



N° 260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230)

TOME X
DÉFENSE
GENDARMERIE

PAR M. PHILIPPE FOLLIOT,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe n° 40)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — UNE PREMIERE ETAPE NECESSAIRE POUR LA REMISE A NIVEAU DES MOYENS DE LA GENDARMERIE	7
A. D'IMPORTANTES CREATIONS D'EMPLOIS, ACCOMPAGNEES DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT NECESSAIRES A L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS	7
1. Un rebasage des crédits du titre III	7
2. La première étape des créations de postes prévues par la LOPSI	8
3. Une forte croissance des crédits de fonctionnement hors RCS	14
B. UN EFFORT SIGNIFICATIF EN MATIERE D'EQUIPEMENT	15
C. UNE PRIORITE : L'IMMOBILIER	20
1. Un parc immobilier très dégradé	21
2. Des crédits supplémentaires	22
3. Améliorer les procédures en matière immobilière	23
II. — RECENTRER LA GENDARMERIE SUR SES MISSIONS REGALIENNES ET LUI DONNER UN ROLE CLE DANS LE MAINTIEN DU LIEN ENTRE L'ARMEE ET LA NATION	25
A. L'EVOLUTION DU MAILLAGE TERRITORIAL DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RECENTRAGE SUR LES MISSIONS FONDAMENTALES	25
1. La mise en œuvre des communautés de brigades	25
2. Concentrer l'activité sur les missions premières	27
B. REAFFIRMER LE CARACTERE MILITAIRE DE LA GENDARMERIE	28
1. Rétablir un recrutement des officiers commun à la gendarmerie et à l'armée de terre	28
2. Une expérience précieuse dans le cadre des opérations extérieures	29
3. Développer les réserves	30
CONCLUSION	33
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
I. — AUDITION DE M. PIERRE MUTZ, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	37
II. — EXAMEN DES CREDITS	44

INTRODUCTION

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2003 s'inscrit dans la droite ligne de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, qui prévoit une remise à niveau d'ensemble pour la gendarmerie, tant en ce qui concerne les effectifs (7 000 emplois supplémentaires) que pour les matériels et le parc immobilier. Les crédits supplémentaires prévus pour la période 2003-2007 représentent ainsi 2,85 milliards d'euros.

Le présent projet se devait de respecter cette ambitieuse programmation : c'est une augmentation nécessaire et attendue de 8,4 % des crédits de paiement qui est prévue par rapport à 2002, soit une progression sans précédent.

Près de 1 200 postes de militaires sont créés, tandis que l'application du dispositif indemnitaire arrêté en décembre 2001 suit son cours.

Si l'on fait abstraction des rémunérations, les crédits du titre III consacrés au fonctionnement des unités de gendarmerie progressent de 13,7 %. De plus, un effort significatif est prévu en matière d'équipement, avec une augmentation de 55,2 % des autorisations de programme et de 28,5 % des crédits de paiement. Cet important budget d'investissement va permettre d'assurer le renouvellement et l'acquisition de nombreux matériels.

L'effort est particulièrement sensible envers l'immobilier, ce qui est d'autant plus nécessaire que l'état du parc immobilier de la gendarmerie est un sujet de réelle préoccupation, comme le rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements.

Par-delà ces aspects budgétaires, pleinement satisfaisants, la crise qu'a connue la gendarmerie l'an dernier invite à une réflexion sur son statut, son rôle et son évolution.

Depuis la suspension du service national, la gendarmerie est, pour de larges portions du territoire national et de la population, la seule institution militaire avec laquelle des liens soient tissés. De ce point de vue, sa mission traditionnelle de sécurité publique et son maillage territorial constituent des atouts, qui doivent être valorisés par la mise en œuvre des communautés de brigades. La politique de création des communautés de brigades doit éviter à tout prix le centralisme et l'uniformité. Cette réforme implique un dialogue soutenu, les élus locaux devant faire également preuve d'initiative et de compréhension.

Il convient aussi de recentrer la gendarmerie sur ses activités régaliennes et une action doit être menée en vue de mettre fin à l'accumulation des tâches assurées par la gendarmerie, alors qu'elles ne sont pas véritablement de son ressort.

Enfin, la gendarmerie doit jouer tout son rôle dans la consolidation du lien armée-Nation. Cela implique bien entendu que son caractère militaire soit pleinement garanti et reconnu.

I. — UNE PREMIERE ETAPE NECESSAIRE POUR LA REMISE A NIVEAU DES MOYENS DE LA GENDARMERIE

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 a notamment pour objet de donner à la gendarmerie les moyens dont elle a besoin, tant du point de vue des effectifs (7 000 emplois supplémentaires) que pour les matériels et le parc immobilier. Les crédits supplémentaires prévus pour la période 2003-2007 représentent ainsi 2,85 milliards d'euros, dont 700 millions d'euros au titre du rebasage des crédits 2002, 1,13 milliard d'euros pour l'emploi et les mesures catégorielles et 1,02 milliard d'euros pour le programme d'équipement.

Le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 ⁽¹⁾ mentionne explicitement que les crédits engagés pour la gendarmerie nationale au titre de la LOPSI s'ajoutent aux crédits d'équipement prévus par le projet de loi de programmation militaire.

Le projet de loi de finances pour 2003 s'inscrit dans le cadre de cette programmation. Avec 4 256,4 millions d'euros de crédits de paiement proposés au total, c'est une augmentation remarquable de 8,4 % qui est prévue par rapport à 2002. Cette enveloppe permet de respecter globalement les objectifs fixés par la LOPSI, en apportant à la gendarmerie les moyens nécessaires à l'exécution de ses missions de sécurité intérieure. Ainsi, 1 200 emplois de professionnels sont créés au titre de la LOPSI. Par ailleurs, un important effort de rebasage des dotations du titre III est opéré, tant sur les chapitres de rémunérations et charges sociales (RCS) que sur ceux de fonctionnement. Enfin, les crédits nécessaires au renouvellement des équipements indispensables à l'exercice du service quotidien, ainsi qu'aux investissements liés à la restauration des principales capacités opérationnelles, notamment dans le domaine immobilier, sont mis en place.

A. D'IMPORTANTES CREATIONS D'EMPLOIS, ACCOMPAGNEES DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT NECESSAIRES A L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS

Les crédits inscrits sur le titre III s'élèvent à 3 834,2 millions d'euros, soit une hausse de 6,6 % par rapport à 2002. Cette hausse est moins forte s'agissant des RCS (+ 4,9 %) que du fonctionnement (+ 13,7 %).

1. Un rebasage des crédits du titre III

A l'occasion de la discussion de la LOPSI, un rebasage des crédits 2002 a été annoncé, afin de faire face aux besoins constatés. Sur l'ensemble de la période 2003-2008, les effets de ce rebasage étaient estimés à 700 millions d'euros par an.

(1) N° 187.

Le rebasage des dotations du titre III pour 2003 au titre de la LOPSI représente 128,7 millions d'euros. Il devrait permettre à la gendarmerie de disposer des moyens nécessaires en matière de RCS, de loyers et de fonctionnement des formations.

Le détail de ce rebasage figure dans le tableau ci-après :

(en millions d'euros)

RCS		49,7
dont :	Temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC)	41,7
	Dégel de 700 postes de gendarmes adjoints volontaires (GAV) ⁽¹⁾ (part RCS)	8,0
Hors RCS		79,0
dont :	Fonctionnement courant de la gendarmerie départementale	11,9
	Fonctionnement courant de la gendarmerie mobile	6,9
	Locations immobilières	51,3
	Dégel de 700 postes de GAV (part hors RCS)	3,9
	Neutralisation du gage hors effectifs	5,0

⁽¹⁾ 1 400 postes de GAV ont été gelés en 2002 pour contribuer au financement des mesures indemnitaires décidées en CFMG élargi le 8 décembre 2001 par le biais d'un amendement parlementaire au projet de loi de finances 2002. Le gage budgétaire se montait à 16 millions d'euros en RCS et à 13,8 millions d'euros hors RCS.

L'ampleur des crédits demandés au titre de ce rebasage témoigne de celle des besoins non satisfaits dans le budget voté pour 2002.

2. La première étape des créations de postes prévues par la LOPSI

- La programmation des moyens humains et budgétaires figurant à l'article 2 et détaillée dans la deuxième annexe de la LOPSI indique que, de 2003 à 2007, 7 000 emplois seront créés dans la gendarmerie, soit 1 400 par an en moyenne.

Pour mieux apprécier l'ampleur de ce programme, il convient de le rapporter aux effectifs budgétaires actuels. Selon la loi de finances pour 2002, la gendarmerie dispose de 98 134 postes, dont 2 019 civils. Les moyens supplémentaires prévus sont donc considérables, s'ajoutant à la reconduction annuelle des moyens ouverts en 2002.

Cette politique vise à répondre aux besoins et la LOPSI prévoit dans la deuxième annexe une répartition indicative de ces emplois. La nécessité d'un renforcement significatif des moyens de la gendarmerie dans les zones périurbaines, particulièrement affectées par la croissance de la délinquance, conduit à déployer l'essentiel des effectifs supplémentaires à des actions de sécurité de proximité : 4 800 emplois de gendarmes y seront affectés, soit plus de deux tiers des nouveaux postes. Les 700 emplois prévus pour les missions de sécurité routière, notamment par le renforcement des unités autoroutières et motocyclistes, contribueront également à la sécurité quotidienne des Français.

Afin d'assurer une meilleure gestion de l'arme et de mieux prendre en considération les impératifs de formation (aussi bien celle des nouveaux personnels que la formation continue), la LOPSI prévoit de créer 800 emplois au titre du renforcement des capacités d'administration, de formation et de contrôle.

L'amélioration des capacités d'investigation judiciaire nécessite l'affectation de 400 emplois. Enfin, afin de mieux anticiper les menaces terroristes et celles liées à la criminalité organisée, il est prévu de dégager 300 emplois, notamment au profit de la gendarmerie des transports aériens.

Les crédits destinés à financer cet accroissement des effectifs sont précisés dans la deuxième annexe : il est prévu sur la période 1,13 milliard d'euros, soit 226 millions d'euros par an. Ces montants recouvrent les coûts des RCS, ainsi que les coûts de fonctionnement afférents à la création des 7 000 emplois supplémentaires, de même que le coût des mesures catégorielles qui seront prises, sur la période 2003-2007.

Lors de ses contacts avec les unités de gendarmerie, le rapporteur a pu constater combien était forte la revendication d'effectifs supplémentaires pour mieux assurer les missions. Le projet de loi de finances pour 2003 se devait de ne pas trahir ces attentes.

- Le tableau ci-après récapitule l'évolution des effectifs budgétaires entre 2002 et 2003.

EVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES 2002-2003

	Effectifs 2002	Variation nette	Effectifs 2003
I. Officiers			
A. Gendarmerie			
Général de division	9	0	9
Général de brigade	17	1	18
Colonel.....	253	12	265
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 271	7	1 278
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2 336	27	2 363
Total A.....	3 886	47	3 933
B. Corps de soutien			
Colonel.....	4	1	5
Lieutenant-colonel et commandant.....	43	7	50
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	86	13	99
Total B.....	133	21	154
TOTAL I.....	4 019	68	4 087
II. Sous-officiers			
A. Gendarmerie			
Aspirant.....	110	19	129
Major	1 545	22	1 567
Adjudant-chef.....	3 536	52	3 588
Adjudant	8 562	123	8 685
Maréchal des logis-chef.....	8 349	119	8 468
Gendarme.....	51 125	722	51 847
Total A.....	73 227	1 057	74 284
B. Corps de soutien			
Major	105	2	107
Adjudant-chef	518	9	527
Adjudant	671	11	682
Sergent-chef.....	843	14	857
Sergent	1 529	27	1 556
Total B.....	3 666	63	3 729
TOTAL II.....	76 893	1 120	78 013
III. Volontaires			
Aspirant.....	147	0	147
Maréchal des logis-chef.....	3 004	0	3 004
Brigadier-chef.....	925	0	925
Brigadier	492	0	492
Volontaire	10 635	0	10 635
TOTAL III.....	15 203	0	15 203
Totaux généraux			
— Militaires.....	96 115	1 188	97 303
— Civils.....	2 019	- 143	1 876
TOTAL GÉNÉRAL ⁽¹⁾.....	98 134	1 045	99 179

⁽¹⁾ Ces chiffres ne comportent pas les effectifs hors budget, gendarmerie de l'air, gendarmerie maritime et section commune (sauf les personnels civils). Les effectifs de personnel civil ne comprennent pas ceux des périmètres « administration centrale » (101) et commandement supérieur des forces armées en Polynésie (COMSUP) (136), sauf en 2003 où les effectifs COMSUP sont abattus du fait d'un changement de périmètre budgétaire.

Ce sont 1 188 postes de militaires qui sont créés. L'impact de ces créations nettes est partiellement tempéré par la suppression de 143 postes de personnels civils⁽²⁾.

Les créations de postes militaires se décomposent en :

- 47 postes d'officiers de gendarmerie ;
- 21 postes d'officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG) ;
- 1 057 postes de sous-officiers de gendarmerie ;
- 63 postes de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie (CSTAG).

Le présent projet ne prévoit aucune création de poste de volontaires. En revanche, 700 des 1 400 postes gelés en 2002 seront dégelés en 2003.

En effet, au 1^{er} juillet 2002, la gendarmerie comptait réellement 12 317 volontaires inscrits sur le budget de la gendarmerie (12 743 tous budgets confondus), alors que le plafond autorisé en loi de finances initiale pour 2002 s'établissait à 15 203. L'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels de la gendarmerie est essentiellement imputable au gel précité de 1 400 postes de GAV, effectué pour contribuer au financement des amendements consécutifs au plan indemnitaire décidé le 8 décembre 2001. Au terme de la loi de programmation militaire 1997-2002, la gendarmerie devait même disposer de 16 232 volontaires, soit 17 % de ses effectifs. Le rattrapage de l'écart entre les effectifs théoriques et réels est prévu sur la durée de la loi de programmation militaire 2003-2008.

L'ensemble des mesures relatives aux créations d'emplois prévues pour 2003 représente un coût de 52,3 millions d'euros.

• En ce qui concerne les rémunérations des personnels, si les chapitres concernant les soldes progressent modérément (+ 1,7 % pour les personnels de carrière, + 5,8 % pour les volontaires), les progressions sont nettement plus sensibles pour les chapitres indemnitaires (+ 11,4 % et + 24,9 % respectivement). Ces évolutions s'expliquent largement par l'effet des mesures indemnitaires prises lors du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) élargi du 8 décembre 2001. A cette occasion, de nouvelles indemnités ont été instaurées et le périmètre d'indemnités déjà existantes a été modifié. Ce nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} février 2002.

Pour l'essentiel, il repose sur les points suivants :

- création d'une allocation de mission judiciaire de la gendarmerie (AMJG) et suppression de la prime complémentaire de police et de la prime de qualification d'agent de police judiciaire. Cumulable avec la prime OPJ, elle est versée aux officiers et sous-officiers de gendarmerie ;

(2) 7 suppressions de postes dans les services déconcentrés et 136 suppressions de postes civils outre-mer, ces dernières correspondant simplement à un changement de périmètre budgétaire de cette catégorie de personnel.

— harmonisation du taux de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) pour tous les sous-officiers de gendarmerie à 22 % ;

— intégration de l'ISSP dans la pension militaire de retraite à partir de l'âge de 50 ans, les modalités de mise en œuvre de cette mesure faisant actuellement l'objet d'un examen interministériel ;

— extension du bénéfice de la prime spéciale d'officier de police judiciaire (33,5 euros par mois) aux officiers de gendarmerie, aux majors et adjudants-chefs de gendarmerie, et suppression de la prime de qualification technique ;

— ouverture aux officiers, jusqu'au niveau groupement de gendarmerie départementale inclus, du bénéfice du complément spécial pour charges militaires de sécurité (CSCMS) ;

— création d'une indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC) et extension aux militaires des unités opérationnelles de la gendarmerie mobile du régime spécifique déjà accordé aux militaires des unités opérationnelles de la gendarmerie départementale et de la garde républicaine ;

— accès aux repas de service pour tous les militaires du corps de soutien aux mêmes conditions que dans les autres armées.

La mise en œuvre du dispositif en 2002 a permis le paiement de l'AMJG, de l'ISSP harmonisée à 22 %, de la prime OPJ et du TAOPC depuis la solde du mois de mars 2002, avec effet rétroactif au 1^{er} février 2002.

L'intégration de l'ISSP dans la pension militaire de retraite fait l'objet d'une forte attente et il est nécessaire que les engagements pris soient tenus.

Les mesures annoncées en décembre 2001, partiellement budgétisées dans le budget voté pour 2002, font l'objet d'un abondement dans le présent projet. Ainsi, le financement de leur extension en année pleine s'élève à 41,1 millions d'euros. Quant à la revalorisation de 2 points du taux de l'ISSP en 2003 pour les sous-officiers de gendarmerie, elle représente 29,1 millions d'euros.

En outre, il est prévu la mise en œuvre du volet applicable à la gendarmerie du plan d'amélioration de la condition militaire décidé le 28 février 2002, avec une régularisation des mesures prises en gestion durant l'exercice 2002 pour un montant de 3,9 millions d'euros. La hausse précitée de l'ISSP des sous-officiers de gendarmerie constitue la seule mesure catégorielle nouvelle pour 2003⁽³⁾, mis à part l'attribution d'un nombre d'échelles lettre A à déterminer sur le contingent de 120 obtenu par le ministère de la défense.

Le tableau ci-après récapitule l'effet des mesures générales et catégorielles en 2002 et 2003.

(3) L'augmentation du taux de la prime dite OPJ de 400 à 600 euros est encore en cours d'arbitrage, de même que l'augmentation de 2 % de l'ISSP pour les officiers de gendarmerie.

REMUNERATION DES PERSONNELS

(en millions d'euros)

1. MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES FINANCEES AU BUDGET 2002	
Mesures acquises	
— revalorisation de la valeur du point fonction publique	38,60
— mesures en faveur des bas salaires	3,90
— revalorisation des prestations familiales	1,16
— revalorisation de la solde des volontaires	0,52
— revalorisation de l'indemnité compensatoire pour frais de transport pour service en Corse	0,02
Mesures générales d'ajustement technique	
— rebasage indemnitaire	5,96
— revalorisation de l'indice fonction publique	10,98
— revalorisation de l'indemnité pour charges militaires	1,98
— revalorisation de la solde des volontaires	1,23
— aménagement des rémunérations à l'étranger	0,35
Mesures catégorielles en faveur du personnel	
— augmentation du contingent de primes de qualification des sous-officiers à 10 %	9,20
— requalification des emplois de sous-officiers de gendarmerie	0,53
— transformation d'échelle 2 en échelle 3 au profit des sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie (CSTAG)	0,15
— transformation d'échelle 3 en échelle 4 au profit des sous-officiers CSTAG	0,23
— augmentation du contingent de primes de qualification des officiers à 26 %	0,15
— création d'une indemnité pour temps d'activité et d'obligations professionnelles complémentaires (TAOPC)	73,78
— création de l'allocation de mission judiciaire de la gendarmerie (AMJG)	51,60
— extension du versement de la prime OPJ aux officiers de gendarmerie	1,60
— extension de l'ouverture du droit au CSCMS	2,30
— uniformisation à 22 % du taux de l'ISSP versée aux sous-officiers de gendarmerie	21,90
2. MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES PREVUES AU BUDGET 2003	
Mesures acquises	
— revalorisation de la valeur du point fonction publique	2,95
— revalorisation des prestations familiales	1,37
Mesures générales d'ajustement technique	
— rebasage indemnitaire (rapport CGA Leysenne ; indemnités des volontaires ; NBI)	11,14
— revalorisation de l'indemnité pour charges militaires	1,02
— revalorisation de la solde des volontaires	0,78
— aménagement des rémunérations à l'étranger	0,05
— financement en année pleine de diverses mesures indemnitaires prenant effet au cours de l'année 2002 (TAOPC ; AMJG), revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (ICM) et des différentes primes de qualification des personnels militaires	49,54
Mesures catégorielles en faveur du personnel	
— revalorisation de l'indemnité pour charges militaires	0,08
— revalorisation des taux de l'ISSP (+ 2 points)	29,07

Sources : ministère de la défense ; ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

3. Une forte croissance des crédits de fonctionnement hors RCS

Si l'on fait abstraction des RCS, les crédits du titre III consacrés au fonctionnement des unités de gendarmerie s'élèvent à 766,27 millions d'euros, soit une progression de 13,7 % par rapport à la loi de finances pour 2002. Le tableau ci-après détaille les évolutions de ces crédits par chapitre et article.

EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

Chapitre et article	Intitulé	LFI 2002	PLF 2003	ECART	ECART en %
Chapitre 34-06 art 10	Fonctionnement des formations	305,34	327,71	22,37	7,33
Chapitre 34-06 art 20	Locations immobilières	243,50	302,94	59,44	24,41
Chapitre 34-06 art 30	Frais généraux du service du génie	1,39	1,39	0,00	- 0,12
Chapitre 34-06 art 40	Dépenses centralisées de soutien	19,27	24,56	5,29	27,48
Chapitre 34-06 art 50	Dépenses d'informatique et de télématique	7,67	10,76	3,10	40,39
Chapitre 34-06 art 94	Sous-traitance	1,13	1,13	0,00	0,00
Chapitre 34-07 art 10	Indemnité journalière d'absence temporaire	45,99	45,99	0,00	0,00
Chapitre 34-07 art 20	Transport des unités déplacées	12,79	12,79	0,00	0,00
Chapitre 34-10 art 40	Alimentation	37,11	39,01	1,90	5,13
TOTAL		674,17	766,27	92,10	13,66

Source : documents budgétaires.

Parmi les principaux postes, les crédits destinés au paiement des loyers des logements et brigades pris à bail par la gendarmerie s'élèvent à 302,9 millions d'euros, soit une progression de 24,4 % par rapport à la loi de finances pour 2002.

Cet effort était nécessaire : le problème des arriérés de loyers avait pris une ampleur déraisonnable, nuisant à l'image que doit donner un corps chargé d'assurer le respect de la loi.

La gendarmerie dispose d'un parc immobilier d'une superficie de onze millions de m², dont la moitié est domaniale et l'autre prise à bail, principalement auprès des collectivités territoriales. Sur les 4 222 casernes de gendarmerie, 775 sont domaniales et 3 447 sont locatives.

Au cours de ces dernières années, la gendarmerie a enregistré un accroissement net du parc immobilier dont elle dispose, mais, eu égard à l'évolution géographique de ses missions, celui-ci s'est principalement effectué en zone nouvelle au profit du parc des logements pris en location, augmentant le besoin en crédits nécessaires au paiement de ces loyers, déjà calculé au plus juste dans les lois de finances initiales. Par ailleurs, l'accroissement du nombre de gendarmes-adjoints a également joué un rôle, 4 560 logements étant utilisés pour les héberger.

Le résultat de ces deux mouvements a été un accroissement des besoins financiers de la gendarmerie en matière de loyers supérieur aux prévisions et entraînant des reports de charges de plus en plus importants. Malgré leur accroissement depuis plusieurs années, les dotations initiales sont restées insuffisantes pour limiter cette dérive. Un arriéré important s'est ainsi accumulé. Les dotations prévues dans le présent projet s'ajoutent aux 68 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 (n° 2002-1050) sur le chapitre 34-06 pour permettre à la gendarmerie d'honorer l'ensemble de ses dettes relatives à ses locations immobilières. Ce dernier montant se compose, d'une part, d'un apurement de report de charges provenant de 2001, à hauteur de 30 millions d'euros et, d'autre part, d'une insuffisance pour la gestion 2002, à hauteur de 38 millions d'euros.

B. UN EFFORT SIGNIFICATIF EN MATIERE D'EQUIPEMENT

• La LOPSI prévoit d'affecter, au cours de la période 2003-2007, 1 020 millions d'euros de crédits supplémentaires aux programmes d'équipement (dépenses ordinaires et crédits de paiement).

Sur ce total, il est prévu d'affecter 545 millions d'euros de crédits de paiement à l'équipement des services, hors dépenses liées à l'immobilier. La répartition indicative de cet effort est la suivante :

— modernisation informatique et technique des services : 150 millions d'euros ;

— remise à niveau du parc automobile : 200 millions d'euros ;

— adaptation de l'équipement et de la protection individuels des personnels : 200 millions d'euros.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des crédits d'équipement de la gendarmerie.

ÉVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2002		PLF 2003		Évolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 53-71 Equipements communs	159,80	146,44	42,30	38,00	- 73,53	- 74,05
Chapitre 54-41 Infrastructure	122,37	117,26	182,00	171,33	48,73	46,11
Chapitre 55-11 Soutien des forces	34,53	37,87	275,19	182,19	696,96	381,05
Chapitre 55-21 Entretien programmé des matériels	7,78	20,22	17,86	19,57	129,56	- 3,21
Chapitre 66-50 Subventions d'investissement	15,25	6,86	10,00	11,11	- 34,40	61,92
TOTAL	339,73	328,65	527,35	422,19	55,23	28,46

Source : documents budgétaires.

Ces chiffres témoignent de l'ampleur de l'effort prévu pour la remise à niveau des matériels de la gendarmerie, ainsi que des infrastructures immobilières.

Au total, les autorisations de programme progressent de 55,2 % et les crédits de paiement de 28,5 %. Ces enveloppes de crédits comprennent 182 millions d'euros d'autorisations de programme et 94 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la LOPSI.

L'effort est particulièrement sensible pour l'immobilier, puisque les crédits des titres V et VI qui y sont consacrés augmentent de 39,5 % pour les autorisations de programme et de 46,7 % pour les crédits de paiement. Le rapporteur reviendra sur la priorité qu'il convient d'accorder à la rénovation du parc immobilier de la gendarmerie.

Si l'on raisonne hors immobilier, la progression des crédits est également très soutenue, avec une augmentation des autorisations de programme de 65,9 % et des crédits de paiement de 17,2 %.

- Comme l'indique le tableau ci-après, l'évolution des crédits d'équipement hors immobilier est un peu plus difficile à suivre cette année, en raison de l'ampleur des transferts partiels ou complets de crédits opérés entre les chapitres 53-71 et 55-11.

ÉVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT HORS IMMOBILIER

(en millions d'euros)

Chapitres et articles	LFI 2002		LFI 2003		Évolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
<i>53-71-Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie</i>						
53-71/41 Rubis	0,00	1,04	0,00	0,56	n.s.	-46,00
53-71/42 Transport	59,73	59,85	14,68 ^(a)	12,18 ^(a)	-75,43	-79,64
53-71/43 Armement, munitions, optiques	17,47	16,31	0,00 ^(b)	0,00 ^(b)	-100,00	-100,00
53-71/44 Matériels techniques	16,36	11,43	0,00 ^(c)	0,00 ^(c)	-100,00	-100,00
53-71/45 Moyens informatiques	52,45	37,76	0,00 ^(d)	0,00 ^(d)	-100,00	-100,00
53-71/46 Electronique	13,79	20,05	27,63	25,26	100,37	25,99
Sous-total 53-71-Equipements	159,80	146,44	42,30	38,00	-73,53	-74,05
<i>55-11-Soutien des forces</i>						
55-11/51 Habillement, couchage, ameublement	34,53	37,87	45,13	42,24	30,68	11,53
55-11/52 Véhicules	0,00	0,00	114,39	62,06	n.s.	n.s.
55-11/53 Armement, munitions, optique	0,00	0,00	48,15	25,76	n.s.	n.s.
55-11/54 Matériels techniques	0,00	0,00	15,73	11,18	n.s.	n.s.
55-11/55 Moyens informatiques	0,00	0,00	51,80	40,96	n.s.	n.s.
Sous-total 55-11-Soutien des forces	34,53	37,87	275,19	182,19	696,95	381,05
<i>55-21-Entretien programmé des matériels</i>						
55-21/41 MCO des matériels électroniques	0,15	5,79	5,50	7,34	3 518,42	26,62
55-21/42 MCO des matériels informatiques	2,29	8,18	4,97	5,19	117,45	-36,53
55-21/43 MCO des matériels aériens (SIMMAD)	5,34	6,25	7,38	7,05	38,36	12,78
Sous-total 55-21-EPM	7,78	20,22	17,86	19,57	129,66	-3,19
TOTAL	202,10	204,53	335,35	239,77	65,93	17,23

(a) Crédits pour partie transportés au chapitre 55-11, article 52.

(b) Crédits transportés au chapitre 55-11, article 53.

(c) Crédits transportés au chapitre 55-11, article 54.

(d) Crédits transportés au chapitre 55-11, article 55.

Source : documents budgétaires.

Une récapitulation par « mission », en procédant à un suivi des crédits d'une année sur l'autre d'après leur objet et non d'après la nomenclature, permet d'obtenir une vision plus claire de la répartition des efforts budgétaires.

(en millions d'euros)

Total par « mission »	LFI 2002		PLF 2003		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Transport-véhicules	59,73	59,85	129,07	74,24	116,08	24,04
Armement, munitions, optique	17,47	16,31	48,15	25,76	175,56	57,92
Matériels techniques	16,36	11,43	15,73	11,18	- 3,84	- 2,23
Moyens informatiques	52,45	37,76	51,80	40,96	- 1,24	8,48

Source : documents budgétaires.

Ce budget investissement va permettre d'assurer, au titre du renouvellement, l'acquisition des principaux matériels indiqués ci-après :

- 3 230 véhicules destinés aux brigades ;
- 160 véhicules de liaison ;
- 550 motocyclettes ;
- 3 330 gilets pare-balles à port apparent ;
- 5 800 postes bureautiques pour les unités.

En application de la LOPSI, la gendarmerie va pouvoir non seulement rétablir ses capacités opérationnelles, mais également les développer et, enfin, équiper les effectifs supplémentaires. Les principaux matériels acquis dans ce cadre sont les suivants :

- 21 000 pistolets automatiques nouvelle génération ;
- 42 000 gilets pare-balles à port discret ;
- six véhicules blindés à roues de la gendarmerie ;
- plus de 350 véhicules spécialisés destinés aux escadrons de gendarmerie mobile (parc quaternaire) ;
- lancement du projet de mise en réseau des unités opérationnelles, en les dotant rapidement d'un ordinateur consacré à cette mission et équipé d'un accès internet.

Plusieurs de ces programmes d'équipement méritent d'être davantage détaillés.

En ce qui concerne les véhicules, dont la dotation et le renouvellement sont indispensables au bon accomplissement des missions, les commandes prévues pour 2003 représentent 4 296 véhicules, tous modèles confondus, contre 2 824 prévus en 2002, soit une progression de 52,1 %.

Pour l'informatique, les crédits de paiement s'élèvent à près de 41 millions d'euros (+ 8,5 %). Au 1^{er} juillet 2002, 33 750 configurations bureautiques, dont 3 072 portables, ont été mises en place dans les unités de gendarmerie. En 2003, l'effort sera essentiellement concentré sur le renouvellement des matériels âgés de

plus de cinq ans. La gendarmerie prévoit d'installer dans chaque unité élémentaire (3 600) un réseau local afin d'interconnecter l'ensemble des ressources informatiques. Ce réseau local devrait ultérieurement être raccordé au futur réseau intranet de la gendarmerie, pour permettre les échanges de données entre les unités. Un appel d'offres ouvert a été lancé au début de l'année 2002. Le marché de câblage est prévu pour une durée de trois ans, avec un coût global estimé à 9,14 millions d'euros. Le déploiement devrait débuter au premier trimestre 2003 (environ 1 500 unités par an) et s'achever en 2005.

Les études visant à améliorer la protection individuelle des personnels ont débouché sur la définition d'un gilet pare-balles à port discret. Un programme de 140 000 pièces permettra d'équiper les personnels affectés en unités de gendarmerie départementale et dans les équipes légères d'intervention de la gendarmerie mobile, ainsi que la réserve principale. Leur mise en place devrait s'effectuer sur trois ans. Pour 2002, 56 947 gilets pare-balles à port discret ont été commandés, permettant d'équiper l'ensemble des unités de la gendarmerie départementale ainsi que les escadrons de gendarmerie mobile fidélisés. Le rapporteur souhaite que les livraisons bénéficient prioritairement aux brigades situées dans des zones où la criminalité et la délinquance sont les plus fortes, notamment dans les zones périurbaines. Conjointement, le renouvellement des gilets pare-balles à port apparent, offrant une protection balistique contre les munitions d'armes d'épaule, grâce à des plaques de protection complémentaire, est réalisé sur trois ans à partir de 2001.

Le renouvellement de la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie constitue également un important programme. Le parc actuel comprend quarante-deux appareils, dont trente Ecureuil et douze Alouette III. Ces derniers, monoturbine, sont en cours de remplacement par un hélicoptère à deux turbines⁽⁴⁾. Le marché a été notifié en janvier 2000. Les livraisons devraient s'échelonner entre 2002 et 2003 (trois appareils en 2002, cinq appareils en 2003). L'acquisition de ces aéronefs représente un coût de 57,63 millions d'euros, avec une année de maintien en condition opérationnelle par appareil.

Enfin, les crédits consacrés à l'acquisition d'armements progressent de 175,6 % en autorisations de programme et de près de 58 % en crédits de paiement. Ces moyens correspondent au large programme de renouvellement des armements prévu par la LOPSI. Les crédits inscrits en 2003 vont permettre de lancer le plan de renouvellement des armes de poing en dotation, la cible finale du programme étant de l'ordre de 120 000 armes. L'investissement va débuter dès 2003 avec l'achat de plus de 21 000 pistolets. Il est vrai que les déboires qu'a connus le MAS 9 mm G1 incitent à accélérer ce renouvellement, même si ce dernier a récemment subi les modifications destinées à assurer la sécurité des gendarmes.

(4) La gendarmerie bénéficie actuellement d'une dérogation à la réglementation relative au survol des zones urbaines.

LE PROGRAMME DE MODIFICATION DU MAS 9 MM G1

Le programme de modification des PA MAS G1 (désormais appelé PA MAS G1 S - pour sécurisé) s'est étalé d'octobre 2001 à juillet 2002. A ce jour, l'ensemble du parc est modifié ou en cours de modification (65 023 armes modifiées et 19 515 en cours d'usinage) dans les ateliers de GIAT Industries.

Le programme de modification, initialement prévu pour durer 1 an et demi, a finalement été limité à 10 mois pour ce qui concerne la gendarmerie.

Les modifications effectuées sur l'arme ont pour origine plusieurs accidents ayant occasionné des blessures aux tireurs, à la suite de ruptures de glissières provoquées par un défaut métallurgique de l'acier composant ces pièces. Il s'agit pour l'essentiel d'un problème lié à la résilience de l'acier des glissières (résistance au choc amoindrie provoquant des fissures) et à la ténacité de ces mêmes aciers (capacité d'un acier à résister plus ou moins longuement à la propagation des fissures dans le temps). La principale difficulté résidait dans l'impossibilité de déterminer qu'elles étaient les glissières défectueuses sans procéder à un examen ayant pour effet leur destruction. Il a donc été décidé de modifier l'ensemble du parc.

Les modifications apportées assurent désormais la sécurité du tireur. Pour l'heure, le coût du programme de modification s'élève à 4,6 millions d'euros.

C. UNE PRIORITE : L'IMMOBILIER

L'état du parc immobilier de la gendarmerie est un sujet de réelle préoccupation.

Comme le rapporteur a pu le constater lors de ses déplacements, dans de trop nombreux cas les logements fournis aux gendarmes et à leur famille sont dans un état déplorable, alors même que ce logement en caserne constitue une obligation de service. La LOPSI a pris la mesure du retard accumulé et prévoit 475 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires sur la période d'application de la loi. Le présent projet prend en compte la première annuité de cet effort. Ces moyens budgétaires supplémentaires sont indispensables et devront impérativement être renouvelés, année après année. De surcroît, la résorption du problème impose d'aller plus loin dans l'allègement et la déconcentration des procédures, afin d'être en mesure de consommer dans de bonnes conditions les crédits alloués.

1. Un parc immobilier très dégradé

Au 1^{er} février 2002, le parc immobilier de la gendarmerie se composait de 78 049 logements, dont 14 562 pris à bail hors caserne. L'état de ce parc est très contrasté. En réponse aux questions du rapporteur sur la classification de la qualité des logements fournis, les éléments chiffrés figurant dans le tableau suivant ont été fournis.

	Nombre de logements		Etat du casernement			
	En caserne	Hors caserne	Très bon	Bon	Mauvais	Vétuste
Casernes locatives 3 411	30 622	8 923	10,3 %	56 %	24,2 %	9,5 %
Casernes domaniales 760	34 571	6 134	10,2 %	43,7 %	30,1 %	16 %

Dans l'ensemble, l'état du parc pris à bail est de meilleure qualité, les logements classés mauvais ou vétustes représentant 33,7 % du parc, contre 46,1 % pour le parc domanial. Près de la moitié des logements dont l'Etat est propriétaire nécessite des travaux urgents de remise à niveau.

Cette situation s'explique par le fait que les crédits d'équipement destinés à l'immobilier ont été largement insuffisants au regard des besoins.

On peut même considérer que les crédits en faveur du casernement ont joué un rôle de variable d'ajustement au sein des crédits d'équipement, alors même que ces derniers constituent déjà la variable d'ajustement de l'ensemble du budget de la gendarmerie. L'évolution des mises en chantier et des livraisons est significative.

Le nombre d'équivalent-unités-logements⁽⁵⁾ mis en chantier pour les années 1998 à 2002 est précisé dans le tableau ci-après. Il diminuerait de 20,9 % par rapport à 1998, si les prévisions pour 2002 étaient confirmées.

Année	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
1998	880	353	1 233
1999	914	231	1 145
2000	780	280	1 060
2001	787	492	1 179
2002 (prévision)	425	550	975

En ce qui concerne les livraisons d'unités-logements⁽⁶⁾, comme en témoigne le tableau suivant, les livraisons prévues pour 2002 sont inférieures de 18,4 % à celles constatées en 1998.

(5) L'équivalent-unité-logement constitue l'unité de mesure dans le cadre de programmes ne portant pas sur des locaux à usage d'habitation.

(6) L'unité-logement correspond au logement nu, concédé par nécessité absolue de service, et à une quote-part des locaux de service et techniques ; son coût est estimé à 0,183 million d'euros.

Année	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
1998	871	575	1 446
1999	911	243	1 154
2000	901	300	1 201
2001	788	409	1 197
2002 (prévision)	680	500	1 180

2. Des crédits supplémentaires

Les crédits d'équipement proposés en faveur de l'immobilier dans le présent projet (chapitres 54-41 Infrastructure et 66-50, article 25, Subventions pour la construction de casernes), progressent de 39,5 % en autorisations de programme et de 46,7 % en crédits de paiement.

Ces crédits vont permettre de relancer les constructions dans le cadre des crédits prévus initialement au titre du projet de loi de programmation militaire. La dotation va permettre de commander 317 unités-logements, trois unités de formation ⁽⁷⁾ et sept unités spécifiques ⁽⁸⁾ à partir des crédits du titre V (91,1 millions d'euros d'autorisations de programme) et de subventionner 400 unités-logements au titre VI (10 millions d'euros d'autorisations de programme).

Les principales opérations d'infrastructure susceptibles d'être lancées en 2003 sont :

— la troisième tranche de la restructuration de la caserne de Marseille (87 logements) ;

— l'extension et la restructuration des casernes de Pont-Audemer (Eure), La Roche-sur-Yon (Vendée) et Parthenay (Deux-Sèvres).

Par ailleurs, dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va pouvoir lancer un vaste programme de réhabilitation de l'immobilier avec la mise en chantier de 261 unités-logement, une unité de formation et deux unités spécifiques, pour un total de 61,8 millions d'euros d'autorisations de programme.

Outre les mises en chantier et le lancement de nouveaux programmes, un effort est effectué au profit de l'entretien des casernements. Ces crédits sont inscrits au titre V pour partie seulement, l'essentiel figurant au titre III comme on peut le constater dans le tableau suivant.

(7) L'unité de formation correspond à une compagnie d'élèves de 120 ou à une unité opérationnelle de 85 militaires déplacés à l'entraînement, hébergés et soutenus ; son coût est évalué à 7,62 millions d'euros.

(8) L'unité spécifique correspond par exemple à la mise à disposition d'un environnement pour hélicoptère, à la mise aux normes d'un département de l'IRCGN ou à la mise à disposition des moyens d'instruction et d'entraînement du GSIGN ; son coût est évalué à 1,83 million d'euros.

ENTRETIEN DU CASERNEMENT

(millions d'euros en crédits de paiement)

	Crédits prévus en 2002 (en cours d'exécution)		Prévisions de crédits 2003	
Gros entretien conservation du patrimoine	26,22 (AP)	T.V	29,10 (AP)	T.V
Gros entretien	16,87		19,28	
Entretien courant	4,57	T.III	4,57	T.III
Entretien ménager	20,28	T.III	34,03	T.III
Entretien ménager	6,62	T.III	6,62	T.III
Total des CP	48,34		64,5	

Au total, les crédits d'entretien progressent de 33,4 % par rapport à 2002.

3. Améliorer les procédures en matière immobilière

Outre une insuffisance patente de crédits, le parc immobilier de la gendarmerie a souffert de procédures complexes, qui se reflètent pour partie dans la consommation des crédits. Ainsi, le taux de consommation des crédits de paiement inscrits sur le chapitre 54-41 au titre de la gendarmerie est passé de 96,4 % en 2000 à 91,4 % en 2001.

L'importance des crédits supplémentaires prévus par la LOPSI a conduit à s'interroger sur les modalités d'un assouplissement des procédures. Son article 3 permet d'ores et déjà un certain nombre de dérogations au droit commun.

Tout d'abord, l'Etat peut passer avec une personne ou un groupement de personnes un marché portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement et l'entretien-maintenance d'immeubles affectés à la gendarmerie nationale.

Ensuite, l'Etat peut prendre à bail des bâtiments construits sur son domaine, pour les besoins de la gendarmerie, par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, en payant un loyer calculé en fonction du coût de l'amortissement des travaux effectués par le bailleur et non en référence du marché locatif. Une option d'achat pourra être inscrite dans la convention de bail, le montant des loyers pouvant être totalement ou partiellement déduit du prix de vente.

Enfin, le financement par crédit-bail peut aussi être utilisé, sous réserve de sélection du crédit-bailleur selon les règles définies par le code des marchés publics.

Les collectivités territoriales peuvent réaliser des opérations immobilières relatives à des bâtiments affectés à l'usage de la gendarmerie nationale, avec l'attribution du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et la participation financière éventuelle de l'Etat, si les bâtiments, après leur construction, sont mis à sa disposition à titre gratuit.

La loi étant récente et les décrets d'application de ces dispositifs étant encore en cours d'élaboration, il n'est pas possible de disposer d'un premier bilan de cette expérience. Le rapporteur estime particulièrement nécessaire que l'ensemble de ces outils soit rapidement mis en œuvre. Il est également souhaitable d'aller plus loin dans le sens d'une déconcentration des décisions en la matière. Si les normes générales peuvent et doivent être définies de manière uniforme par l'administration centrale, lorsque les collectivités territoriales financent l'essentiel des travaux ou sont propriétaires des installations, tout doit être fait pour accélérer la prise de décision et la réalisation des programmes de réhabilitation et de construction.

Si l'augmentation des crédits pour 2003 est positive, l'ampleur du problème impose qu'un objectif ambitieux de réhabilitation soit fixé, assorti d'un plan pluriannuel sur cinq ans. Il est en effet indispensable que l'effort budgétaire soit soutenu et régulier. Toutes proportions gardées, c'est une forme de « plan Marshall » qu'il convient de mettre en place.

II. — RECENTRER LA GENDARMERIE SUR SES MISSIONS REGALIENNES ET LUI DONNER UN ROLE CLE DANS LE MAINTIEN DU LIEN ENTRE L'ARMEE ET LA NATION

Depuis la suspension du service national, la gendarmerie est souvent la seule institution militaire avec laquelle la population ait un contact direct. De ce point de vue, sa mission traditionnelle de sécurité publique et son maillage territorial constituent des atouts. Pour tirer pleinement parti de ces derniers, des évolutions sont cependant nécessaires. Elles passent notamment par la mise en œuvre des communautés de brigades, mais aussi par un recentrage sur les missions fondamentales qui sont confiées à l'arme.

La gendarmerie doit également développer son rôle dans la consolidation du lien armée-Nation. Cela implique bien entendu que son caractère pleinement militaire soit garanti et reconnu. Ainsi, la gendarmerie a vocation à jouer un rôle dans le cadre des opérations extérieures, où son expérience de la gestion des crises de basse intensité est précieuse.

Pour répondre à des événements intérieurs graves et soudains, elle doit également pouvoir s'appuyer sur une réserve bien dimensionnée et bien entraînée.

A. L'EVOLUTION DU MAILLAGE TERRITORIAL DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN RECENTRAGE SUR LES MISSIONS FONDAMENTALES

1. La mise en œuvre des communautés de brigades

La volonté d'adapter le maillage territorial de la gendarmerie est cohérente avec les évolutions de la démographie et de la délinquance. Dans les zones les moins sensibles, le plus souvent rurales, le service des brigades doit être modifié, afin de disposer d'une capacité d'action et d'intervention adaptée aux contraintes locales. La mise en communauté s'impose dès lors que les effectifs ne permettent pas de fonctionner de manière autonome.

Ce concept de communauté de brigades est présenté par la première annexe de la LOPSI comme un des éléments importants d'amélioration de l'organisation du service, au travers de la mutualisation des moyens. Il fait suite aux réformes effectuées au titre de la sectorisation et les prolonge.

La communauté de brigades devrait concerner les deux tiers des unités territoriales actuelles.

Dans les faits, les effectifs de deux ou trois unités sont placés sous les ordres d'un commandement unique. La communauté dispose d'une bureautique commune, d'un instrument statistique et d'un cahier de circonscription unique, ainsi que d'un réseau particulier reliant les deux ou trois casernements.

Les règles de fonctionnement et d'accueil du public doivent être étudiées localement et adaptées aux besoins de la population. D'une manière générale, l'effectif cumulé doit permettre d'orienter le service de jour et de nuit vers la surveillance générale, la prévention et l'intervention rapide. Dans certaines communautés, un planton fixe nocturne peut être autorisé à intervenir sur un événement, selon des modalités qui seront précisées. A tout moment, la prise en charge des plaignants est assurée par le biais du centre opérationnel de la gendarmerie.

La circonscription d'une communauté de brigades ne devrait pas compter une population supérieure à 20 000 habitants, afin de préserver l'avantage de la proximité avec la population, spécialement en zone urbanisée. L'engagement des brigades autonomes et des communautés de brigades est soutenu par les unités spécialisées, brigades de recherche, pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie et brigades motorisées.

Cette mise en communauté n'exclut pas que certaines unités secondes ou troisièmes de canton soient supprimées pour disposer localement de ces effectifs.

Les éléments qui précèdent doivent être interprétés comme des guides, des indications, mais en aucun cas comme une grille contraignante. De ce point de vue, rien ne saurait plus condamner à terme cette réforme souhaitable que l'esprit de système et d'uniformité.

Le rapporteur a insisté sur ce point auprès de l'ensemble de ses interlocuteurs et il a pu recevoir des précisions rassurantes de la part du directeur général de la gendarmerie nationale. De fait, la circulaire du 26 septembre dernier signée par la ministre de la défense et le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales précise bien que *« les principes généraux qui régissent la communauté de brigades [...] ont été élaborés au niveau central. Toutefois l'absence de schéma global préétabli témoigne de la préoccupation forte du Gouvernement de ne pas imposer de manière centralisée des dispositions générales méconnaissant la diversité des situations locales »*.

Les commandants de groupements doivent présenter rapidement aux préfets une réflexion en profondeur sur une nouvelle organisation territoriale telle qu'elle a pu déjà être dessinée ici ou là, au gré d'initiatives locales aujourd'hui à généraliser. La circulaire insiste sur le caractère essentiel de la consultation qui devra être menée avec les élus concernés afin de *« permettre, par le dialogue et la recherche de solutions innovantes de trouver l'équilibre nécessaire entre l'intérêt général et les attentes particulières »*.

Les propositions définitives devront être envoyées à la direction générale de la gendarmerie nationale en toute hypothèse avant le 31 décembre 2002.

La mise en œuvre des communautés de brigade est un élément essentiel de la modernisation de la gendarmerie et de l'adéquation de son organisation aux besoins. Elle ne peut réussir que dans la mesure où les réorganisations tiendront compte des réalités locales et seront véritablement menées en concertation étroite avec les représentants des collectivités territoriales concernées. Cette réforme

implique donc un dialogue soutenu, les élus locaux devant faire également preuve d'initiative et de compréhension.

L'enjeu n'est pas mince : il s'agit de restaurer une capacité d'action, de réaction, de recueil du renseignement et de contact avec les populations que les brigades isolées ont progressivement perdue. La réussite de la réforme implique simultanément que le travail de la gendarmerie ne se dilue plus dans l'accomplissement d'une multitude de tâches qui ne lui incombent pas, mais qu'elle assure pourtant, par un effet de transfert et d'accumulation des charges.

2. Concentrer l'activité sur les missions premières

La LOPSI prévoit de mettre un terme à l'emploi des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité, qu'il s'agisse de tâches techniques ou de gardes statiques. Les débats préparatoires ont fait ressortir à quel point les activités d'extractions et de transfèvements de détenus pouvaient être lourdes et pénalisantes pour l'accomplissement des autres missions, notamment dans le cas de brigades connaissant des problèmes d'effectifs.

En 2001, la gendarmerie a consacré 1 383 983 heures-gendarmes à l'exécution des missions de transfèvements et extractions, soit une baisse de 4,6 % par rapport à 2000. Le nombre de services s'est établi à 94 348, soit une forte diminution de 11,3 % par rapport à 2000.

La moindre diminution du volume horaire consacré à la mission de transfèvements en 2001 par rapport au nombre de services effectués résulte notamment de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, dont les dispositions influant sur les transfèvements sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2001 ⁽⁹⁾.

Même si la charge a légèrement baissé en 2001, elle reste largement excessive et induit plusieurs conséquences particulièrement néfastes pour l'exécution quotidienne de la mission de sécurité publique. Ainsi, le volume horaire consacré aux transfèvements diminue d'autant celui des services de sécurité et de surveillance générales des unités territoriales. De plus, le manque de coordination entraîne trop souvent des perturbations sur l'organisation du service et porte directement atteinte à la capacité opérationnelle des unités.

La LOPSI prévoit qu'une réflexion soit engagée sur le transfert à l'administration pénitentiaire de cette mission. Un groupe de travail associant les ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice a été mis en place et devrait formuler des propositions au début de 2003.

Une action doit également être menée en vue de réduire l'accroissement des tâches diverses et variées assurées par la gendarmerie et qui ne sont pas de son ressort. Cela va de la notification de jugements à l'établissement de procurations

(9) La création du juge des libertés et de la détention implique une présentation systématique des mis en cause pour toute décision d'écrou. Les délais de présentation s'en trouvent rallongés. La charge ainsi induite s'élève à 160 000 heures-gendarmes.

électorales, en passant par diverses enquêtes qui devraient normalement être diligentées par d'autres administrations, lesquelles disposent d'ailleurs des personnels et des moyens juridiques adéquats pour cela.

La liste est loin d'être exhaustive et c'est bien pourquoi le recentrage de la gendarmerie sur ces missions régaliennes suppose qu'il soit mis fin aux transferts indus de tâches dans tous les cas où elles peuvent et doivent être exécutées par d'autres administrations, voire par des officiers ministériels.

B. REAFFIRMER LE CARACTERE MILITAIRE DE LA GENDARMERIE

La crise de décembre 2001 a révélé un malaise profond, dont les causes sont multiples. Des réponses y ont déjà été apportées, notamment en matière indemnitaire, et la LOPSI permet de s'engager vers un large renouvellement des matériels. En aucun cas, la remise en question du statut militaire n'a été réclamée, même si la place très particulière de la gendarmerie dans les armées du fait de sa mission de sécurité suscite des ambiguïtés et parfois des inquiétudes pour l'avenir. Les ministres en charge de la tutelle de la gendarmerie ont clairement indiqué que la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure ne remettait pas en cause le statut militaire de l'arme.

1. Rétablir un recrutement des officiers commun à la gendarmerie et à l'armée de terre

Le recrutement des officiers de gendarmerie repose actuellement sur trois modes distincts :

- à la sortie des écoles militaires des trois armées ;
- sur concours ouverts aux officiers subalternes des trois armées et des services communs, aux sous-officiers de carrière de gendarmerie, gradés ou gendarmes, ainsi que, depuis cette année, aux universitaires âgés de moins de 26 ans et titulaires d'un diplôme de fin de second cycle ;
- au choix parmi les gradés de gendarmerie.

A partir de 2005, la première possibilité s'éteindra, sauf pour l'école polytechnique. Y sera complètement substitué un recrutement au niveau de l'actuelle maîtrise, effectué à l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun. Le premier concours de recrutement direct a eu lieu cette année et a donné toute satisfaction quant à la sélectivité des épreuves et quant au niveau des candidats et lauréats.

Il n'en reste pas moins qu'à terme le recrutement des officiers de gendarmerie sera très nettement distingué de celui des autres armes. On rappellera que le corps des officiers de gendarmerie bénéficiait et bénéficie encore d'une grande attractivité parmi les élèves de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr Coëtquidan.

Cette séparation entre la gendarmerie et les armées suscite bien des interrogations et des critiques. Le rapporteur est convaincu qu'il ne s'agit pas d'une bonne solution et qu'il conviendra de rétablir la possibilité d'un recrutement commun, au moins avec l'armée de terre, garant de la cohésion de l'encadrement des différentes armes.

2. Une expérience précieuse dans le cadre des opérations extérieures

En raison de ses missions de sécurité intérieure, la gendarmerie dispose d'une capacité à maîtriser des situations de crise qui ne nécessitent pas le recours à des moyens militaires de combat classiques. Dans le cadre des opérations extérieures (OPEX) de maintien de la paix, son apport peut être déterminant pour éviter l'escalade des crises vers des conflits ouverts. L'expérience du Kosovo est à cet égard riche d'enseignements.

Le déploiement de la gendarmerie dans le cadre des OPEX était le suivant au 1^{er} août 2002.

		Officiers	Sous-officiers
Bosnie	GIP ⁽¹⁾ /ONU	5	109
	SFOR ⁽²⁾ /OTAN	6	37
	MPUE ⁽³⁾ /UE	3	—
Kosovo	KFOR ⁽⁴⁾ /OTAN	19	184
	CIVPOL ⁽⁵⁾ /MINUK ⁽⁶⁾	5	81
Liban	FINUL ⁽⁷⁾	—	4
République Centrafricaine	CIVPOL/ONU	1	—
Tchad	Prévôté	—	4
Afghanistan	Prévôté	—	2
TOTAL		39	421

⁽¹⁾ Groupe international de police.

⁽²⁾ Stabilization Force.

⁽³⁾ Mission de police de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Kosovian Force.

⁽⁵⁾ Civilian police.

⁽⁶⁾ Mission de l'ONU au Kosovo.

⁽⁷⁾ Force d'interposition des Nations Unies au Liban.

Au total, au 1^{er} août 2002, 39 officiers et 421 sous-officiers de la gendarmerie étaient affectés à des OPEX, principalement en Bosnie, avec 14 officiers et 146 sous-officiers sous l'autorité du groupe international de police de l'ONU, de la SFOR et de la mission de police de l'Union européenne. Par ailleurs, 24 officiers et 265 sous-officiers étaient présents au Kosovo, sous l'autorité principalement de la KFOR.

De fait, le champ des missions de la gendarmerie en opérations extérieures s'est considérablement étendu depuis quelques années, débordant largement le simple cadre de la prévôté aux armées. L'apport des capacités de la gendarmerie (sécurité publique générale, maintien de l'ordre, recherche du renseignement d'ordre public, police judiciaire, liaison avec les polices locales et les polices militaires

alliées...) est reconnu par les différentes autorités d'emploi, d'autant plus que les OPEX s'apparentent de plus en plus à des opérations de police élargie, sans ennemi à combattre et avec des règles d'engagement contraignantes. Pour faire face à ces nouvelles missions, la gendarmerie a donc adapté les formes de son engagement, en intégrant notamment dans le dispositif des unités de la gendarmerie mobile.

En outre, elle a pris en considération les contraintes propres aux missions multinationales dans sa politique de formation et avec la création du groupement des opérations extérieures (GOPEX). Elle est donc en mesure d'épauler efficacement les forces militaires classiques sur les théâtres d'opération où la frontière entre guerre et police est floue et de répondre à la priorité que constitue pour l'Union européenne la mise en œuvre de forces policières opérationnelles adaptées à la gestion de crises internationales et au maintien de la paix.

3. Développer les réserves

L'accroissement du potentiel réel des réserves est une nécessité. D'une part, elles ont vocation à maintenir un lien armée-Nation étroit. D'autre part, et surtout, elles sont indispensables pour faire face à des crises intérieures ou à des événements particuliers impliquant la gendarmerie dans la durée.

Au sein de la réserve opérationnelle, la gendarmerie occupe une place privilégiée puisque, sur l'objectif total de 100 000 personnes fixé dans le modèle d'armée 2015, elle devrait disposer à terme d'une réserve opérationnelle de 50 000 personnes. Le projet de loi de programmation militaire fixe pour sa part un objectif de 32 000 personnes en 2008, ce qui paraît raisonnable compte tenu de l'état actuel des réserves. Aussi, le concept d'emploi émergent de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, élaboré à partir de la loi de programmation militaire 1997-2002 et de la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense, marque-t-il une rupture avec le passé. C'est désormais sur une réserve d'emplois opérationnels utilisables sur toute l'étendue du spectre paix-crise-guerre que la gendarmerie veut pouvoir compter et non plus seulement sur une réserve de mobilisation ayant pour unique vocation la défense opérationnelle du territoire ⁽¹⁰⁾.

La réserve doit par conséquent être considérée comme un véritable réservoir de capacités destiné à renforcer en permanence l'action de la gendarmerie, afin d'accroître son efficacité en matière de protection des citoyens, des institutions et du territoire national.

Les réservistes sont totalement intégrés à l'institution et effectuent les mêmes missions que le personnel d'active. Il n'y a donc pas réellement emploi différencié de la réserve par rapport à l'active. Il s'agit plutôt d'utiliser au mieux une nouvelle ressource humaine conçue désormais comme un complément temporaire

(10) Ce concept de la défense opérationnelle du territoire reste pertinent, mais il ne s'impose plus aujourd'hui avec la même force, compte tenu notamment du nouveau contexte géostratégique. Cette forme de défense militaire est cependant conservée comme phase ultime de notre dispositif de défense. Dans cet esprit, la gendarmerie, qui exerce des responsabilités importantes dans ce domaine et qui conserve l'ensemble des missions s'y rapportant, continue à préparer ses personnels à cette éventualité.

d'effectifs dans les situations où les personnels d'active s'avèrent insuffisants. Ainsi les autorités d'emploi peuvent recourir à des réservistes pour des missions de service d'ordre nécessitant la mise en œuvre d'effectifs nombreux (rencontres sportives, festivités...), pour des dispositifs de recherches en tous genres (personnes disparues, recherches d'indices...), des dispositifs de sécurité publique ou de lutte contre la délinquance.

Les réservistes ont également été associés aux mesures exceptionnelles de sécurité mises en place à l'occasion du passage à l'euro, lors de la marée noire de l'Erika, lors des récentes intempéries, dans le cadre du plan Vigipirate ou encore à l'occasion des différentes migrations saisonnières et notamment pendant la période estivale.

La réserve constitue aussi, et surtout, un outil précieux dans la gestion de crise. L'intensité d'une crise ne se traduit pas, pour la gendarmerie, par un élargissement du champ de ses missions, mais principalement par une implication accrue de ses capacités, favorisée par une réserve fidélisée et recrutée localement. L'emploi de réservistes permet à la gendarmerie de densifier de façon significative son dispositif sur le terrain lorsque la situation l'exige (événements calamiteux, catastrophes naturelles, accidents technologiques, sinistres divers, mesures exceptionnelles de sécurité...) et de jouer un rôle majeur dans la gestion des crises, en défense civile notamment.

Malgré ce rôle valorisant confié aux réserves, les objectifs fixés en matière d'effectifs ne sont pas atteints, comme l'indique le tableau ci-après.

	Militaires du rang	Sous-officiers	Officiers	Total
Objectif 2002	6 650	4 750	2 600	14 000
Réalisé au 01/07/2002	5 041	4 057	1 428	10 526
% par rapport à l'objectif	76	85	55	75
Objectif 2003	8 605	5 875	1 670	16 150

La réalisation des effectifs théoriques dépend avant tout de moyens budgétaires. Les crédits affectés à l'emploi des réservistes restent limités et sont souvent rapidement consommés à l'occasion d'événements importants, comme le passage à l'euro. L'entraînement et la régularité des convocations en souffrent, ce qui peut parfois conduire à une certaine démotivation des réservistes, alors que leur volonté initiale de servir est réelle.

Le seul frein à un meilleur emploi de l'outil de qualité que constitue la réserve opérationnelle de la gendarmerie est actuellement d'ordre budgétaire. Les objectifs poursuivis par le projet de loi de programmation militaire pour les réserves sont ambitieux et il conviendra de veiller à ce que les moyens nécessaires pour les atteindre soient dégagés.

CONCLUSION

Le budget proposé pour 2003 fait donc preuve de volontarisme et vise à donner à l'arme les moyens d'assurer ses missions dans de bonnes conditions. De ce point de vue, il répond à une double attente : celle des personnels de la gendarmerie, mais aussi celle de l'ensemble de la population, soucieuse d'une meilleure lutte contre l'insécurité.

Ce budget devrait permettre de remédier à l'une des causes de la crise de décembre 2001. Pour autant, l'attente de la Nation à l'égard de la gendarmerie est forte et si l'on peut comprendre et soutenir l'attachement au statut militaire, ce dernier doit être considéré comme un tout. Son maintien implique de la part des personnels le respect scrupuleux des contraintes qui y sont attachées, faute de quoi les évolutions futures pourraient prendre un tour imprévisible et sans doute non souhaité.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

— **Ministères de tutelle de la gendarmerie**

• **Défense :**

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense ;

M. Patrick Birolleau, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie.

• **Intérieur :**

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

M. Daniel Canepa, directeur adjoint du cabinet du ministre ;

Colonel Marc Watin-Augouard, conseiller pour la gendarmerie ;

M. Arnaud Laferrere, conseiller budgétaire ;

M. Frédéric Lefebvre, conseiller chargé des relations avec le Parlement

— **Direction générale de la gendarmerie nationale**

M. Pierre Mutz, directeur général de la gendarmerie nationale ;

M. Yann Marchadour, contrôleur général des armées, chef du service des plans et moyens ;

Colonel Jean-Jacques Roucoules, chef de la sous-direction administrative et financière ;

Colonel Philippe Marvillet, chef du bureau planification, programmation et préparation du budget.

— **Assemblée nationale – Garde républicaine**

Général Bernard Querry, commandant militaire du Palais-Bourbon.

— **Zone de défense de Lyon**

Général Philippe Jacques, commandant de la région de gendarmerie sud-est ;

Colonel Schneider, commandant du groupement de gendarmerie du Rhône ;

Adjudant-chef Pichon, commandant de la brigade de gendarmerie de Saint-Génis-Laval, et les personnels de la brigade.

— **Zone de défense de Bordeaux**

Général Lallement, commandant de la région de gendarmerie sud-ouest ;

Général Duchamp, adjoint du commandant de la région ;

Colonel Jeannerot, chef d'état-major ;

Colonel Kapfer, commandant de la région de gendarmerie départementale d'Aquitaine ;

Colonel Vechambre, commandant du groupement de gendarmerie de Gironde ;

Colonel Vidal, commandant de la 2ème légion de gendarmerie mobile ;

Lieutenant Pelletier, commandant de la brigade de Blanquefort, et les personnels de la brigade.

— Département du Tarn

- *Groupement du Tarn*

Lieutenant-colonel Christian Fritsch, commandant du groupement,

Capitaine Jean-Michel Leboutet, adjoint,

Lieutenant François Lecourtois, adjoint chargé de la police judiciaire,

- *Compagnie d'Albi*

Capitaine Alain Alorda, commandant de la compagnie,

Lieutenant Philippe Halart

et les personnels de la compagnie.

- *Compagnie de Castres*

Capitaine Alain White, commandant de la compagnie,

Maréchal des logis chef Pascal Grausse,

Adjudant chef Alain Auzon,

Maréchal des logis chef Philippe Boutet, BM de Castres,

Gendarme David Lorain, peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie de Castres,

et les personnels de la compagnie.

- *Compagnie de Mazamet*

Capitaine Christian Bournonville, commandant de la compagnie,

Major Michel Mottes,

et les personnels de la compagnie.

- *Chefs de brigade*

- *Réalmon* : Adjudant chef Patrick Sciacchitano,

- *Vabre* : Maréchal des logis chef Alain Saby,

- *Montredon-Labessonnie* : Adjudant Vincent Robert,

- *Roquecourbe* : Adjudant Serge Berthoumieu,

et les personnels des brigades.

— Forces de gendarmerie déployées en Bosnie-Herzégovine (*International police task force* de l'ONU)

Lieutenant-colonel Chochoix, *senior advisor*,

Adjudant Arrede, moniteur *International police task force* à Pale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Pierre Mutz**, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 (n°187) et **sur le projet de loi de finances pour 2003 (n° 230)**, au cours de sa réunion du mercredi 16 octobre 2002.

M. Pierre Mutz a souligné que le projet de loi de finances pour 2003, fidèle aux engagements pris par le Gouvernement pour la lutte contre la délinquance, prévoyait une augmentation globale des crédits de 8,4 % par rapport à 2002, avec une enveloppe totale fixée à 4 256 millions d'euros. Par delà l'importance des moyens budgétaires consentis, la nouveauté réside dans la logique de programmation dans laquelle s'inscrit ce projet de budget, faisant suite à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Celle-ci fixe un cadre cohérent pour le développement des forces de sécurité sur cinq ans. La gendarmerie y est traitée à parité avec la police nationale et bénéficie d'une provision de 2,88 milliards d'euros pour recruter 7 000 personnels, acquérir les équipements indispensables et réaliser les programmes nécessaires à leur entretien. Le projet de loi de programmation militaire 2003-2008 a repris les effectifs créés par la LOPSI et prévoit que les crédits d'équipement supplémentaires de la LOPSI s'ajoutent à ceux du projet de loi de programmation militaire. Cette combinaison place la gendarmerie dans une position favorable et vise à doter le pays d'un outil de sécurité publique à la mesure des besoins. Le projet de loi de programmation militaire conforte le caractère militaire de la gendarmerie et son rôle éminent dans la politique de défense, notamment à l'extérieur de nos frontières.

La bonne articulation entre la LOPSI et le projet de loi de programmation militaire est un élément décisif qui conditionne le volume des moyens accordés à l'institution pour mener à bien sa rénovation. Ce dispositif garantit aux armées l'intégrité de leur budget et écarte le risque que l'équipement de la gendarmerie se fasse au détriment des autres composantes de la défense.

En ce qui concerne la part prise par l'institution dans la fonction projection, en application des décisions des Conseils européens, un contingent de 600 militaires de la gendarmerie peut être engagé à l'extérieur de nos frontières. Ils assument des missions traditionnelles de prévôté, mais s'impliquent également dans tous les aspects du maintien de la paix. La gendarmerie participe ainsi à l'émergence de pratiques démocratiques dans des Etats qui profitent de son modèle de police à statut militaire. Cette expertise est également appréciée par les forces européennes qui choisissent de s'entraîner au centre national d'instruction de Saint-Astier.

La gendarmerie a engagé un programme ambitieux d'emploi de sa réserve opérationnelle. Les volontaires motivés par le service public de sécurité doivent pouvoir être accueillis dans des conditions matérielles et opérationnelles répondant à leurs aspirations. Le projet de loi de programmation militaire soutient de manière significative cette initiative, avec une dotation de près de 86 millions d'euros sur la période pour l'ensemble des forces armées, afin d'accroître notamment l'attractivité.

Les 3 177 millions d'euros constants mobilisés pour la programmation des équipements de la gendarmerie permettent d'envisager un effort sans précédent. Ils autorisent la revalorisation du parc immobilier, l'accroissement des capacités d'action aériennes, avec le renouvellement du parc d'hélicoptères, le renouvellement du parc des véhicules terrestres et la modernisation des moyens informatiques et de télécommunications.

Le projet de loi de programmation militaire prévoit la construction et la réhabilitation de 10 690 unités-logements sur six ans, soit un effort incontestablement supérieur à ceux consentis jusqu'ici. Ce programme traduit concrètement la volonté conjointe des ministres ayant la tutelle de la gendarmerie de donner la priorité aux infrastructures. Les moyens aériens programmés correspondent à la livraison de 14 hélicoptères de sauvetage et d'intervention sur la période et à la commande de 15 hélicoptères de surveillance et d'intervention à partir de 2006. Leur capacité d'utilisation de jour comme de nuit sera un atout majeur dans la lutte contre la délinquance. Le renouvellement du parc de véhicules terrestres répond à la nécessité du maintien de la mobilité de l'arme. Les télécommunications et l'informatique trouvent leur juste place dans l'effort budgétaire, ces outils conditionnant à la fois la modernisation des structures et la performance des personnels.

Le projet de budget pour 2003 prévoit 3 834,2 millions d'euros pour le titre III, ce qui correspond à une hausse de 6,6 %. L'effectif global pour 2003 est de 99 179 militaires et civils, soit 1 045 postes supplémentaires. 155 postes sont transférés vers d'autres sections. Au total, l'évolution du nombre de postes budgétaires permet la création nette de 47 postes d'officiers de gendarmerie, 21 postes d'officiers du corps technique et administratif, 1 057 postes de sous-officiers de gendarmerie et 63 postes de sous-officiers des corps techniques et administratifs.

Le projet de loi de programmation militaire consacre une part importante de sa réflexion et de ses moyens à l'amélioration de la condition militaire. Pour la gendarmerie, cette ambition passe par le maintien d'une dualité équitable avec le personnel de la police nationale. Le projet de budget pour 2003 prévoit, au titre des mesures catégorielles, l'harmonisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) à hauteur de 24 % pour tous les sous-officiers. Les discussions avec le ministère de la défense pour l'extension de l'ISSP aux officiers et son intégration progressive dans les pensions de retraite dès 50 ans se poursuivent. Une attention toute particulière est également accordée aux repas de service au profit des militaires des corps de soutien, à l'augmentation de la prime OPJ et à l'augmentation du contingent des primes de qualification. Il s'agit là d'engagements ministériels qui correspondent à des mesures d'équité. Leur respect est nécessaire pour que ne soit

pas brouillé le message favorable que constitue la progression d'ensemble des crédits. Le projet de budget pour 2003 prévoit l'extension en année pleine du dispositif indemnitaire décidé le 8 décembre 2001, pour 3,9 millions d'euros.

Le rebasage des dotations du titre III constitue un point décisif et permet de trouver une solution aux problèmes récurrents du paiement des loyers et du fonctionnement courant. Le rebasage de 59,4 millions d'euros intégré au budget 2003 permet de couvrir les frais de location engagés par la gendarmerie, notamment à l'égard des collectivités locales. Par ailleurs, 22,4 millions d'euros sont attribués au fonctionnement courant au titre de ce rebasage, afin de rétablir la disponibilité des unités.

La convergence de la LOPSI et du projet de loi de programmation militaire permet, dès le projet de loi de finances pour 2003, de procéder à des acquisitions significatives. Les titres V et VI s'élèvent à 527 millions d'euros en autorisations de programme, dont 182 millions d'euros au titre de la LOPSI, et à 422 millions d'euros en crédits de paiement, dont 94 millions d'euros au titre de la LOPSI. Ces sommes correspondent à des augmentations respectives de 53 % et 27 %. Elles permettent la commande de six véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG), 3 620 véhicules de brigade et de police de la route et 42 000 gilets pare-balles à port discret. Ils autoriseront également la livraison de trois hélicoptères EC 145, 3 000 véhicules de brigade et de police de la route et 42 000 gilets pare-balles à port discret.

Un effort important est consenti dans le domaine de l'infrastructure, ce sujet revêtant une importance stratégique, car l'immobilier constitue un authentique système d'armes pour la gendarmerie. Le logement par nécessité absolue de service place le gendarme au plus près du citoyen, pour garantir une intervention rapide et un accueil de qualité. En 2003, ce sont 317 unités-logements, trois unités de formation et sept unités spécifiques qui seront réalisées. Dans le même temps, 61,8 millions d'euros seront investis dans un vaste programme de réhabilitation, tandis que 29,1 millions d'euros seront destinés à la maintenance.

En définitive, si la gendarmerie obtient d'ici la fin de l'année les crédits nécessaires pour boucler sa gestion 2002 (136 millions d'euros au titre V et environ 55 millions d'euros au titre III), le volume et la structure du budget 2003 changent de nature. La gendarmerie dispose désormais des ressources financières et humaines pour engager une lutte déterminée contre la délinquance.

Le projet de budget correspond à la logique présente dans la LOPSI, cette dernière ayant défini trois réformes indispensables pour libérer les énergies au sein de l'institution : la communauté de brigade, une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles et le redéploiement des forces de sécurité.

La communauté de brigade est un nouveau mode d'organisation qui adapte le maillage territorial de la gendarmerie dans un souci de plus grande proximité. Le seul impératif reste l'efficacité et la pertinence de l'articulation du maillage, avec le souci constant d'une adhésion des acteurs locaux et de la population concernée. Il convient de ne pas se méprendre sur l'objectif poursuivi : il ne s'agit pas de gagner à

toute force des personnels supplémentaires ou de réaliser des économies d'échelles, des créations d'unités pouvant même être envisagées lorsqu'elles sont nécessaires. La rationalisation n'est pas le rationnement. Ce qui est recherché, c'est la définition d'un schéma plus souple, plus réactif, plus moderne, qui réponde aux exigences des populations et ne dissipe pas inutilement les moyens et les énergies.

Le même pragmatisme guide la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles. Leur emploi doit être valorisé par une organisation moins jacobine. Deux idées président au changement : la déconcentration vers les régions et un emploi tourné vers la sécurité publique. C'est au préfet de zone que revient naturellement l'appréciation de l'engagement le plus opportun des forces de gendarmerie mobile pour renforcer la gendarmerie départementale.

Pour adapter l'organisation territoriale, il est nécessaire de clarifier les zones de compétence respectives de la police et de la gendarmerie nationales. Tel est l'objectif des redéploiements. L'étude au cas par cas, sans dogmatisme, doit permettre de réaliser les ajustements nécessaires dans la concertation et sans préjudice pour les intérêts locaux. Pour réaliser une meilleure complémentarité, il s'agit tout d'abord de mettre en conformité le dispositif territorial avec les dispositions législatives et réglementaires, ce qui implique de revoir les protocoles d'accords passés en métropole avant la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Il convient ensuite d'étudier les échanges territoriaux proposés par les échelons locaux, avec le souci constant de préserver l'équilibre des responsabilités entre les deux forces au regard de la population concernée. Les suppressions d'unités constitueront l'exception et rien ne sera décidé sans une large concertation et sans l'adhésion de toutes les parties prenantes.

Le projet de budget donne à la gendarmerie les équipements et les moyens de fonctionnement nécessaires à une force de sécurité moderne. Cet effort financier sans précédent dans l'histoire récente se conjugue avec des réformes de structures qui doivent aboutir à une efficacité décuplée. Les conditions sont réunies pour que l'institution intègre avec succès la culture de résultat. Actuellement, sans personnels ni crédits supplémentaires, la progression de la délinquance dans les zones de gendarmerie a été enrayerée puisque ce taux est passé de 19,5 % l'an dernier à 3,45 % à la fin du mois d'octobre 2002.

Le président Guy Teissier a demandé si la préservation d'une possibilité de recrutement commun des officiers de gendarmerie et de l'armée de terre par l'intermédiaire de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan n'était pas indispensable pour assurer le maintien du statut militaire de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a fait part de son accord avec cette analyse, tout en notant qu'il est possible de réfléchir aux modalités de maintien de ce tronc commun, qu'il s'agisse du nombre de postes offerts ou du moment du choix dans le cursus de formation à l'ESM. Si l'on veut que la gendarmerie reste sous statut militaire et notamment que ses futurs chefs ne soient pas tous d'origine purement civile, cette filière doit être préservée. D'ailleurs, les très bons résultats du premier concours universitaire d'accès à l'école des officiers de la gendarmerie nationale montrent que le risque existe de voir cette catégorie de recrutement prédominer. Pour 37 reçus sur

490 candidats ayant concouru, 32 sont des juristes disposant au moins d'une maîtrise, les autres se répartissant entre un reçu issu d'un IEP, un économiste, un scientifique et deux littéraires, dont un normalien. Les épreuves actuelles favorisent les candidats juristes, au détriment des candidats issus de formations scientifiques, lesquelles répondent cependant à un véritable besoin de l'arme. Enfin, onze femmes ont été reçues, ce qui confirme le taux de succès de ces dernières dans les concours ouverts aux diplômés des universités.

M. Charles Cova a souhaité savoir comment se déroulait la coopération entre la gendarmerie maritime et les services des préfets maritimes. Pourquoi la gendarmerie départementale a-t-elle créé des brigades nautiques dont les compétences (et parfois les investissements, à l'image de l'acquisition de vedettes côtières) « doublonnent » pour partie avec celles de la gendarmerie maritime ? Ne serait-il pas préférable de conférer aux préfets maritimes l'autorité de décision sur les investissements des différents services chargés de l'action de l'Etat en mer ? M. Charles Cova a également demandé si l'augmentation de l'effectif de généraux de gendarmerie de 32 à 40 pouvait être confirmée.

M. Pierre Mutz a répondu que la gendarmerie avait ressenti le besoin de maintenir des unités dotées de moyens leur permettant de patrouiller dans les fleuves et en zone côtière, notamment dans la bande des 300 mètres. Cette tâche est parfaitement complémentaire de celle de l'action de l'Etat en mer placée sous l'autorité des préfets maritimes.

La proportion de généraux de gendarmerie, rapportée aux effectifs globaux, est très faible. Il serait donc souhaitable d'augmenter le nombre de généraux de gendarmerie pour répondre aux besoins. Il convient aussi d'offrir aux officiers de gendarmerie des perspectives de carrière cohérentes avec celles qu'offre, notamment, l'armée de terre.

M. François Calvet a relevé les difficultés de la délégation générale pour l'armement (DGA) à recruter des responsables chargés des achats et à faire coïncider caractéristiques techniques et délais souhaités par les armées. Quelle action la gendarmerie mène-t-elle, dans son domaine, pour aider la DGA à surmonter ces difficultés ?

M. Pierre Mutz a répondu que la gendarmerie faisait peu appel à la DGA. Il s'agit principalement de marchés informatiques pointus, de l'achat d'armes ou de ses hélicoptères, en étroite liaison avec la sécurité civile. Ce devrait être également le cas de ses véhicules blindés à roues qui vont être renouvelés prochainement et la gendarmerie travaille à une solution aussi économique que possible. D'une façon générale, la gendarmerie fait en sorte pour la passation des marchés qui la concernent que la DGA dispose de cahiers des charges très précis. Elle porte aussi un soin particulier à l'examen des matériels lors de leur réception, de façon à éviter des difficultés postérieures. Pour le reste, la gendarmerie recourt à l'union des groupements d'achats publics (UGAP), notamment pour ses marchés d'automobiles, et passe nombre de ses marchés directement.

Tout en se réjouissant de la qualité du budget présenté et des 7 000 postes ouverts dans la gendarmerie, **M. Jean-Louis Léonard** s'est interrogé sur la prise en charge de la formation des personnels recrutés. La direction générale de la gendarmerie nationale a-t-elle mis en place une nouvelle politique de formation pour faire face à cet enjeu important, notamment en développant de nouvelles méthodes et de nouvelles structures ?

M. Pierre Mutz a répondu que la création des 7 000 emplois avait été calibrée, en particulier, de façon à éviter précisément que le nombre de gendarmes à former dépasse la capacité d'accueil des écoles. Le recrutement représentera environ 3 000 élèves par an, ce qui assurera le renouvellement des effectifs ainsi que la réalisation des 7 000 emplois supplémentaires en six ans. La formation, dont la durée avait été légèrement réduite pour tenir compte des recrutements supplémentaires, va revenir à une durée d'un an. La qualité des formations est satisfaisante et le niveau des ressources humaines de très bon niveau. La gendarmerie souhaite installer le commandement des écoles à Rochefort, où elle dispose d'installations de qualité. Tel n'est pas toujours le cas des installations léguées par d'autres armées à l'occasion de la réduction de leur format. La gendarmerie se doit de reprendre des infrastructures d'une qualité suffisante et dont l'implantation corresponde à ses propres besoins. Elle cherche ainsi une implantation pour créer une école dans le sud-est de la France.

M. Yves Fromion a exprimé sa satisfaction de voir que le directeur général de la gendarmerie nationale était favorable au retour de la formation des officiers de gendarmerie à l'école de Saint-Cyr-Coëtquidan. Il est par ailleurs remarquable d'avoir donné aux responsables des brigades la consigne de rendre compte aux maires des événements qui surviennent dans leur commune. Il est regrettable que les crédits consacrés à l'utilisation des réservistes soient insuffisants et régulièrement épuisés dès le troisième trimestre. En raison de son excellent maillage territorial et sa capacité de surveillance, la gendarmerie doit constituer l'élément central d'une défense territoriale en cas de forte menace terroriste.

M. Pierre Mutz a souligné les avantages pour la gendarmerie de disposer de réservistes recrutés localement, attachés aux brigades territoriales et qui constituent un élément important du lien entre la Nation et ses armées. Ils sont d'une grande utilité lors de catastrophes naturelles ou en cas de grave crise ; au jour le jour, ils constituent une aide précieuse lors de manifestations sportives ou culturelles d'envergure.

En 2002, la gendarmerie compte 10 526 réservistes, employés en moyenne 12 jours par an. Le budget prévu pour leur emploi représente 16,2 millions d'euros et ne sera malheureusement pas augmenté en 2003. C'est d'autant plus regrettable que les réserves de la gendarmerie sont attractives.

M. Richard Mallié a demandé si le paiement des astreintes des gendarmes avait été retardé. S'inquiétant du grand nombre de logements devant être construits ou rénovés dans les années à venir, il a demandé si le génie serait capable de faire face à cet important chantier.

M. Pierre Mutz a répondu que les gendarmes ne percevaient pas de rémunération pour leurs astreintes. En revanche, depuis l'instauration du TAOPM et du TAOPC, la compensation de l'ARTT est réalisée soit par une indemnisation forfaitaire de 85 euros par journée sur la base de 15 jours pour les unités opérationnelles de la gendarmerie départementale et mobile, soit par du temps libre supplémentaire pour les autres unités. La capacité de réaliser un nombre important de logements est un souci qui conduira la gendarmerie à essayer d'obtenir le concours des collectivités locales et à travailler en liaison étroite avec le génie, qui devra fournir un effort particulier. Pour l'entretien locatif, il sera fait appel à l'externalisation dans la mesure du possible.

Abordant la question du redécoupage des zones de police et de gendarmerie, **M. Axel Poniatowski** a demandé si les éventuels changements se feraient à effectifs constants. La sécurité n'étant pas encore satisfaisante la nuit dans la grande couronne parisienne, des mesures de réorganisation permettraient-elles d'augmenter les effectifs de gendarmes de service de nuit, pour l'instant moins nombreux sur le terrain que les policiers ?

M. Pierre Mutz a indiqué que le maintien des brigades de gendarmerie en zone de police nationale ne se justifiait pas et que les effectifs de gendarmerie en zone de gendarmerie nationale pourraient être augmentés par le transfert des personnels qui y sont actuellement affectés. Toutefois, le redécoupage ne pourra se faire à effectifs égaux : le statut militaire rend les gendarmes disponibles 24 heures sur 24, ce qui n'est pas le cas des fonctionnaires de police. Les effectifs dégagés permettront en partie de renforcer les brigades, même si celles-ci devront aussi mieux travailler ensemble grâce aux communautés de brigades. Pour l'essentiel, ils contribueront au renforcement ou à la création de pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), en vue d'intervenir dans les intervalles et de compléter ainsi l'action des brigades, en particulier de nuit, qui est un objectif recherché. Enfin, la nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie permettra à ses escadrons de renforcer l'action des brigades territoriales.

Se félicitant de la diminution du niveau de la criminalité dans les zones de gendarmerie, **M. Jean-Yves Hugon** a proposé que la commission adresse ses félicitations à l'ensemble des personnels de la gendarmerie à l'origine de ce résultat satisfaisant. Le délabrement des infrastructures est préoccupant. Les difficultés de gestion du parc immobilier relèvent le plus souvent de la multiplicité des intermédiaires. Quel est le sentiment du directeur général de la gendarmerie nationale sur la proposition du Conseil général de l'Indre de prendre à sa charge la gestion des logements des brigades du département ?

M. Pierre Mutz a estimé que les personnels de la gendarmerie seront très certainement sensibles aux encouragements de la Représentation nationale. L'initiative prise par le Conseil général de l'Indre est excellente.

Après avoir convenu que les dispositions du projet de loi de finances pour 2003 et du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 en faveur de la gendarmerie étaient satisfaisantes, sous réserve toutefois que les crédits prévus soient effectivement engagés, **M. Gilbert Le Bris** a souhaité

savoir si les niveaux d'entraînement inscrits dans le rapport annexé du projet de loi de programmation militaire pourront être atteints sans difficultés particulières. Quel est le niveau actuel de l'entraînement ?

M. Pierre Mutz a souligné que l'objectif d'entraînement de la gendarmerie mobile, qui se situera autour de trente jours par an, est nécessaire et devra être tenu, malgré les pressions qui s'exercent inévitablement sur l'utilisation de cette ressource. En revanche, l'objectif d'entraînement des gendarmes territoriaux, de quinze jours par an, est plus ambitieux, car, compte tenu de la répartition géographique des brigades et de la mobilisation des effectifs, les personnels ne parviennent actuellement à s'entraîner que dix jours par an, ce qui est insuffisant. Mais il s'agit d'objectifs sur la durée de la loi de programmation militaire.

M. Bernard Deflesselles a demandé quel était le moral des personnels de la gendarmerie, notamment après la présentation des projets de lois de programmation militaire 2003-2008 et de finances pour 2003.

M. Pierre Mutz a indiqué qu'il avait rencontré près de 3 000 gendarmes depuis sa prise de fonction et qu'il avait pu mesurer leurs qualités ainsi que leur confiance dans l'avenir. Les gendarmes ont pris conscience que les manifestations de fin 2001 avaient brouillé leur image auprès de la population et ils s'attachent désormais à fournir le service attendu d'eux. Mais, si le moral est bon, ils attendent que les moyens promis leur soient attribués. Dans l'ensemble, la situation budgétaire de la gendarmerie n'appelle qu'une seule inquiétude, relative à la fin de la gestion 2002, en raison de l'insuffisance des crédits de l'exercice budgétaire en cours. Il serait dommage qu'il faille imputer sur les crédits ouverts pour 2003 des dépenses de l'exercice 2002, alors même que le moral s'améliore.

Le président Guy Teissier a annoncé qu'il réservait son prochain déplacement à la gendarmerie et qu'il aurait ainsi l'occasion de vérifier *in situ* le constat du directeur général de la gendarmerie nationale sur le moral des personnels.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a ensuite examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot, les crédits de la gendarmerie pour 2003.**

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

M. Richard Mallié s'est étonné qu'il soit question de retirer aux gendarmes la responsabilité d'établir les procurations électorales, étant donné qu'ils sont en leur qualité d'officiers de police judiciaire les mieux à même de remplir cette fonction dans les petites localités.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a fait valoir que la présence au sein de la réserve opérationnelle d'anciens gendarmes officiers de police judiciaire pourrait permettre de suppléer ponctuellement les gendarmes en activité pour la délivrance de procurations électorales. De manière plus générale, l'accumulation des travaux administratifs qui sont confiés aux gendarmes les rend moins disponibles

pour remplir leurs missions sur le terrain, ce qui est contradictoire avec l'ambition d'améliorer la sécurité, notamment dans les zones périurbaines.

M. Yves Fromion a insisté sur le problème que constitue la charge de travail administratif des gendarmes et dont le traitement des procurations électorales constitue une illustration. Les gendarmes accomplissent souvent des tâches administratives qui pourraient être assumées par d'autres administrations. Il y a donc lieu de réfléchir à la simplification de ce type de contraintes, d'autant plus qu'il s'agit là d'une revendication fortement manifestée dans les brigades.

M. Robert Pandraud a fait valoir qu'il y avait des équilibres à tenir, que les gendarmes avaient traditionnellement un rôle d'agents d'information générale du pouvoir central et de prévention, notamment à travers leurs tournées et que nuisaient à ces fonctions non seulement l'augmentation des tâches administratives, mais aussi celle des tâches de répression, le temps passé à traiter les plaintes et à traquer les délinquants prenant une dimension trop importante.

Le président Guy Teissier a approuvé ces propos, soulignant notamment les confusions qui avaient pu naître des changements de régime de l'enregistrement des procurations électorales par la gendarmerie.

M. Yves Fromion a souligné qu'il était indispensable que les gendarmes soient employés d'abord sur le terrain, à nouer des contacts, à prendre des renseignements, à développer une présence dissuasive et non pas à des tâches sédentaires dans les brigades. C'est d'autant plus nécessaire qu'aujourd'hui les jeunes gendarmes, à l'instar de leurs compatriotes, sont majoritairement de jeunes citadins et qu'ils sont à leurs débuts mal à l'aise dans le monde rural où ils devront pourtant exercer l'essentiel de leur activité.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la gendarmerie pour 2003**, les commissaires socialistes s'abstenant.

*

Au cours de cette même réunion, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la défense pour 2003**, les membres du groupe socialiste s'abstenant.