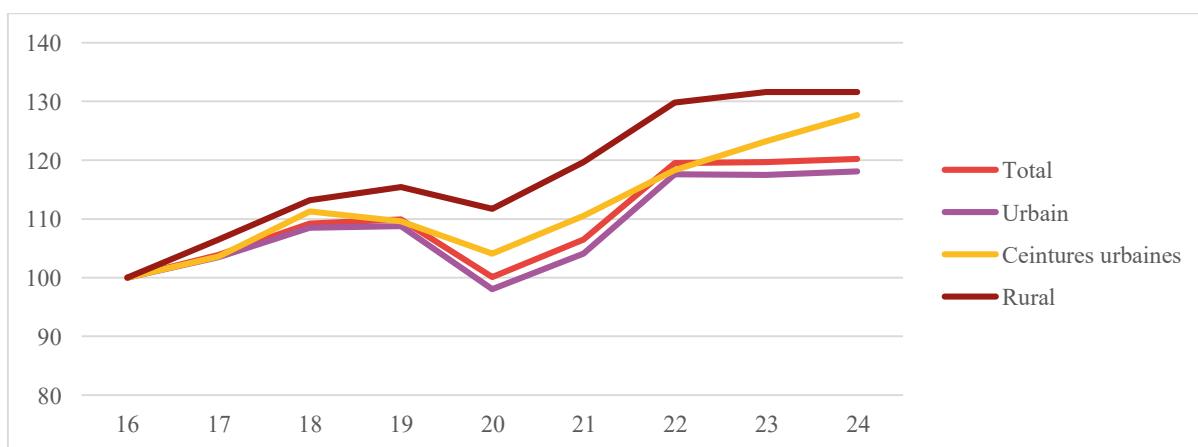
Évolution du nombre de faits constatés

L'ensemble des données suivantes provient des statistiques du SSMSI (Base statistique communale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie en 2024) :

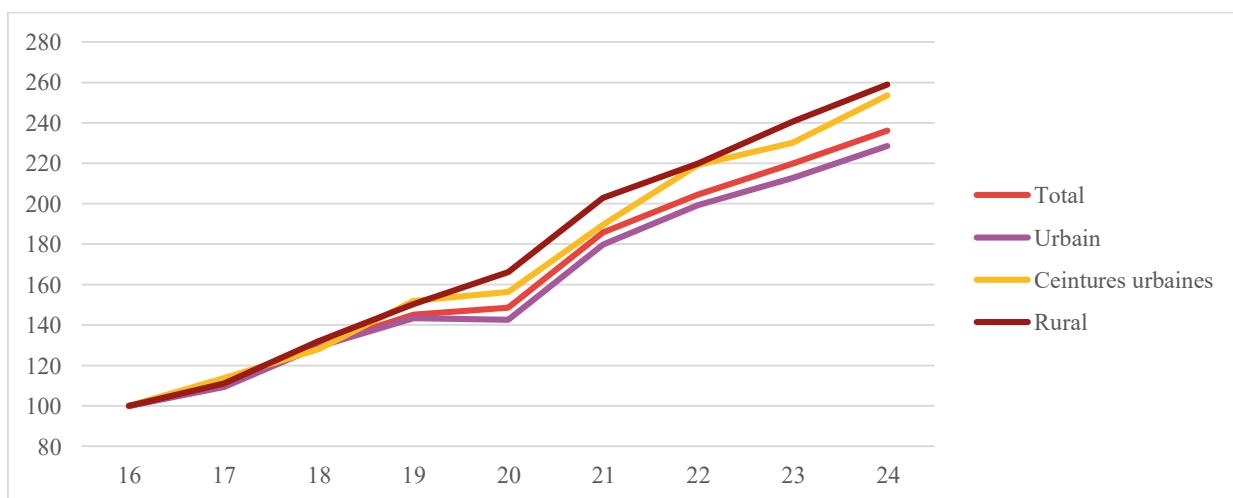
Graphique n° 21 : Évolution des coups et blessures dans le cadre familial



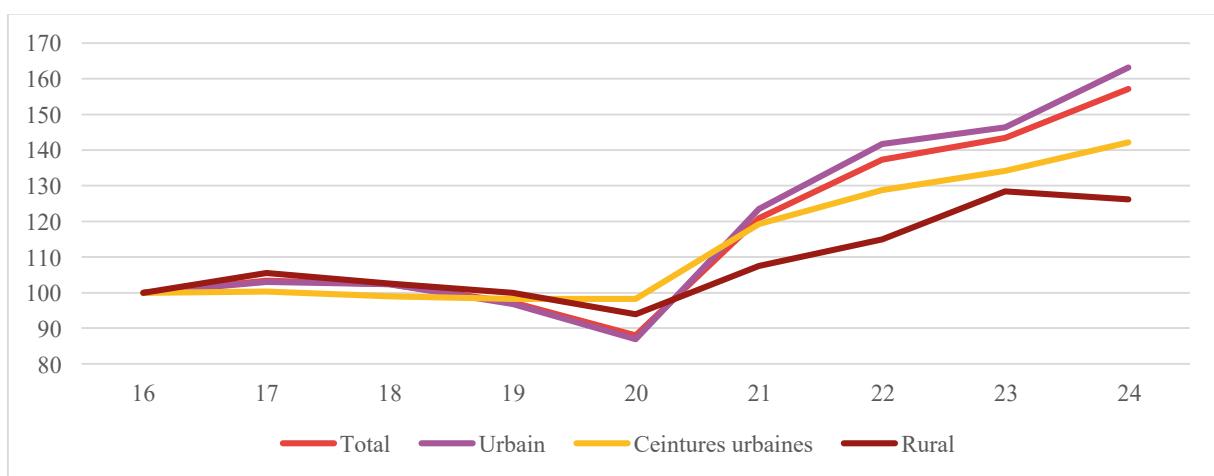
Graphique n° 22 : Progression des faits constatés de coups et blessures volontaires en dehors du cadre familial



Graphique n° 23 : Progression des faits constatés de violences sexuelles



Graphique n° 24 : Évolution des faits constatés pour usages de stupéfiants



Source : SSMSI/Base statistique communale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie en 2024

Principales caractéristiques du maillage de la gendarmerie départementale

Tableau n° 23 : Implantation des brigades selon la typologie des communes

Type de territoire	Nombre de brigades	Part des brigades	Part de la population (pour rappel)
<i>Bourgs ruraux</i>	1368	47%	29%
<i>Rural à habitat dispersé</i>	594	20%	29%
<i>Petites villes</i>	352	12%	11%
<i>Centres urbains intermédiaires</i>	254	9%	8%
<i>Ceintures urbaines</i>	191	7%	15%
<i>Grands centres urbains</i>	93	3%	4%
<i>Rural à habitat très dispersé</i>	68	2%	5%
Total général	2920	100%	100%

Tableau n° 24 : Répartition des brigades par département au 1^{er} janvier 2025

Département	Nbre unités	Effectif réalisé 2025	Effectif moyen par unités	Population moyenne par unité	Superficie moyenne par unité
01	42	491	12	13 644	133
02	37	352	10	9 827	193
03	26	220	8	7 423	272
04	28	204	7	4 499	241
05	20	155	8	4 496	271
06	36	420	12	9 599	113
07	29	293	10	9 351	185
08	30	233	8	6 396	171
09	19	154	8	6 658	253
10	24	228	10	7 613	247
11	31	282	9	8 790	196
12	40	258	6	5 007	210
13	33	546	17	15 089	116
14	36	384	11	12 159	146
15	26	167	6	4 311	217
16	27	225	8	8 804	215
17	37	387	10	12 214	180
18	25	226	9	7 491	280
19	28	200	7	6 073	205
21	30	316	11	10 402	289
22	40	442	11	12 474	168
23	24	154	6	4 286	231
24	43	318	7	7 448	206

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION

Département	Nbre unités	Effectif réalisé 2025	Effectif moyen par unités	Population moyenne par unité	Superficie moyenne par unité
25	33	313	9	10 290	154
26	36	362	10	9 463	177
27	33	430	13	14 503	177
28	26	294	11	11 541	222
29	44	509	12	15 217	147
30	41	492	12	12 254	134
31	49	688	14	16 750	124
32	26	191	7	6 512	238
33	57	804	14	15 820	167
34	39	662	17	17 546	148
35	35	514	15	21 079	188
36	23	179	8	6 833	287
37	29	313	11	13 037	207
38	57	879	15	16 190	128
39	29	241	8	7 309	170
40	33	283	9	10 508	276
41	23	220	10	10 595	270
42	30	315	11	12 167	146
43	28	207	7	6 908	176
44	45	659	15	19 584	148
45	28	365	13	13 207	233
46	23	175	8	6 429	221
47	33	254	8	7 544	157
48	24	120	5	2 675	214
49	37	394	11	14 458	185
50	40	313	8	9 081	145

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION

Département	Nbre unités	Effectif réalisé 2025	Effectif moyen par unités	Population moyenne par unité	Superficie moyenne par unité
51	36	293	8	7 395	220
52	24	173	7	5 034	253
53	24	221	9	9 846	210
54	31	305	10	9 032	150
55	21	188	9	6 595	289
56	37	447	12	15 966	181
57	44	575	13	13 285	132
58	28	213	8	6 049	243
59	47	757	16	14 549	89
60	41	630	15	15 672	140
61	29	246	8	7 103	207
62	42	566	13	13 389	136
63	47	412	9	7 944	165
64	40	346	9	9 211	184
65	19	181	10	7 552	228
66	31	378	12	11 860	131
67	39	612	16	17 481	113
68	36	450	13	13 999	93
69	34	623	18	19 292	86
70	25	217	9	7 914	213
71	42	393	9	8 895	197
72	34	347	10	11 825	180
73	28	309	11	10 836	213
74	35	512	15	16 369	123
76	38	474	12	13 384	149
77	29	465	16	13 241	146

**LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION**

Département	Nbre unités	Effectif réalisé 2025	Effectif moyen par unités	Population moyenne par unité	Superficie moyenne par unité
78	19	326	17	12 905	84
79	27	240	9	10 777	218
80	35	357	10	10 716	171
81	31	261	8	8 285	177
82	22	187	9	8 501	159
83	33	470	14	14 443	162
84	23	369	16	16 325	144
85	30	423	14	19 870	218
86	24	246	10	11 786	283
87	24	174	7	8 167	222
88	30	285	10	9 045	186
89	33	286	9	7 774	221
90	8	76	10	8 674	69
91	23	430	19	16 541	62
95	17	393	23	16 051	56
2A	18	152	8	4 951	218
2B	19	188	10	6 262	242

Tableau n° 25 : Nombre d'entités et effectifs des EDSR (PMO, BMO, PA)

	2005	2010	2015	2020	2024	Evolution
<i>Nombre de PMO/BMO/PA</i>	485	470	469	467	490	+ 5
<i>Effectifs des EDSR</i>	7 394	6 865	6 776	6 706	6 594	- 800

Tableau n° 26 : Nombre d'entités et effectifs des brigades de recherche (BR)

	2005	2010	2015	2020	2024	Evolution
<i>Nombre de BR</i>	361	353	348	348	347	- 14
<i>Effectifs des BR</i>	2 678	2 771	2 878	2 841	2 815	+ 137

Tableau n° 27 : Nombre d'entités et effectifs des PSIG

	2005	2010	2015	2020	2024	Evolution
<i>Nombre de PSIG</i>	372	384	626	590	578	+ 206
<i>Effectifs des PSIG</i>	6 447	6 351	6 333	6 564	6 505	+ 58

Source : DGGN

Annexe n° 3. Liste des créations de nouvelles brigades métropolitaines au 31 mars 2025

Groupement	Nom/localisation de la brigade	31.03.25	
		TEA	TER
GGD01	BTM PAYS DE GEX-BELLEGARDIEN	6	5
GGD01	BTM COTIERE	6	5
GGD04	BTM DURANCE-BLEONE	6	6
GGD05	BTM SERRE-PONCON	6	5
GGD08	BTM LA-POINTE-DES-ARDENNES	6	6
GGD09	BTM L-HOSPITALET-PRES-L-ANDORRE	6	4
GGD10	BTM ARMANCE	6	5
GGD10	BP MARIGNY-LE-CHATEL	10	9
GGD12	BTM PAYS-RUTHENOIS	6	5
GGD13	BTM SAINT-ANDIOL	6	5
GGD14	BP MERVILLE-FRANCEVILLE-PLAGE	10	10
GGD15	BTM EST LIORAN	6	5
GGD16	BTM VAL-DE-COGNAC	6	6
GGD18	BTM VAL DE LOIRE SANCERROIS	6	6
GGD19	BTM HAUTE-CORREZE	6	5
GGD21	BTM EST COTE-D-OR	6	6
GGD22	BP EVRAN	9	9
GGD22	BP LE-MENE	10	10
GGD23	BTM LA MARCHE	6	6
GGD25	BTM HAUT DOUBS	6	4
GGD25	BTM BESANCON	6	5
GGD26	BP LES-TOURRETTES	10	9
GGD27	BTM VALLEE DE L'EURE	6	5
GGD28	BP VALD-YERRE	10	7
GGD29	BTM MONTS D-ARREE	6	5
GGD2A	BP SARROLA-CARCOPINO	10	8
GGD2B	BTM MONTAGNE HAUTE-CORSE	6	5
GGD30	BTM PETITE-CAMARGUE-COSTIERES	6	6
GGD33	BP IZON	10	10
GGD34	BTA PIGNAN	25	24
GGD36	BP VILLEDIEU-SUR-INDRE	10	6
GGD38	BP ST-MARTIN-D-URIAGE	10	10
GGD38	BTM COULOIR RHODANIEN	6	4
GGD39	BP LAVANS-LES-ST-CLAUDE	11	8
GGD41	BTM THORE-LA-ROCHETTE	6	6
GGD42	BTM FOREZ	6	6
GGD44	BP CHAUMES-EN-RETZ	10	10
GGD44	BTM HERIC	6	6
GGD45	BP PANNE	12	10
GGD47	BTA PONT-DU-CASSE	17	15

**LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION**

GGD47	BTM CLAIRAC	7	6
GGD49	BTM LE PIN-EN-MAUGES	6	4
GGD50	BTM BAIE-DU-MONT-ST-MICHEL	6	6
GGD51	BTM BOCAGE-COTEAUX-MARNAIS	6	6
GGD52	BP EURVILLE-BIENVILLE	10	7
GGD54	BP EINVILLE-AU-JARD	10	9
GGD55	BTM AIRE-ARGONNE	6	1
GGD56	BP GUIDEL	15	14
GGD58	BP ST-ELOI	10	9
GGD59	BP ZUYDCOOTE	18	18
GGD60	BTM VALLEE DE L-OISE	10	8
GGD62	BP SAUCHY-LESTREE	10	9
GGD64	BTM GAVES-ET-COTEAUX	6	6
GGD65	BTM PIERREFITTE-NESTALAS	6	6
GGD66	BTM VALLESPIR	6	5
GGD67	BP CHATENOIS	10	9
GGD69	BTM RHONE	9	9
GGD70	BTM MILLE ETANGS	6	6
GGD71	BP PIERRECLOS	12	11
GGD74	BTA SCIEZ	14	11
GGD74	BTM PAYS-GENEVOIS	6	6
GGD76	BTM PETIT-CAUX	10	6
GGD80	BTM NIEVRE-ET-SOMME	6	5
GGD81	BTM BASTIDES	6	4
GGD82	BP LABASTIDE-ST-PIERRE	10	10
GGD83	BP CUERS	10	10
GGD84	BTM PAYS-D-AIGUES	6	6
GGD85	BTM LA BRUFFIERE	6	6
GGD86	BTM SCORBE-CLAIRVAUX	6	6
GGD87	BTM TERRITOIRES-HAUT-VIENNOIS	6	6
GGD91	BTM PARIS-SACLAY	6	6
GGD95	BTM DOMONT-ROISSY	6	5

Source : DGGN

Annexe n° 4. Données budgétaires et immobilières

Tableau n° 28 : L'immobilier de la gendarmerie nationale

<i>Type implantation</i>	<i>01.01.2005</i>	<i>01.01.2015</i>	<i>01.01.2025</i>
<i>Nombre de casernes</i>	4589	3885	3707
<i>Dont domaniales</i>	871	667	650
<i>Dont locatives</i>	3718	3218	3057
<i>Ensemble immobiliers locatifs</i>	0	118	104
<i>Nombre de logements</i>	79666	75088	79770
<i>Dont domaniaux</i>	33593	31049	30685
<i>Dont locatifs</i>	28251	34080	35457
<i>Dont locatifs à bail individuel</i>	17822	8527	11953
<i>Dont Logements ensemble immobiliers locatifs</i>	0	1432	1675

Source : DGGN. A noter que ces chiffres comprennent les emprises des groupements, compagnies et brigades mais également du siège de la DGGN, des écoles de gendarmerie et des unités mobiles.

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION

Tableau n° 29 : Emprises immobilières de la Gendarmerie nationale au 1^{er} janvier 2025

Répartition des surfaces - gendarmerie au 1^{er} janvier 2025

1. Surfaces relatives aux logements :

	Parc Dominal	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
Nombre de logts (uniquement CLNAS) *	30 685	49 085	79 770
Surface totale des logts (m ²)	2 529 789	4 329 356	6 859 145
Surface moyenne par logt (m ²)	82,44	88,20	85,99

2. Surfaces relatives aux LST:

	Parc Dominal	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
A : Surface de service (bureaux, local radio, chambre de sûreté...) en m ²	1 423 259	1 090 972	2 514 231
B : Surface technique (gymnase, garages, stand de tir...) en m ²	900 354	393 233	1 293 587
C : Surface de stockage (magasin, stockage munitions, dépôts carburant...) en m ²	377 217	150 296	527 513
Total des surfaces de LST (A + B + C en m ²)	2 700 830	1 634 501	4 335 331

3. Surfaces totales du parc immobilier :

	Parc Dominal	Parc Locatif	Parc Gendarmerie (Métro + Outre-Mer)
Surface totale des logts (m ²)	2 529 789	4 329 356	6 859 145
Surface totale des LST (A + B + C en m ²)	2 700 830	1 634 501	4 335 331
TOTAL parc (m ²) :	5 230 619	5 963 857	11 194 476

Tableau n° 30 : Les dépenses du programme 152 au titre de l'immobilier

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonctionnement</i>	<i>650,1</i>	<i>682,7</i>	<i>671,9</i>	<i>713,1</i>	<i>793,1</i>	<i>804,8</i>
<i>Loyers de droit commun</i>	<i>496,5</i>	<i>511,5</i>	<i>525,3</i>	<i>544,4</i>	<i>590,4</i>	<i>600</i>
<i>Gestion du parc</i>	<i>45,8</i>	<i>60,1</i>	<i>52</i>	<i>50,5</i>	<i>49,9</i>	<i>61,4</i>
<i>Energie et fluides</i>	<i>88,1</i>	<i>90,5</i>	<i>94,6</i>	<i>101,5</i>	<i>135,7</i>	<i>128,2</i>
<i>PPP volet fonctionnement-financement</i>	<i>19,7</i>	<i>20,6</i>		<i>16,6</i>	<i>17,1</i>	<i>15,2</i>

LE MODELE TERRITORIAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE : L'URGENCE D'UNE
ADAPTATION

	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
<i>Investissement</i>	99,7	95,2	109,2	134,2	129,8	114,5
<i>Acquisition et constructions immobilières</i>	18	26,1	46,1	33,9	17,8	19,3
<i>Maintenance réhabilitation</i>	-	73,9	60,7	63,1	88,7	99,9
<i>PPP volet invest</i>	7,8	8,4		11,6	12,1	12
Total immobilier GN	749,8	777,9	781,1	847,2	922,9	919,3

Source/note : Rapports annuels de performance du programme 152