



N° 2572

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540)

TOME X

SÉCURITÉ

**GENDARMERIE NATIONALE**

PAR M. PHILIPPE FOLLIOU,

Député.

---



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LA CONTRIBUTION DE L'ARME A LA MISSION DE SECURITE</b> .....	7
A. LE DEVELOPPEMENT D'UNE CULTURE D'EFFICIENCE QUI S'APPUIE SUR DES REFORMES ESSENTIELLES .....	7
1. L'implication forte de la gendarmerie dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR).....	7
2. Une structure territoriale modernisée .....	7
3. Le premier bilan du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) après une année d'exécution .....	9
B. L'EFFICACITE DE L'ENGAGEMENT DE LA GENDARMERIE POUR REMPLIR SES MISSIONS DE SECURITE .....	10
1. La contribution efficace de la gendarmerie à la lutte contre la délinquance .....	10
2. La lutte contre l'insécurité routière : une priorité réaffirmée .....	13
3. La participation de la gendarmerie à la lutte contre l'immigration illégale .....	15
C. LES MISSIONS EXTERIEURES DE LA GENDARMERIE : UNE CONTRAINTE FORTE MAIS RICHE D'ENSEIGNEMENTS .....	16
1. une participation significative aux OPEX .....	16
2. Les autres activités internationales de la gendarmerie : un engagement coopératif dynamique .....	17
3. Une expérience riche d'enseignements.....	19
D. LES VOIES DE PROGRESSION .....	19
1. La gendarmerie outre-mer .....	19
2. Les transfèrements et extractions .....	21
3. Les gardes statiques .....	21
4. Le peloton d'intervention de deuxième génération (PI2G).....	22
<b>II. — LE PROGRAMME GENDARMERIE DANS LE CADRE DE LA LOLF</b> .....	23
A. PRESENTATION DU PROGRAMME : ACTIONS, INDICATEURS, PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE (PAP), BUDGET OPERATIONNEL DE PROGRAMME (BOP) .....	23
B. LES RESERVES DU RAPPORTEUR .....	26

<b>III. — UN BUDGET EN NETTE PROGRESSION .....</b>	<b>26</b>
A. DES MOYENS SUFFISANTS POUR PERMETTRE DE POURSUIVRE LA DYNAMIQUE DES CREATIONS D'EMPLOI .....	27
1. L'évolution des effectifs .....	27
2. Les mesures en faveur du personnel sont poursuivies.....	31
3. Les crédits de fonctionnement.....	32
B. CREDITS D'EQUIPEMENT : UN EFFORT SUBSTANTIEL MAIS QUI NE PERMET PAS DE RATTRAPER LES RETARDS SUR L'IMMOBILIER DOMANIAL .....	33
1. les principaux investissements financés sur le programme 152.....	34
2. L'immobilier : un effort de rattrapage indispensable mais insuffisant pour résoudre les difficultés.....	37
a) <i>L'état général du casernement</i> .....	37
b) <i>Le décrochage du parc domanial au regard du parc locatif</i> .....	38
c) <i>Les moyens mis en œuvre dans le secteur locatif</i> .....	38
d) <i>La situation de l'immobilier domanial</i> .....	39
e) <i>La complexité des procédures immobilières</i> .....	40
f) <i>Le projet d'externalisation de la gestion du parc immobilier</i> .....	41
 <b>CONCLUSION .....</b>	 <b>43</b>
 <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	 <b>45</b>
I. — AUDITION DU GENERAL GUY PARAYRE, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE.....	45
II. — EXAMEN DES CREDITS.....	59
 <b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	 <b>61</b>

## INTRODUCTION

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2006 est le premier présenté selon les nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il s'inscrit dans le cadre d'une double programmation ambitieuse prévue par la loi de programmation militaire (LPM) et la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) dont il constitue l'avant-dernière annuité.

Depuis 2003, la gendarmerie s'est engagée dans une dynamique de modernisation majeure. Deux réformes organisationnelles importantes ont été mises en œuvre. La réorganisation de la chaîne de commandement s'est traduite par la mise en place, au 1<sup>er</sup> juillet 2005, d'un commandement territorial simplifié devant permettre d'accroître la réactivité opérationnelle de l'arme. Parallèlement, la réorganisation territoriale, comprenant des opérations de redéploiement et la mise en place des communautés de brigades, est achevée en métropole.

L'effort budgétaire consenti au bénéfice de la gendarmerie pour 2006 doit être souligné. Il marque l'importance de l'action de la gendarmerie au service de la sécurité et traduit la volonté de donner à l'arme les moyens d'accomplir ses missions.

Les dotations inscrites au projet de loi de finances pour 2006, pour le programme gendarmerie, s'élèvent à 6,7 milliards d'euros. A ces crédits, il convient d'ajouter 600 millions d'euros inscrits sur le programme de soutien de la politique de la défense mais destinés à la gendarmerie. Ces moyens permettent d'assurer la création de 2 000 emplois au titre de la LOPSI et de poursuivre l'exécution du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE). Les crédits d'investissement, malgré la progression remarquable des crédits d'équipement alloués au titre de la LOPSI, ne permettent pas, toutefois, de rattraper les retards enregistrés, surtout dans le domaine de l'immobilier domanial.

*L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, fixe comme date limite, pour les réponses aux questionnaires budgétaires, le 10 octobre.*

*À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur, qui a pu in fine travailler avec 100 % des réponses.*



## **I. — LA CONTRIBUTION DE L'ARME A LA MISSION DE SECURITE**

### **A. LE DEVELOPPEMENT D'UNE CULTURE D'EFFICIENCE QUI S'APPUIE SUR DES REFORMES ESSENTIELLES**

#### **1. L'implication forte de la gendarmerie dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR)**

Les changements intervenus dans la gendarmerie dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR) visent à améliorer les conditions d'exécution des missions qui lui sont confiées en termes de coûts et d'efficacité. Ainsi, la gendarmerie participe à la politique globale d'externalisation de la gestion du parc de véhicules de la gamme commerciale ou à la réflexion portant sur l'externalisation de la gestion de son parc immobilier. Elle s'associe aux efforts de rationalisation engagés dans le domaine de la communication.

Dans le cadre du programme « gendarmerie nationale », la SMR se traduit par quatre mesures :

– la réorganisation de la chaîne du commandement territorial, qui a pris effet au 1<sup>er</sup> juillet 2005, la rend plus lisible pour les partenaires institutionnels de la gendarmerie, mais aussi pour les militaires eux-mêmes, et susceptible d'accroître la réactivité opérationnelle de l'arme ;

– la réorganisation du dispositif territorial se traduit par une nouvelle répartition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie ainsi que par une révision du maillage territorial de cette dernière ;

– l'amélioration de la qualité de l'accueil : la gendarmerie et la police nationales ont élaboré, conjointement, une charte de l'accueil et de l'assistance aux victimes. Elle a été largement diffusée et chaque personnel a été sensibilisé à la démarche globale ;

– l'optimisation de la fonction achat : la technicité croissante de cette fonction incite à rechercher les moyens d'améliorer ses performances et de rationaliser les achats.

#### **2. Une structure territoriale modernisée**

La nouvelle structure territoriale de la gendarmerie résulte pour partie de la réforme de la chaîne du commandement. Cette réorganisation répond aux attentes du rapporteur qui, lors d'un précédent avis, préconisait la suppression de l'échelon hiérarchique constitué par l'ancienne région de gendarmerie, dont le ressort territorial correspondait à celui de la zone de défense. La réorganisation du dispositif territorial issu des redéploiements et de la mise en œuvre des

communautés de brigades participe également à la modernisation de l'organisation territoriale de la gendarmerie.

- Désormais, 22 régions de gendarmerie, correspondant territorialement aux régions administratives, se sont substituées aux 7 précédentes régions (une par zone de défense) et aux 22 légions de gendarmerie (une par région administrative). Les échelons hiérarchiques subordonnés, groupement, compagnie et brigade, ou communauté de brigades, ont été maintenus. Directement subordonnés au directeur général de la gendarmerie nationale, les commandants de régions coordonnent l'emploi des groupements, mettent en perspective les moyens et les orientations opérationnelles et représentent la gendarmerie auprès des autorités civiles et militaires régionales. Ils exercent la plénitude des attributions de commandement, d'administration et de gestion. Les commandants des sept régions de gendarmerie situées au siège d'une zone de défense exercent des attributions complémentaires au regard de leur positionnement zonal et des attributions particulières confiées aux autorités civiles ou militaires de ce niveau ; ainsi, ils subordonnent les groupements de gendarmerie mobile implantés sur leur zone de défense.

- La réorganisation territoriale, engagée depuis 2003, comprend des opérations de redéploiement et la mise en place de communautés de brigades. Au 1<sup>er</sup> septembre 2005, le bilan des opérations de redéploiement est le suivant : les 40 circonscriptions de sécurité publique (CSP) prévues ainsi que deux postes de police, Vence et Palavas-les-Flots, ont été transférés. Sur l'ensemble de la période 2003-2005, 195 unités, sur les 206 prévues, ont été dissoutes, tandis que 103, sur 111 programmées, ont été créées. Sur la même période, 2423 personnels auront été redéployés en zone gendarmerie nationale en métropole ; 1522 de ces emplois proviennent de postes libérés à la suite de transferts opérés au profit de la police nationale, 901 résultent de créations prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 visant à rationaliser la répartition des compétences des forces de sécurité intérieure. Aujourd'hui, les adaptations du dispositif sont quasiment achevées en métropole. Les prévisions de redéploiement d'effectifs pour 2006 portent sur 24 personnels provenant, pour 10 d'entre eux d'un dégagement de 10 emplois après des transferts au profit de la police et de la création de 14 postes au titre de la LOPSI. *A contrario*, la majeure partie des redéploiements en outre mer est programmée sur les années 2006 et 2007 puisque 252 gendarmes sont concernés pour ces deux années tandis que les transferts sur la période 2003-2005 se sont limités à 198 emplois.

Depuis janvier 2003, la communauté de brigades et la brigade territoriale autonome sont les unités fonctionnelles élémentaires de la gendarmerie. La mise en œuvre des communautés de brigades, regroupant plusieurs brigades de proximité sous un commandement unique, a pour objectif d'améliorer la qualité du service de la gendarmerie et de privilégier l'activité opérationnelle grâce à la mutualisation des moyens de plusieurs unités voisines. Les brigades territoriales de proximité garantissent, sur l'ensemble du territoire national, la présence de

proximité de la gendarmerie ; celles disposant d'une circonscription cohérente et d'un niveau d'effectifs suffisant fonctionnent en autonomie. Paris et les départements de la petite couronne ainsi que l'outre-mer sont exclus du dispositif. Au 1<sup>er</sup> septembre 2005, les 93 groupements concernés par le dispositif des communautés de brigades comptent 1 068 communautés et 654 brigades autonomes. Après plusieurs mois de fonctionnement du dispositif, il est apparu nécessaire de mettre en œuvre quelques aménagements matériels, notamment informatiques, les personnels devant disposer de réseaux leur permettant de communiquer en temps réel. Ces adaptations sont en cours. Le rapporteur insiste sur la nécessité de maintenir le lien avec les élus locaux, maires et conseillers généraux, et de se servir des inspections de brigade annoncées pour conforter celui-ci en présence du capitaine de compagnie, du chef de la communauté de brigade et des chefs des brigades de la communauté.

### **3. Le premier bilan du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) après une année d'exécution**

Mis en œuvre entre 2005 et 2012, le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) permet de reconnaître à leur juste niveau les fonctions assumées par les militaires de la gendarmerie. Il permet également de renforcer l'encadrement global pour améliorer l'efficacité de l'arme et tenir compte des besoins liés à la réorganisation territoriale, les unités opérationnelles, brigades ou communautés de brigade, ayant vocation, au terme de ce plan, à être commandées par un officier.

Le PAGRE se traduit par une modification substantielle de la pyramide des grades qui valorise les sous-officiers. Ainsi, le nombre d'officiers sera porté de 4 000 à 9 000 par transformation de 5 000 postes de sous-officiers en officiers. Cette évolution permettra d'améliorer concomitamment le taux d'encadrement de la gendarmerie et les perspectives d'avancement pour les sous-officiers. Dans le même temps, un repyramidage de 6 051 postes de sous-officiers subalternes en sous-officiers supérieurs sera effectué. Le plan prévoit également différentes dispositions indiciaires : amélioration de l'accès au hors échelle A et ouverture de l'accès au hors échelle B pour les colonels, création d'un nouvel échelon exceptionnel à l'indice 530 pour 20 % du corps pour les majors et banalisation de l'indice 513, banalisation de l'échelon exceptionnel d'adjudant-chef, création d'échelons supplémentaires pour les adjudants (indice 457 à 25 ans de service) et pour les maréchaux des logis chefs (indice 437 après 23 ans de service). Pour les militaires du grade de gendarme, le plan prévoit un aménagement de la gestion de fin de carrière 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.

La première annuité de réalisation de ce plan a été particulièrement significative. En 2005, 1.000 postes supplémentaires d'officiers ont été créés et

1 208 postes de sous-officiers ont bénéficié des mesures de repyramidage. La prochaine annuité, bien que légèrement en retrait par rapport à 2005, reste cependant remarquable par l'effort consenti puisque la création, par substitution, de 750 postes d'officiers et le repyramidage de 906 postes de sous-officiers sont prévus pour 2006. Les crédits inscrits pour la mise en œuvre du PAGRE dans le cadre de la LOPSI, en 2005, étaient de 20,61 millions d'euros. Ils sont de 15,4 millions d'euros en 2006.

La moitié du plan devrait être réalisée en 2007. Sa mise en œuvre est très appréciée des personnels qu'il valorise.

## **B. L'EFFICACITE DE L'ENGAGEMENT DE LA GENDARMERIE POUR REMPLIR SES MISSIONS DE SECURITE**

Le volume des missions de défense civile, en particulier celles de sécurité publique générale et de sécurité de la circulation routière, a notablement augmenté compte tenu des orientations données par le Président de la République. Elles ont été traduites dans les directives adressées à la gendarmerie par le ministère de l'intérieur et intégrées dans le programme d'action de la gendarmerie.

### **1. La contribution efficace de la gendarmerie à la lutte contre la délinquance**

- La priorité donnée à la lutte contre la délinquance s'est traduite par une augmentation importante du volume d'heures consacrées aux missions de défense civile, dont la surveillance générale, mais également du volume d'heures consacrées aux missions judiciaires, qui progressent respectivement de 8,40 % et 6,98 % en 2004. Si la part de l'activité consacrée à la défense civile est restée stable sur les six premiers mois de l'année 2005, il est vraisemblable que la contribution de la gendarmerie à la mise en œuvre du plan vigipirate, dont l'intensité s'est accrue après les attentats de Londres du 7 juillet 2005, et l'accroissement de ses missions de maintien de l'ordre public en Corse et à Marseille cet automne se traduiront par une progression de la charge sur le deuxième semestre 2005. Le nombre d'heures consacrées aux missions judiciaires sur le premier semestre 2005 a progressé de 8,14 %.

Les directives données ont permis de mieux cibler les actions dans le temps et dans l'espace. Cette préoccupation a été réaffirmée par le ministre de l'intérieur le 27 septembre dernier lors de la 2<sup>ème</sup> rencontre police – gendarmerie dont le thème était cette année « amplifier notre action pour une meilleure sécurité des Français ». L'application des consignes a permis d'accroître l'effectif disponible sur le terrain pour la lutte contre la délinquance ; l'activité de nuit de l'ensemble des unités a progressé atteignant plus de 13 % de l'activité globale au premier semestre 2005. La mise en œuvre, depuis trois ans, de la nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie mobile fondée sur une déconcentration à l'échelon zonal (« zonalisation ») permet au commandant de région de disposer de forces

supplémentaires pour assurer la sécurité générale en zone gendarmerie de son ressort, ainsi que le maintien de l'ordre public, les missions permanentes de la zone et la formation collective décentralisée. Au 30 juin 2005, 19,25 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) en moyenne ont été engagés quotidiennement au profit de la sécurité générale, contre 19,20 escadrons sur la totalité de l'année 2004. L'objectif est d'atteindre l'équivalent de 20 escadrons engagés chaque jour dans le cadre de cette mission.

Pour lutter encore plus efficacement contre la délinquance, le dispositif de la gendarmerie a été renforcé. Aujourd'hui, 359 compagnies de gendarmerie, sur 402, disposent d'une brigade de recherche (BR). Sous réserve de la poursuite du plan de création de 7000 emplois accordés par la LOPSI, la montée en puissance du nombre de BR devrait se poursuivre avec la création de 21 d'entre elles d'ici la fin de l'année 2007. Depuis la fin de l'année 2004, des opérations de création de brigades départementales de renseignement et d'investigations judiciaires (BDRIJ) ont été engagées dans l'ensemble des départements métropolitains et en outre-mer. Ces BDRIJ ont été créées sous plafond des effectifs, par regroupement des postes budgétaires des brigades départementales de rapprochement judiciaires (BDRJ) et de ceux des techniciens en investigations criminelles (TIC) répartis dans les brigades de recherches.

Structure interministérielle mise en place par le décret du 24 juin 2004, l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) succède à la cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinérante. Cette dernière, créée en 1997, avait pour objectif l'étude, l'analyse et l'élaboration de stratégies, sans être dotée de capacités opérationnelles, tandis que l'OCLDI est une unité opérationnelle, permanente et compétente sur l'ensemble du territoire. Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret portant création de l'office, celui-ci est compétent pour lutter « *contre la criminalité et la délinquance commise par des malfaiteurs d'habitude, auteurs, coauteurs ou complices qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire* ». Il est, dans le domaine de la lutte contre la délinquance itinérante, l'interlocuteur pour les échanges internationaux, nonobstant des liaisons opérationnelles bilatérales avec les services spécialisés d'autres Etats. Rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale, l'office dispose de 45 personnels, qui se décomposent en 36 militaires de la gendarmerie, 7 policiers et 2 fonctionnaires du ministère des finances (un agent des douanes et un agent de la direction des enquêtes fiscales). Il est dirigé par un colonel de gendarmerie secondé par un commissaire de police - l'office était dirigé par le colonel Ceccaldi lors de la visite du rapporteur et est actuellement commandé par le colonel Schneider. Cette attribution de commandement paraît pertinente : outre la présence d'un gendarme à la tête de la cellule interministérielle de liaison depuis 1997, la problématique de la délinquance itinérante correspond à des préoccupations déjà anciennes des brigades territoriales, ce phénomène ayant d'abord concerné les gens du voyage, installés en dehors des grands centres urbains et ne relevant pas, de ce fait, du ressort de la police nationale. De surcroît, par son maillage couvrant 95 % du territoire national, la gendarmerie est la plus à

même de traiter cette forme de délinquance, qui met en œuvre des équipes agissant sur plusieurs zones géographiques. A travers l'action de ses groupes d'enquêtes, l'office anime et coordonne les investigations relatives aux infractions liées à la délinquance itinérante. Les premières constatations relèvent généralement des brigades territoriales et l'office intervient en mettant en place une cellule où sont regroupés les différents intervenants. Cette approche transversale, à travers la création d'un détachement de circonstance sur un problème donné, n'a pas d'équivalent au sein de la police nationale, organisée en directions verticales. Elle est particulièrement adaptée à une problématique de grande ampleur, donnant lieu à de nombreuses arrestations sur l'ensemble du territoire national. L'office dispose d'une enveloppe financière pour soutenir ces cellules. Elle a été suffisante pour couvrir l'activité de l'office en 2004. Lorsque le rapporteur s'est rendu auprès de l'OCLDI, le 1<sup>er</sup> février 2005, celui-ci assurait simultanément le suivi de 20 cellules.

Autres structures interministérielles, les groupes d'intervention régionaux (GIR) sont l'instrument privilégié de collaboration des services de l'Etat. Le bilan global de leur activité pour l'année 2004 répond aux objectifs assignés aux 29 GIR par la LOPSI, la circulaire interministérielle du 22 mai 2002 et les priorités gouvernementales prégnantes en matière de stupéfiants, de travail illégal et de saisie des patrimoines indûment acquis. L'action des GIR a permis de créer une synergie entre les services engagés dans le dispositif et d'aboutir à d'excellents résultats démontrant la nécessité de mieux coordonner les moyens dans la lutte contre l'économie souterraine. Le modèle des GIR a été cité en exemple par le ministre de l'intérieur qui, lors de la conférence du 27 septembre 2005, a invité les services locaux de police et de gendarmerie à s'en inspirer pour créer, à leur échelon, des groupes *ad hoc* à vocation opérationnelle.

- Les résultats obtenus en matière de lutte contre la délinquance attestent des efforts déployés par les personnels de la gendarmerie. Le nombre de crimes et délits constatés baisse de façon ininterrompue depuis février 2003. En septembre 2005, le nombre de faits constatés par la gendarmerie nationale a reculé de 3,08 %. Ainsi, 18 des 22 régions de gendarmerie départementale et 68 des 96 départements de la France métropolitaine enregistrent une baisse de la délinquance globale.

La délinquance de voie publique, 45,41 % du total des faits constatés, est, en septembre 2005, en retrait de 8 % par rapport à septembre 2004. Les vols, quoiqu'en baisse, représentent l'infraction la plus constatée (63,52 %).

Les infractions révélées par l'action des services sont en hausse de 14,24 %. Les unités de gendarmerie ont fourni un effort significatif en matière de lutte contre les trafics locaux et nationaux de drogues, le proxénétisme, le travail illégal et la recherche des infractions liées aux nouvelles technologies. De fait, en matière de stupéfiants, le nombre de faits constatés progresse de 18,10 %.

L'évolution favorable et continue du taux d'élucidation des crimes et délits depuis 2002 traduit une amélioration de l'efficacité du travail judiciaire. Il est, en 2005, en hausse de 1,88 point pour atteindre 39,44 %. Comme les années précédentes, ces performances résultent pour partie de la création de cellules d'enquête, à l'échelon national - au 31 mai 2005, 75 cellules d'enquêtes étaient actives -, ou de groupes d'enquête, à l'échelon local. La spécialisation fonctionnelle mise en place au sein des unités de recherche ou des groupements et la restructuration de la filière « criminalistique » récemment opérée, participent également aux progrès constatés dans l'exercice de la police judiciaire.

Les GIR enregistrent également d'excellents résultats : au cours de l'année 2004, ils ont participé à 567 opérations, permettant l'interpellation et le placement en garde à vue de 4.320 personnes dont 1.069 ont fait l'objet d'un mandat de dépôt. Plus d'1,6 tonne de résine de cannabis ou dérivés, 30,3 kilos d'héroïne et cocaïne, 15.179 comprimés d'ecstasy, plusieurs biens immobiliers évalués à 3.560.000 euros, 10.040.000 euros provenant de ces différents trafics et 1,5 tonne de tabac de contrebande ont été saisis, ainsi que 528 armes, 360 voitures et de nombreux biens meubles. Les poursuites sont principalement exercées pour trafic de stupéfiants et non-justification de ressources (31 %), atteintes aux biens (cambriolages, vols et recels : 10,9 %), infractions financières et économiques (escroqueries, faux et usage, abus de biens sociaux... : 28 %). Outre les qualifications pénales retenues, les actions des groupes d'intervention régionaux ont permis d'initier 431 enquêtes douanières et 931 signalements ou propositions de vérifications fiscales. Il convient de noter que les interventions administratives dans les domaines du code du travail et du code de la consommation connaissent un rythme croissant avec, respectivement, 621 et 529 infractions constatées.

Au cours des 53 opérations auxquelles ont participé les 10 GIR sous commandement gendarmerie entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 septembre 2005, 1035 personnes ont été interpellées ; 696 d'entre elles ont été placées en garde à vue. Les saisies de produits stupéfiants sont à ce jour comparables à celles de l'année 2004 tandis que le montant de numéraire et le nombre de véhicules saisis connaissent une nette augmentation. Dans le même temps, 445 infractions douanières ont été relevées et 141 transmissions d'informations à l'administration fiscale ont été effectuées.

## **2. La lutte contre l'insécurité routière : une priorité réaffirmée**

La gendarmerie contribue à la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement dans le domaine prioritaire de la sécurité routière. En 2004, la gendarmerie a consacré directement 13,44 % de son activité à cette action. A ce chiffre, il convient d'ajouter certains services de sécurité publique générale et la présence visible de patrouilles sur le terrain contribuant d'évidence au volet préventif de la lutte contre l'insécurité routière.

8102 militaires de la gendarmerie ont été affectés exclusivement à la lutte contre l'insécurité routière en métropole et outre mer. Ces effectifs sont regroupés

au sein de 97 escadrons départementaux de sécurité routière (EDSR) rassemblant la totalité des unités spécialisées dans cette lutte. Outre 97 groupes de commandement (453 militaires), ces EDSR comprennent 136 pelotons d'autoroute et 52 brigades rapides d'intervention, appuyés par 18 brigades motorisées autoroutières (soit 4 072 militaires), d'une part, et 341 brigades motorisées (soit 3 577 militaires), d'autre part.

L'action de la gendarmerie s'appuie sur trois vecteurs : un effort prioritaire dans les zones accidentogènes, une action particulièrement soutenue lors des périodes de forte circulation (jours fériés, départs et retours de vacances), une complémentarité entre la prévention et la répression portant sur toutes les catégories d'usagers de la route. Elle se traduit par des opérations de police de la circulation et des transports, de contrôle de l'état des véhicules, des escortes et services d'ordre, dont l'objectif est de limiter la gêne aux conditions normales de circulation, l'éducation routière, en collaboration avec la Prévention routière, et enfin l'information routière – la gendarmerie fournissant environ 70 % des informations diffusées par les centres régionaux d'information et de coordination routière. Sur le réseau relevant de la compétence de la gendarmerie, le bilan 2004 de l'accidentologie montre une baisse globale du nombre d'accidents (- 10,45 %), du nombre de tués (- 9,25 %) et du nombre de blessés (- 10,71 %) par rapport à l'année 2003.

L'action répressive porte essentiellement sur les infractions aux conséquences les plus meurtrières ou les plus graves. Le bilan comparatif du nombre de certaines infractions graves semble traduire un début de changement de comportement des usagers de la route. A l'initiative de la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR), un comité de pilotage portant sur la conduite sous l'influence de stupéfiants étudie actuellement des mesures concrètes pour faciliter le contrôle des stupéfiants sur la route. La mise en œuvre de tests de dépistage salivaire fera l'objet d'une expérimentation préalable, menée au second semestre 2005 par le centre technique de la sécurité intérieure avec le concours de la région de gendarmerie Centre.

Pour 2006, la gendarmerie envisage de mettre en œuvre plusieurs mesures importantes visant à renforcer les moyens matériels et humains. En recourant davantage aux réservistes de la gendarmerie pour effectuer des missions liées à la prévention routière, les militaires d'active pourront accroître leur présence sur le terrain. Il est prévu de continuer le remplacement des éthylomètres fixes par des appareils embarqués ainsi que la mise en œuvre de 10 000 nouveaux éthylotests électroniques. La poursuite du déploiement des cinémomètres à mesure dans l'axe, de technologie laser, renforcera l'action des unités opérationnelles de la gendarmerie départementale dans la lutte contre les vitesses excessives, le non-port de la ceinture de sécurité ou l'utilisation du téléphone portable au volant. Le développement de la mise en œuvre du contrôle sanction automatisé des infractions à la vitesse se poursuivra en 2006 en recourant notamment aux appareils embarqués. Enfin, l'adoption de voitures rapides d'intervention (VRI) de nouvelle génération optimisera le rôle dissuasif et augmentera la capacité

d'interception des contrevenants et la souplesse d'emploi des unités. Pour mieux lutter contre certains comportements routiers déviants difficiles à déceler, la gendarmerie continuera de développer la combinaison de moyens discrets de contrôle et de moyens d'interception.

### **3. La participation de la gendarmerie à la lutte contre l'immigration illégale**

La gendarmerie participe activement à la lutte contre l'immigration illégale. Cette action se traduit par la mise en œuvre de formations spécifiques, de contrôles renforcés des voies de communication et d'un programme immobilier visant à doubler la capacité d'accueil des centres de rétention administrative dont elle a la responsabilité.

Conformément aux orientations gouvernementales, la lutte contre l'immigration irrégulière a constitué également un axe d'effort de l'engagement des escadrons de gendarmerie mobile ; depuis février 2005, 2,75 EGM sont quotidiennement déployés sur les zones frontalières et les grandes voies de communication en zone gendarmerie nationale (ZGN).

Des transits importants étant effectués sur le réseau routier, les escadrons départementaux de sécurité routière sont particulièrement impliqués : en 2005, la gendarmerie a formé 1071 formateurs relais pour l'immigration irrégulière qui ont été particulièrement affectés dans ces EDSR. Dans le Puy-de-Dôme, quatre formateurs relais exercent ainsi leurs compétences. Ces personnels sont particulièrement chargés de former et conseiller leurs collègues des unités territoriales pour que les procédures concernant l'immigration illégale soient juridiquement irréprochables afin de ne pas risquer, par la suite, leur annulation pour vice de procédure. Ils participent également à des opérations coordonnées et aux enquêtes consécutives aux interpellations.

Les résultats enregistrés sont excellents : sur les huit premiers mois de l'année 2005, le nombre de personnes mises en cause en métropole a augmenté de 90 % et le nombre de faits constatés de 107 %.

La gendarmerie est impliquée dans la coopération transfrontalière : en effet, la coopération Schengen est renforcée dans les zones frontalières par la signature et l'entrée en vigueur d'accords bilatéraux de coopération policière et douanière visant à favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière en facilitant notamment la lutte contre l'immigration irrégulière. De tels accords intergouvernementaux ont ainsi été signés avec l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse.

La répression de l'immigration irrégulière prend outre-mer une dimension très supérieure à ce qu'elle est proportionnellement en métropole. En Guyane, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal, 1 605 personnes en situation irrégulière ont été interpellées en 2004. La Guadeloupe est confrontée à une

recrudescence de l'immigration clandestine en provenance d'Haïti. Mayotte connaît également une immigration irrégulière soutenue notamment en provenance des Comores. L'action de la gendarmerie se heurte actuellement, dans cette collectivité départementale, au manque de moyens de reconduite à la frontière.

### C. LES MISSIONS EXTERIEURES DE LA GENDARMERIE : UNE CONTRAINTE FORTE MAIS RICHE D'ENSEIGNEMENTS

La qualité de l'action de la gendarmerie en opérations extérieures est remarquée sur la scène internationale. Il s'agit de l'un des éléments fondamentaux justifiant, s'il en était besoin, l'existence d'une force de police à statut militaire. Divers pays, en vue de se doter à leur tour d'une telle force, s'inspirent actuellement du modèle français. Le rapporteur a rencontré, au Kosovo, des Estoniens ; il paraît vivement souhaitable d'encourager leur démarche en les invitant, par exemple, dans un pôle d'excellence de la gendarmerie, le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier.

#### 1. une participation significative aux OPEX

La participation de la gendarmerie aux opérations extérieures reste forte. Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 560 militaires de la gendarmerie étaient déployés sous engagement international ou commandement national. Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPEX AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2005

		Officiers	Sous-officiers	Total
Bosnie	EUFOR/UE	2	18	20
	MPUE/UE	15	39	54
Kosovo	KFOR/OTAN	14	142	156
	MINUK/ONU	4	49	53
Macédoine	Proxima/UE	3	11	14
Liban	FINUL/ONU	0	2	2
Tchad	Epervier	0	4	4
Côte d'Ivoire	Licorne	7	157	164
	ONUCI/ONU	4	8	12
République démocratique du Congo	MONUC	1	8	9
	EUPOL/UE	1	2	3
République centrafricaine	Boali	0	2	2
Haïti	MINUSTAH/ONU	3	37	40
Afghanistan	Héraclès/Pamir	0	6	6
Asie du Sud-est	Béryx	8	13	21

Source : ministère de la défense.

La gendarmerie française déploie 14 officiers et 134 sous-officiers dans une unité multinationale spécialisée (MSU) basée à Pristina. Dans ce cadre, elle travaille en étroite collaboration avec les carabinieri italiens. Cette collaboration exemplaire, qui doit être encouragée, préfigure la coopération plus vaste entre les forces de police à statut militaire que la France souhaite mettre en œuvre à l'échelle européenne.

La présence au Kosovo reste forte ; cependant, depuis le 30 juin 2005, le contingent français de la MINUK a un effectif maximal de 57 personnes en application de directives de l'ONU. La mission internationale des Nations unies au Kosovo (MINUK) a pour objet de former et de mettre en place une police locale d'environ 3 500 personnes destinée à prendre la relève des forces de police internationales qui contrôlent aujourd'hui la province. Les deux tiers des effectifs de cette future police, également chargée de contrôler les frontières, sont déjà en place. Le dernier tiers devrait être opérationnel d'ici juin 2006, date à laquelle la MINUK doit se retirer. Si les objectifs quantitatifs semblent sur le point d'être atteints, la fiabilité de cette force de police est sujette à caution. Probablement corrompue et infiltrée par les milieux mafieux, elle fait en outre l'objet d'une division ethnique : les 8 % de Serbes qui la composent refusent généralement de servir en zone albanaise. Plus grave : les Serbes recrutés dans le cadre de cette police perçoivent un complément de rémunération versé par la Serbie-Monténégro et semblent obéir avec plus de zèle aux instructions de Belgrade qu'à celles de Pristina. Devant la fiabilité toute relative de cette jeune force de police, le rapporteur se demande s'il ne conviendrait pas d'envisager un renforcement de la MSU afin que celle-ci puisse seconder, pendant une période transitoire, sous couvert de la gendarmerie européenne, les forces de police locale.

Dans les Balkans, la gendarmerie a également mis en place deux cellules d'investigation et d'analyse du renseignement (CIAR).

L'engagement en Côte d'Ivoire, dans le cadre de l'opération Licorne, s'élevait à 239 militaires en 2004 ; il était de 164 gendarmes au 1<sup>er</sup> juillet 2005, un escadron de gendarmerie mobile ayant été rapatrié début 2005. Ce dispositif vient d'être renforcé à la demande de l'état-major des armées par le déploiement, à compter du 23 octobre 2005, d'un escadron de gendarmerie mobile supplémentaire ; en outre, l'un des trois escadrons maintenant déployé en Côte d'Ivoire est équipé, à compter de la même date, de 6 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG).

## **2. Les autres activités internationales de la gendarmerie : un engagement coopératif dynamique**

La gendarmerie nationale est impliquée dans de nombreuses actions de coopération avec les forces de sécurité d'autres pays, en particulier dans le cadre européen. Elle fournit également différentes prestations d'assistance militaire technique ; au 1<sup>er</sup> juin 2005, 39 officiers et 30 sous-officiers participent à ces

missions. En 2005, une coopération particulière s'est établie avec le Qatar dans le but de soutenir la mise en place de la nouvelle Force de sécurité intérieure de cet Etat.

Elle participe à la force de gendarmerie européenne (FGE) créée à l'initiative de Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, pour répondre aux besoins suscités par l'évolution des crises internationales. L'Espagne, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas, qui disposent également de forces de police à statut militaire, travaillent avec la France à la mise en place de cette FGE. Le général de gendarmerie Deanaz a été nommé premier commandant de cette force le 21 janvier 2005. L'organisation de la FGE s'appuie sur un état-major permanent dédié, stationné à Vicenza en Italie, et des capacités tournantes entre les différents pays. La contribution de la France à l'état-major s'élève à 5 officiers, dont le commandant de la FGE, et 2 sous-officiers. Cet état-major s'appuie sur un groupement opérationnel, une compagnie de personnels spécialisés et une compagnie logistique. Il conduit un entraînement propre : un exercice cadre a été organisé du 15 au 17 juin 2005 au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier. La FGE possède une capacité initiale de réaction rapide d'environ 800 personnels sous un délai de 30 jours. Elle doit pouvoir couvrir tous les aspects d'une opération de gestion de crise, principalement en mission de substitution, en intervenant en fonction de l'intensité de celle-ci : phase militaire de la crise, phase de transition ou crise de moyenne intensité, phase de théâtre stabilisé, engagement à titre préventif.

La gendarmerie contribue également, à hauteur de 600 militaires, à la constitution de la force européenne de police et organise chaque année, au CNEFG de Saint-Astier, un exercice international de maintien de l'ordre destiné à assurer l'interopérabilité des unités de police européennes.

Elle participe au renforcement des institutions de pays bénéficiaires de financements européens à travers la mise en œuvre et la participation à des jumelages, baptisés PHARE pour les pays d'Europe centrale et orientale, CARDS pour les pays de la zone balkanique, TACIS pour les pays nés de l'éclatement de l'URSS et MEDA pour les pays du bassin méditerranéen. Ainsi, elle a été retenue pour conduire le jumelage « consolidation des structures et des pratiques de la gendarmerie roumaine et préparation à sa pleine participation à la force de police européenne » et participe à d'autres jumelages conduits par la garde civile espagnole.

La gendarmerie nationale dispose d'une aura certaine dans les pays d'Europe centrale et orientale du fait de son statut militaire, de son expérience acquise dans les opérations extérieures depuis plus de 10 ans et de l'excellence de ses centres de formation technique tels que le CNEFG, le centre national de formation à la sécurité routière (CNFSR) et le centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) de Fontainebleau. Le statut militaire ou paramilitaire des forces de police de ces pays les conduit naturellement à se tourner vers la gendarmerie nationale.

La gendarmerie nationale est fortement impliquée dans l'ensemble du dispositif EUROPOL. Elle apporte son expertise dans certains projets comme l'évaluation des formations financières européennes et bénéficie de son soutien dans des projets comme l'analyse financière criminelle. Marquant la force de cet engagement, la gendarmerie a multiplié par 9 le nombre d'affaires suivies par l'office entre 2003 et 2004, portant à 297 le nombre d'enquêtes soutenues par un fichier d'EUROPOL. En terme de nombre de messages échangés au sein de l'office, la participation de la gendarmerie atteint 38 % des échanges réalisés par la France. La gendarmerie contribue également au fonctionnement d'INTERPOL et poursuit ses travaux au sein d'enceintes de coopération technique telles que la FIEP <sup>(1)</sup>.

### **3. Une expérience riche d'enseignements**

La gendarmerie est une arme qui est, par essence, en contact permanent avec la population. Lors de son déplacement au Kosovo, le rapporteur a mesuré les difficultés réelles rencontrées par les gendarmes en raison de la barrière linguistique alors même que le renseignement ne s'obtient qu'après avoir établi avec la population des relations de confiance qui nécessitent un contact direct. La pratique de la langue anglaise, de plus en plus répandue dans les forces armées, n'est pas en cause même si elle doit être améliorée. Les populations locales, c'est notamment le cas des Serbes enclavés, sont souvent âgées et pratiquent rarement une langue autre que la leur. Les interprètes sont peu nombreux et il est difficilement envisageable, pour nos militaires, d'apprendre en peu de temps une langue rare. Au regard des perspectives de futures missions dans le Maghreb ainsi qu'au Proche ou Moyen-Orient, il convient d'encourager le recrutement dans les armées, et en particulier dans la gendarmerie, de jeunes gens issus de l'immigration ou descendants de harkis. Généralement polyglottes et héritiers d'une double culture, ces jeunes seront à même d'améliorer le renseignement humain et de faciliter l'identification de réseaux islamistes ou mafieux, ce qui s'est avéré être l'une des principales tâches de la gendarmerie française au Kosovo.

## **D. LES VOIES DE PROGRESSION**

### **1. La gendarmerie outre-mer**

La gendarmerie outre-mer est structurée autour d'un commandement de la gendarmerie outre-mer (CGOM), situé à Arcueil, et de huit commandements qui lui sont subordonnés : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte. Groupement des opérations extérieures non inclus, les effectifs s'élèvent à 3 660 personnels, dont 191 au CGOM. Les différentes formations de la gendarmerie outre-mer

---

(1) Association regroupant les polices à statut militaire ou assimilé de France, d'Italie, d'Espagne, du Portugal, de Turquie, des Pays-Bas, du Maroc et de Roumanie.

bénéficient également du concours de 16 escadrons de la gendarmerie mobile déplacés en permanence dans les DOM-TOM.

La mise en œuvre du redéploiement entre la police et la gendarmerie est organisée, outre-mer, en deux phases. La première, en 2003 et 2004, s'est traduite par des régularisations de compétences police-gendarmerie dans différentes communes. La deuxième phase, initiée en 2005, porte sur la reprise par la police des parties de quatre communes en zone police où la gendarmerie assure actuellement la totalité des missions ; cette phase devrait s'achever en 2007. Au terme des redéploiements, 1 539 075 habitants résideront en zone gendarmerie et 751 460 en zone police ; la situation d'une seule commune, Capesterre-Belle-Eau en Guadeloupe, ne sera pas réglée.

La gendarmerie outre-mer est confrontée à des difficultés particulières nécessitant des mesures d'adaptation appropriées. Ainsi, l'évolution démographique rapide, sous la forme d'une explosion périurbaine modifie rapidement le volume de population de la zone de compétence de la gendarmerie. De même, l'étendue des territoires à surveiller et la dispersion des unités induisent un émiettement des effectifs. La gendarmerie outre-mer exerce ses attributions de police judiciaire dans des ressorts territoriaux étendus et dans des lieux qui peuvent être de ce fait éloignés de la brigade. Il convient de souligner que, en général, les enquêtes qui y sont menées sont plus longues et souvent plus complexes que celles conduites en métropole pour des faits identiques. De plus, dans certaines îles, l'absence d'implantation d'une unité de gendarmerie doit être compensée par l'envoi d'enquêteurs, ponctuellement, une à plusieurs fois par an, pour prendre en compte tous les faits qui se sont produits entre deux déplacements. En Guyane, la lutte contre l'orpaillage illégal représente une part importante de l'activité. En 2004, 73 opérations ont nécessité au total l'emploi de 1 110 gendarmes départementaux et 966 gendarmes mobiles. Outre la constatation de nombreuses infractions liées à cette activité, elle a donné lieu à l'interpellation de 1 605 personnes en situation irrégulière. La répression de l'immigration irrégulière prend, outre-mer, une dimension très supérieure à ce qu'elle est proportionnellement en métropole, la France d'outre mer étant entourée de nombreuses zones frontalières hors espace Schengen.

Le rapporteur a constaté que certains indicateurs du programme gendarmerie ne prennent pas en compte les commandements outre-mer ; c'est en particulier le cas pour les trois indicateurs stratégiques liés à la délinquance : nombre de crimes et délits constatés, taux global d'élucidation, nombre de crimes et délits constatés de voie publique. Afin de permettre une meilleure lisibilité de l'action de la gendarmerie outre-mer, il paraît souhaitable de disposer des valeurs de ces indicateurs la concernant, sans pour autant fondre ces résultats avec ceux de la métropole ce qui aurait pour effet de les diluer sans permettre d'apprécier l'efficacité de l'action accomplie dans des conditions différentes.

## **2. Les transfèrements et extractions**

L'augmentation du nombre d'opérations de transfèrements extractions effectuées par la gendarmerie s'est poursuivie en 2004 pour atteindre 129 002 opérations, soit une hausse de 2,29 % par rapport à 2003. Le nombre d'heures-gendarmes consacrées à ces missions augmentent de 10,34 % pour atteindre 1 968 697.

La gendarmerie ne dispose pas d'unités dédiées aux transfèrements et extractions qui, de fait, s'ajoutent aux missions de sécurité publique effectuées par les unités de gendarmerie jusqu'à devenir, parfois, son activité quasiment exclusive comme c'est le cas pour la brigade territoriale de Clermont-Ferrand. L'hospitalisation des détenus dans des unités hospitalières sécurisées interrégionales entraîne une augmentation des transfèrements-extractions. Le transfert envisagé de ces missions à l'administration pénitentiaire est actuellement suspendu. D'autres solutions sont envisagées afin d'alléger la charge des transfèrements. Ainsi, une expérience de visioconférence doit être menée pendant un an dans le ressort de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Nancy entre les juridictions équipées et les établissements pénitentiaires de Metz et Nancy. Le lancement de cette expérience, initialement prévu en septembre 2005, est reporté. Une application plus systématique des articles 664, 712 et D298 du code de procédure pénale, dont l'objet est de limiter les transfèrements, permettrait de réduire cette charge. Bien que le rapporteur ait déjà évoqué ces éléments lors de son précédent avis, il ne peut que constater l'accroissement du volume de ces missions.

## **3. Les gardes statiques**

Les missions de gardes statiques restent une charge importante pour la gendarmerie.

La LOPSI préconise un meilleur emploi de la gendarmerie mobile dans la lutte contre la délinquance. Cet objectif repose, en particulier, sur la réduction des gardes statiques. Si l'engagement de la gendarmerie mobile, dans ces missions, a diminué de novembre 2002 à février 2003, la tendance s'est inversée depuis octobre 2004 et l'engagement s'est accru par le changement de format des deux escadrons de gendarmerie employés au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot, passés de 75 à 85 militaires. Au 30 juin 2005, les gardes statiques permanentes ont mobilisé quotidiennement une moyenne de 16,10 escadrons de gendarmerie mobile.

La garde républicaine est également impliquée. Exécutées sur réquisition des autorités compétentes, les gardes statiques qu'elle assure participent aux missions de sécurité des grandes institutions de l'Etat ou des palais nationaux. Au regard de la part significative des activités de la garde républicaine qu'elles représentent, le rapporteur s'interroge sur les évolutions qui pourraient être

envisagées afin de limiter le volume global de ces gardes. En tout état de cause, aucune modification ne pourra se faire sans l'accord préalable des autorités émettrices des actuelles réquisitions.

Par ailleurs, des projets sont toujours à l'étude pour limiter ce type de missions, notamment pour la garde du ministère de la défense et du palais de justice de Paris.

#### **4. Le peloton d'intervention de deuxième génération (PI2G)**

L'intervention repose actuellement sur les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), les pelotons d'intervention (PI) de la garde républicaine et des 123 escadrons de gendarmerie mobile ainsi que sur le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN). Une rénovation de cette architecture est apparue nécessaire pour faire face aux nécessités croissantes de sécurisation des interventions.

La gendarmerie a lancé, en septembre 2004, l'expérimentation du peloton d'intervention de deuxième génération (PI2G), unité disponible en permanence, non soumise aux déplacements de la gendarmerie mobile, et chargée d'intervenir dans les différents cas suivants :

- lorsque l'utilisation de techniques et de moyens particuliers d'intervention dépasse le cadre de compétence des PSIG et PI sans qu'il soit cependant nécessaire de faire appel au GIGN,

- soutenir, appuyer, couvrir, s'il y a lieu, le GSIGN (notamment le GIGN) dans ses missions d'intervention, de protection de personnalités et de sécurité,

- répondre à une menace sur les centres nucléaires de production électrique (CNPE) et les sites particuliers tels que les centres pénitentiaires, les sites classés SEVESO, ou en milieu ferroviaire ou aéroportuaire par exemple.

L'objectif étant de disposer de forces rapidement opérationnelles, la création de 7 à 8 pelotons sur l'ensemble du territoire, chacun ayant une vocation régionale, avait été évoquée lors de la visite d'une délégation de la commission de la défense au CNEFG de Saint-Astier. La structure qui sera retenue doit garantir une mise en œuvre rapide de forces d'intervention, entraînées à gérer la phase intermédiaire de la crise avant l'arrivée du GIGN.

Le PI2G expérimental est composé de 30 militaires de la gendarmerie mobile sélectionnés au sein des EGM 31/2 et 32/2 de Toulouse. Ces personnels ont reçu, d'avril à juin 2004, une formation de haut niveau pendant deux semaines au CNEFG de Saint-Astier puis de six semaines au GIGN à Satory. Ils sont dotés des matériels d'un PI classique renforcés par ceux correspondant à des besoins spécifiques identifiés tels que des équipements NRBC, des munitions céramiques, des protections balistiques et des fusils de précision. Ce peloton peut également bénéficier du concours des médiateurs de crise du groupement de gendarmerie

départementale de Haute-Garonne : dans le cadre d'une expérimentation portant sur le concept de médiation de crise, 6 gendarmes de ce groupement ont été récemment formés par le GIGN à cette mission. Ce concept est en cours de généralisation.

Opérationnel en permanence, le PI2G maintient un premier groupe de 12 militaires en alerte d'intervention sous trente minutes ; cet effectif est susceptible d'être renforcé très rapidement par un deuxième groupe (5 à 10 militaires).

Depuis le 13 septembre 2004, le PI2G a effectué 72 missions : 35 interpellations, 6 interventions d'urgence de neutralisation de forcenés, dont 2 avec intervention du GIGN, 25 transfèvements ou extractions de détenus particulièrement signalés et une réserve d'intervention lors de la fouille de la maison d'arrêt de Saint Martin de Ré. Il a également participé à cinq exercices, notamment en milieu pénitentiaire à Lannemezan et, avec le GIGN, en centre nucléaire de production électrique à Golfech.

L'expérimentation sera prolongée jusqu'à l'été 2006. Ce délai supplémentaire permettra de mieux appréhender toutes les conséquences de la mise en œuvre de ces unités. Quel que soit le nombre de PI2G qui seront finalement créés, le rapporteur, s'appuyant sur l'expérience du GIGN, estime qu'il conviendra de privilégier leur implantation à proximité d'une section aérienne de gendarmerie afin de garantir au maximum leur autonomie en matière de mobilité. En effet, le GIGN ne dispose toujours pas aujourd'hui de moyens propres d'aéromobilité et doit systématiquement solliciter l'armée de terre lorsque l'usage d'hélicoptères s'impose.

## **II. — LE PROGRAMME GENDARMERIE DANS LE CADRE DE LA LOLF**

### **A. PRESENTATION DU PROGRAMME : ACTIONS, INDICATEURS, PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE (PAP), BUDGET OPERATIONNEL DE PROGRAMME (BOP)**

Partie intégrante de la mission « sécurité », le programme « gendarmerie nationale » (P152) se décompose en 5 actions :

- ordre et sécurité publics,
- sécurité routière,
- police judiciaire et concours à la justice,
- commandement, ressources humaines et logistiques,
- exercice des missions militaires.

La stratégie retenue pour la gendarmerie, ainsi que pour la police nationale qui constitue l'autre programme de la mission « sécurité », est ainsi définie : « renforcer la lutte contre l'insécurité en optimisant l'allocation des ressources ». Les objectifs et indicateurs associés sont autant de vecteurs permettant à l'arme

d'optimiser son action pour accomplir les missions qui lui sont confiées. Dans un souci d'harmonisation des deux programmes de la mission, tous les objectifs et la plupart des indicateurs du programme gendarmerie sont communs avec ceux du programme police.

Les objectifs stratégiques, issus du projet annuel de performance (PAP) pour 2006, correspondent au cœur de métier de la gendarmerie, à savoir la surveillance générale, la police judiciaire et la police de la route. Ces objectifs sont :

- la réduction de la délinquance globale,
- la baisse de la délinquance de voie publique,
- la réduction du nombre d'accidents, tués et blessés.

Différents moyens d'action permettent de répondre aux deux premiers objectifs stratégiques. Ils sont ainsi déterminés :

- accroître la présence sur le terrain en ciblant l'action dans le temps et dans l'espace,
- rendre l'action plus performante en encourageant l'initiative,
- optimiser l'emploi des effectifs opérationnels,
- fournir aux unités opérationnelles les moyens et l'organisation cohérents avec leurs objectifs,
- améliorer les relations de l'institution avec son environnement,
- encourager la recherche de la performance et développer une culture de résultat.

La grille de lecture du programme gendarmerie est la suivante :

#### OBJECTIFS ET INDICATEURS STRATEGIQUES

Objectif stratégique	Indicateurs
OS1 : réduire la délinquance globale	IS11 : nombre de crimes et délits constatés
	IS12 : taux global d'élucidation
OS2 : Réduire la délinquance de voie publique	IS2 : Nombre de crimes et délits constatés de voie publique
OS3 : Réduire les accidents-tués-blessés	IS3 : Nombre d'accidents tués blessés

Source : ministère de la défense ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**OBJECTIFS ET INDICATEURS LIES AUX ACTIONS DU PROGRAMME**

<b>Action</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
Action n°1 : Ordre et sécurité publique	Adapter la présence sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique
		Taux de criminalité de voie publique
	Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen
		Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de l'unité
	Optimiser l'emploi des forces mobiles	Nombre moyen annuel de jours de déplacement par EGM
		Taux d'emploi des EGM en ordre public
Taux d'emploi des EGM en sécurité générale		
Action n°2 : Sécurité routière	Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	Taux de dépistage positif d'alcoolémie
		Taux de dépistage positif de produits stupéfiants
		Nombre d'infractions vitesse par heure de fonctionnement des systèmes embarqués de contrôle automatisé
		Nombre d'infractions vitesse relevées hors contrôle automatisé par heure-personnel de contrôle
Action n°3 : Police judiciaire et concours à la justice	Améliorer le taux d'élucidation	Taux d'élucidation détaillé pour chacune des 4 grandes catégories de la délinquance
		Taux d'élucidation de la délinquance de voie publique
Action n°4 : Commandement, ressources humaines et logistique	Optimiser l'emploi des moyens et des personnels	Pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective fixés par la LPM
		Taux de disponibilité des véhicules
Action n° 5 : Exercice des missions militaires	Assurer des missions militaires de protection et de contrôle	Part de l'activité consacrée aux missions militaires de protection et de contrôle
	Contribuer à l'action civile et militaire de la France à l'étranger	Nombre de jours-gendarmes projetés en Opex (dont FGE et FPE)

Source : ministère de la défense ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Après avoir examiné les différentes possibilités s'offrant à elle pour organiser ses crédits en budgets opérationnels de programme (BOP), la gendarmerie a retenu la solution d'un BOP central unique regroupant l'ensemble des ressources et dont la gestion est confiée au directeur général de la

gendarmerie. Ce choix permet de conduire une politique cohérente de gestion des ressources humaines en phase avec la ressource globale et la masse salariale. Les 41 chefs de centre de responsabilité budgétaires, dont les 22 régions de gendarmerie, exerceront les fonctions de gouverneur des 72 ordonnateurs secondaires placés sous leur responsabilité et demeureront pleinement responsables de la meilleure gestion des moyens qui leur sont confiés.

## **B. LES RESERVES DU RAPPORTEUR**

La présentation des crédits gendarmerie au sein d'un programme clairement identifié et piloté par le directeur général de la gendarmerie satisfait le rapporteur. Toutefois, il constate que beaucoup s'interrogent sur le rattachement des crédits immobilier et informatique au programme « soutien de la politique de la défense » de la mission « défense » qui 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. Le ministre de la défense et le secrétaire général pour l'administration ont cependant tous deux confirmé que les crédits inscrits dans le programme 212, mais destinés à la gendarmerie, lui seraient effectivement réservés et clairement identifiables.

Néanmoins, il reste persuadé de la nécessité de disposer d'une force de police à statut militaire capable, en particulier dans le cadre des OPEX, de participer à la fois aux volets militaire et civil des opérations et dont le savoir-faire en la matière est reconnu. Il paraît donc logique que le budget de cette force relève du ministère de la défense. Les missions de la gendarmerie sont cependant à la fois fondamentalement différentes et complémentaires de celles des autres armées ; de par l'histoire, la disponibilité, le maillage territorial, la gendarmerie se distingue profondément de la police ; c'est pourquoi il paraît souhaitable de rechercher une plus grande autonomie budgétaire, donnant à la gendarmerie les moyens d'accomplir ses missions en la confortant dans son statut militaire et spécifique.

## **III. — UN BUDGET EN NETTE PROGRESSION**

Depuis 2003, le budget de la gendarmerie s'inscrit au sein d'une double programmation ambitieuse lui donnant des moyens financiers importants. La LOPSI prévoit la création de 7000 emplois d'ici 2007 et un montant de 1,02 milliard d'euros de crédits supplémentaires s'ajoutant aux crédits inscrits dans la LPM. Ce sont donc au total 3,177 milliards d'euros de crédits d'équipement qui sont prévus sur la période 2003-2008. Lors de l'élaboration de précédents avis, l'analyse de l'exécution budgétaire avait conduit le rapporteur à attirer l'attention sur le risque de décrochage des crédits d'équipement ainsi que sur la distorsion de situation entre le parc immobilier domanial et le parc immobilier locatif.

Il convient de préciser que le périmètre du budget de la gendarmerie au sens de la LOLF diffère de celui résultant de l'application des dispositions de

l'ordonnance de 1959 en vigueur jusqu'en 2005. Cette différence est significative : en 2005, les crédits se seraient élevés selon la nouvelle nomenclature LOLF à 6 267 millions d'euros, soit près de 40 % de plus que les 4 485 millions d'euros effectivement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. L'écart résulte de l'intégration d'une partie des personnels civils et des pensions dans le programme gendarmerie et de l'exclusion du même programme de crédits immobiliers et informatiques au bénéfice du programme 212 « soutien de la politique de la défense ». Cette année l'équilibre entre les deux programmes comprenant des crédits destinés à la gendarmerie est globalement de 90 % au profit du programme 152 et 10 % au profit du programme 212.

Les dotations inscrites dans le projet de loi de finances pour 2006, pour le programme gendarmerie, s'élèvent à 6,760 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,669 milliards d'euros en crédits de paiement. En 2005, les crédits votés s'élèvent respectivement à 6,204 et 6,267 milliards d'euros. Les dotations progressent donc de 8,97 % pour les autorisations d'engagement et de 6,41 % pour les crédits de paiement. En 2005, la progression avait été limitée à 3,38 %. Pour le budget 2006, l'évolution globale enregistrée par le ministère de la défense est de +3,24 % pour les autorisations de programme et de +1,2 % pour les crédits de paiement. Dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, la progression enregistrée par le programme gendarmerie doit être soulignée. Elle illustre l'importance de la mission sécurité en général et de l'action de la gendarmerie en particulier et traduit la volonté de donner à l'arme les moyens d'accomplir ses missions.

Si les dotations prévues permettent de conserver une perspective crédible d'exécution de la LOPSI en termes d'emplois et de poursuivre le déroulement du PAGRE conformément aux attentes de la gendarmerie, les crédits d'équipement, malgré le remarquable effort enregistré, marquent un décrochage au regard de la programmation établie jusqu'en 2008.

## **A. DES MOYENS SUFFISANTS POUR PERMETTRE DE POURSUIVRE LA DYNAMIQUE DES CREATIONS D'EMPLOI**

### **1. L'évolution des effectifs**

L'évolution prévue des effectifs évaluée en ETPT<sup>(1)</sup> pour 2006 fait apparaître un accroissement net de 368 officiers et 447 sous-officiers mais une diminution de 134 volontaires et 15 civils.

Diverses mesures de transfert ou de suppression d'emploi sont prévues. Les mesures de transfert sont les suivantes :

---

(1) ETPT : équivalent temps plein travaillé.

- transfert de 431 emplois (387 militaires et 44 civils) identifiés en participation interne dans des structures relevant d'autres programmes du ministère ;
- transfert de 249 emplois (235 militaires et 14 civils) vers les programmes 212, soutien de la politique de la défense, au titre de l'action sociale, et 178, préparation et emploi des forces, au titre du fonctionnement interarmées.
- récupération, par la gendarmerie de 61 emplois correspondant à des postes permanents à l'étranger et aux généraux en section commune.

Les suppressions de postes, au nombre de 658, se répartissent ainsi : 1 poste au titre du gage de la création de l'emploi de CEM-DGGN, 50 emplois libérés à l'issue de la réorganisation territoriale, 4 emplois au titre de l'externalisation de la gestion du parc de véhicules de la gamme commerciale, 560 emplois militaires et 15 civils correspondant à des postes budgétaires non pourvus en crédits, 28 postes vacants.

Le plafond ministériel d'emploi autorisé pour 2006 est de 100 691 ETPT, répartis en 98 766 personnels militaires et 1 925 personnels civils. Le tableau ci-après présente la répartition des emplois entre les cinq actions du programme.

#### REPARTITION DES EMPLOIS PAR ACTION

Actions	Militaires			Total militaires	Civils				Total civils	Total général
	Officiers	Sous-officiers	Volontaires		A	B	C	Ouvriers		
Ordre et sécurité publics, protection de la souveraineté	1 930	37 327	6 692	45 949			60	3	63	46 012
Renforcement de la sécurité routière	491	9 720	1 905	12 116			11		11	12 127
Police judiciaire et contribution à la justice	1 295	19 343	2 711	23 349	10	11	48	5	74	23 423
Recrutement, formation, commandement, logistique	2 111	9 923	2 897	14 931	26	115	830	780	1 751	16 682
Exercice des missions militaires	117	1 859	445	2 421			26		26	2 447
<b>Total programme 152</b>	<b>5 944</b>	<b>78 172</b>	<b>14 650</b>	<b>98 766</b>	<b>36</b>	<b>126</b>	<b>975</b>	<b>788</b>	<b>1 925</b>	<b>100 691</b>

Source : ministère de la défense

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la création de 2 000 emplois supplémentaires au titre de la LOPSI, soit 1 000 ETPT. Ces créations se répartissent de la manière suivante : 56 officiers de gendarmerie, 26 officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie, 1.835 sous-officiers de gendarmerie et 83 sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie. Le coût de ces créations, en rémunérations et charges sociales (RCS) est de 36 millions d'euros. Cet effort marque une nette progression par rapport à l'annuité 2005 qui fut en retrait des prévisions. Le rapporteur se félicite

de cet effort de rattrapage qu'il conviendra de prolonger en 2007 avec la création de 1900 emplois afin d'atteindre l'objectif fixé par la loi de 7000 emplois supplémentaires. Le tableau ci-après présente la ventilation des postes créés depuis 2003 au regard des objectifs fixés par la LOPSI.

**VENTILATION DES POSTES CREES DEPUIS 2003 AU TITRE DE LA LOPSI**

	Réalizations			Prévisions
	2003	2004	2005	2006
<b>1. GARANTIR LA SECURITE DE PROXIMITE</b>	<b>789</b>	<b>798</b>	<b>373</b>	<b>1.465</b>
1.1 - Redéploiements police/gendarmerie (création et renforcement de BT et PSIG)	235	195	221	9
1.2 - Renforcement des unités territoriales	151	192	82	567
1.3 - Création et renforcement d'unités territoriales (mesures actées)		29	35	55
1.4 - Renforcement Outre-Mer	47	38	6	50
1.5 - Renforcement des capacités de surveillance fluviales et côtières	21			30
1.6 - Renforcement des capacités de surveillance aériennes	35	18	2	10
1.7 - Renforcement des capacités de la gendarmerie mobile		26	27	140
1.8 - Adaptation de la formation aux nécessités opérationnelles	300	300		600
<b>2. RENFORCER LES CAPACITES D'INVESTIGATIONS</b>	<b>89</b>	<b>114</b>	<b>63</b>	<b>82</b>
2.1 - Redéploiements police/gendarmerie (création et renforcement de BR)	71	98	39	
2.2 - Renforcement des capacités d'investigation (BR)	2	4	8	58
2.3 - Renforcement des moyens centraux de police technique et scientifique	9	10	16	21
2.4 - Développement d'installations communes police/gendarmerie (FNAEG - SALVAC)	7	2		3
<b>3. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA CRIMINALITE ORGANISEE</b>	<b>62</b>	<b>58</b>	<b>32</b>	<b>86</b>
3.1 - Renforcement de la coopération entre les services français de sécurité intérieure (offices centraux - Tracfin)	32	17	11	45
3.2 - Renforcement de la coopération policière internationale	19	8	11	6
3.3 - Renforcement des capacités d'action anti-terroriste (GSIGN - cellule NRBC - NEDEX)	11	33	10	35
<b>4. LUTTER CONTRE L'INSECURITE ROUTIERE</b>	<b>80</b>	<b>59</b>	<b>129</b>	<b>161</b>
4.1 - Redéploiements police/gendarmerie (création et renforcement de Bmo)	5		46	5
4.2 - Renforcement de la surveillance des autoroutes et prise en compte de l'extension du réseau	75	56	81	146
4.3 - Evolution des méthodes de lutte contre l'insécurité routière		3	2	10
<b>5. RENFORCER LES CAPACITES D'ADMINISTRATION, DE FORMATION ET DE CONTRÔLE</b>	<b>180</b>	<b>171</b>	<b>103</b>	<b>206</b>
5.1 - Participation à la nouvelle architecture institutionnelle de sécurité intérieure et de défense (CSI - MIAT - MINDEF)	9	2	3	5
5.2 - Renforcement de l'encadrement supérieur des forces	59	97	24	102
5.3 - Accroissement de la déconcentration et renforcement des capacités d'administration et de contrôle	37	19	13	14
5.4 - Renforcement des capacités de soutien opérationnel	19	30	52	49
5.5 - Renforcement des capacités de formation	56	30	11	36
<b>TOTAL</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>700</b>	<b>2.000</b>

Source : ministère de la défense

La deuxième annuité du PAGRE se traduit, pour 2006, par la transformation de 1656 postes de sous-officier subalterne en 750 postes d'officiers, dont un poste de général de division et deux postes de général de brigade, accompagnés du repyramidage de 906 postes de sous-officiers supérieurs. La mise en œuvre des nouvelles normes d'encadrement sera également initiée. Les moyens dédiés à cette mesure s'élèvent à 15,4 millions d'euros. A la fin de l'année 2006, le bilan de l'exécution du PAGRE sera le suivant.

**BILAN DE L'EXECUTION DU PAGRE**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Objectif 2010</b>
Nombre de postes d'officier créés	1 000	750	5 000
Taux de réalisation/objectif	20 %	35 %	
Nombre de postes de sous-officier repyramidés	1 208	906	6 051
Taux de réalisation/objectif	20 %	35 %	

Pour 2006, le plafond d'emploi des volontaires pour le programme 152 est fixé à 14 650 postes mais 750 autres postes de volontaires seront rattachés à d'autres programmes du ministère de la défense voire d'autres ministères. Les besoins en recrutement pour 2006 sont liés au volume de recrutement des sous-officiers de gendarmerie : environ 50 % des élèves gendarmes sont issus des rangs des volontaires (en 2004, 1.280 ex-volontaires ont été recrutés en qualité de sous-officiers de gendarmerie, soit 44,8 % des 2.857 élèves gendarmes incorporés). Compte tenu de ces éléments et de la durée limitée des contrats, les besoins de recrutement pour 2006 sont évalués à 5 500 personnes.

Afin d'atteindre l'objectif de 40 000 réservistes d'ici 2012, la croissance des effectifs de la réserve se poursuivra en 2006. A la fin de l'année 2004, 16 430 engagements à servir dans la réserve avaient été souscrits. La cible 2005 est fixée à 19 500 engagements. Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, le nombre d'engagements était de 17 467, soit une progression de 1037 personnes correspondant à 34 % des 3070 contrats d'engagement programmés sur l'année. Alors que le soutien des réservistes est essentiel pour faire face aux pics d'activité, il paraît difficile d'atteindre l'objectif de 19 500 contrats souscrits d'ici la fin 2005. L'objectif fixé pour la fin de l'année 2006 est de 22 000 réservistes. En 2004, la durée moyenne d'activité dans la réserve a nettement progressé pour atteindre 19,08 jours contre 13,04 en 2003. L'effort est cependant inégalement réparti : la moyenne est de 14,83 jours pour les officiers, 24,01 jours pour les sous-officiers, et 16,26 jours pour les militaires du rang. L'objectif souhaité correspond à une durée moyenne de 21 jours. Le rapporteur tient à souligner l'effort financier consenti : les crédits destinés au financement de la réserve, soit le coût des soldes et indemnités, s'élevaient à 35,09 millions d'euros pour 2005 et sont portés à 40,79 millions d'euros pour 2006.

## **2. Les mesures en faveur du personnel sont poursuivies**

L'exercice 2006 se caractérise par l'intégration, dans les crédits du programme 152, de la rémunération de 1925 ETPT de personnels civils se traduisant par un transfert de 56 millions d'euros, dont 1,7 million d'euros de mesures nouvelles pour 2006, d'une part, et des pensions pour un montant de 2 361 millions d'euros incluant la contribution d'équilibre au fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, d'autre part.

Les crédits demandés pour 2006 au titre des dépenses de personnel s'élèvent à 5 847 millions d'euros, dont 3 486 millions d'euros de RCS. A périmètre comparable, les crédits de RCS du programme augmentent de 128,4 millions d'euros, soit une progression de 3,93 %.

Outre la prise en compte de l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique (47 millions d'euros), ces crédits permettent d'assurer le financement de la deuxième annuité du PAGRE ; le coût global des mesures à ce titre est de 16,8 millions d'euros, dont 1,4 million de mesures indiciaires financées sur le fonds de consolidation de la professionnalisation. Le complément de crédits de RCS relatif aux 700 emplois LOPSI 2005 financés en demi-année, soit 12,4 millions d'euros, est accordé. 2,7 millions d'euros sont consacrés à la revalorisation de la solde des volontaires. D'autres mesures, telle que la réalisation du plan d'amélioration de la condition militaire, désormais limité à la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (0,4 million d'euros), sont poursuivies sur 2006. Les crédits de rémunération des réserves sont augmentés de 5,7 millions d'euros dont 1,3 million d'euro au titre de la formation militaire initiale des réservistes (FMIR).

La gendarmerie bénéficie à nouveau d'une tranche de crédits de 3 millions d'euros consacrés à la prime de résultats exceptionnels. Cette prime récompense soit des résultats hors du commun, évalués par rapport aux objectifs fixés par le commandement ou par les autorités d'emploi, et mesurés autant que possible par des indicateurs pertinents et transparents, soit des services exceptionnels rendus dans l'exercice des missions opérationnelles ou de soutien. Alors que cette mesure vise à consolider l'inscription de l'arme dans la culture du résultat en conjuguant un dispositif indemnitaire à une réalité opérationnelle, le rapporteur souhaite toutefois signaler les appréciations négatives qu'il a recueillies en la matière lors de ses déplacements : certains personnels sont réservés sur l'idée et le dispositif de la prime pour services exceptionnels, cette notion n'appartenant pas à la culture de l'arme. L'attribution de cette prime reste alors mal perçue tant par les bénéficiaires que par les personnels non servis. Une reconnaissance de services particuliers sous la forme d'un avancement plus rapide serait mieux appréciée. Cette solution est d'autant plus prisée par les personnels des écoles que les perspectives d'avancement au grade d'adjudant-chef, dans les écoles de la gendarmerie, sont particulièrement faibles au regard de la pratique à l'échelon national.

### 3. Les crédits de fonctionnement

La mise en œuvre de la LOLF se traduit par une répartition des crédits de fonctionnement de la gendarmerie entre le programme 152, gendarmerie, d'une part, et le programme 212, soutien de la politique de la défense, d'autre part.

Les crédits de fonctionnement pour le programme gendarmerie s'élèvent à 551 millions d'euros. Ce montant intègre le transfert des dépenses d'habillement et de maintien en condition opérationnelle pour 72 millions d'euros et 3,2 millions d'euros de mesures nouvelles. Le changement trop important de périmètre entre 2005 et 2006 ne permet pas d'établir des comparaisons pertinentes à l'exception de quelques types de prestation clairement identifiés. Le tableau ci-après retrace la ventilation des crédits sur les différents postes de dépense.

#### VENTILATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Type de prestations	Crédits (en millions d'euros)
Prestations liées à la structure :	
- Entretien du casernement	26
- Eau, chauffage, électricité	39
- Entretien des chaufferies, VMC...	23
- Nettoyage des locaux (contrats d'entretien)	7
- Location de lignes informatiques	15
- Diverses dépenses de structure	5,3
<b>Sous-total</b>	<b>115,3</b>
Prestations liées à l'homme :	
- Habillement	62
- Alimentation	48,09
- Dépenses de santé	1,06
- Couchage et casernement	14,79
- Changement de résidence	40
<b>Sous-total</b>	<b>165,94</b>
Prestations liées à l'activité :	
- Produits pétroliers	40,55
- Déplacement temporaire	31
- Dépenses liées aux déplacements et au soutien de la GM	27,5
- Téléphonie	28
- MCO de l'informatique et dépenses de télématique	18,04
- Fournitures de bureau	18
- Frais de correspondance	4
- Frais de transport aérien de la GM	13
- Instruction	4,05
- MCO des matériels aériens	10,25
- MCO des véhicules	24
- Opérations de police de l'IRCGN	3,7
- Dépenses diverses liées à l'activité	5,3
- SNCF	42
<b>Sous-total</b>	<b>269,39</b>
<b>Total général</b>	<b>550,63</b>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le transfert global des crédits informatique et infrastructure sur le programme 212, se traduit, en termes de crédits de fonctionnement, par un glissement de 341,7 millions d'euros du budget de la gendarmerie, au sens ordonnance de 1959, vers l'action 4, politique immobilière, de ce programme de la mission défense. Ce montant correspond aux crédits des locations immobilières. Une nouvelle dotation de 14,07 millions d'euros, destinée à prendre en compte l'impact sur les loyers des créations de postes au titre de la LOPSI s'ajoute à ces crédits. Par ailleurs, 40 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus au titre du rebasage des loyers de la gendarmerie.

#### **B. CREDITS D'EQUIPEMENT : UN EFFORT SUBSTANTIEL MAIS QUI NE PERMET PAS DE RATTRAPER LES RETARDS SUR L'IMMOBILIER DOMANIAL**

A l'instar des crédits de fonctionnement, les crédits d'équipement de la gendarmerie se répartissent entre le programme 152, gendarmerie, d'une part, et le programme 212, soutien de la politique de la défense, d'autre part.

Les crédits d'équipement inscrits dans le programme 152 s'élèvent en 2006 à 359,81 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 271,30 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits d'infrastructure et d'informatique de gestion transférés au programme 212 s'élèvent à 206,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ainsi, le total des crédits d'équipement de la gendarmerie est de 477,8 millions de crédits de paiement (soit une augmentation de 4,1 % par rapport à 2005, pour autant que les périmètres soient comparables, ce qui n'a pu être établi avec certitude).

Les montants indiqués comprennent 265 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 200 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la LOPSI, soit respectivement, une progression de 121 % et 66 % au regard des montants programmés en 2005. Le rapporteur souligne l'effort remarquable consenti après trois années marquées par une insuffisance des crédits. Il constate que ce montant correspond à une dotation annuelle raisonnable au regard des objectifs de la LOPSI (1 020 millions d'euros de crédits d'équipement sur cinq ans) mais qu'il ne permet toutefois pas de rattraper le retard accumulé. Alors qu'il ne reste plus qu'une annuité à budgéter avant l'échéance de la LOPSI, le tableau suivant retrace le bilan de l'exécution de la loi à l'issue de 2006.

**BILAN DE L'EXECUTION DE LA LOPSI**  
**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)*

	<b>LOPSI</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>LFI 2005</b>	<b>LFI 2006</b>	<b>Réalisé entre 2003 et 2006</b>	<b>%</b>	<b>Reste à ouvrir</b>
autorisations de programme / d'engagement	1 166	182	94	120	265	661	56,7	405
crédits de paiement	1 020	94	94	120	200	508	49,8	512

*Source : ministère de la défense.*

Le rapporteur constate que le taux de consommation des crédits prévu à la fin 2006 correspond, à 3 points près, à celui envisagé, lors des travaux d'élaboration de la loi, à l'échéance 2005. Le retard résulte notamment d'arbitrages du ministère des finances défavorables à la gendarmerie. La LOPSI n'étant pas annualisée, l'écart constaté ne remet pas en cause définitivement le respect final des engagements en 2007 ; l'effort de rattrapage nécessaire paraît toutefois trop important pour que les objectifs initiaux puissent être atteints. Un lissage sur deux ans serait un objectif louable mais ambitieux.

### **1. les principaux investissements financés sur le programme 152**

Les moyens prévus pour 2006 pour le programme 152 ont pour objectifs principaux de permettre le renouvellement de certains équipements dans le cadre de l'application de la LPM et de poursuivre ou d'achever des programmes d'investissement prévus par la LOPSI.

Ainsi, le budget permet d'assurer, au titre du renouvellement, l'acquisition des matériels suivants.

- La deuxième tranche du programme de remplacement des hélicoptères Alouette III sera lancée. Il s'agit d'une commande complémentaire de 7 appareils du type EC 145 faisant suite à une première acquisition de 8 appareils dont la fin de livraison est intervenue fin 2003. La gendarmerie disposera ainsi, à l'échéance 2008, de 15 appareils de sauvetage et d'intervention. Les crédits inscrits au budget 2006 pour cette opération s'élèvent à 21 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,5 millions d'euros de crédits de paiement. Parallèlement sera lancée la première tranche de renouvellement des hélicoptères de surveillance et d'intervention du type Ecureuil portant sur 12 appareils pour lesquels 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4 millions d'euros de crédits de paiement sont budgétés. Pour ces deux programmes, les montants indiqués ne tiennent pas compte des reports de crédits qui interviendront en début de gestion 2006. Ces

deux opérations permettront à la gendarmerie de disposer d'appareils biturbines satisfaisant à la réglementation en matière de survol des agglomérations.

- En matière de parc automobile, les crédits permettent l'acquisition de 1 666 véhicules destinés aux unités et de 160 véhicules de liaison.

- Enfin, le renouvellement quinquennal des matériels informatiques opérationnels sera assuré par l'acquisition de 9 500 ordinateurs de bureau, de 1 600 ordinateurs portables ainsi que de terminaux embarqués.

Dans le cadre de la LOPSI, les crédits permettent à la gendarmerie de poursuivre les investissements dans les domaines suivants.

- S'agissant de la protection individuelle des personnels, afin d'assurer l'équipement des nouveaux personnels, de gérer le dimensionnement des tailles et les nécessaires renouvellements, 10 000 gilets pare-balles à port discret et 1 981 gilets pare-balles à port apparent seront acquis au second semestre 2005. Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit par ailleurs le financement de 15 000 gilets pare-balles à port discret pour un montant de 3,97 millions d'euros.

- Le programme d'armement en pistolets automatiques nouvelle génération prévoyait l'acquisition de 120 000 armes sur la période 2003-2008. A la fin de l'année 2005, près de 90 000 armes auront été commandées et 70 000 livrées. Afin d'atteindre le seuil de 110 000 armes, 20 000 pistolets supplémentaires avec leur environnement seront financés sur 2006 pour un montant de 8,23 millions d'euros. Cette commande comprend des pistolets automatiques SIG PRO 20/22 ainsi que des GLOCK compact jugés plus adaptés pour certains personnels.

- Pour répondre aux besoins des escadrons de gendarmerie mobile, désormais organisés en structure quaternaire, les fourgons cars de 25 places doivent être remplacés par des véhicules de groupe de neuf places. La cible finale est de huit véhicules de transport de groupe et quatre véhicules de fret par escadron. D'ici 2007, échéance de la LOPSI, 1 016 véhicules de neuf places au coût unitaire de 117 000 euros, soit un coût global de 118,9 millions d'euros, et 508 véhicules de fret au coût unitaire de 70 000 euros, soit un coût global de 35,5 millions d'euros, doivent être acquis. Au 30 juin 2005, 452 véhicules de groupe et 223 véhicules de fret ont été commandés. En 2006, la gendarmerie mobile pourra acquérir 264 véhicules de groupe et 273 véhicules de fret supplémentaires pour un coût global de 50,7 millions d'euros. 70 % du parc cible de véhicules neuf places et la quasi-totalité des véhicules de fret auront ainsi été acquis à la fin de l'année 2006.

Enfin, le projet de mise en réseau des unités territoriales, dont le début de déploiement sera effectif à compter de 2006, et la mise en place du plan global de secours pour le soutien des systèmes d'information et de communication seront poursuivis.

La LOPSI prévoyait également le remplacement de 153 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), dont le taux de disponibilité a chuté de 72 %, début 2002, à 43 % aujourd'hui, et des 28 véhicules blindés canon VBC-90G par l'acquisition de 118 nouveaux blindés en complément des quatre prévus par la loi de programmation militaire, les crédits nécessaires étant programmés à hauteur de 151,5 millions d'euros. Les nouveaux blindés ont vocation à être répartis entre la métropole (88 véhicules), la Corse (4 véhicules) et l'outre-mer (30 véhicules). Lors d'un déplacement auprès du GBGM à Satory, le rapporteur a constaté que les VBC-90G, qui avaient surtout pour vocation de participer à la défense opérationnelle du territoire en cas de conflit majeur lors de la guerre froide, ne correspondaient plus aux missions actuelles du GBGM et que leurs coûts d'entretien et liés à l'entraînement étaient très lourds ; de fait, ces matériels sont mis en réserve dans l'attente d'un repreneur. S'agissant des VBRG, le faible taux de disponibilité opérationnelle des 63 véhicules stationnés à Satory, de l'ordre de 50 %, ne satisfait pas le rapporteur même s'il suffit à l'accomplissement des missions. Ces engins sont hors d'âge et de nombreuses pièces doivent être fabriquées à la commande par des artisans en France, voire en Allemagne. L'objectif poursuivi, dans le cadre du renouvellement de ces équipements, visant à rééquiper tous les escadrons de manière identique paraît contestable au regard de la nécessité de disposer au plus vite de quelques blindés susceptibles d'intervenir rapidement sur un attentat ou une menace de cette nature. Le rapporteur propose de limiter le nombre d'escadrons à rééquiper dans les meilleurs délais afin d'accélérer le programme de rééquipement, les coûts d'acquisition et d'entretien s'en trouvant diminués. Dans le même but, il n'entend pas défendre le principe d'un remplacement un pour un mais propose au contraire d'envisager un niveau de remplacement de l'ordre de un pour deux. L'objectif, maintenant, est de disposer de blindés protégés contre les pollutions nucléaires, radiologiques, bactériologiques ou chimiques (NRBC), susceptibles d'intervenir en milieu contaminé, ou supposé tel, permettant ainsi de différer l'intervention des troupes à pied, par définition très brève. Aujourd'hui, l'analyse fonctionnelle des futurs blindés est achevée. La gendarmerie s'oriente vers un VAB 6X6 modifié pour intégrer les spécificités nécessaires à l'exécution des missions de maintien de l'ordre telles que des tourelles gendarmerie par exemple. Ce véhicule, déjà en dotation dans les armées, permet d'envisager une communauté logistique intéressante, notamment dans le cadre des opérations extérieures, et représente une solution intéressante au regard du maintien en condition opérationnelle. Pour engager le programme de renouvellement des blindés, 36,11 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 3,65 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006. Ces montants ne tiennent pas compte des reports qui interviendront en début de gestion 2006.

## 2. L'immobilier : un effort de rattrapage indispensable mais insuffisant pour résoudre les difficultés

Les crédits immobiliers de la gendarmerie sont inscrits dans le programme 212, soutien de la politique de la défense.

Le parc immobilier de la gendarmerie est composé, au 21 juin 2005, de 4 101 casernes et 79 876 logements, dont 17 927 hors caserne, auxquels il convient d'ajouter les trois centres administratifs de rétention dont elle a la responsabilité (Le Mesnil-Amelot – 77, Geipolsheim – 67, Rivesaltes – 66). Une extension de huit places est prévue en 2006 à Geipolsheim. Le centre de Rivesaltes doit être reconstruit sur un autre site ; les travaux sont prévus pour s'échelonner entre 2005 et 2007 ; leur montant est estimé à 4,2 millions d'euros de crédits de paiement répartis sur cette période.

### a) L'état général du casernement

Comme il avait déjà eu l'occasion de le préciser dans ses précédents avis, le rapporteur rappelle que la question du renouvellement et de l'amélioration du parc immobilier de la gendarmerie, en particulier domanial mais également locatif, doit être une priorité. Cette question pèse sur les conditions de travail et la qualité de vie des militaires, ce qui n'est pas sans effet sur leur moral. L'immobilier ayant trop souvent servi de variable d'ajustement, en particulier entre 1999 et 2002, le retard pris a contribué à la dégradation de l'état du casernement. Le tableau ci-après présente son évolution entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le nombre de casernes est passé entre ces deux dates de 4 223 à 4 095 et le nombre de logements de 79 355 à 78 801.

EVOLUTION DE L'ETAT DU CASERNEMENT ENTRE LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004 ET LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2005

	Parc considéré		Très bon		Bon		Mauvais		Vétuste	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<b>Casernes domaniales</b>	750	730	74 9,87 %	79 10,82 %	359 47,87 %	352 48,22 %	196 26,13 %	193 26,44 %	121 16,13 %	106 14,52 %
<b>Casernes locatives</b>	3 473	3 345	393 11,32 %	367 10,97 %	1 980 57,01 %	1 982 59,25 %	815 23,47 %	741 22,15 %	285 8,21 %	255 7,62 %
<b>Casernes mixtes <sup>(1)</sup></b>	0	20		0		12 60 %		7 35 %		1 5 %

<sup>(1)</sup> Casernes constituées d'une partie locative et d'une partie domaniale.

Source : ministère de la défense

Il convient cependant de relever que ces taux sont nationaux ; l'examen des taux régionaux fait apparaître de grandes disparités. L'état du casernement est considéré comme bon ou très bon à 87 % en Franche-Comté. *A contrario*, l'état du parc de la région PACA s'est détérioré : le taux de casernes considérées comme

dégradées est passé de 48,39 % à 51,68 % en un an. Il n'en reste pas moins que les résultats du tableau mettent en évidence une distorsion entre parc domanial et parc locatif au détriment du premier alors qu'il représente plus de 50 % des logements <sup>(1)</sup>.

***b) Le décrochage du parc domanial au regard du parc locatif***

Le nombre d'unités-logements <sup>(2)</sup> mises en chantier et livrées depuis 2000 est précisé dans le tableau ci-après

**NOMBRE D'UL MISES EN CHANTIER ET LIVREES DEPUIS 2000**

Année	Mises en chantier			Livraisons		
	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
<b>2000</b>	780	280	1 060	901	300	1 201
<b>2001</b>	787	492	1 279	788	409	1 197
<b>2002</b>	468	470	938	502	498	1 000
<b>2003</b>	725	592	1 317	754	492	1 246
<b>2004</b>	757	517	1 274	536	796	1 035
<b>2005 (Prévisions)</b>	346	2 030	2 376	554	662	1 216
<b>2006 (Prévisions)</b>	861	2 972	3 833	366	2 274	2 640

Source : ministère de la défense

Ainsi, à partir de 2005, le ratio entre mises en chantier d'UL construites par l'Etat et d'UL issues du parc locatif s'est inversé. Le rapporteur constate une nette progression mais souligne l'écart existant entre le parc domanial et le parc locatif alors que, comme précisé plus haut, le nombre de logements du premier est supérieur au nombre de logements du second. Un tel écart, associé au constat précédent sur leur état respectif est de nature à créer un effet de ciseau et accentuer le décrochage du parc domanial par rapport au parc locatif.

***c) Les moyens mis en œuvre dans le secteur locatif***

Les collectivités locales assurent principalement la construction d'UL sous deux modes : les conventions subventionnées (décret 93-130 du 28 janvier 1993) et le dispositif du bail emphytéotique administratif (BEA) (article 3 de la LOPSI).

(1) Au 21 juin 2005, le parc domanial comprend 33 626 logements tandis que le parc locatif en compte 28 323.

(2) 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 %.

Dans le cas de constructions subventionnées, les collectivités locales bénéficient d'une subvention d'investissement destinée à alléger la charge qu'elles supportent puis perçoivent ensuite un loyer pour les casernements mis à la disposition de la gendarmerie.

La seconde possibilité, le BEA, plus incitative que la précédente permet à la collectivité locale, propriétaire d'un terrain, de conclure un bail emphytéotique de 18 à 99 ans avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires à la gendarmerie. Ces constructions donnent lieu au paiement d'un loyer à l'opérateur privé par les collectivités locales et à une sous-location des locaux à la gendarmerie. Au terme du bail, la collectivité devient propriétaire des bâtiments. Trois projets ont déjà été réalisés au profit des pelotons autoroutiers de Corrèze, Monestier-Merlines et de la brigade territoriale de Donzenac ; trois autres chantiers seront prochainement livrés à Morez, Orgères-en-Beauce et Vaiges. A terme, ce sont 100 autres programmes, actuellement à l'étude, représentant 1 441 logements et 306 hébergements qu'il est prévu de mettre en chantier.

La LOPSI a également complété le dispositif d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public qui permet à l'Etat de délivrer aux collectivités territoriales, ou à des opérateurs privés, une AOT en les chargeant de construire des bâtiments au bénéfice de la justice, de la police et de la gendarmerie qu'il prend ensuite à bail. Un aménagement du dispositif permet d'étendre son champ d'action à l'ensemble des projets, offrant ainsi un potentiel de construction sur tout ou partie d'une emprise autonome. 43 projets en AOT sont répertoriés actuellement. Deux autres projets sont au stade de la commission spécifique d'examen des candidatures : Laval, pour la construction d'une caserne pour le groupement de gendarmerie départementale, soit 92 logements et 30 hébergements neufs, et Châteauroux, pour la reconstruction d'une caserne au profit de la gendarmerie départementale et mobile, soit 193 logements et 30 hébergements neufs.

Quel que soit le moyen choisi par la collectivité locale, les livraisons d'UL attendues se traduiront par une nécessaire prise en compte des loyers associés. Estimés à 374 millions d'euros pour 2006, ces derniers pourraient atteindre 450 à 480 millions d'euros d'ici 2008.

#### ***d) La situation de l'immobilier domanial***

En 2006, la hausse des crédits d'infrastructure permettra d'accroître le nombre d'opérations de maintenance. 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement devraient être consacrés aux opérations présentant un caractère d'urgence liée à la sécurité des personnels, la mise aux normes des installations et à la protection de l'environnement. Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits consacrés à l'entretien des casernements depuis 2004.

**EVOLUTION DES CREDITS D'ENTRETIEN DES CASERNEMENTS**

*(en millions d'euros courants)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b> (en cours d'exécution)	<b>2006</b> (prévisions)
Maintenance lourde et/ou spécialisée	45,5	20,55	67,4
Maintenance courante	19,2	5,8	9
Entretien courant (titre III)	34,61	37,47	38,11
Entretien ménager (titre III)	8,28	8,86	9,01
<b>Total</b>	<b>107,59</b>	<b>72,68</b>	<b>123,52</b>

*Source : ministère de la défense*

Il convient de préciser que dans le cadre de l'étude relative à l'externalisation du parc domanial de la gendarmerie, la société Socotec a évalué à 617 millions d'euros sur 5 ans le montant des travaux de maintenance et de réhabilitation nécessaires.

Il serait particulièrement opportun de s'inspirer des résultats obtenus sur le parc immobilier locatif, grâce à la mise en œuvre de dispositifs attractifs, pour rechercher des solutions qui permettraient de générer une dynamique significative d'amélioration de ce parc.

***e) La complexité des procédures immobilières***

Lors de son déplacement en Auvergne, le rapporteur a constaté la complexité des procédures dans le domaine de l'immobilier. Dans le cas d'opérations non domaniales, les projets doivent être soumis pour validation à la DGGN, ce qui allonge considérablement le délai de prise de décision. Un exemple dans le Puy-de-Dôme illustre les glissements calendaires qui peuvent être générés par la concentration des décisions : une section de l'autoroute Clermont-Ferrand – Bordeaux sera livrée début 2006 imposant l'installation d'un peloton autoroutier sur le secteur. La lourdeur des procédures se traduit par un retard de 6 mois dans l'installation de ce peloton par rapport à la date initiale concordant avec la mise en service de l'autoroute. De manière plus générale, la lenteur de la réactivité immobilière pèse sur l'efficacité de l'arme lorsqu'il s'agit d'adapter les effectifs à la situation de la délinquance. En outre, l'élaboration d'un projet immobilier se fonde sur une expression des besoins à un instant donné ; le projet est susceptible de ne plus être adapté s'il faut 12 ou 15 années pour le faire aboutir. La lourdeur des procédures couplée au manque de moyens conduit parfois à des situations absurdes ; dans le Var, la brigade de Saint-Tropez, en attendant la reconstruction de son casernement, a dû louer rapidement de nombreux logements dans le secteur privé. Etant donné le niveau des loyers sur la région, le coût de ceux-ci sera équivalent, à terme, au coût de la construction ; de fait, lorsque la construction de

la caserne sera achevée, la gendarmerie aura ainsi dépensé l'équivalent de deux fois le coût du projet immobilier. Ces éléments confirment ainsi ce que le rapporteur avait souligné dans son précédent avis ; il ne peut que renouveler ses préconisations et rester favorable à une déconcentration des décisions dans le domaine immobilier ; celle-ci pourrait s'appuyer sur la définition d'un cahier des charges global, à l'échelon national, ainsi que sur l'adoption de consignes portant sur le coût des opérations et l'instauration d'un contrôle *a posteriori* se substituant à l'actuel contrôle *a priori*.

***f) Le projet d'externalisation de la gestion du parc immobilier***

Le ministre de la défense a lancé en 2003 un projet d'externalisation de la gestion immobilière de la gendarmerie. Le rapporteur en a présenté le mécanisme dans son dernier avis sans se prononcer sur le bien-fondé financier de ce projet ni sur l'intérêt pour l'Etat de concéder des logements qu'il s'engagerait ensuite à louer sur 30 ans à un gestionnaire privé. Les éléments qu'il a recueillis depuis l'incitent à s'interroger sur l'intérêt de ce projet. L'externalisation se traduirait par le versement d'un loyer au prestataire par la gendarmerie. Une étude approfondie est actuellement en cours pour évaluer précisément l'opportunité financière de l'opération. Or, les premiers travaux menés concluent à un déficit, généré par l'externalisation, de 2 à 3 milliards pour l'Etat sur 30 ans. En retenant l'hypothèse basse, 2 milliards, le déficit annuel est en moyenne de 66 millions d'euros, soit le tiers des crédits de paiement inscrits pour l'infrastructure de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2006. Ce serait le coût de la sanctuarisation des dotations financières indispensables pour honorer les loyers. Par ailleurs, l'externalisation a pour objectif de recentrer une part conséquente des effectifs de la gendarmerie, actuellement dédiés à la fonction « infrastructure » vers leur mission première de sécurité publique. Or, la fonction « syndic » n'entre pas dans le champ de l'externalisation mais devra pourtant être occupée. A l'occasion de son déplacement en Auvergne, le rapporteur a constaté que la gestion immobilière est assurée par trois personnels pour la région Auvergne et deux pour le Puy-de-Dôme. Dans le cas d'une externalisation de la gestion immobilière, ces personnels évaluent l'effectif minimal pour assurer l'interface avec le prestataire à une, voire deux personnes par compagnie, ce qui, dans le cas du Puy-de-Dôme porte l'effectif de deux à six personnels au moins. Il n'est pas démontré que l'externalisation se traduirait par une réduction significative du nombre de gendarmes dédiés à la gestion immobilière. Enfin, dans le cas où la procédure d'externalisation retenue prévoirait le versement d'une soulte par le prestataire choisi, l'absence de garanties quant à sa destination inquiète le rapporteur.



## CONCLUSION

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de conserver à la gendarmerie nationale son statut militaire. Toute démocratie a besoin d'un système de police dual et le modèle français répond à cette exigence. En outre, le caractère militaire de la gendarmerie est essentiel en termes d'aménagement du territoire, pour maintenir un maillage territorial et une présence dans les endroits les plus reculés. Enfin, il apparaît difficile de demander à des civils de participer aux OPEX alors que la gendarmerie est particulièrement efficace pour assurer le maintien de l'ordre, ces compétences constituant, par ailleurs, l'un des fondements du cadre d'action de la FGE.

Les moyens accordés au titre de la LOPSI permettent de penser que ses objectifs en terme de personnel seront atteints. En revanche, le constat portant sur le bilan d'exécution de la LOPSI concernant les investissements (notamment en matière d'immobilier domanial) paraît de nature à hypothéquer sérieusement sa pleine réalisation dans les délais initialement impartis.

L'efficacité de l'action de la gendarmerie n'est plus à démontrer. Pour lui permettre de répondre aux attentes de la population en matière de sécurité, l'effort financier consenti en sa faveur pour 2006, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, permet à l'arme de disposer de moyens substantiels pour accomplir ses missions.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. — AUDITION DU GENERAL GUY PARAYRE, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le **général Guy Parayre**, directeur général de la gendarmerie nationale, **sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540)**, au cours de sa réunion du mercredi 19 octobre 2005.

**Le président Guy Teissier** a rappelé qu'en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la gendarmerie sont inscrits pour 2006 dans la mission « Sécurité », qui viendra en discussion en séance publique le 2 novembre prochain. La Commission est convaincue que cette nouvelle répartition ne doit pas conduire à dissoudre le caractère militaire de la gendarmerie. La défense au sens large comprend désormais la sécurité et la Commission sera sans doute de plus en plus souvent amenée à traiter de ces questions, rejoignant en la matière le concept anglo-saxon de *homeland security*.

**Le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale**, a exprimé, en préambule, sa fierté et sa satisfaction de présenter les crédits concernant la gendarmerie nationale pour 2006, qui lui permettront de poursuivre l'effort entrepris. Assumant pour la première fois cette mission en tant que directeur général, à un moment historique marqué par l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, il a souhaité dresser un rapide bilan de l'activité de la gendarmerie avant de détailler les dispositions du budget.

Dans la continuité de la dynamique initiée dès 2002, l'effort en matière de lutte contre la délinquance s'est poursuivi en 2005. Le niveau des résultats enregistrés exige désormais un effort important de motivation et de gains de productivité pour consolider, voire améliorer ce degré de performance.

Le projet de budget permettra de renforcer la sécurité de nos concitoyens grâce aux effectifs supplémentaires et aux nouvelles technologies, indispensables aujourd'hui à la sécurité intérieure, comme la vidéosurveillance et les dispositifs de lutte contre les nouvelles formes de délinquance.

Les moyens alloués à la gendarmerie sont un levier indispensable et fort pour maintenir le moral du personnel. Dès 2002, il s'est mobilisé, avant même que les effets des nouvelles mesures ne se fassent sentir. Les résultats sont aujourd'hui au rendez-vous. Ces moyens sont vitaux pour l'institution et témoignent concrètement du soutien apporté par la représentation nationale.

Il appartient à la gendarmerie d'en faire le meilleur usage, d'une part en optimisant leur utilisation et, d'autre part, en informant mieux les parlementaires, grâce aux mécanismes prévus par la LOLF.

La délinquance a significativement diminué en zone de gendarmerie nationale depuis 2002, année où près de 1 200 000 crimes et délits avaient été constatés. Après les bons résultats de 2003 et 2004, marqués par des baisses successives de 3,5 % puis de 6,3 %, les premiers mois de 2005 annoncent un résultat satisfaisant, même si les progrès enregistrés - aux alentours de 3 % - sont plus modestes, confirmant ainsi une tendance ininterrompue en zone de gendarmerie nationale depuis février 2003. En septembre 2005, la délinquance de voie publique a encore régressé et sa part demeure inférieure à la moitié du total de la délinquance constatée.

Ce bilan est le résultat d'une activité opérationnelle volontaire et résolue ; tous les indices en témoignent. Entre 2002 et 2004, les infractions révélées par l'action des services (IRAS) ont progressé de plus de 27 %, pour atteindre 70 659 faits en 2004. La gendarmerie s'est résolument engagée dans les luttes contre l'immigration clandestine et les différents trafics, notamment de drogue, qui ont notablement baissé, même si cela ne se traduit par concrètement en nombre d'infractions

Depuis le début 2005, la progression du chiffre des IRAS par rapport à 2004 est de l'ordre de 9 % et le taux d'élucidation de toutes les infractions est proche de 40 %.

S'agissant de la qualité des enquêtes, entre 2001 et 2004, le nombre de placements en garde à vue a progressé de 52 %, tandis que le nombre d'écrous augmentait de 54 %. Cela traduit un meilleur ciblage de l'activité, permettant d'être plus efficace. Ainsi l'activité des services a été adaptée à celle de la délinquance, ce qui a conduit à renforcer l'activité de nuit. Celle-ci a atteint 13 % de l'activité globale au premier semestre 2005, soit plus de 11 millions d'heures/gendarme/an.

Cet effort témoigne de l'engagement de la gendarmerie d'être toujours plus présente dans les créneaux horaires au cours desquels la menace est importante. La réelle difficulté à faire baisser durablement les violences contre les personnes pousse au maintien d'un effort soutenu dans ce domaine.

Pour lutter contre l'insécurité routière, et à la suite de l'impulsion donnée par le président de la République le 14 juillet 2002, la gendarmerie a su réorganiser son dispositif. En 2004, elle y a consacré près de 10 millions d'heures, soit près de 17 % de plus qu'en 2002. Les résultats sont là : en zone de gendarmerie, 1 473 vies ont été épargnées depuis 2002. Il est possible de faire encore mieux, puisque, sur les 5 000 tués sur les routes chaque année, 4 000 le sont en zone de gendarmerie. Cinq domaines dans lesquels des progrès décisifs pourraient être accomplis ont été identifiés :

– Le réseau secondaire reste le plus dangereux, avec 76 % des tués pour 52 % du trafic. En 2006, des moyens de contrôle spécifiques devraient être déployés dans chaque unité, à savoir 1 400 jumelles à visée électronique et 10 200 éthylotests électroniques. Le comportement des usagers est étroitement lié au niveau de la répression et les accidents liés à l'alcool, à la vitesse, au cannabis et au comportement des jeunes à la sortie des discothèques ont lieu surtout sur le réseau secondaire.

– Les motocyclistes et les jeunes sont les deux catégories d'usagers de la route pour lesquelles le nombre de tués n'a pas baissé. La gendarmerie va intensifier son action dans leur direction, ainsi qu'à l'égard des conducteurs de poids lourds, dont l'implication dans des accidents mortels est proportionnellement plus forte que leur part dans le trafic routier.

– Une action sera menée en direction des véhicules étrangers, qui échappent actuellement en partie au contrôle-sanction automatisé, en particulier en zone transfrontalière.

Depuis 2002, la gendarmerie s'est résolument modernisée. La « zonalisation » de l'emploi des forces mobiles et l'orientation prioritaire des escadrons de gendarmerie mobile vers la sécurité publique générale en zone de gendarmerie nationale contribuent aux bons résultats mentionnés. L'effort de sécurisation mené depuis trois ans, de jour comme de nuit, a permis d'obtenir des résultats probants. Maintenu, il sera mieux ciblé sur les violences de type urbain ou périurbain. En coordination avec la police nationale, la gendarmerie va renforcer son dispositif de lutte contre ces violences en consacrant au moins cinq escadrons aux secteurs les plus sensibles, situés dans sept départements de métropole.

Le redéploiement des forces de police et de gendarmerie est achevé en métropole. Il est en voie d'achèvement outre mer, les dernières opérations devant être menées à la Réunion d'ici l'automne 2007. Comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, ce redéploiement aura permis de donner plus de cohérence au dispositif global.

Les communautés de brigades sont en place depuis 2003. Actuellement, 1 068 d'entre elles et 654 brigades autonomes regroupent 3 506 brigades territoriales en métropole et outre-mer. Des efforts doivent encore être consentis pour renforcer leur efficacité. Il faudra notamment permettre, en 2006, à l'ensemble des personnels d'échanger, grâce aux réseaux informatiques, des informations en temps réel. Les commandants de région devront expliquer davantage aux élus les conséquences de ces mesures en termes d'organisation du travail : les gendarmes sont plus efficaces à l'extérieur des brigades, au contact de la population et visibles par les délinquants, que dans leurs locaux. Les moyens modernes le permettent désormais, il faut en tirer profit.

Enfin, la réorganisation du commandement territorial est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Il s'agit d'une véritable modernisation de l'Etat. La suppression d'un niveau hiérarchique rend la chaîne de commandement à la fois plus réactive, plus lisible et plus en phase avec la réalité administrative. Le nouveau commandant de région exerçant la plénitude du commandement sur ses unités subordonnées, il peut susciter une véritable dynamique et permettre aux personnels de s'adapter à la zonalité et la mobilité de la délinquance. S'il est trop tôt pour tirer des enseignements des quelques semaines de fonctionnement, la réforme s'est mise en place sans heurt et les premiers retours sont excellents.

La nouvelle présentation du budget de la gendarmerie s'effectue au sein du programme 152 de la mission interministérielle « Sécurité ». Ce programme ne retrace qu'une partie des crédits, le programme 212 « Soutien de la politique de défense », sous pilotage du secrétariat général pour l'administration, englobant les crédits immobiliers et ceux consacrés à l'informatique de gestion.

La mission interministérielle correspond aux préoccupations des citoyens en matière de sécurité. La stratégie définie conjointement avec la police nationale « *renforcer la lutte contre l'insécurité en optimisant l'allocation des ressources* » reflète la volonté de consolider et de renforcer le niveau de sécurité. Cette volonté s'appuie sur le maintien ou la recherche permanente d'une plus grande efficacité de l'institution.

Ainsi, cette stratégie s'inscrit dans le respect des orientations du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense. Elle est assortie d'indicateurs qui permettent de mesurer le niveau ou le degré d'efficacité atteint par rapport aux objectifs fixés.

Le projet de loi de finances pour 2006 reflète la poursuite de l'effort pour la réalisation de la loi de programmation militaire et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Afin d'assurer cette réalisation qui prévoit la création, au profit de la gendarmerie, de 7 000 emplois supplémentaires entre 2003 et 2007, 2 000 emplois nouveaux seront créés en 2006, au lieu des 1 600 initialement prévus, comme Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, l'a indiqué le 29 juin 2005. Cela permettra de compenser une partie du retard pris l'an dernier puisque 700 postes seulement avaient été créés sur les 1 400 prévus.

Avec plus de 6,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,669 milliards d'euros de crédits de paiement, fonds de concours et pensions compris, le budget du programme gendarmerie nationale regroupe 13,7 % des crédits du budget de la défense et des anciens combattants. Il représente 44 % des crédits de la mission « Sécurité ».

Responsable de ce programme et de la mise en œuvre de la stratégie définie, le directeur général de la gendarmerie nationale s'emploiera à atteindre les objectifs présentés dans le projet annuel de performance. Pour optimiser

pleinement les moyens mis à la disposition de la gendarmerie, il s'appuiera sur une démarche de pilotage, ainsi que sur le dialogue de gestion instauré depuis deux ans avec les régions - et considérablement renforcé à l'occasion de la réforme du commandement territorial. Des cibles cohérentes avec les priorités gouvernementales et les politiques transversales comme la sécurité routière, la politique de la ville ou le développement de l'outre-mer seront déterminées.

Le projet annuel de performance de la gendarmerie est décliné jusqu'à l'échelon départemental sous la forme d'un programme d'actions structurées, mises en œuvre avec les commandements de groupements, dont l'objectif est d'assurer la meilleure réponse de la gendarmerie aux missions qui lui sont confiées.

Ce programme, qui sera exécuté dans le cadre d'un budget opérationnel de programme unique, est axé sur le cœur de métier de la gendarmerie : veiller à la sûreté publique, assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Les cinq actions qui le composent correspondent aux missions génériques des unités dont la vocation doit être soulignée : l'institution est en effet organisée pour contrôler l'espace de manière polyvalente et modulable selon les risques et les menaces qu'elle doit affronter.

La première action porte sur l'ordre et la sécurité publics. Elle intègre plusieurs volets : sécurité publique, protection des personnes et des biens, maintien de l'ordre, protection des institutions et renfort apporté aux unités territoriales. Elle comprend deux axes dont les périmètres respectifs correspondent à la gendarmerie départementale et à la gendarmerie mobile.

La deuxième action concerne la sécurité routière. Cette priorité gouvernementale mobilise toutes les unités et, plus particulièrement, tout un réseau d'unités spécialisées, regroupées en escadrons départementaux de sécurité routière.

La troisième action est relative à la police judiciaire et aux concours à la justice. Elle englobe la totalité des missions judiciaires de la gendarmerie accomplie tant par les unités territoriales que par les sections et brigades de recherches.

La quatrième action regroupe, sous l'appellation « commandement, ressources humaines et logistiques », trois types de dépenses, de nature assez différente, ce qui explique son poids dans le budget et son coût en effectifs. Elle comprend l'ensemble des fonctions de direction, d'administration, de gestion et de soutien, exercées au niveau national et, de manière déconcentrée, au sein des régions. Elle intègre l'ensemble du budget permettant aux unités de fonctionner en 2006 ainsi que le budget formation. Une grande partie des crédits de soutien a été transférée dans le programme 212 « Soutien de la politique de Défense », appelant à un nécessaire et permanent dialogue avec le secrétaire général pour l'administration, directeur de ce programme.

La cinquième et dernière action porte sur l'exercice des missions de défense militaire.

Le budget 2006, même s'il ne répond pas à toutes les attentes, permettra de poursuivre la modernisation de la gendarmerie.

En matière d'effectifs, pour le personnel d'active, 2 000 postes devraient être accordés en 2006. Près de 73 % des effectifs supplémentaires prévus par la LOPSI devraient être ainsi recrutés fin 2006.

La mise en place du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) se poursuit avec une annuité à 750 officiers et 906 gradés supérieurs. Cela permettra d'entretenir la dynamique initiée en 2005 qui reçoit un accueil favorable des personnels comme des élus locaux.

Dans le cadre de la participation de la gendarmerie aux fonctions interarmées, 622 emplois ont été transférés vers d'autres programmes, dont le programme 212. Ces transferts peuvent s'analyser comme des opérations blanches, les tâches étant transférées en même temps que les effectifs.

Enfin, la gendarmerie participe aux économies du ministère de la défense à hauteur de 658 équivalents temps plein.

Pour la réserve opérationnelle, l'augmentation des crédits permet de compter dorénavant 18 500 réservistes dans ses rangs, employés quinze jours par an en moyenne. En 2006, les dotations supplémentaires inscrites dans le projet de loi de finances devraient permettre d'atteindre l'objectif de 22 000 engagements à servir dans la réserve (ESR). La montée en puissance vers les 40 000 ESR se poursuit donc normalement.

En matière de performance et d'évaluation, l'organisation de la gendarmerie permet la mise en place d'un véritable contrôle de gestion, au niveau national et régional, afin de mettre en œuvre la LOLF dans les meilleures conditions.

Avec une dotation de 420 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 343 millions d'euros de crédits de paiement, l'évolution des crédits d'équipement hors infrastructures est sensible. Toutefois, le poids du passé, 230 millions d'euros restant à payer, limitera les marges de manoeuvre, d'autant que les nouvelles règles de mise en réserve restreignent les disponibilités. Ces crédits permettront néanmoins la poursuite des programmes d'équipement suivants :

– la dernière livraison de la nouvelle tenue, avec 24 575 exemplaires, et du nouveau pistolet automatique Sig-Sauer SP 2022 avec l'acquisition de 12 000 armes ;

– la mise en place de nouveaux moyens dans les unités intervenant dans les zones sensibles, après l’acquisition, en 2005, de 500 lanceurs de balles de défense et de 60 pistolets à impulsion électrique Taser X26 ;

– la poursuite du renouvellement du parc automobile des unités opérationnelles et la troisième commande de véhicules pour la gendarmerie mobile, l’objectif final d’équipement de la gendarmerie mobile étant de 1 016 véhicules, soit 8 véhicules par escadron. En 2006, 33 escadrons seront équipés.

Les moyens de communication seront également développés. Le réseau RUBIS dont le déploiement est achevé depuis 2000, fait l’objet d’une modernisation lui permettant d’être pérennisé jusqu’en 2020.

Le déploiement du réseau tactique CORAIL nouvelle génération est terminé depuis avril 2005 pour les unités de gendarmerie mobile. Il a la particularité de s’appuyer, en région parisienne, sur l’infrastructure du réseau ACROPOL de la police nationale, qui fonctionne sur une norme identique à celle du réseau Rubis mais dans une gamme de fréquences adaptée aux zones fortement urbanisées. Cette coordination s’accompagne d’une modernisation des centres opérationnels départementaux.

Les moyens dont la gendarmerie disposera en 2006 devraient lui permettre de continuer à progresser dans la mission qui lui est dévolue, à savoir améliorer encore la sécurité de nos concitoyens.

**Le président Guy Tessier** a rappelé que la Commission avait pour préoccupation permanente d’assurer l’ancrage de la gendarmerie nationale aux côtés des autres armées au sein du ministère de la défense. De ce point de vue, son intégration dans le programme interministériel de sécurité pourrait-elle être une menace pour son statut militaire ?

Certains gendarmes ont-ils par ailleurs la tentation de quitter ce statut pour se rapprocher de celui des policiers ?

**Le général Guy Parayre** a estimé que l’existence d’une mission interministérielle, comprenant un programme pour la police et un pour la gendarmerie nationale, ne constituait pas une menace pour le caractère militaire de cette dernière et pouvait même être considérée comme une garantie, dans la mesure où la participation de chacune des deux forces à la mission est clairement identifiée.

Les gendarmes ne sont pas particulièrement tentés de se rapprocher du statut des policiers. Ils ont avant tout le souci d’accomplir leur tâche le mieux possible ; ils sont conscients de la demande de sécurité de la population et s’efforcent d’y répondre, sous réserve d’en avoir les moyens. Il appartient au directeur général et à la ministre de la défense de veiller à ce que les équilibres avec les armées, ainsi qu’avec la police, soient maintenus en termes d’exigences et de moyens.

**M. Philippe Folliot** a souligné que les questions d'ordre technique peuvent avoir des conséquences politiques et qu'il partageait le sentiment du président Guy Teissier sur la nécessité de conserver à la gendarmerie nationale son statut militaire, toute démocratie ayant besoin d'un système de police dual quelles qu'en soient les modalités. En outre, le caractère militaire de la gendarmerie est important en termes d'aménagement du territoire, pour maintenir un maillage territorial et une présence dans les endroits les plus reculés. Enfin, il paraît difficile de demander à des civils de participer aux OPEX, la gendarmerie étant particulièrement efficace pour prendre le contrôle du terrain et pour assurer le maintien de l'ordre.

Cependant, les crédits destinés à la gendarmerie ne figurent pas tous dans la même mission. 90 % d'entre eux sont dans la mission « Sécurité » mais 10 % figurent au sein de la mission « Défense » dans le programme « Soutien de la politique de la défense », notamment l'immobilier et la partie non opérationnelle des crédits informatiques. La gendarmerie a-t-elle aujourd'hui l'assurance que ces 10 % de crédits lui reviendront effectivement ?

**Le général Guy Parayre** a formé le vœu que l'audition du secrétaire général pour l'administration ait rassuré M. Philippe Folliot sur ce point. Tant que l'exercice budgétaire n'a pas eu lieu, il n'y a pas de raison de soupçonner le secrétariat général de vouloir maltraiter les gendarmes ; il faudra faire le bilan ensuite. Des rencontres ont eu lieu et les décisions devraient être appliquées de la façon la plus intelligente et la plus efficace possible.

**M. Jean-Claude Viollet** s'est également interrogé sur le placement sous la responsabilité du SGA des systèmes d'information pour l'administration et la gestion. Il s'agit de systèmes essentiellement opérationnels, qui sont autant de leviers de performance, sans vocation transversale, à quelques exceptions près. L'idée d'intégrer à terme les SIC-gendarmerie au programme de soutien des forces fait redouter l'émergence de difficultés fonctionnelles, pour des enjeux de mutualisation relativement faibles.

Le risque d'absorption de la chaîne de soutien SIC-gendarmerie par la direction interarmées des réseaux « infrastructure systèmes d'information » pourrait perturber son fonctionnement, ne serait-ce qu'à cause de la dispersion des unités, ainsi que des difficultés de gestion pour les personnels spécialisés dont le nombre n'est pas négligeable.

La direction générale de la gendarmerie doit disposer de la plénitude de ses moyens, y compris le soutien SIC. Les télécommunications et l'informatique forment, pour la gendarmerie, un tout indissociable. La question se pose donc des modalités de préservation des intérêts de la gendarmerie dans la forme d'organisation retenue, sachant qu'elle est capable de respecter des politiques d'achat, des dispositifs de rationalisation ainsi que les critères d'interopérabilité qui lui sont fixés.

Par ailleurs, à l'heure de la création d'une force de gendarmerie européenne, le maintien sous le contrôle de la gendarmerie de l'ensemble des éléments opérationnels est d'autant plus justifié. Enfin, la dualité police-gendarmerie n'a de sens que si elle est équilibrée, argument qui plaide également pour que la gendarmerie contrôle l'ensemble de ses moyens, matériels et humains.

**Le général Guy Parayre** a rappelé que toute la partie opérationnelle des crédits informatiques reste dans l'enveloppe de la direction générale, même s'il est souvent difficile de distinguer l'informatique opérationnelle de l'informatique de gestion.

Pour les crédits qui sont dans l'enveloppe SGA de l'ordre de 6 à 7 millions d'euros, il a été admis par le ministère de la défense que la gendarmerie n'intégrerait pas l'ensemble de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (DIRISI). Dans l'architecture qui été choisie, la direction générale de la gendarmerie devra, pour l'informatique comme pour les infrastructures, dialoguer avec le SGA.

Faisant part d'une expérience locale, **M. Michel Voisin** a estimé que le décret en vertu duquel les gendarmes doivent informer les maires de ce qui se passe dans leur commune est, selon les élus locaux, insuffisamment respecté. Quelles sont les directives en ce domaine ?

S'agissant des effectifs, les mêmes élus s'étonnent de ne pas voir arriver sur le terrain les affectations annoncées.

Enfin, il a estimé utile, étant lui-même très attaché à ce que les gendarmes restent des militaires, de comparer leur temps de disponibilité avec celui des policiers.

**M. Jean Michel** a observé que ce temps de travail était encore, il y a peu, de 22 heures par semaine pour les policiers et de quelque 45 heures pour les gendarmes.

**Le général Guy Parayre** a indiqué que, s'agissant de l'information des élus, le directeur général de la gendarmerie réitérerait les directives déjà données. Le ministre de l'intérieur a clairement indiqué que les élus devaient disposer de toutes les informations étant de leur ressort territorial. Les gendarmes doivent maintenir un contact avec les élus, qui sont les plus à même de relayer l'attente de la population, notamment en matière de sécurité.

**M. Michel Voisin** a tenu à tempérer ses propos initiaux, en faisant valoir que les élus étaient sans doute particulièrement exigeants en ce domaine.

S'agissant des effectifs, **le général Guy Parayre** a précisé que les créations de postes s'étaient élevées à 1 200 personnels en 2003, autant en 2004, et 700 en 2005. Une certaine inertie est liée à l'impératif de formation qui diffère la présence sur le terrain des recrues. Par ailleurs, les redéploiements ont absorbé une

bonne part des deux premières annuités. La répartition par type de mission montre l'affectation du personnel à la fois dans le secteur judiciaire et dans la territoriale, cette dernière ayant disposé de 789 créations en 2003, de 798 en 2004 et de 373 en 2005. Il est bien évident que ces chiffres paraissent faibles au regard des 3 500 brigades. Il est donc préférable de renforcer chaque fois que possible les capacités à l'échelon supérieur, par exemple départemental, avec des pelotons de surveillance et d'intervention.

**M. Jean-Michel Boucheron** a souhaité savoir de quel programme relevaient les gendarmes qui gardent la force nucléaire de dissuasion.

Il s'est par ailleurs étonné de l'augmentation de 54 % du nombre des écroués, la jugeant particulièrement élevée.

Après avoir précisé que la garde de la force nucléaire s'inscrivait dans le programme 152, **le général Guy Parayre** a indiqué que le pourcentage mentionné s'expliquait par l'augmentation des mises en cause ainsi que par un durcissement de la politique pénale intervenu en 2004.

**M. Jean Michel** jugeant lui aussi le pourcentage excessif, **le général Guy Parayre** s'est engagé à faire procéder à des vérifications.

**M. Francis Hillmeyer** s'est demandé si la baisse statistique de la délinquance correspondait à une réalité sur le terrain ou tenait surtout au fait que les victimes étaient souvent découragées de porter plainte.

Si l'arsenal répressif a été renforcé en matière d'insécurité routière, en particulier avec les radars, des mesures ont-elles également été prises contre cette autre forme d'agression de plus en plus importante que constitue le bruit ?

Enfin, pour lutter contre la petite délinquance, qui est finalement celle qui gêne le plus les Français, l'arsenal juridique dont dispose la gendarmerie est-il suffisant ?

Tout en admettant qu'une contestation des chiffres est toujours possible, **le général Guy Parayre** a fait valoir que les évolutions étaient mesurées à périmètre constant. On observe par ailleurs que la sécurité n'est plus désormais la première préoccupation des Français.

S'agissant des dépôts de plaintes, même si on ne peut être certain que les directives de la direction générale sont totalement appliquées, celles qui ont été données sont claires sur la nécessité de ne pas dissuader une victime qui veut porter plainte. D'ailleurs, les observations des élus comme des citoyens ne font pas état d'un nombre important de refus de dépôt de plainte.

S'agissant de l'arsenal juridique, l'orientation donnée en faveur d'une meilleure prise en compte des victimes, d'un meilleur accueil dans les unités,

d'une présence accrue sur le terrain au contact de la population, semble aller dans le sens souhaité, qui n'est pas uniquement répressif.

Pour les incivilités, la difficulté réside souvent dans la preuve de l'infraction – il est ainsi difficile de constater le bruit fait par une mobylette une demi-heure après son passage... Par ailleurs, compte tenu du volume de la délinquance rapporté aux capacités des tribunaux, la réponse pénale n'est peut-être pas toujours la mieux adaptée.

**M. Yves Fromion** a souligné que les quelques difficultés dans les rapports entre les maires et les gendarmes tenaient moins à la mauvaise volonté de ces derniers qu'à leur habitude de ne rendre compte qu'à leur hiérarchie et au procureur. Les choses iront sans doute en s'améliorant.

Il a par ailleurs demandé si le budget 2006 paraissait suffisant pour développer l'emploi des réserves, dont on connaît l'utilité pour la gendarmerie.

S'agissant des nomades, les gendarmes semblent désemparés faute de pouvoir exercer de véritables contrôles sur ces populations. Quelles mesures peuvent être mises en œuvre et avec quels moyens ?

**M. Alain Moyne-Bressand** a appuyé la volonté du directeur général de mettre plus de gendarmes sur le terrain en engageant pour cela une politique de simplification administrative, de coordination et de suppressions de services. Mais est-il possible d'aller encore plus loin ?

La gendarmerie mobile ayant, par ailleurs, clarifié ses actions, ses effectifs sont-ils aujourd'hui stabilisés par rapport à ceux de la territoriale, qui devrait bénéficier d'une priorité ?

**Le général Guy Parayre** a souligné l'utilité des réserves. 5,7 millions d'euros de plus leur seront consacrés cette année, ce qui permettra de passer de 18 000 à 22 000 ESR. Aller au-delà pourrait poser des problèmes de recrutement, car ce ne sont pas uniquement d'anciens gendarmes qui sont recrutés mais aussi des personnes extérieures à la gendarmerie qui doivent être formées. Le rythme actuel de montée en puissance semble donc satisfaisant.

S'agissant des nomades, la prise de conscience des difficultés rencontrées a motivé la création de l'Office central de la délinquance itinérante. Des propositions ont été faites pour aller plus loin ; mais il n'est pas certain qu'elles aboutissent dans un délai rapide.

S'agissant des simplifications attendues, un travail important a été accompli pour repérer les tâches indues, mais, comme il faut bien les réaliser, elles incombent encore souvent à un gendarme, seul fonctionnaire restant sur le terrain... Et on peut connaître des échecs : depuis 2002, la gendarmerie n'a pu transférer la mission des extractions et des transfèrements et sa charge s'est même alourdie.

**Le président Guy Tessier** a fait observer qu'à la prison des Baumettes, cette tâche a longtemps incombé à la seule gendarmerie, et qu'elle est désormais partagée avec l'administration pénitentiaire.

**Le général Guy Parayre** a déclaré comprendre la volonté des élus territoriaux de sédentariser la gendarmerie mobile, compte tenu de ce qu'elle apporte à la sécurité générale. Mais il faut se garder de cette tentation car la « mobile » exerce d'importantes missions d'ordre public, en particulier outre-mer et dans le cadre des OPEX. Actuellement, seize escadrons sont en permanence outre-mer. Avec plus de 200 jours de déplacements par an en moyenne, le dispositif de gendarmerie mobile ne peut être réduit.

**M. Jean-Yves Hugon** a interrogé le directeur général sur les retraits de points consécutif aux infractions constatées par les radars automatiques. Il lui semble en effet que les Français ont des difficultés à connaître le nombre de points qui leur restent.

**Le général Guy Parayre** a convenu qu'il existait un problème de suivi dans le dispositif automatisé de contrôles-sanctions. Un travail d'amélioration est actuellement mené, qui concerne essentiellement les préfetures.

Rendant hommage à la gendarmerie, **M. Jean Michel** a rapporté le propos d'un juge d'instruction la jugeant indispensable pour un bon déroulement d'une reconstitution criminelle.

Abordant les relations entre gendarmes et élus locaux, il a estimé qu'elles se dégradent depuis quelque temps. Cela ne tient pas au rôle nouveau de la gendarmerie : auparavant, elles étaient systématiques et le chef de brigade rendait régulièrement visite à la mairie, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La situation est telle que le président de l'association des maires du Puy-de-Dôme, M. Michel Charasse, s'est récemment demandé si la réticence à informer les maires ne tenait pas à un ordre, dont on pourrait se demander s'il vient du parquet ou de la gendarmerie elle-même...

Il a enfin souhaité des réponses précises sur le nombre d'heures effectuées par les gendarmes.

**M. Michel Voisin** a fait observer que dans son département, l'Ain, où il préside d'ailleurs l'association des maires, les mêmes interrogations reviennent régulièrement, sans qu'elles soient pour autant totalement justifiées.

**Le général Guy Parayre** a remercié M. Jean Michel pour son observation, qui lui permettra d'engager une action correctrice, et l'a assuré que les directives données étaient exactement inverses. La constitution des communautés de brigade a permis de dégager du temps pour des gradés, ce qui leur permet d'aller au contact des élus. Sans doute les responsabilités de l'incompréhension sont-elles partagées, entre des gendarmes qui n'appliquent pas bien la règle et des élus qui font état de rumeurs parfois infondées.

Les horaires des gendarmes varient en fonction des besoins. Leur temps d'activité comptabilisée est exactement de 8 heures 32 par jour, auxquelles s'ajoutent neuf heures d'astreinte, conformément au statut militaire. Il faudrait d'ailleurs tenir compte de ces temps d'astreinte pour calculer le coût que représenterait une force civile, même si celui des casernes n'est pas négligeable non plus.

Le volet aménagement du territoire ne doit pas être occulté. Un élu a obtenu qu'on recrée une brigade à Urdos, au bout de la vallée d'Aspe. Pourquoi ne demande-t-on pas à d'autres corps de l'État d'aller à Urdos ?

**M. Jean Michel** a alors fait observer que l'obéissance due par tout militaire expliquait sans doute cette situation.

**M. Jean-Claude Viollet**, sortant du champ de l'audition proprement dite, a souhaité que la Commission puisse auditionner assez rapidement Mme la ministre de la Défense sur la situation en Côte d'Ivoire, sur ses développements possibles dans les jours qui viennent, sur la situation et sur la mission des forces françaises, ainsi que sur les dysfonctionnements de la chaîne de commandement.



## II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot**, les crédits du programme « *Gendarmerie nationale* » pour 2006, au cours de sa réunion du 26 octobre 2005.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur sur les crédits du programme « *Gendarmerie nationale* » et a donné *un avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « *Sécurité* ».

\*

\*       \*



## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

### **— Ministères de tutelle de la gendarmerie**

- Défense :
  - Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense ;
  - M. Philippe Marland, directeur du cabinet civil et militaire ;
  - M. Alexandre Jevakhoff, conseiller pour les affaires économiques, financières et administratives ;
  - M. David Sénat, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie.
- Intérieur :
  - M. Claude Gueant, directeur du cabinet ;
  - Général Jacques Mignaux, conseiller pour la sécurité.

### **— Direction générale de la gendarmerie nationale**

- Général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale ;
- Général Dominique Norois, major général de la gendarmerie.
- Service des plans et moyens :
  - M. Yann Marchadour, contrôleur général des armées, chef du service des plans et moyens ;
  - Général Alain Weber, sous-directeur infrastructure et équipements ;
  - Général Jean Colin, chargé de mission ;
  - Colonel Patrick Martin, adjoint au sous-directeur ;
  - Colonel Jean-François Carillo, chef du bureau opérations d'infrastructures locatives ;
  - Colonel Jack Lambert, chef du bureau opérations d'infrastructures domaniales ;

**— Déplacement au Kosovo, du 19 au 21 janvier 2005**

- Général de la Tousche, représentant des forces françaises au Kosovo ;
- Colonel Paulus, commandant du détachement de gendarmerie au Kosovo ;
- Lieutenant-colonel Thierry Leprivey, adjoint « crime », département « état de droit » de la mission de police ONU ;
- Lieutenant-colonel Gilles Weiten, chef du département gendarmerie auprès du commandant de la MSU ;
- Lieutenant-colonel Nicolas Blériot, conseiller gendarmerie auprès du général commandant la BMN/NE au Kosovo ;
- Colonel Lanzillotti, commandant du détachement de carabinieri italiens au Kosovo ;
- Colonel Brousse, commandant du détachement du 8<sup>ème</sup> RPIMA au Kosovo.

**— Visite de l'office de lutte contre la délinquance itinérante, le 26 janvier 2005**

- Général Serge Caillet sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- Colonel Bernard Ceccaldi, directeur de l'OCLDI.

**— Visite du groupement blindé de la gendarmerie mobile (GBGM) à Satory, le 16 mars 2005**

- Colonel Hervé Duflot, commandant le GBGM ;
- Colonel José Lorenzatti, adjoint du commandant du GBGM ;
- Lieutenant Edwige Blandin, responsable de la cellule NRBC.

**— Visite de la brigade de Gassin-Saint-Tropez, dans le Var, le 31 mars 2005**

- Colonel Jean-Marie Vérando, commandant du groupement de gendarmerie départementale du Var ;
- Colonel François Hyvernats, commandant en second du groupement de gendarmerie départementale du Var ;
- Adjudant-chef Philippe Manquillet, adjoint au commandant de la brigade de Saint-Tropez.

— **Visite du centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier, le 6 avril 2005**

- Général Denis Macagno, commandant des écoles de la gendarmerie nationale ;
- Colonel Bertrand Cavallier, commandant du CNEFG.

— **Visite de la Garde républicaine, quartier célestins, le 2 juin 2005**

- Général Christian Poupeau, commandant la Garde républicaine ;
- Colonel Louis Corno, commandant en second de la Garde républicaine ;
- Major Hervé Long, premier escadron du régiment de cavalerie.

— **Visite de l'école de sous-officiers de gendarmerie de Montluçon, le 6 octobre 2005**

- Colonel Luc Monbailly, commandant l'école ;
- Colonel Max Boulet, commandant en second de l'école ;
- Lieutenant-colonel Jean-Louis Laugere, commandant la division d'instruction ;
- Chef d'escadron Didier Bunet, chef du bureau logistique ;
- Chef d'escadron Philippe Viriot, chef du bureau des ressources humaines ;
- Chef d'escadron Dominique Martin, adjoint au commandant de la division d'instruction ;
- Elève gendarme Léticia Minguet, adjointe au prévôt des élèves.

— **Visite du groupement du Puy-de-Dôme, le 6 octobre 2005**

- Région de gendarmerie d'Auvergne :
  - Colonel François Espinasse, commandant de région de gendarmerie d'Auvergne ;
  - Commandant Jean-Christophe Laurencot, responsable budget-soutien ;
  - Capitaine Vincent Vivet, responsable affaires immobilières ;
  - Adjudant-chef REBELO, responsable budget.

- Groupement du Puy-de-Dôme et peloton autoroutier de Thiers :
  - Colonel Thierry Caer, commandant du groupement de gendarmerie départementale du Puy-de-Dôme ;
  - Capitaine Renard, officier adjoint du groupement du Puy-de-Dôme.

— **Rencontres régulières avec le groupement de gendarmerie du Tarn**

- Colonel Fritch, commandant le groupement ;
- Capitaine Ayzac, commandant la compagnie de Castres, et les personnels de la compagnie.

