



N° 1867

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800)

TOME X

DÉFENSE

GENDARMERIE

PAR M. PHILIPPE FOLLIOU,

Député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'ARME ET DE SON ADAPTATION A SON NOUVEL ENVIRONNEMENT	7
A. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA GENDARMERIE AU RENFORCEMENT DE LA SECURITE DE NOS CONCITOYENS	7
1. Des résultats très encourageants, à la hauteur des réformes engagées	7
2. Une action forte et déterminée en Corse, en dépit du chantage inadmissible de la violence	8
B. L'ANNEE 2005 VERRA S'ACHEVER UNE REORGANISATION DES STRUCTURES SANS PRECEDENT	10
1. La réorganisation de la chaîne de commandement territorial : une simplification attendue	10
2. Le premier bilan des redéploiements et de la mise en œuvre des communautés de brigades	10
3. Les réflexions en cours sur le recentrage de la gendarmerie sur ses missions régaliennes	11
C. LE PLAN D'ADAPTATION DES GRADES AUX RESPONSABILITES : UNE PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DU SOUS-ENCADREMENT CHRONIQUE DE LA GENDARMERIE	12
D. LE POIDS CROISSANT DES MISSIONS EXTERIEURES DE LA GENDARMERIE	14
1. La gendarmerie en opérations extérieures : un savoir-faire particulier de plus en plus utilisé	14
2. La mise en place d'une force de gendarmerie européenne, contribution novatrice à l'Europe de la défense.....	15

II. — UN BUDGET EN LEGERE PROGRESSION, DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT	19
A. POURSUITE DES RECRUTEMENTS ET RECONNAISSANCE DES NOUVELLES RESPONSABILITES	19
1. L'évolution des effectifs et de la réserve	19
2. Des mesures significatives en faveur des personnels militaires	22
3. Le budget de fonctionnement : des marges de manœuvre réduites en dépit d'un léger abondement des crédits	23
B. CREDITS D'EQUIPEMENT : UN EFFORT DE RATRAPAGE QUI PESERA PRINCIPALEMENT SUR LES DERNIERES ANNEES DE LA LOPSI	25
1. Un effort supplémentaire en faveur des équipements, qui devra se concrétiser en gestion et se renforcer d'ici 2007	26
2. Le chantier de l'immobilier : une vigilance nécessaire	29
C. LA PLACE DE LA GENDARMERIE DANS LA LOLF	33
CONCLUSION	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
I. — AUDITION DE M. PIERRE MUTZ, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	37
II. — EXAMEN DES CREDITS	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	45

INTRODUCTION

L'examen du budget de la gendarmerie pour 2005 intervient dans un contexte particulièrement tragique, avec la succession de trois attentats contre des casernes en Corse en l'espace de quinze jours. Cette escalade de la violence est proprement inadmissible, car elle vise les gendarmes jusque dans leur domicile et au sein même de leur famille. Elle démontre *a contrario* une mobilisation sans faille de la gendarmerie en Corse, celle-ci étant devenue le symbole de la sécurité et de l'ordre public à abattre. Les premiers mots du rapporteur seront donc aux gendarmes et à leurs familles pour leur apporter le soutien et la considération de la représentation nationale, comme il avait pu le faire lors de son déplacement à Cauro en juin, et pour condamner très fermement ces actes criminels.

Le projet de budget pour 2005 s'inscrit à mi-parcours de l'exécution de la programmation prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et par la loi de programmation militaire. Il est donc l'occasion de dresser un premier bilan des réformes engagées et du plan de modernisation des équipements entrepris en vue de rétablir et de renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Les excellents résultats obtenus par l'arme dans la lutte contre la délinquance et son engagement particulièrement courageux en Corse imposent que cet effort ne soit pas relâché. L'efficacité et le moral des militaires sont à ce prix. Malgré un contexte financier dégradé, les dotations prévues pour 2005 progresseront de 3,4 % et permettront de préserver cette remise à niveau. L'acquisition des gilets pare-balles ou des pistolets automatiques de nouvelle génération est déjà largement engagée et les nouvelles tenues, plus fonctionnelles, commencent à arriver dans les unités. La progression des effectifs se poursuivra également avec la création de 700 postes. S'il faut s'en réjouir, il est prématuré de s'en déclarer pleinement satisfait. L'ouverture de 30 % seulement de l'enveloppe globale des crédits d'investissement prévus par la LOPSI fait craindre que l'objectif final ne puisse être tenu en cinq ans. L'immobilier, qui constitue en quelque sorte le programme stratégique de la gendarmerie, doit rester une priorité effective.

Ce budget constitue également la première annuité significative du plan d'adaptation des grades aux responsabilités, qui répond de manière concrète et tout à fait positive aux inquiétudes qu'avait pu légitimement susciter l'annonce d'une réforme des corps et carrières dans la police nationale. La représentation nationale ne pouvait se satisfaire qu'une telle réforme soit engagée sans concertation entre les deux institutions, qui, amenées à travailler ensemble, doivent être traitées équitablement. La réponse obtenue pour la gendarmerie apparaît particulièrement pertinente dans la mesure où elle prend en compte ses spécificités et permettra de pallier son sous-encadrement structurel. La réalité des

emplois exercés par de nombreux sous-officiers supérieurs sera enfin reconnue à sa juste valeur et la coordination entre les deux forces de sécurité intérieure en sera facilitée.

Dernier fait marquant, ce projet de budget s'inscrit dans le cadre de la préparation de la pleine entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, avec la présence d'une annexe au projet de loi de finances consacrée à la nouvelle présentation indicative des crédits et une définition des premiers indicateurs de performance. Compte tenu de ses missions particulières et du nécessaire respect de son statut militaire, le positionnement de la gendarmerie dans le cadre de la LOLF avait soulevé quelques interrogations de la part du Parlement. Une partie de ces observations semble avoir été prise en compte, même s'il apparaît encore souhaitable d'aller plus loin dans la lisibilité donnée à l'action de la gendarmerie à travers une vision plus complète de ses crédits.

S'inspirant de la nouvelle démarche introduite par la LOLF, le rapporteur présentera d'abord les premiers résultats des réformes engagées, afin de pouvoir se prononcer dans un second temps sur l'évolution des crédits et leur capacité à couvrir l'ensemble des besoins.

Le rapporteur avait demandé que les réponses à son questionnaire budgétaire lui soient adressées au plus tard le 8 octobre 2004, date limite résultant de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A cette date, 64 % des réponses étaient parvenues au rapporteur.

I. — LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'ARME ET DE SON ADAPTATION A SON NOUVEL ENVIRONNEMENT

A. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA GENDARMERIE AU RENFORCEMENT DE LA SECURITE DE NOS CONCITOYENS

1. Des résultats très encourageants, à la hauteur des réformes engagées

En 2003, la criminalité globale a diminué de 3,56 % en zone gendarmerie nationale, la délinquance de voie publique de 9 % et les actions menées en matière de sécurité routière ont permis de sauver plus de mille vies. Ces très bons résultats, conformes aux objectifs fixés par le Gouvernement, démontrent, s'il en était besoin, que la croissance de la délinquance observée en zone de gendarmerie de 1999 à 2002 n'était pas une fatalité. De nouveaux objectifs ambitieux ont été fixés le 22 septembre 2004 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, dans son allocution aux responsables territoriaux de la gendarmerie : « *baisse de 5 % de la délinquance en 2005 et, à court terme, passage en-dessous de la barre du million de faits constatés* ». Ces objectifs ne semblent pas pour autant irréalistes, car, sur les neufs premiers mois de 2004, le nombre de crimes et délits constatés est encore en baisse de 6,69 % par rapport à la même période en 2003. Il faut également se féliciter d'une progression du taux global d'élucidation, qui passe de 32,09 % en 2002 à 35,39 % en 2003 et démontre l'efficacité du travail accompli par la gendarmerie. Cette tendance se confirme en 2004, avec un taux d'élucidation de 36,40 % des faits constatés pour les neuf premiers mois de l'année. Le volume total d'activité de la gendarmerie a progressé de 4 % en 2003, la part relative des missions de surveillance générale et de sécurité routière s'accroissant. Le rythme d'emploi particulièrement soutenu des escadrons de gendarmerie mobile n'a pas permis de réaliser les objectifs de formation prévus par la loi de programmation militaire.

Cette action doit être poursuivie, grâce à l'achèvement et à la consolidation des réformes structurelles engagées. L'approfondissement de la culture de la performance se traduira par la mise en place d'une prime de résultats exceptionnels dans la gendarmerie nationale, créée par le décret n° 2004-1073 du 11 octobre 2004. Elle sera attribuée par le commandant de légion après avis d'une commission, à titre collectif ou individuel suivant le type d'unité. Elle pourra également être versée à titre exceptionnel en reconnaissance de services particuliers rendus dans l'exercice des missions opérationnelles ou de soutien, sans condition minimale de durée d'affectation. La prime versée à titre collectif s'élèvera à 400 euros, tandis que le montant de base de la prime individuelle ou exceptionnelle, égal à 100 euros, sera modulable selon un coefficient allant de 1 à 5. Le projet de loi de finances pour 2004 avait déjà prévu une provision de 3 millions d'euros pour l'expérimentation d'un tel dispositif.

2. Une action forte et déterminée en Corse, en dépit du chantage inadmissible de la violence

La gendarmerie est une des institutions les plus frappées en Corse, avec soixante-quinze attentats ou tentatives en trois ans : elle représente en effet un des symboles les plus forts de l'Etat, car elle assure la sécurité de 61 % de la population et de 98 % du territoire de l'île. Ces actes criminels touchent non seulement les gendarmes, mais aussi leurs familles. Le 20 septembre 2003, un gendarme dans un local de service ainsi qu'un militaire et son épouse dans leur propre chambre avaient évité de justesse des balles visant la caserne de Propriano. Le 28 mai 2004, une roquette anti-char perforait le mur de la brigade de Cauro avant d'exploser dans la cuisine d'une famille à côté de la chambre des enfants. Le rapporteur, qui a pu rencontrer les familles de la brigade peu après et mesurer leur traumatisme, peut témoigner personnellement du caractère profondément choquant d'un tel attentat. Encore plus récemment, en octobre 2004, une grenade explosait dans la cour du groupement de gendarmerie de Haute-Corse, une bombe explosait devant l'entrée de la gendarmerie de Ventiseri et un attentat à l'explosif de forte puissance dévastait des appartements de gendarmes à Aléria, tout cela en l'espace de quinze jours.

Face à ces atteintes inacceptables, l'Etat se devait de tout mettre en œuvre pour garantir la protection de ses agents. Après la réalisation d'un premier programme entre 1997 et 2002 qui a renforcé la sécurité de vingt-six brigades particulièrement sensibles, le Gouvernement a engagé en fin 2003 un nouveau plan de sécurisation des casernes de gendarmerie de l'île. Devant la recrudescence des attentats, les ministres de la défense et de l'intérieur ont décidé le 15 octobre 2004 d'en accélérer la mise en œuvre. Les travaux engagés en 2003 pour le parc domanial sont déjà réalisés à 80 % et les nouvelles opérations lancées en 2004 dans quatre casernes, dont Aspretto, seront achevées début 2006. Les opérations sur les vingt-et-une casernes de la société nationale immobilière sont déjà réalisées à hauteur de 50 % et seront terminées en février 2005. Les travaux engagés sur les autres casernes du parc locatif seront achevés pour moitié en juillet 2005 et le reliquat sera terminé en 2006. Il s'agit de renforcer les portails et clôtures, de mettre en place des systèmes d'éclairage extérieur, de détection et de vidéosurveillance et d'assurer la protection des vitres. Le coût total (en titre III et titre V) des travaux de sécurisation déjà réalisés ou prévus s'élève à 11 millions d'euros et se décompose de la façon suivante.

Casernes	Années			
	1999 à 2002	2003	2004	2006
Domaniales	1 600 000	633 430	1 991 000	275 000 (poste sécurité Ajaccio-Battesti)
Locatives SNI		–	(1 260 000 titre III) ⁽¹⁾	-
Locatives hors SNI		–	5 305 000	-
Total (titre V en euros)	1 600 000	633 430	7 296 000	275 000
Total général (titre V en euros)	9 804 430			
% des travaux réalisés	100	80	50	–

Comme l'a constaté le rapporteur lors de son déplacement en Corse, la gendarmerie, chargée d'une mission de proximité, doit résoudre en permanence une équation difficile : ne pas transformer les brigades en bunkers tout en protégeant les militaires et leurs familles. Toute dramatisation inutile a été évitée.

Cette recrudescence de la violence démontre, s'il en était besoin, l'engagement sans faille de la gendarmerie en Corse. Si l'on fait abstraction des attentats, la proportion des faits élucidés est plus importante que sur le continent et la délinquance générale a baissé de 4 % (moins 12 % pour la délinquance de voie publique). Ces bons résultats sont dus pour partie à une bonne intégration de la gendarmerie au sein de la population, que le rapporteur a pu constater sur le terrain et qui se traduit par exemple par une participation des militaires ou de leurs familles aux associations sportives ou culturelles locales. Le rapporteur voudrait également souligner le rôle capital de la gendarmerie mobile en Corse, en dépit de renforts limités pendant la période estivale. L'île concentre de nombreuses unités à faible effectif, ce qui limite la souplesse d'emploi et rend d'autant plus précieuse l'aide de la gendarmerie mobile. La réduction de ses effectifs en période calme pose problème au regard du service que rendent les escadrons. L'amélioration de l'état de certains cantonnements, tel celui de Corte, doit également être une priorité.

(1) La participation de la gendarmerie aux travaux de sécurisation des casernes, SNI est assurée dans les dépenses de loyers.

B. L'ANNEE 2005 VERRA S'ACHEVER UNE REORGANISATION DES STRUCTURES SANS PRECEDENT

1. La réorganisation de la chaîne de commandement territorial : une simplification attendue

L'organisation de la gendarmerie se traduit par une superposition de structures de commandement, dont les responsabilités respectives n'apparaissent pas toujours très clairement. Le rapporteur avait ainsi conclu son précédent avis sur la nécessité de rétablir la plénitude du commandement à chaque échelon en réduisant à un seul niveau la hiérarchie entre la direction générale et le groupement de gendarmerie départementale. Ce sera chose faite le 1^{er} juillet 2005 avec la suppression de l'échelon que constitue la région de gendarmerie, dont le ressort territorial correspond en fait à celui de la zone de défense. Cette réforme permettra à la gendarmerie d'adapter son organisation à celle de la région administrative, en regroupant au niveau de l'actuelle légion les prérogatives opérationnelles, administratives, financières et de gestion du personnel actuellement exercées à deux niveaux. Le titulaire du commandement de la légion siégeant au chef-lieu de la zone de défense exercera les attributions spécifiques dévolues jusqu'ici au commandant de la région pour la gestion des crises et la coordination de l'action des unités de gendarmerie départementale et des forces de gendarmerie mobile. La nouvelle chaîne de commandement sera ainsi plus lisible pour les partenaires institutionnels de la gendarmerie, mais aussi pour les militaires eux-mêmes, et devrait permettre d'accroître la réactivité opérationnelle de l'arme.

2. Le premier bilan des redéploiements et de la mise en œuvre des communautés de brigades

La gendarmerie s'est engagée depuis 2003 dans une vaste réorganisation territoriale portant sur la redéfinition de ses zones de compétence exclusive, la mise en œuvre de communautés de brigades et la zonalisation de l'emploi des forces mobiles. Ce renouvellement des modes d'action, parce qu'il est aux antipodes d'une approche centralisée et unificatrice, permet de prendre en compte la diversité des territoires et de leur évolution. Au 1^{er} juillet 2004, le bilan des opérations de redéploiement est le suivant : 22 circonscriptions de sécurité publique sur les quarante prévues ont été transférées, 170 unités ont été dissoutes et 62 créées (dont 12 brigades territoriales, 13 brigades de recherches et 26 pelotons de surveillance et d'intervention). Au total, sur l'ensemble de la période 2003-2006, 2 447 effectifs auront été redéployés en zone gendarmerie nationale en métropole, alors que 1 532 emplois pourront être libérés à la suite des transferts opérés au profit de la police nationale. La différence de 915 postes est prise en charge par les créations d'emplois prévues par la LOPSI. Le redéploiement police/gendarmerie en métropole représentera donc à lui seul 13 % des effectifs supplémentaires de la LOPSI. Une étude sera par ailleurs menée conjointement

par l'inspection de la gendarmerie et l'inspection générale de la police nationale pour analyser, au cas par cas, les ajustements possibles dans les trente départements n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de redéploiement. S'il ne s'agit pas d'une nouvelle vague de redéploiement, les éventuelles modifications opérées respecteront la même procédure de concertation et de dialogue avec les élus et personnels concernés.

En ce qui concerne les communautés de brigades, 91 dispositifs départementaux ont été approuvés au 1^{er} juillet 2004. 1 054 communautés de brigades ont été créées, afin de permettre la mise en commun des moyens humains et matériels des petites unités. Ce nouveau mode de fonctionnement s'est traduit par un gain de présence sur le terrain, de jour comme de nuit, et une capacité accrue de couverture du territoire. Néanmoins, dans la mesure où il fait appel à une nouvelle conception de la disponibilité qui bouleverse nombre d'habitudes, il doit être largement expliqué. En effet, ce dispositif peut conduire à fermer des brigades pendant certaines heures de la semaine ou du week-end afin de dégager des personnels pour des patrouilles. Comme pour les redéploiements, la clé du succès de cette réforme réside dans la concertation et une bonne communication en direction des élus et de la population. Des efforts plus significatifs doivent être réalisés en la matière et les inspections annoncées, de même que les cérémonies de la Sainte-Geneviève, pourraient utilement être mises à profit pour mieux communiquer avec les élus. Enfin, l'efficacité de ce dispositif sera renforcée grâce à l'achèvement de la mise en réseau informatique des brigades et au déploiement d'Intranet. La mise en place de ce service doit aller de pair avec la mise en réseau des interphones d'accueil en cas de fermeture d'une des brigades de la communauté. A la demande du ministre de l'intérieur, une évaluation sera faite en début d'année prochaine par la direction générale de la gendarmerie nationale, afin d'avoir un premier retour d'expérience et d'analyser les éventuelles marges de progrès possibles dans l'organisation du service.

Parce qu'elles confortent le maillage territorial de la gendarmerie en zone rurale, les réformes engagées permettent de répondre aux enjeux de l'aménagement du territoire, dimension insuffisamment prise en compte par les propositions du rapport Carraz-Hyest d'avril 1998.

3. Les réflexions en cours sur le recentrage de la gendarmerie sur ses missions régaliennes

La LOPSI avait prévu de mettre un terme à l'emploi des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité. La charge liée aux activités d'extractions et de transfèrements de détenus a des incidences directes sur le fonctionnement des unités, dans la mesure où la gendarmerie ne dispose pas de personnel affecté spécifiquement à cette mission. Elle représentait 1 784 918 heures-gendarmes en 2003 contre 1 571 218 en 2002. L'accroissement continu de cette charge trouve pour partie son origine dans la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence, dans une médicalisation croissante de la

population carcérale et dans la hausse du nombre de personnes écrouées ou présentées. L'hospitalisation des détenus dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales mise en œuvre cette année s'est notamment traduite par un allègement des gardes statiques au sein des hôpitaux au seul bénéfice de la police nationale, au prix d'une augmentation importante des missions de transfèrement pour la gendarmerie.

Des travaux ont été engagés entre les ministères de l'intérieur et de la justice en vue de transférer à l'administration pénitentiaire une partie de la charge des extractions et transfèrements ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés. Une mission a été confiée à M. Belluteau, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, en vue de déterminer le cadre juridique et les moyens inhérents à ce transfert en s'appuyant sur une expérimentation menée à Strasbourg. Le rapport Belluteau propose un transfert rapide et intégral des missions à caractère médical à l'administration pénitentiaire ; en revanche, le transfert de la charge des extractions et des transfèrements à caractère judiciaire n'est guère envisageable à court terme. Cependant, les propositions du rapport Belluteau n'ont pas été retenues, car elles conduisaient à une nette augmentation globale des moyens de l'Etat consacrés à cette mission. Il aurait fallu créer au sein de l'administration pénitentiaire des unités spécialisées composées de personnels employés à temps plein à cette tâche et le nombre de postes qu'il aurait fallu transférer au ministère de la justice aurait été supérieur au nombre d'emplois réellement libérés pour les forces de sécurité intérieure. D'autres travaux sont cependant en cours en vue d'alléger la charge des transfèrements. Une expérimentation doit être conduite à la fin de l'année en vue de la mise en place de la visioconférence entre les tribunaux, les établissements pénitentiaires, les unités de la gendarmerie ou les services de police. Une application plus systématique des articles 664, 712 et D 298 du code de procédure pénale, dont l'objet est précisément de limiter le nombre de transfèrements, permettrait également de réduire cette charge. Cependant, les réflexions menées n'ont pour l'instant pas permis de contenir la progression continue des extractions et transfèrements.

Les missions de gardes statiques représentent encore aujourd'hui une charge importante pour la gendarmerie, en dépit d'une légère diminution depuis 2002 (suppression des gardes de l'ambassade de Russie, de la sous-préfecture de Sartène...). Elles ont mobilisé quotidiennement une moyenne de seize escadrons de gendarmerie mobile, contre dix-huit en 2002. Des projets sont toujours à l'étude pour réduire ce type de mission, notamment pour la garde du ministère de la défense et celle du palais de justice de Paris.

C. LE PLAN D'ADAPTATION DES GRADES AUX RESPONSABILITES : UNE PRISE EN COMPTE EFFECTIVE DU SOUS-ENCADREMENT CHRONIQUE DE LA GENDARMERIE

L'optimisation de la structure du commandement sera accompagnée par une mise en cohérence des niveaux de responsabilités et des grades associés. Tel est l'objet du plan d'adaptation présenté par Mme Michèle Alliot-Marie devant le

conseil supérieur de la fonction militaire le 27 mai 2004 et mis en œuvre entre 2005 et 2012. Ce plan est le pendant indispensable de la réforme des corps et des carrières de la police nationale, dont l'annonce avait été ressentie par les gendarmes comme une rupture d'équilibre et une dévalorisation relative de leur institution. Il n'était pas pensable que les personnels des deux institutions, désormais rassemblés dans une logique de métier, ne soient pas traités de façon équitable. Ce plan répond en outre aux spécificités de l'arme et tirera les conséquences des réformes engagées. Il permettra de reconnaître l'éventail très large des responsabilités confiées aux commandements de brigade, dont le métier n'a pas d'équivalent au sein des sous-officiers des autres armées et ne peut être confondu avec le travail de tel ou tel corps de la police. Il permettra également de prendre en compte la réalité des fonctions exercées par les nouveaux commandants de communautés de brigades.

Le PAGRE prévoit une modification profonde de la pyramide des grades, se traduisant par la transformation de 5 000 postes de sous-officiers en officiers d'ici 2012 et par une augmentation sensible des effectifs dans les différents niveaux de gradés allant de pair avec une baisse du nombre de maréchaux des logis chefs et gendarmes. Cette évolution permettra d'améliorer le taux d'encadrement de la gendarmerie, qui ne dispose actuellement que de 4 000 officiers pour 100 000 militaires. Par comparaison, l'armée de terre compte 16 000 officiers pour 130 000 hommes et la police 17 000 commissaires et officiers pour 140 000 personnes avant la réforme des corps et carrières. La mise en œuvre parallèle du PAGRE et de la réforme des corps dans la police, qui prévoit une déflation des personnels de commandement, permettra un rapprochement des pyramides hiérarchiques des deux institutions et leur coordination en sera facilitée sur le terrain. Il en découle également une amélioration sensible des perspectives d'avancement pour les sous-officiers.

Le PAGRE prévoit également des dispositions indiciaires, étendues à l'ensemble des armées en raison du principe d'unicité du statut militaire, qui amélioreront certains échelons de rémunération : accès plus large à la rémunération hors échelle A et ouverture de l'accès au hors échelle B pour les colonels, banalisation de l'échelon exceptionnel d'adjudant-chef actuellement contingenté, création d'un nouvel échelon exceptionnel à l'indice 530 à hauteur de 20 % du corps pour les majors et généralisation de l'indice 513 actuellement contingenté, créations d'échelons supplémentaires pour les adjudants (indice 457 à 25 ans de service) et les maréchaux des logis chefs (indice 437 après 23 ans de service). Pour les militaires du grade de gendarme, qui bénéficient d'une grille indiciaire propre, le contingent d'échelon exceptionnel sera augmenté de 2000 postes et la gestion de fin de carrière sera aménagée de manière à offrir aux plus méritants la possibilité de terminer au grade d'adjudant à l'échelon indiciaire 457 grâce à une formation continue renouvelée.

Tout comme le fort volume de recrutement prévu par la LOPSI avait imposé de réduire la durée de formation des sous-officiers de douze mois à neuf mois (six mois pour les anciens gendarmes adjoints volontaires), l'adoption du

PAGRE aura des conséquences sur le flux d'élèves accueillis par l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), qui est actuellement de 500 par an en moyenne. Comme il a été indiqué au rapporteur lors de sa visite de l'école, le nombre de stages courts « officiers du rang » augmentera considérablement : à compter de 2005, ce seront non plus 50, mais 950 officiers du rang qui seront formés à l'EOGN. La durée de ces stages sera réduite, passant de quatre semaines à cinq jours, en tenant compte du profil particulier de ces élèves (qui sont maintenus dans leur emploi, mais bénéficient d'une mesure de repyramidage) et des capacités d'accueil de l'école

D. LE POIDS CROISSANT DES MISSIONS EXTERIEURES DE LA GENDARMERIE

1. La gendarmerie en opérations extérieures : un savoir-faire particulier de plus en plus utilisé

Le champ d'action de la gendarmerie en opérations extérieures s'est élargi bien au-delà des activités traditionnelles de prévôté. Comme l'a montré l'épisode de Mitrovica, son apport peut être déterminant pour éviter l'escalade des crises vers des conflits ouverts. Au 1^{er} juillet 2004, 624 militaires de la gendarmerie étaient déployés en opérations extérieures, sous engagement international ou commandement national, contre 460 en 2002.

		Officiers	Sous-officiers	Total
Bosnie	SFOR/OTAN	4	13	17
	MPUE/UE	15	54	69
Kosovo	KFOR/OTAN	17	140	157
	MINUK/ONU	4	72	76
Macédoine	Proxima/UE	2	15	17
Liban	FINUL/ONU	0	2	2
Tchad	Epervier	0	4	4
Côte d'Ivoire	Licorne	10	229	239
	ONUCI/ONU	2	9	11
République démocratique du Congo	MONUC	2	10	12
République centrafricaine	Boali	0	2	2
Haïti	MINUSTAH/ONU	3	16	19
	Carbet	0	2	2
Afghanistan	Héraclès	0	2	2

En Bosnie-Herzégovine, la gendarmerie participe à la mission de police de l'Union Européenne, qui a succédé à l'action de l'ONU en janvier 2003. Elle y assure des missions de conseil et de contrôle des forces de police locales et concourt à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Au Kosovo, la gendarmerie est présente à la fois au sein de la KFOR (OTAN) et de la MINUK (ONU). Elle déploie actuellement 17 officiers et 140 sous-officiers dans la KFOR avec un dispositif comprenant deux pelotons de gendarmerie de surveillance et d'investigations, des experts intégrés dans les états-majors et une dizaine de sous-officiers dans les brigades prévôtales adaptées aux unités de l'armée de terre. Depuis fin 2001, la gendarmerie a renforcé sa contribution à la chaîne nationale du renseignement en créant une cellule d'investigation et d'analyse du renseignement et en intégrant la *Multinational Specialized Unit*, unité spécialisée dans le maintien de l'ordre et la recherche de renseignements d'intérêt judiciaire sous le commandement des carabinieri italiens. Dans le cadre de la MINUK, les gendarmes forment, conseillent et contrôlent la police kosovare.

En Côte d'Ivoire, la gendarmerie intervient à la fois au titre de l'opération Licorne et de l'ONUCI, la mission de police civile de l'ONU. A côté des quatre brigades prévôtales (huit officiers), elle déploie 231 militaires au sein de l'opération Licorne depuis janvier 2003. Regroupés en sous-groupement opérationnel à trois escadrons de gendarmerie mobile, ils accomplissent, outre des missions de sécurité au profit des représentations diplomatiques et des intérêts français, des missions de protection et d'escorte des membres du gouvernement ivoirien. Depuis la mi-mars 2004, la gendarmerie participe aussi à la mission de police civile de l'ONUCI à hauteur de deux officiers et de neuf sous-officiers.

Cette présence hors des frontières est indéniablement amenée à se développer dans les prochaines années. Elle entraîne une charge supplémentaire pour l'arme, notamment pour la gendarmerie mobile, qui a déjà une activité très soutenue. Les surcoûts engendrés par la participation aux OPEX sont ainsi en nette progression : 24,94 millions d'euros en 2003, 29,19 millions cette année selon les estimations disponibles, au premier semestre 2004. Cette charge pourrait peser d'un poids plus lourd encore avec la mise en place d'une force de gendarmerie européenne, qui viendra compléter l'action de la force de police européenne créée lors du Conseil européen de Feira.

2. La mise en place d'une force de gendarmerie européenne, contribution novatrice à l'Europe de la défense

Les conflits récents (Balkans, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo) ont montré la nécessité de conduire des actions de sécurité publique le plus rapidement possible, en accompagnement de l'intervention militaire. Forte de ce constat, Mme Michèle Alliot-Marie a proposé à Rome en septembre 2003 à nos partenaires européens de créer une coopération structurée autour d'une force de gendarmerie européenne (FGE), capable d'intervenir sur l'ensemble du spectre

d'une crise, sous commandement militaire lors des conflits de haute intensité ou sous autorité civile pendant les phases de transition et de sortie de crise. Elle a notamment rappelé que « *dans toutes les crises, on s'aperçoit que la phase purement militaire est systématiquement suivie d'une phase civilo-militaire où l'aspect de maintien de l'ordre devient de plus en plus important* ». Cette force pourrait donc combler le vide qui pourrait exister entre l'action des groupements tactiques interarmées et celle des forces de police, qui ne peuvent intervenir qu'une fois le terrain pacifié.

A peine un an plus tard, le 17 septembre 2004, à Noordwijk, les cinq Etats membres dotés d'une force de police à statut militaire, c'est-à-dire la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas, ont signé, en marge d'une réunion informelle des ministres européens de la défense, une déclaration d'intention qui permettra à cette force d'être mise en œuvre avant la fin de l'année. Mobilisable dans un délai de trente jours, la force européenne devrait regrouper quelque 800 militaires dès le début de l'année 2005 et s'appuiera à terme sur une réserve de 2 300 gendarmes. La France apportera une contribution de 300 hommes dès 2005. Le rapporteur souhaiterait que la spécificité des missions liées aux OPEX soit prise en compte et conduite à spécialiser fortement un noyau d'unités, de l'ordre de deux escadrons, en s'assurant que leur implantation géographique réponde bien aux impératifs de projection sous un préavis très bref.

Le cadre d'emploi de la FGE sera en priorité celui de l'Union européenne, où elle complètera de manière optimale les outils de gestion de crise déjà existants ; elle pourra cependant être mise à la disposition d'organisations internationales (OTAN, ONU, OSCE...) ou d'une coalition *ad hoc*. Le premier déploiement de cette force de transition pourrait s'inscrire dans le cadre de la relève de l'OTAN par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine en fin d'année. Cette force pourrait également être utile au Kosovo, où la situation reste précaire.

La structure de la nouvelle force s'inspire du modèle des Euroforces, avec un état-major permanent et un réservoir de forces. Afin d'éviter toute duplication, ce réservoir sera commun avec celui créé à Feira au titre de la gestion civile des crises au sein de l'Union Européenne. La FGE sera dirigée à tour de rôle par l'un des cinq Etats fondateurs, le premier commandement étant assuré par un général français. Elle sera constituée d'un petit état-major permanent de planification et de conduite, projetable, installé à Vicenza, en Italie, d'un groupement opérationnel mobile composé d'escadrons de gendarmerie spécialisés dans le maintien de l'ordre public et la sécurité publique générale, d'une compagnie spécialisée dans les missions de police judiciaire, de lutte contre la criminalité organisée, de recherche et d'exploitation du renseignement, de protection de personnalités ou de témoins et de lutte antiterroriste, et d'une unité de soutien pour permettre à la FGE d'être autonome dans le domaine logistique. La contribution de la France au sein de l'état-major sera à terme de quatre officiers et de deux sous-officiers.

Les cinq pays signataires comptent proposer à d'autres pays européens, aujourd'hui non dotés de force de gendarmerie, de se joindre au projet, notamment en contribuant aux moyens et capacités de soutien, à condition de respecter le statut militaire des personnels mis à disposition. L'Allemagne a clairement exclu toute participation, mais la Belgique, l'Autriche et le Royaume-Uni se disent intéressés par cette initiative. L'organisation rapide d'un exercice de la FGE ouvert aux observateurs de tous les Etats membres de l'Union européenne permettrait de lever leurs éventuelles interrogations.

Cette FGE est assurément une capacité supplémentaire dont se dote l'Union européenne, qui manquait d'une force commune spécialisée dans les contrôles de foule, le maintien de l'ordre et la lutte antiterroriste, mais également dotée d'attributions de police judiciaire.

II. — UN BUDGET EN LEGERE PROGRESSION, DANS UN CONTEXTE FINANCIER CONTRAINT

Comme en 2003 et 2004, le projet de budget pour 2005 s'inscrit au sein d'une double programmation ambitieuse, qui donne des moyens financiers conséquents à la gendarmerie. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 prévoit notamment la création de 7 000 emplois d'ici 2007 et un montant de 1,02 milliard d'euros de crédits d'équipement supplémentaires. En ajoutant les moyens prévus au titre de la loi de programmation militaire, les crédits d'équipement de la gendarmerie s'élèveront au total à 3 177 millions d'euros sur la période 2003-2008. Le respect scrupuleux de ces engagements est une nécessité, sous peine de compromettre le redressement du moral des personnels de la gendarmerie, largement engagé. Dans son précédent avis, le rapporteur avait appelé à la vigilance par rapport à un possible décrochage des crédits d'équipement, tout en se félicitant de la poursuite des recrutements et du niveau des moyens de fonctionnement. Il importe absolument de ne pas relâcher aujourd'hui l'effort budgétaire consenti.

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2005 pour la gendarmerie s'élèvent à 4 484 millions d'euros contre 4 338 l'an dernier, soit une progression de 3,38 %. Cette augmentation, si elle n'atteint pas le niveau enregistré en 2003 lors de l'exécution de la première annuité de la LOPSI, est nettement plus soutenue que l'an dernier ; elle n'atteignait pas alors 2 %. En outre, elle doit être comparée à la progression plus limitée (+ 1,6 %) du projet de budget, hors pensions, de l'ensemble du ministère de la défense. Dans une conjoncture économique dégradée et un contexte budgétaire contraint, cet effort particulier doit être salué. Il convient cependant de savoir si ces 147 millions d'euros supplémentaires permettront de rester en phase avec la programmation, notamment pour les crédits d'investissement.

A. POURSUITE DES RECRUTEMENTS ET RECONNAISSANCE DES NOUVELLES RESPONSABILITES

1. L'évolution des effectifs et de la réserve

L'évolution des effectifs est marquée par un accroissement net de 437 emplois militaires, qui résulte de la poursuite des recrutements au titre de la LOPSI et de différents transferts et suppressions. L'effectif global autorisé des personnels civils diminuera de 61 postes.

Comme pour les deux dernières années, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit des créations de postes au titre de la LOPSI, mais d'une moindre ampleur : 700 contre 1 200 en 2003 puis 2004. L'échéancier indicatif élaboré lors de la préparation de la LOPSI en visait exactement le double pour 2005. Ces créations se décomposent de la manière suivante : vingt et un officiers de

gendarmerie, huit officiers du corps technique et administratif, 642 sous-officiers de gendarmerie et vingt-neuf sous-officiers du corps de soutien. Cependant, ces créations sont accompagnées comme l'an dernier d'une budgétisation des effectifs en demi-année, ce qui n'autorise en fait qu'un accroissement de l'effectif moyen réalisé de 350 postes. Cet étalement imposé des recrutements peut s'expliquer par la prise en compte des délais nécessités par l'organisation des concours. Le glissement de ces recrutements et la réduction de leur volume ne doivent néanmoins pas perdurer, sous peine de remettre en cause la bonne exécution de la LOPSI. Si 79 % des crédits du titre III prévus par la LOPSI auront été engagés en 2005, seuls 44,3 % des effectifs budgétaires auront été créés, alors que trois annuités se seront écoulées sur cinq. Ce sont finalement 3 900 emplois qui devront être créés sur deux ans. Ce rythme de recrutement doit être comparé avec celui obtenu par la police nationale : en 2005, 3 900 emplois de policiers auront été créés alors que l'objectif final (6 500 postes supplémentaires) est inférieur à celui de la gendarmerie.

De nombreuses mesures de transfert ou de suppression d'effectifs sont par ailleurs intervenues. Les mesures de transfert représentent 104 emplois, dont 84 continueront à être honorés en gestion par des militaires de la gendarmerie :

– transfert vers l'état-major des armées de six emplois d'officier et d'un sous-officier de gendarmerie au titre de la constitution du réseau des attachés de sécurité intérieure et de trois postes d'officiers et d'un sous-officier au titre de la création de l'état-major de la force de gendarmerie européenne à Vicenza ;

– transfert de soixante-neuf emplois (8 officiers de gendarmerie, 2 officiers du corps technique et administratif, 12 sous-officiers de gendarmerie, 8 sous-officiers du corps de soutien et 39 gendarmes adjoints volontaires) à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du fait du regroupement des différents services historiques du ministère. A ce titre, le rapporteur souhaite que la nature particulière des archives détenues par la gendarmerie, liée notamment à ses missions de police judiciaire, ne soit pas occultée par cette réforme ;

– transfert d'un emploi d'officier et d'un emploi de sous-officier à l'institut des hautes études de la défense nationale et de deux postes de sous-officiers au secrétariat général de la défense nationale ;

– transfert de dix-sept emplois du corps de soutien au profit du service de santé des armées, en vertu d'une planification pluriannuelle conduite depuis 1998. Les postes de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées ainsi créés permettront d'armer les services médicaux de la gendarmerie ;

– transfert de trois emplois d'officiers à l'agence pour le développement de l'administration électronique.

Les suppressions de postes, au nombre de 159, se répartissent ainsi : 63 emplois au titre des crédits d'externalisation obtenus au cours des années

précédentes, seize emplois au titre du transfert aux CAF du paiement des prestations familiales, deux emplois au titre de l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale, 70 emplois au titre de l'externalisation du parc immobilier de la gendarmerie (14 sous-officiers de gendarmerie, 18 emplois du corps de soutien, 38 gendarmes adjoints volontaires), 8 emplois qui étaient en sureffectif de gestion au service historique de la gendarmerie nationale.

Le budget 2005 traduit également la mise en œuvre d'une première annuité significative du PAGRE, avec le repyramidage de 1 000 emplois de sous-officiers en officiers et de 1 208 emplois de gendarmes et de maréchaux des logis-chefs en emplois de gradés supérieurs. Les transformations d'emplois induites sont précisées dans le tableau ci-après.

PLAN DE REPYRAMIDAGE GENDARMERIE – ANNUITE 2005

Catégories	2004	2005	
	Total	Flux	Total
Officiers de gendarmerie			
Général de division	10	+ 3	13
Général de brigade	23	+ 2	25
Colonel	269	+ 28	297
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 280	+ 240	1 520
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2 378	+ 727	3 105
Total	3 960	+ 1 000	4 960
Total des officiers du corps technique et administratif	168	0	168
Total Officiers	4 128	+ 1 000	5 128
Sous-officiers de gendarmerie			
Aspirant	129	+ 24	153
Major	1 590	+ 64	1 654
Adjudant-chef	3 641	+ 381	4 022
Adjudant	8 804	+ 739	9 543
Maréchal des logis-chef	8 594	- 815	7 779
Gendarme	52 613	- 1 393	51 220
Total	75 371	- 1 000	74 371
Total des sous-officiers du corps de soutien	3 778	0	3 778
Total sous-officiers	79 149	- 1 000	78 149
Total des volontaires	15 197	0	15 197
Total des personnels militaires	98 474	0	98 474

L'évolution des effectifs réels se rapproche globalement des effectifs budgétaires, mais des écarts subsistent pour certaines catégories, au-delà des

décalages liés aux délais de recrutement. L'écart constaté au niveau des volontaires (sous-effectif de 920 postes en 2003) est imputable au gel d'une partie des crédits de rémunération qui avait été effectué pour assurer le financement de certaines mesures en faveur du personnel. En 2004, la gendarmerie devrait pouvoir atteindre ses droits budgétaires : l'objectif de recrutement d'environ 4 900 volontaires devrait être réalisé grâce à un fort volume de candidatures, estimé à 21 000. Le taux de sélectivité serait alors d'un recruté pour 4,3 candidats, niveau jamais atteint depuis 1998. Par ailleurs, la gendarmerie doit faire face à une forte concurrence du secteur privé pour le recrutement des sous-officiers du corps de soutien dans certaines spécialités (affaires immobilières, restauration collective). Ce déficit semble cependant en cours de résorption (122 postes en 2003 contre 315 postes en 2002)

La croissance des effectifs de la réserve se poursuit, afin d'atteindre la cible de 29 000 personnes fixée pour 2008 : au 1^{er} juillet 2004, 15 421 engagements à souscrire dans la réserve avaient été souscrits, contre 12 542 l'an dernier à la même époque. La répartition des réservistes entre les différentes catégories est la suivante : 1 517 officiers, 5 745 sous-officiers et 8 159 militaires du rang. En 2003, la durée moyenne d'activité dans la réserve est restée encore assez faible, à 13,04 jours. S'il n'est pas toujours aisé de concilier l'augmentation du nombre de réservistes avec une progression des durées d'activité, il faut souligner que, contrairement aux autres armées, les réservistes de la gendarmerie sont souvent employés pour des interventions ponctuelles (sommet, événement sportif...). La très grande souplesse d'emploi de ces personnels, facilitée notamment par leur proximité géographique, permet de répondre aux pics d'activité. En 2004, les réservistes ont ainsi largement contribué à la sécurisation de la visite du pape et du soixantième anniversaire du débarquement.

2. Des mesures significatives en faveur des personnels militaires

Des changements de périmètre affectent les crédits de RCS, au-delà du lancement d'une importante expérimentation de dotation globalisée menée sur la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté à hauteur de 1 874 militaires et de 20 civils. Trois mesures doivent être écartées de l'analyse pour travailler à périmètre comparable : le transfert aux CAF du paiement des prestations familiales (-50,6 millions d'euros), le financement de la journée de solidarité avec les personnes âgées (5,1 millions d'euros), le financement de la cotisation employeur au titre des cotisations pensions sur les primes (18,9 millions d'euros).

Hors dotations expérimentales globalisées, les crédits de RCS s'élèvent à 3 099 millions d'euros. Si l'on tient compte des dépenses de personnel des chapitres-articles de globalisation, les crédits de RCS s'élèvent à 3 167 millions d'euros et augmentent de 53 millions d'euros, soit une progression de 1,7 % par

rapport à l'an dernier. A périmètre comparable, cette progression atteint 2,59 %, soit 80 millions d'euros.

Au-delà de la prise en compte de l'augmentation du point de la fonction publique (12,5 millions d'euros), ces crédits permettent notamment de mettre en œuvre deux mesures du plan général d'amélioration de la condition militaire, l'augmentation pour les personnels non logés du taux de l'indemnité pour charges militaires (0,23 million d'euros) et le passage de 15 à 16 % de la prime de qualification des officiers diplômés (0,61 million d'euros). La requalification des emplois au titre de la première annuité du PAGRE représente par ailleurs un coût de 20,6 millions d'euros, qui traduit la prise en compte effective d'un équilibre nécessaire entre les deux forces de sécurité intérieure. Les mesures indiciaires prévues par le PAGRE (8,88 millions d'euros), qui, pour une grande partie, sont communes avec les armées, seront financées par le fonds de consolidation de la professionnalisation. On notera également une augmentation des crédits de RCS pour les réserves de 4,30 millions d'euros, qui complète l'effort de 18,3 millions d'euros déjà consenti l'an dernier.

Le rapporteur souhaite également souligner que les engagements pris au sujet de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) ont été tenus grâce à la forte implication de Mme Michèle Alliot-Marie : l'article 94 de la loi de finances rectificative pour 2003 a accordé à la gendarmerie le bénéfice de l'intégration de cette indemnité dans la pension militaire de retraite à partir de l'âge de 50 ans. Le décret n° 2004-410 du 13 mai 2004 a permis l'entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} février 2002 de ce nouveau dispositif, en précisant ses modalités progressives de mise en œuvre, en fonction des différentes tranches d'âge.

3. Le budget de fonctionnement : des marges de manœuvre réduites en dépit d'un léger abondement des crédits

Les crédits de fonctionnement bénéficient en 2005 de plusieurs rebasages, mais les marges de manœuvre restent étroites et dépendront du déroulement de la fin de gestion 2004. Là encore, une modification importante apportée à la construction budgétaire rend toute comparaison hasardeuse. Il s'agit du transfert de la compensation financière versée à la SNCF en contrepartie des réductions consenties aux militaires. Cette dépense, qui était jusqu'ici globalisée au sein d'une ligne spécifique pour l'ensemble du ministère, est désormais répartie entre les différentes armées en fonction de leurs effectifs. Elle représente 42 millions d'euros pour la gendarmerie. Si l'on tient compte des dépenses de fonctionnement des chapitres-articles de globalisation (légion de Franche-Comté et école de Montluçon), les crédits de fonctionnement progresseront à périmètre comparable de 36,65 millions d'euros, soit une hausse de 4,7 %. Cette progression cache cependant de fortes disparités entre les différents postes, dont l'évolution est détaillée dans le tableau ci-après.

EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

Chapitre et article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Différence	Écart en %
Chap 34-06 ar	Fonctionnement des formations	335,39	330,00	-5,39	-1,61
Chap 34-06 art20	Locations immobilières	308,29	332,38	24,09	7,82
Chap 34-06 art30	Frais généraux du service du génie	1,39	1,39	0,00	0,00
Chap 34-06 art41	Dépenses centralisées de soutien	25,04	26,75	1,71	6,82
Chap 34-06 art50	Dépenses d'informatique et de télématique	12,33	12,35	0,02	0,14
Chap 34-06 art94	Sous-traitance	1,13	0,92	-0,20	-18,02
Chap 34-06 art98	Versement à la SNCF de l'indemnité compensatrice des réductions de tarifs	0,00	42,01	42,01	art. nouveau
Chap 34-07 art 10	Indemnité journalière d'absence temporaire	40,99	40,99	0,00	0,00
Chap 34-07 art 20	Transport des unités déplacées	12,79	12,79	0,00	0,00
Chap 34-10 art 40	Alimentation	39,03	42,09	3,07	7,86
TOTAL		776,36	841,67	65,30	8,41

L'évolution des crédits de fonctionnement s'explique par les mesures de créations d'effectifs (6,93 millions d'euros), une remise à niveau des crédits d'alimentation structurellement déficitaires (4 millions d'euros), une actualisation des crédits de carburants (3,5 millions d'euros) et des crédits de locations immobilières (8,1 millions d'euros), la prise en compte de contraintes nouvelles liées à l'accomplissement de missions de police judiciaire (4 millions d'euros). Les mesures de suppressions d'effectifs et de transferts représentent une économie de 0,93 million d'euros.

Une provision de 18 millions d'euros est prévue sur les crédits destinés aux locations immobilières, dans l'attente de la mise en œuvre du projet d'externalisation des logements domaniaux. Cette provision est intégralement autofinancée par la gendarmerie par un transfert de 10 millions d'euros du titre V et de 8 millions d'euros de crédits de fonctionnement courant. Cette dernière, bien qu'elle soit construite en année pleine, ne sera pas utilisée avant la réalisation de l'externalisation du parc domanial, qui ne devrait pas intervenir avant le second semestre 2005. De nouveaux besoins liés à la reprise de commissariats au titre des redéploiements envisagés en 2005 devront en tout cas être pris en compte. Le redéploiement police-gendarmerie se traduit dans un premier temps par de nouvelles prises à bail de logements hors caserne, dans l'attente de la réalisation de programmes immobiliers.

Les marges de manœuvre du budget 2005 dépendront largement de la fin de gestion 2004. Les crédits de fonctionnement pour 2004 risquent de s'avérer insuffisants pour couvrir les besoins supplémentaires liés à une activité particulièrement soutenue : visite du pape en France, soixantième anniversaire du débarquement, lutte contre l'orpaillage en Guyane, maintien de l'ordre en Polynésie. Or, contrairement aux autres armées, la gendarmerie ne peut geler ou

ralentir certaines activités en contrepartie. Un report de charges est donc prévisible, même si un décret d'avance doit permettre d'abonder de 37 millions d'euros le chapitre 34-06 (principalement les locations immobilières). Les dotations de fonctionnement des formations, qui diminueront de 1,6 %, n'ont pas été remises à hauteur.

B. CREDITS D'EQUIPEMENT : UN EFFORT DE RATRAPAGE QUI PESERA PRINCIPALEMENT SUR LES DERNIERES ANNEES DE LA LOPSI

Les crédits d'investissement de la gendarmerie des titres V et VI s'élèveront au total en 2005 à 425,89 millions d'euros d'autorisations de programme (soit une baisse de 17,74 % par rapport à la loi de finances pour 2004) et à 459,02 millions de crédits de paiement (soit une augmentation de 3,16 %).

EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE ENTRE 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004		PLF 2005		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chap 53-71 Equipements communs	34,53	30,25	60,60	49,24	75,51	62,79
Chap 54-41/41 Infrastructure	165,00	172,00	103,44	105,55	-37,31	-38,63
Chap 55-11 Soutien des forces	284,35	216,17	216,65	270,10	-23,81	24,95
Chap 55-21 Entretien programmé des matériels	23,87	16,55	24,90	24,13	4,31	45,82
Chap 66-50/25 subventions d'investissement	10,00	10,00	20,30	10,00	103,00	0,00
TOTAL	517,75	444,97	425,89	459,02	-17,74	3,16

Ces enveloppes comprennent 120 millions d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement au titre de la LOPSI, contre 94 millions l'an dernier. Malgré cette progression, l'insuffisance tant des crédits de paiement que des autorisations de programme reste donc sensible, le décalage relevé l'an dernier n'étant pas comblé. Comme l'indique le tableau ci-après, pour les trois premières années d'exécution de la LOPSI, seuls 30 % des crédits de paiement programmés auront été ouverts.

MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION FINANCIERE DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION SUR LA SECURITE INTERIEURE (LOPSI)

(en millions d'euros)

	LOPSI	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Réalisé entre 2003 et 2005	%	Reste à ouvrir
autorisations de programme	1 166	182	94	120	396	34	770
crédits de paiement	1 020	94	94	120	308	30,2	712

La programmation des crédits envisagée lors des travaux d'élaboration de cette loi prévoyait une consommation de l'enveloppe de l'ordre de 53 % en 2005. Cet échéancier de versement n'a qu'une valeur indicative, la LOPSI n'étant pas annualisée et l'écart constaté une année donnée ne remettant pas obligatoirement

en cause le respect final des engagements en 2007. Cependant, le rattrapage de ces retards pèsera très lourdement sur les deux dernières années d'exécution de la LOPSI et il est permis de douter qu'il puisse être atteint sans de grandes difficultés. Il n'est pas certain notamment que les industriels aient la capacité de produire au rythme demandé et de s'adapter à une concentration des commandes sur une période aussi courte. L'infléchissement constaté dans les crédits d'infrastructure, dans l'attente de la réalisation de l'externalisation du parc domanial, s'avère en outre inquiétant, alors que les besoins dans le domaine immobilier sont considérables et que la réorganisation territoriale et les créations d'effectifs entraînent de nouveaux besoins. L'insuffisance des crédits alloués au titre de la LOPSI a notamment imposé le report de projets d'infrastructures à hauteur de 50 millions d'euros d'autorisations de programme en 2004 et de 150 millions en 2005. Elle a également ralenti la réalisation de certains programmes d'équipements, particulièrement l'acquisition des véhicules quaternaires, des nouveaux véhicules de transport et des nouveaux véhicules blindés de la gendarmerie mobile, l'équipement des moyens aériens en caméras thermiques et certains programmes d'armement.

1. Un effort supplémentaire en faveur des équipements, qui devra se concrétiser en gestion et se renforcer d'ici 2007

Comme l'indique le tableau ci-après, si on fait abstraction des crédits d'infrastructure, la progression des dotations du titre V s'élève à 30,62 % en crédits de paiement, mais les autorisations de programme, qui conditionnent les engagements de demain, baissent de 11,85 % (contre respectivement +9,7 % et +2,2 % en 2004).

EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT HORS IMMOBILIER

(en millions d'euros)

Chapitres et articles	LFI 2004		PLF 2005		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
<i>53-71-Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie</i>						
53-71/41 RUBIS	"	0,57		0,91	n.s.	60,14
53-71/42 Transport	0,93	10,67	29,10	13,36	3 018,86	25,15
53-71/46 Electronique	33,60	19,01	31,50	34,97	-6,23	84,01
Sous-total 53-71-Equipements	34,53	30,25	60,60	49,24	75,51	62,79
<i>55-11-Soutien des forces</i>						
55-11/51 Habillement, couchage, ameublement	62,33	63,63	51,02	77,01	-18,15	21,02
55-11/52 Véhicules	87,78	60,16	62,14	70,20	-29,20	16,68
55-11/53 Armement, munitions, optique	53,47	36,96	27,05	54,20	-49,42	46,65
55-11/54 Matériels techniques	20,05	15,40	7,53	21,80	-62,43	41,57
55-11/55 Moyens informatiques	60,73	40,01	68,91	46,89	13,47	17,19
Sous-total 55-11-Soutien des forces	284,35	216,17	216,65	270,10	-23,81	24,95
<i>55-21-Entretien programmé des matériels</i>						
55-21/41 MCO des matériels électroniques	8,30	5,60	7,43	7,27	-10,56	29,79
55-21/42 MCO des matériels informatiques	3,54	4,90	5,64	4,29	59,27	-12,49
55-21/43 MCO des matériels aériens(SIMMAD)	12,03	6,05	11,84	12,58	-1,60	107,89
Sous-total 55-21-EPM	23,87	16,55	24,90	24,13	4,31	45,82
TOTAL	342,75	262,97	302,15	343,47	-11,85	30,62

Le projet de loi de finances pour 2005 permet d'assurer, au titre du renouvellement, l'acquisition des principaux matériels suivants : 953 véhicules destinés aux brigades, 91 véhicules de liaison, 5 300 postes bureautiques et 700 ordinateurs portables. En application de la LOPSI, la gendarmerie va également poursuivre le développement de ses capacités opérationnelles et l'équipement des effectifs supplémentaires dans les domaines suivants :

– le programme d'acquisition de nouvelles tenues, d'un coût global de 49 millions d'euros, se poursuit : sur les 120 000 équipements prévus, 90 000 auront été commandés fin 2005 ; la livraison prévue pour l'année 2005 porte sur 55 000 tenues ;

– s'agissant des protections balistiques, le programme relatif à l'acquisition de 73 000 gilets pare-balles à port discret arrive à son terme ; le solde de 10 000 gilets sera acquis en 2005 ; le projet de loi de finances pour 2005 prévoit par ailleurs la commande et la livraison de 1981 gilets pare-balles à port apparent ;

– plusieurs programmes relatifs aux armements sont en cours : fin 2005, 90 000 des 120 000 nouveaux pistolets automatiques SIG PRO 20/22 programmés auront été commandés et près de 70 000 livrés ; de plus, une première tranche ferme de commande de 5 160 pistolets mitrailleurs de nouvelle génération en 2004 sera complétée en 2005 par une deuxième tranche de 2 528 pièces ;

– la gendarmerie mobile pourra acquérir 250 nouveaux véhicules d'intervention en 2005, qui viendront compléter les 204 premiers véhicules commandés en 2004 ; il s'agit de remplacer d'ici 2007 les fourgons cars de maintien de l'ordre de vingt-cinq places par 1 016 petits cars de neuf places, en raison de la nouvelle structure quaternaire des escadrons ; cette dernière s'appuie aussi sur des véhicules d'allègement de la rame logistique, destinés au transport des matériels nécessaires à l'exécution de la mission : 128 ont été commandés cette année et seront livrés à compter du mois de décembre 2004 ;

– la mise en place d'un plan global de secours est poursuivie en vue de garantir la continuité de fonctionnement des systèmes d'information et de communication de la gendarmerie, à travers le renforcement du centre de production et la création d'un centre de secours des applications centralisées d'ici 2007. Un arrêt maximal de deux heures pourra alors être garanti en cas d'incident majeur. Toujours dans le domaine informatique, la mise en réseau des unités territoriales se poursuit, avec le déploiement du réseau « intranet défense » jusqu'au niveau élémentaire et l'adaptation des systèmes de gestion des brigades à l'organisation en communautés de brigades. Le programme « Corail Cristal » qui dotera la gendarmerie mobile et les sections de recherche d'un nouveau réseau tactique sécurisé de radiotéléphonie numérique sera engagé en 2005 pour être achevé en 2006, pour un coût total de 18 millions d'euros ; ce projet, commun avec la police nationale, permettra une interopérabilité des systèmes.

La LOPSI prévoyait également le remplacement des 155 véhicules blindés à roues VBRG et des 28 véhicules blindés canon VBC 90 par l'acquisition de 118 nouveaux blindés, en complément des quatre prévus par le projet de loi de programmation militaire. Le cahier des clauses techniques a été réalisé avec le concours de la délégation générale pour l'armement en vue d'un achat sur étagères. Le renouvellement de ce parc, qui a été retardé, doit être prioritaire : le VBRG, développé spécifiquement pour la gendarmerie, n'est plus soutenu par les industriels et certaines pièces, qui ne sont plus fabriquées, doivent être réalisées à l'unité. Le parc actuel a en effet une moyenne d'âge de trente ans et le taux de disponibilité de cet équipement vieillissant, particulièrement sollicité en Nouvelle-Calédonie, a chuté de 67 % en 2002 à 55 % en 2003. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un montant de 4,8 millions d'euros d'autorisations de programme en vue de son remplacement, mais ce programme ne pourra réellement être engagé qu'à compter de 2006.

La plupart des principaux programmes ont ainsi été lancés, mais leur réalisation reste conditionnée à la bonne exécution des crédits votés. Si la totalité des reports de crédits des titres V et VI de 2003 sur 2004, soit 46,4 millions

d'euros, a été ouverte, des gels et annulations pour un montant total de 83,8 millions d'euros sur les dépenses d'investissement ont perturbé la gestion 2004. Ces mesures se sont traduites par le décalage en fin d'année 2004 ou en 2005 de commandes d'équipements (véhicules pour les unités, armement, matériels techniques).

2. Le chantier de l'immobilier : une vigilance nécessaire

Si l'entretien courant des casernements reste relativement préservé au sein du titre III (+ 1 %), les crédits d'infrastructure diminueront en 2005 de 37,31 % en autorisations de programme et de 38,63 % en crédits de paiement, après une baisse respective de ces dotations de 8,8 % et de 0,2 % en 2004. Dans ses précédents avis, le rapporteur avait pourtant souligné que la question du renouvellement et de l'amélioration du parc immobilier de la gendarmerie, tant domanial que locatif, devait être une priorité. Il y va à la fois de la qualité de vie et des conditions de travail des militaires. L'accélération du programme immobilier est également une des conditions pour pouvoir baisser le budget consacré aux loyers, en diminuant les prises à bail hors caserne. Or, l'état du casernement reste dégradé, le retard accumulé depuis de nombreuses années étant considérable. L'immobilier a trop souvent servi de variable d'ajustement, en particulier entre 1999 et 2002.

Sur les 4 223 casernes et 79 355 logements composant le parc immobilier de la gendarmerie fin 2003, plus du tiers est classé officiellement comme « mauvais » ou comme « vétuste ». Il ne s'agit que d'une moyenne nationale ; en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, 80 casernes sur 248 sont en mauvais état et 40 sont vétustes, soit un pourcentage total de 48,39 % du parc dans un état dégradé. Lors de son déplacement en Corse, le rapporteur a déploré les mauvaises conditions d'hébergement des gendarmes mobiles affectés à Corte : algécos datant de 1987 et conçus à l'origine pour être provisoires, installations électriques dangereuses et inadaptées, sanitaires, chauffage et climatisation hors d'usage. Un projet de construction en dur est bien avancé, mais ne sera pas réalisé entièrement avant quatre ou cinq ans. Cette situation n'épargne pas les unités de la gendarmerie départementale. Lors de son déplacement dans l'Eure, il a été indiqué au rapporteur que la reconstruction de la caserne de Pont-Audemer, décidée dès 1993 et réalisée sous la maîtrise d'œuvre du génie, ne cessait de subir des retards. Des filets de protection ont dû être installés pour accueillir le public. Cette dégradation des conditions de travail et de logement pèse d'autant plus sur le moral des gendarmes que Pont-Audemer a connu une hausse significative de la délinquance de 12 % en 2003. Dans ces conditions, il devient très difficile d'attirer de nouveaux personnels. L'état dégradé des logements accentue aussi dans le cadre des mutations la faible attractivité des territoires situés dans le secteur rural profond ou en zone de revitalisation rurale, tels les Monts de Lacaune dans le Tarn, déjà pénalisés par l'absence d'infrastructures, de services publics ou de commerces.

Outre une insuffisance patente de crédits pendant de nombreuses années et le sous dimensionnement des services du génie pour répondre à l'ensemble des demandes relatives au parc domanial du ministère, le rapporteur est persuadé que l'immobilier de la gendarmerie a souffert de procédures complexes, qui se reflètent dans le taux de consommation des crédits (94,13 % en 2003), et qu'une déconcentration plus poussée en la matière est vivement souhaitable. A partir du moment où un cahier des charges est accepté au niveau de la direction générale, la plus grande latitude devrait être laissée au commandant de groupement, sous réserve du renforcement du contrôle *a posteriori*. Tout en étant conscient de la nécessité d'engager des réformes susceptibles de dégager des économies d'échelle, le rapporteur s'interroge sur les incidences pour la gendarmerie de la création d'un service unique d'infrastructure pour l'ensemble du ministère. En effet, les collectivités territoriales, qui ont pris l'habitude de travailler avec le commandant de groupement du département, risquent désormais d'avoir un interlocuteur plus impersonnel, moins au fait des réalités locales et des besoins spécifiques de la gendarmerie, pour la rénovation de leur parc locatif.

Le nombre d'unités-logements ⁽¹⁾ (UL) mises en chantier et livrées depuis 1998 est précisé dans le tableau ci-après.

Année	Mises en chantier			Livraisons		
	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
1998	880	353	1 233	871	575	1 446
1999	914	231	1 145	911	243	1 154
2000	780	280	1 060	901	300	1 201
2001	787	492	1 279	788	409	1 197
2002	468	470	938	502	498	1 000
2003	725	592	1 317	754	492	1 246
2004 (Prévisions)	758	481	1 239	534	501	1 035

L'augmentation significative des crédits d'infrastructure dans la loi de finances pour 2003 a permis une vigoureuse relance des mises en chantier, tout particulièrement pour le parc domanial, après le creux enregistré en 2002.

En 2005, d'après les prévisions fournies au rapporteur, le ratio entre mises en chantiers d'UL construites par l'Etat et d'UL issues du parc locatif devrait s'inverser, l'engagement des collectivités territoriales venant relayer avec vigueur l'effort de l'Etat. Ainsi, 2 496 UL, dont 311 construites par l'Etat et 2 185 par les collectivités territoriales, devraient être mises en chantier et 754 livrées, dont 395

(1) L'unité-logement constitue l'unité de mesure des programmes comportant à la fois des locaux d'habitation et des locaux de service. Elle comprend un logement nu pour 75% et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25%.

à l'initiative des collectivités. Les dotations prévues permettront de poursuivre les programmes de construction déjà engagés, l'accent étant porté sur les travaux relatifs à la sécurité des personnels. Plusieurs opérations de remise à niveau et de maintenance seront entreprises à Toulouse (première phase de réhabilitation des logements de la caserne Courrèges), Lille (traitement des façades de la caserne de Lille-Senépart), à Satory (réhabilitation des circuits de chauffage), Thionville, Le Havre, et à l'école de Châteaulin (rénovation du chauffage également). La baisse des crédits immobiliers rendra en revanche difficile le lancement d'opérations nouvelles de construction.

Face à l'ampleur du problème, l'Etat n'arrivera sans doute pas à faire face seul à l'ensemble des besoins. L'article 3 de la LOPSI a introduit un certain nombre de dérogations au droit commun, dont une des plus intéressantes est la possibilité pour une collectivité territoriale de recourir à la procédure du bail emphytéotique administratif pour faire construire des locaux destinés à la gendarmerie. Deux programmes ont déjà été réalisés selon ce dispositif pour des pelotons d'autoroute du département de la Corrèze : 26,5 UL ont été livrées en septembre 2003. 140 autres projets sont actuellement à l'étude à la direction générale de la gendarmerie nationale, pour un total de 2 201,50 UL.

Par ailleurs, une modification du décret n° 93-130, qui permet aux collectivités territoriales de bénéficier de subventions d'investissement pour la construction de casernements mis à la disposition de la gendarmerie, est en cours d'étude, afin de rendre ce dispositif plus attrayant. Elle pourrait introduire les innovations suivantes : revalorisation du coût plafond de 20 % pour se rapprocher du coût réel de la construction, unification du taux de subvention à 20 % et suppression des limitations quant à l'importance des programmes, prise en compte de chaque gendarme-adjoint volontaire (GAV) pour un tiers d'UL. Le rapporteur ne peut que souhaiter vivement l'entrée en vigueur de ces assouplissements des conditions d'attribution d'aides en capital aux collectivités territoriales, qui permettront d'accroître l'effet incitatif de ce dispositif. On rappellera que les subventions d'investissement ne représentent encore en 2005 que 10 millions d'euros de crédits de paiement, mais que le doublement des autorisations de programme, à 20,30 millions d'euros, permet de préparer l'avenir.

Au-delà des collectivités territoriales, l'Etat se tournera également vers des partenaires privés pour pouvoir mener à bien la remise à niveau de l'immobilier de la gendarmerie. Lancé en 2003 par le ministère de la défense dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la mise en œuvre des financements innovants, le projet d'externalisation de la gestion immobilière de la gendarmerie prévoit de délivrer à un ou plusieurs opérateurs une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constitutive de droits réels sur l'ensemble des logements de métropole et des locaux de service. Cette opération se traduirait par une prise à bail par la gendarmerie du parc transféré au prestataire, ce dernier étant tout à la fois chargé de la gestion locative du parc et de la maintenance, de la réhabilitation et de la construction d'unités-logements. Le prestataire paierait de son côté à l'Etat une redevance dite de « droit d'entrée ». Cette possibilité a été ouverte par

l'article 22 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, qui prévoit le versement d'une contrepartie financière globale, capitalisée et payable d'avance pour les contrats comportant la réalisation, la modification, l'extension et l'entretien de bâtiments répondant aux besoins de la défense nationale.

Cette réforme a pour objectif de recentrer une part conséquente des effectifs de la gendarmerie affectés à la fonction « infrastructure » sur leur mission première de sécurité publique. La gendarmerie identifie les effectifs de l'ensemble de la chaîne immobilière à 1 114 personnes (836 militaires et 278 civils), dont 577 pour la fonction commandement et gestion immobilière (560 militaires et 17 civils) et 537 pour la fonction entretien du casernement (276 militaires et 261 civils). Ce total peut paraître élevé dans l'absolu, mais il doit être rapporté au maillage territorial de la gendarmerie et au nombre important de départements français. Il ne correspond pas à une grosse structure, mais à des équipes réduites à quelques personnes dans chaque groupement de gendarmerie départementale. Le redéploiement prévu par le projet d'externalisation a été partiellement pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2005 avec la suppression de 30 emplois civils, de 38 volontaires et de 49 emplois de sous-officiers, pour un montant de 2,8 millions d'euros de rémunérations et de charges sociales. Certains emplois devront en toute hypothèse être conservés pour la gestion du contrat avec l'opérateur.

Afin de définir les conditions de la mise en œuvre de ce projet, deux groupes de travail ont été créés. Le premier groupe, interne au ministère de la défense, a défini trois étapes :

– la première est quasiment achevée : il s'agit de déterminer les valeurs vénale et locative du parc concerné, ainsi que le montant des travaux de maintenance et de réhabilitation sur une période de trente ans, afin d'évaluer au plus juste les prestations à réaliser par l'opérateur ; un marché d'évaluation technique de l'état des immeubles domaniaux a été notifié fin juin 2004 ; les résultats sont attendus pour novembre 2004 ;

– la deuxième étape, en cours, vise à élaborer le cahier des charges de l'externalisation ; un marché de définition est envisagé à cet effet ;

– la dernière étape se traduira par le lancement d'un appel public à la concurrence pour une mise en œuvre de l'externalisation à compter du second semestre 2005.

Un second groupe de travail associe des représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de la défense, afin d'évaluer les implications économiques et juridiques de cette externalisation. Les travaux de ce groupe pourraient être complétés par une mission d'inspection conjointe aux deux ministères.

Le rapporteur ne dispose pas à ce jour d'assez d'informations pour se prononcer sur le bien-fondé financier de ce projet et sur l'intérêt pour l'Etat de concéder des logements qu'il s'engagerait ensuite à louer sur trente ans à un gestionnaire privé. Cet intérêt dépendra du périmètre retenu pour le projet et du nombre correspondant d'effectifs réellement libérés pour d'autres missions, ainsi que du niveau du loyer annuel. Si cette externalisation doit permettre de diminuer les crédits d'investissements liés à la rénovation de l'immobilier, elle ne doit pas se traduire par une explosion du poste des loyers. Les résultats du marché d'évaluation technique de l'état du parc permettront d'obtenir des compléments d'information et le marché de définition fixera les caractéristiques de l'externalisation et les économies dégagées à cet effet. La société nationale immobilière, filiale de la caisse des dépôts, s'est déjà déclarée intéressée par un tel projet et prête à payer une somme de 500 millions d'euros pour obtenir la concession du parc domanial, plus 40 autres millions pour la mise aux normes de sécurité.

C. LA PLACE DE LA GENDARMERIE DANS LA LOLF

Le rapporteur avait souligné dans son précédent avis le recul par rapport à la solution actuelle qu'aurait constitué la dilution des crédits de la gendarmerie au sein des différents programmes de la mission « défense ». En effet, selon la présentation actuelle des documents budgétaires, le budget de la gendarmerie fait l'objet d'un agrégat distinct. La maquette retenue prend en compte ce souhait, car elle crée un programme spécifique pour la gendarmerie, piloté par le directeur général de la gendarmerie nationale, et évite ainsi de perdre toute lisibilité par rapport à l'action quotidienne de lutte contre la délinquance, dont la nature est fondamentalement différente des missions des autres armées. A compter du projet de loi de finances pour 2006, les crédits de la gendarmerie et de la police nationale seront regroupés au sein d'une même mission interministérielle « Sécurité », permettant ainsi de favoriser la coordination entre ces deux forces. D'après la présentation indicative des crédits selon les principes retenus par la LOLF, le programme « gendarmerie nationale » représentera un montant de 6 267 millions d'euros au sein d'une mission qui en regroupera 14 184 millions. Ce programme se décompose en cinq actions, décrites par l'avant-projet annuel de performance et visant à identifier les principaux domaines d'intervention de l'Etat auxquels concourent les unités de la gendarmerie :

– la première action correspond au pôle général « ordre et sécurité publics », comprenant plusieurs volets : maintien de la sécurité publique, protection des personnes et des biens, ordre public, protection des institutions et renfort des unités territoriales (2 765 millions d'euros) ;

– la deuxième action se rapporte à la lutte contre l'insécurité routière (661 millions d'euros) ;

– la troisième englobe la totalité de la contribution de la gendarmerie au profit du ministère de la justice : missions de police judiciaire, concours à la mise à exécution des décisions de justice, transfèrements (1 403 millions d’euros) ;

– la quatrième correspond aux fonctions de commandement, de recrutement, de formation et de logistique (1 313 millions d’euros) ;

– la dernière permet de prendre en compte l’exercice de missions militaires, spécificité de l’institution (125 millions d’euros).

Le passage des 4 485 millions d’euros prévus par le projet de loi de finances dans sa présentation classique, issue de l’ordonnance de 1959, au total de 6 267 millions du programme « gendarmerie » s’explique par la prise en compte d’une partie des personnels civils et des pensions. Cependant – et il est important de le souligner - ce total ne comprend pas les crédits immobiliers et informatiques de la gendarmerie, qui sont rattachés au programme « soutien des forces » de la mission « défense ». Ce regroupement n’est sans doute pas étranger à la mise en place d’un service unique d’infrastructures pour l’ensemble du ministère de la défense, qui s’inscrit dans la stratégie ministérielle de réforme, mais il ne contribue pas à une meilleure lisibilité de l’action spécifique de la gendarmerie et ne répond pas à l’exigence d’une nomenclature à coût complet, voulue par la LOLF. Enfin, dans la version actuelle du projet annuel de performance, il n’est pas sûr que les actions et indicateurs de performance des deux programmes de la mission « sécurité » soient suffisamment harmonisés pour permettre une comparaison pertinente entre l’action des deux forces de sécurité : contrairement au programme « Police nationale », les missions de sécurité générale et d’ordre public ne sont pas individualisées pour la gendarmerie, mais regroupées au sein d’une même action. Autre exemple, pour l’action « sécurité routière », commune aux deux programmes, l’indicateur relatif aux nombres d’accidents, de tués et de blessés n’a pas été repris en zone police nationale. Lorsque l’intitulé des indicateurs apparaît néanmoins semblable, il convient également de veiller à ce que ceux-ci recouvrent les mêmes réalités et que les méthodes de collecte et de synthèse des données, qui reposent sur des systèmes informatiques et de gestion différents, ne soient pas trop éloignées.

Par ailleurs, il convient de noter qu’après l’école de Montluçon, une nouvelle expérimentation de globalisation est menée cette fois-ci sur une formation opérationnelle, la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté. Cette expérimentation, à hauteur de 72,9 millions d’euros et de 1 894 personnels civils et militaires, sera déterminante pour orienter les travaux relatifs aux budgets opérationnels de programme dans la mise en œuvre de la LOLF.

CONCLUSION

En obtenant de très bons résultats sur le terrain et en renouvelant profondément ses moyens d'action, la gendarmerie a montré qu'elle était capable de s'adapter aux évolutions de la société et aux nouvelles formes de délinquance et de criminalité. Sa demande de reconnaissance est donc tout à fait légitime.

Le projet de budget proposé pour 2005 permet d'y répondre grâce à une mise en cohérence des niveaux de responsabilité et des grades associés, dans une logique d'équilibre entre forces de sécurité. Cette logique devra absolument être respectée par la suite par une coordination des effets d'annonce des nouvelles mesures, sous peine d'alimenter des revendications. Il ne s'agit évidemment pas d'arriver à une stricte égalité entre les deux institutions, qui ne sont pas soumises au même statut, mais de garantir à chacun un traitement équitable, d'autant plus que la gendarmerie est placée pour emploi auprès du ministre de l'intérieur. La gendarmerie doit pouvoir trouver aujourd'hui le point d'équilibre entre son identité militaire et le rapprochement engagé avec les forces de police. Son statut militaire n'est plus remis en cause : le maintien d'une voie de recrutement à la sortie des grandes écoles militaires ou la nomination d'un général à la tête de l'institution sont là pour le prouver.

Le profil de l'arme sortira profondément renouvelé à l'issue du plan d'adaptation avec un doublement du nombre d'officiers d'ici 2012. Cette reconnaissance des responsabilités exercées ne sera cependant pas complète si un signal symbolique n'est pas donné en direction des nouveaux commandants de communautés de brigades, amenés à jouer un rôle crucial dans l'adaptation des moyens d'action de la gendarmerie. Il est tout à fait paradoxal que ceux-ci ne soient pas éligibles à la nouvelle bonification indiciaire (NBI), dont la raison d'être est de récompenser l'exercice de responsabilités particulières et qui est déjà attribuée aux commandants de brigades. Cette mesure, dont le coût, estimé à un million d'euros, reste modique, trouverait naturellement sa place dans une nouvelle annuité du plan d'adaptation des grades.

L'effort engagé en faveur des équipements et de l'immobilier restera également un souci majeur. Il devra impérativement se renforcer sur les deux prochaines années, sous peine de voir décalé l'objectif final de la LOPSI.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE M. PIERRE MUTZ, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Pierre Mutz**, directeur général de la gendarmerie nationale, **sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800)**, au cours de sa réunion du mercredi 3 novembre 2004.

M. Pierre Mutz a estimé que le projet de budget pour 2005 permet à la gendarmerie de poursuivre son effort et de prolonger le bilan positif des résultats obtenus au cours de ces deux dernières années.

La dynamique lancée en 2002 est confortée en 2004. Pour les dix premiers mois de 2004, le recul de la délinquance est de 6,9 % en zone de gendarmerie nationale par rapport à la même période de 2003. Le mois d'octobre 2004 est ainsi le vingt et unième mois consécutif de baisse de la délinquance constatée par les unités de gendarmerie. La délinquance de voie publique, principale responsable du sentiment d'insécurité, est en retrait de 16 %. Par ailleurs, le taux d'élucidation dépasse 36,6 % du total des faits constatés pour les dix premiers mois de 2004. Les mêmes progrès sont constatés pour le nombre de gardes à vue, qui progresse de 12 %, et le nombre de personnes écrouées. C'est le résultat de l'opiniâtreté des magistrats, mais aussi la conséquence de la qualité du travail d'enquête et de la maîtrise croissante des règles procédurales par les gendarmes.

Ces bons résultats sont étroitement liés aux réformes engagées depuis 2002. La zonalisation de l'emploi des forces mobiles et leur orientation prioritaire sur la sécurité publique générale correspondent à une utilisation plus rationnelle des deniers publics et contribuent à ces résultats. L'objectif des vingt escadrons de gendarmerie mobile engagés en permanence pour des missions de sécurité publique est désormais atteint.

Le redéploiement des forces de police et de gendarmerie a fait preuve de son utilité puisque la baisse générale de la délinquance est particulièrement sensible dans les zones concernées. A ce jour, trente-quatre des quarante circonscriptions de sécurité publique prévues ont été reprises.

Le fonctionnement en communautés de brigades permet une rationalisation de l'utilisation des moyens, ouvrant les perspectives d'une meilleure appropriation du terrain. Leur mise en place doit être achevée à la fin de l'année. 2 677 brigades de proximité seront regroupées en 1 062 communautés de brigades. 680 brigades resteront autonomes, compte tenu de leurs caractéristiques.

Au-delà de ces trois réformes majeures, d'autres évolutions importantes sont en cours : l'utilisation croissante des réservistes à l'occasion de grands événements, tels la visite du pape à Lourdes ou l'anniversaire du débarquement, ou l'action des groupes d'intervention régionaux.

Une réorganisation du commandement territorial sera effective à compter du 1^{er} juillet 2005. Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère de la défense. La suppression d'un échelon hiérarchique permettra de simplifier la chaîne de commandement et de la rendre plus réactive. Les futures régions de gendarmerie, calquées sur les régions administratives, auront la plénitude du commandement.

Le renouveau de la gendarmerie dépend aussi des moyens supplémentaires qui lui sont consentis. La gendarmerie nationale est engagée dans une double programmation prévue par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) et la loi de programmation militaire 2003-2008.

Dans un contexte budgétaire marqué par de nombreuses priorités, la ministre de la défense a maintenu l'effort consenti annuellement en matière de dotations. Entre 2003 et 2004, les crédits de fonctionnement ont augmenté de 1,2 %. Par ailleurs, la gendarmerie a bénéficié de la totalité de ces reports de crédits pour un montant de 4 millions d'euros.

Pour ce qui concerne les effectifs, 2 400 emplois de gendarme ont été créés depuis 2002 ; 700 postes budgétaires devraient l'être en 2005. Ainsi, 44 % des objectifs de la LOPSI seront atteints à la fin de l'année 2005.

Les dotations d'équipement connaissent une évolution similaire. En hausse au regard des années précédentes, elles permettent la réalisation progressive des programmes de modernisation, qui se caractérisent par l'acquisition de nouvelles tenues, de pistolets automatiques de nouvelle génération, de gilets pare-balles à port discret et de véhicules de transport pour la gendarmerie mobile. En 2005, ces programmes pluriannuels seront poursuivis avec la commande de 45 000 nouvelles tenues et de 34 000 pistolets automatiques. Par ailleurs, la deuxième tranche de livraison des véhicules de la gendarmerie mobile et le lancement du programme de renouvellement des véhicules blindés à roues de la gendarmerie devraient également intervenir en 2005. Très utilisés dans la gestion des crises, notamment en Nouvelle-Calédonie, ces blindés ont atteint les limites de leur potentiel et doivent être remplacés. Un achat sur étagères de véhicules à six roues est prévu à cet effet.

D'une façon générale, le budget de la gendarmerie passe de 4 338 millions d'euros à 4 485 millions d'euros, soit une progression globale de 3,4 %. Pour les titres III et V, les crédits de paiement augmenteront en 2005 de plus de 3 %. La masse salariale de la gendarmerie progressera de 70 millions d'euros. Hors rémunérations et charges sociales, le budget de fonctionnement augmentera de l'ordre de 4 %.

Au sein du ministère de la défense, la gendarmerie est engagée dans la stratégie ministérielle de réforme par le biais de la mutualisation et de l'externalisation. A titre d'exemple, peuvent être citées l'externalisation du parc domanial de la gendarmerie et celle des véhicules de la gamme commerciale. Les conditions de l'externalisation du parc immobilier restent à définir ; en tout cas, l'objectif reste celui d'un service rendu identique et au moindre coût. La dispersion et la variété du parc exigent une estimation affinée de sa valeur afin de s'assurer de la rentabilité de la réforme. Une fois l'expertise achevée, il restera à régler les questions juridiques soulevées par ce projet avant de passer à sa réalisation.

La gendarmerie participe également à la démarche qualité du ministère par le biais notamment de trois pôles d'application.

Le premier pôle est l'amélioration de l'accueil du public dans les gendarmeries. A cet effet, une charte de l'accueil commune à la police et la gendarmerie a été publiée, l'accueil des victimes d'infraction amélioré.

Le deuxième pôle concerne la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Une des caractéristiques de cette nouvelle approche du budget est la performance. La gendarmerie a été ainsi conduite à améliorer son contrôle de gestion. En 2004, une première expérimentation de globalisation des crédits a été conduite à l'école de Montluçon. Cette expérimentation sera étendue en 2005 à la future région de Franche-Comté qui correspond aujourd'hui à la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté. Dans le même temps, la mise en service du progiciel GESFI permettra la mise en place d'une chaîne de contrôle de gestion capable de suivre la réalisation d'un projet annuel de performance adapté aux exigences d'un service public modernisé.

Le troisième volet des réformes est constitué par le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pour lequel plus de 20 millions d'euros ont été provisionnés en 2005. Il prévoit un repyramidage étendu, se traduisant par une augmentation jusqu'à 5 000 du nombre des officiers d'ici à 2012 et une progression du nombre de gradés. Bien que la dimension judiciaire ne soit pas oubliée, il s'agit d'abord d'une réforme de nature fonctionnelle destinée à améliorer le taux d'encadrement, à reconnaître les responsabilités exercées notamment par les commandants des brigades importantes ; de fait, cela élargira les passerelles entre le corps des sous-officiers et celui des officiers. Dès la première année d'application de ce plan, 1 000 postes d'officiers seront créés et 1 208 postes de gendarmes transformés en postes de gradés.

En ce qui concerne la reconnaissance de l'engagement des gendarmes, deux autres avancées ont été acquises. D'une part, la médaille de la gendarmerie a été réformée et correspondra à l'avenir à un titre de guerre, permettant un accès plus rapide aux ordres nationaux. D'autre part, la prime de résultats exceptionnels s'inscrit dans la culture de la performance et vise à une valorisation réelle des résultats. Son montant est significatif : il s'élève à 400 euros pour la prime

collective et 100 euros pour la prime individuelle ou exceptionnelle, qui sera modulable selon un coefficient de un à cinq. De l'ordre de 7 500 militaires en bénéficieront chaque année.

La situation de la gendarmerie, notamment sur le plan financier, est en voie d'être assainie. La nécessaire impulsion lancée en 2002 demeure et porte ses fruits.

Sur le plan européen, il faut également mettre en avant l'adoption le 17 septembre 2004 d'une déclaration d'intention sur la constitution d'une force de gendarmerie européenne (FGE), à Noordwijk. Il s'agit d'un outil supplémentaire de gestion des crises, constitué de forces de police à statut militaire, lesquelles ont démontré toute leur pertinence dans le contexte international actuel. Trois escadrons de gendarmes mobiles sont déployés aujourd'hui en Côte d'Ivoire, deux au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. La gendarmerie assure également la protection d'ambassades sensibles, comme à Badgad ou Alger, et est présente sous l'égide de l'ONU à Haïti. Ce type de forces permet d'accompagner le passage d'une phase militaire à une phase civile de gestion des crises. La FGE sera composée au total de 800 militaires, avec une capacité de déploiement rapide dans un délai de trente jours. La France apportera une contribution de 300 personnes. Un état-major permanent sera implanté en Italie. Son premier chef sera certainement un Français ; quatre officiers et deux sous-officiers de gendarmerie y seront affectés. D'autres pays ne disposant pas de forces de police à statuts militaires semblent également intéressés par ce projet et examinent les moyens de s'y rattacher.

Acteur convaincu de la réforme de l'Etat, la gendarmerie connaît un véritable renouveau depuis deux ans et les bons résultats enregistrés sont la conséquence des moyens accordés par le Gouvernement et le Parlement. La mise en oeuvre des communautés de brigades sera menée à bien, mais elle suppose l'achèvement du déploiement des nouveaux moyens de communication intranet et un effort d'explication en direction des élus. Il convient de maintenir la dynamique de confiance.

Le président Guy Teissier a demandé quelle est la perception de la réforme du statut général des militaires au sein de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a indiqué qu'il n'avait pas eu connaissance de réactions négatives ou de propositions nouvelles par rapport au projet de loi déposé au Parlement.

Après avoir félicité la gendarmerie pour la sécurisation des transports de combustibles nucléaires dans la Manche, **M. Jean Lemièr**e a souhaité connaître l'appréciation portée par le directeur général de la gendarmerie nationale sur la qualité des logements fournis aux gendarmes et à leurs familles et l'évolution de cette situation.

M. Pierre Mutz a répondu que la question du logement revêtait une importance cruciale. Trop de gendarmes sont encore logés dans des conditions qui ne sont pas dignes de la qualité de leur travail. Grâce aux crédits votés par la représentation nationale, les logements les plus dégradés ont pu être rénovés en priorité. Il convient de ne pas relâcher l'effort entrepris. Le moral et la disponibilité des gendarmes dépendent largement des conditions d'hébergement de leurs familles.

Le président Guy Teissier s'est félicité de la construction récente de trois cents logements de gendarmes à Marseille.

M. Yves Fromion a souligné l'intérêt des réserves au sein de la gendarmerie. Les commandements de brigades apprécient beaucoup ce renfort pour faire face aux manifestations ponctuelles. Les réservistes se révèlent aussi très utiles pour les contrôles de zones et leur bonne connaissance des populations. Il a également souhaité connaître les incidences de la nomination annoncée d'un militaire à la tête de la gendarmerie, situation qui ne s'est jamais produite jusqu'ici.

M. Pierre Mutz a indiqué que la gendarmerie n'éprouvait aucune difficulté à recruter des réservistes grâce à son maillage géographique. Au 31 juillet 2004, elle comptait 15 421 réservistes contre 9 617 en 2001, ce qui témoigne d'une bonne progression. Les crédits consacrés aux réserves sont aussi en constante augmentation. D'un montant de 12,1 millions d'euros en 2001, ils devraient être de l'ordre de 40 millions d'euros en 2005. Il ne faudrait pas néanmoins que les difficultés matérielles parfois rencontrées pour équiper les réservistes donnent à ces derniers le sentiment d'être des gendarmes « de seconde zone ». Pour l'instant, l'effort a porté en priorité sur les gilets pare-balles, dont chaque réserviste en activité doit être équipé.

Le général Guy Parayre, actuel major général de la gendarmerie et qui prendra très prochainement le commandement de la gendarmerie nationale, est un homme d'une grande qualité qui réussira dans ses fonctions. Artisan du nécessaire rapprochement entre la police et la gendarmerie, il a contribué à la réussite de cette réforme, tout en s'attachant à conserver à la gendarmerie une identité militaire forte.

Le président Guy Teissier a souligné que le choix d'un général pour diriger la gendarmerie n'était pas neutre. Le Gouvernement a voulu mettre l'accent sur le caractère militaire de cette institution.

M. Charles Cova a rappelé que la médaille militaire, créée par Napoléon III en 1852, était attribuée au mérite. Il a demandé si la transformation de la médaille de la gendarmerie en un titre de guerre n'allait pas susciter des jalousies dans les autres armées et dévaloriser la médaille militaire.

M. Pierre Mutz a indiqué que trop de gendarmes méritants arrivaient à la fin de leur carrière sans avoir accumulé les points nécessaires à l'obtention de la

médaille militaire. La transformation de la médaille de la gendarmerie en titre de guerre permettra de remédier à cette iniquité en favorisant l'accès aux ordres nationaux.

M. Jean-Claude Viollet a demandé au directeur général de la gendarmerie nationale quelle était son appréciation sur la prochaine mutualisation des systèmes d'information des armées, au regard notamment des spécificités de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a répondu que, si l'externalisation de la gestion des véhicules civils ou des logements n'appelait aucune objection, il restait prudent sur les projets de mutualisation des systèmes d'information. La gendarmerie doit pouvoir rester maîtresse d'un système qui lui soit propre, compte tenu du caractère confidentiel et judiciaire de ses données.

M. Philippe Folliot a rappelé que le directeur général de la gendarmerie nationale avait pris ses fonctions dans un contexte particulier, marqué par le malaise exprimé lors des événements de décembre 2001 et le rattachement pour emploi auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Il a demandé ce qui manque encore à la gendarmerie pour trouver le point d'équilibre entre son statut militaire et le rapprochement de ses missions avec celles de la police nationale.

M. Pierre Mutz a fait valoir que le directeur général de la gendarmerie nationale ne maîtrise pas totalement les dépenses de la gendarmerie. En effet, il met au service des magistrats, des préfets et de nos concitoyens, des moyens adaptés aux demandes et aux événements. Parce qu'elle est au service des Français, la gendarmerie ne peut pas se soustraire à leurs demandes. C'est là toute la difficulté du rôle du directeur général de la gendarmerie nationale.

Depuis 2002, la mise pour emploi de la gendarmerie auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales n'a pas posé de problème. Sur le terrain, l'entente est bonne ; au niveau central, des gendarmes occupent des postes de responsabilités dans des structures de la police nationale (attachés de sécurité intérieure, offices centraux notamment) et réciproquement, des policiers sont affectés dans les offices dirigés par la gendarmerie. L'affirmation du statut militaire de la gendarmerie et les différentes mesures visant à rendre plus cohérente la structuration de la gendarmerie, mais aussi à mieux reconnaître les responsabilités exercées, comme le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées, donnent toute satisfaction à l'ensemble des gendarmes.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot, les crédits de la gendarmerie pour 2005**, au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. René Galy-Dejean a souhaité qu'en matière immobilière, l'externalisation soit limitée à la gestion du parc et ne conduise pas à une vente du patrimoine, afin de limiter les aléas sur le coût des loyers et de donner à la gendarmerie la garantie d'une forme de protection du ministère.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a rappelé que le problème de l'immobilier était particulièrement aigu pour la gendarmerie, en raison du retard accumulé et de l'état de dégradation avancée d'un tiers du parc domanial. Les crédits d'infrastructures ont trop souvent servi de variable d'ajustement. La situation est toutefois très contrastée d'un département à l'autre, voire au sein des départements eux-mêmes. Une grande partie des installations de la gendarmerie, notamment pour les petites unités départementales, relève déjà d'un parc locatif appartenant aux collectivités ou au secteur privé. La question de l'éventualité d'un transfert temporaire du parc domanial est posée au travers des projets intéressant la société nationale immobilière (SNI), filiale de la caisse des dépôts et consignations. Face à l'ampleur du problème, les moyens budgétaires sont insuffisants et ne permettront pas de rattraper l'ensemble du retard. Or, l'état du logement est déterminant pour le moral des personnels et de leurs familles, tout particulièrement dans certains secteurs ruraux déjà peu attractifs. Il convient donc de faire appel à des partenaires privés, mais aussi de simplifier les procédures, s'agissant de la construction de nouvelles brigades. Une déconcentration accrue sur la base d'un cahier des charges précis et accompagnée d'un contrôle *a posteriori* constituerait un système bien plus efficace que l'actuelle centralisation parisienne des dossiers. Face à l'urgence de la situation, notamment pour certains cantonnements de gendarmerie mobile, il convient d'agir rapidement.

M. René Galy-Dejean a précisé que ses propos ne visaient pas les collectivités locales, mais les sociétés immobilières.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a indiqué que la SNI, dans la mesure où elle serait retenue à l'issue de l'appel d'offres, relevait toujours indirectement de l'Etat.

M. François Huwart s'est interrogé sur l'effort demandé aux collectivités locales. Y compris pour des missions régaliennes, l'Etat n'est pas en mesure d'assurer par et pour lui-même certaines opérations et ce transfert de charges pose la question du transfert de ressources supplémentaires.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a rappelé que la dégradation de l'état du parc immobilier résultait d'un long processus, accéléré entre 1999 et 2001 par le quasi-arrêt des investissements de l'entretien et du paiement des loyers. La loi de finances rectificative de juillet 2002 a dû prévoir une ouverture de crédits significative pour apurer la dette liée aux loyers impayés. Il n'existe pas nécessairement de liens entre domanialité et mauvais état ; ainsi, dans le Tarn, l'essentiel des brigades de gendarmerie appartient au conseil général et se trouve dans un état plus dégradé que la moyenne nationale.

M. François Huwart a convenu que l'état de vétusté était indépendant de la nature des propriétaires, mais il a souligné que les conseils généraux s'étaient vu attribuer des compétences élargies et des charges financières accrues. Il n'est pas facile pour certains d'entre eux d'assurer la modernisation des logements de gendarmerie sans transfert de ressources supplémentaires.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a indiqué qu'un assouplissement des règles relatives à l'octroi de subventions aux collectivités locales était à l'étude et que l'augmentation du poids des loyers était pour partie liée au redéploiement entre zones de police et zones de gendarmerie, qui se traduit par de nouvelles prises à bail dans l'attente de la réalisation de programmes immobiliers.

Certains conseils généraux disposent des filiales que constituent les offices publics d'HLM et sont donc en mesure d'assurer le même type de responsabilité pour les logements de la gendarmerie. Leurs choix renvoient à la politique propre de chaque collectivité territoriale ; si certains départements consentent des efforts significatifs en faveur des brigades de gendarmerie, comme ils peuvent le faire pour les services d'incendie et de secours, d'autres sont moins volontaristes.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la gendarmerie pour 2005**.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre 2004, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la défense pour 2005**, le groupe socialiste votant contre.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

— Ministères de tutelle de la gendarmerie

- Défense :
 - Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense ;
 - M. David Sénat, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie ;
 - M. Vincent Desforges, conseiller technique pour les affaires budgétaires ;
 - Mme Hélène de Rochefort, attachée parlementaire.

- Intérieur :
 - M. Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
 - M. Lionel Beffre, conseiller pour les affaires financières ;
 - Mme Florence Berthout, conseillère parlementaire.

— Direction générale de la gendarmerie nationale

- M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- Général Guy Parayre, major général de la gendarmerie ;
- M. Yann Marchadour, contrôleur général des armées, chef du service des plans et moyens ;

— Visite de la brigade autonome des Andelys, dans l'Eure, le 29 janvier 2004

- Lieutenant-colonel Bagarie, adjoint du commandant du groupement de gendarmerie de l'Eure ;
- Lieutenant Cachat, adjoint du commandant de la compagnie des Andelys ;
- Adjudant-chef Bal, adjoint du commandant de la brigade autonome des Andelys ;
- Major Cadart, commandant de la communauté de brigades de Gisors-Etrépagne ;
- Adjudant-chef Rolecki, commandant de la communauté de brigades de Fleury-Lyons la Forêt.

— **Déplacement en Corse, les 2 et 3 juin 2004**

- Préfecture de Corse :
 - M. Pierre-René Lemas, préfet de Corse ;
 - M. Philippe de Lagune, préfet adjoint pour la sécurité.
- Réunion à la légion de gendarmerie départementale de Corse à Ajaccio :
 - Général Rolland Gilles, commandant la légion de gendarmerie de Corse ;
 - Colonel Xavier Philippe, chef d'état-major de la légion de gendarmerie ;
 - Lieutenant-colonel René Benja, chef du bureau organisation évaluation contrôle de la légion de Corse ;
 - Lieutenant-colonel Pascal Bonnaud, commandant le groupement de gendarmerie départementale de la Corse du Sud.
- Visite des brigades de Pietrosella et Cauro :
 - Capitaine Arzac, commandant la compagnie de gendarmerie départementale d'Ajaccio ;
 - Adjudant-chef Lormier, commandant la communauté de brigades de Pietrosella et les personnels de la brigade ;
 - Maréchal des logis-chef Goessaert, adjoint au commandant de la brigade de Cauro et les personnels de la brigade, en particulier le gendarme Roumégoux et sa famille victimes d'attentat.
- Déjeuner à la caserne d'Aspretto :
 - Lieutenant-colonel Yannick Herry, commandant la section de recherches d'Ajaccio ;
 - Capitaine Le Roux, commandant l'EGM 22/3 Le Havre.
- Visite du casernement de Corte :
 - Lieutenant-colonel Octave Le Pretre, commandant le groupement de gendarmerie mobile IV/I Issy-les-Moulineaux, commandant le groupement opérationnel de gendarmerie mobile déplacé en Corse ;
 - Capitaine Dutrieux, commandant la compagnie de gendarmerie départementale de Corte ;
 - Major Hesnot, commandant le détachement de l'EGM 45/2 Niort.

— Visite de l'école de sous-officiers de gendarmerie du Mans, le 10 juin 2004

- Colonel François, commandant d'école ;
- Colonel Denoual, chef d'état-major ;
- Chef d'escadron Leroy, chef du bureau des ressources humaines ;
- Lieutenant Bernard, chef du bureau logistique ;
- Lieutenant Maisonneuve, adjoint au commandant de la 6^{ème} compagnie d'instruction ;
- Lieutenant Cortiula, adjoint au commandant de la 4^{ème} compagnie d'instruction.

— Déplacement à Madrid, le 5 juillet 2004

- Lieutenant-colonel André Quaranta, attaché de gendarmerie à l'ambassade de France.

— Visite de l'école des officiers de la gendarmerie nationale, le 6 octobre 2004

- Général Serge Egloff, commandant de l'école ;
- Colonel Loïc Chancerelle, commandant en second ;
- Commandant Daniel Bruges, chef des services logistiques ;
- Commandant Jean-François Valynseele, chef du bureau communications-relations extérieures.

— Rencontres régulières avec le groupement de gendarmerie du Tarn

- Colonel Fritch, commandant le groupement ;
- Capitaine White, commandant la compagnie de Castres, puis son successeur, le capitaine Ayzac.
