



N° 1114

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093)

TOME X

DÉFENSE

GENDARMERIE

PAR M. PHILIPPE FOLLIOT,

Député.

Voir le numéro : 1110 (annexe n° 40)

Défense.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'ADAPTATION SUBSTANTIELLE DE L'ORGANISATION ET DES MODALITES D'ACTION DE LA GENDARMERIE	7
A. L'EVOLUTION DU DISPOSITIF DE LA GENDARMERIE NATIONALE	7
1. Les communautés de brigades	7
2. Bilan des redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie	8
3. La mise en œuvre de la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles	9
B. L'ACTION DES GROUPES D'INTERVENTION REGIONAUX	10
C. LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ROUTIERE : UNE PRIORITE CONFIRMEE	11
II. — UN BUDGET EN LÉGÈRE PROGRESSION	15
A. LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE CREATION D'EMPLOIS ET L'EVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	16
1. L'évolution des effectifs en 2004	16
2. Les rémunérations des personnels	19
3. Une stabilisation des crédits de fonctionnement hors RCS	21
B. POUR RESTER DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION, L'EFFORT EN MATIERE D'EQUIPEMENT DEVRA ETRE ACCENTUE	23
1. Les investissements hors immobilier	24
2. L'immobilier doit être une priorité effective	26
III. — QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DU TRAVAIL DE LA GENDARMERIE	31
A. LA GENDARMERIE MARITIME	31
B. L'INSTITUT DE RECHERCHE CRIMINELLE DE LA GENDARMERIE NATIONALE	31
C. LE GROUPEMENT DE SECURITE ET D'INTERVENTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE	33
CONCLUSION	35
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41
I. — AUDITION DE M. PIERRE MUTZ, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	41
II. — EXAMEN DES CREDITS	46

INTRODUCTION

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2004 est le deuxième budget s'inscrivant dans le cadre de la programmation prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dont l'objectif est de rétablir et d'accroître les capacités d'action de la gendarmerie.

La progression des crédits de paiement s'établit à 1,92 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, soit un rythme nettement moins soutenu qu'en 2003 (+ 8,4 %). Il est vrai que l'effort précédent de rattrapage a été particulièrement conséquent.

Les moyens dégagés au titre du fonctionnement permettent de respecter les engagements pris en autorisant les recrutements prévus et en assurant la bonne marche des services. Ainsi, comme pour 2003, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création de 1 200 emplois supplémentaires. Il prévoit aussi un certain nombre de mesures de revalorisations indemnitaires, qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire de février 2002 et dans celui de la LOPSI.

Il convient de veiller à ce que les crédits inscrits au titre des investissements respectent avec la constance nécessaire la programmation et qu'aucun retard inconsideré ne soit pris dans la réalisation du vaste plan de modernisation des équipements de la gendarmerie. Cela est tout particulièrement nécessaire en matière de crédits destinés aux infrastructures, compte tenu de l'état général du parc immobilier et de l'ampleur de la tâche de remise à niveau de ce dernier.

Le rapporteur a également souhaité rendre compte de ses déplacements, plus spécialement consacrés cette année à certains aspects très particuliers du travail de la gendarmerie nationale, ce qui lui a permis de constater la qualité et la motivation des personnels rencontrés à ces occasions.

I. — L'ADAPTATION SUBSTANTIELLE DE L'ORGANISATION ET DES MODALITES D'ACTION DE LA GENDARMERIE

A. L'EVOLUTION DU DISPOSITIF DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, l'adaptation de l'organisation territoriale et de la répartition des forces de gendarmerie a fait l'objet de deux réformes principales.

La première annexe de la LOPSI indique tout d'abord que, s'agissant de l'évolution des zones de compétence territoriale entre police et gendarmerie, il convient de parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré, afin de « *corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations qui présentent au plan local un manque de logique opérationnelle* ». Le même texte prévoit ensuite le concept de communauté de brigades comme un des éléments importants d'amélioration de l'organisation du service, au travers de la mutualisation des moyens.

Plus d'un an après la définition de ces objectifs, il n'est sans doute pas inutile de mesurer le chemin parcouru et celui encore à réaliser, en rappelant que le maintien de la présence de la gendarmerie par le maillage cantonal est très positif.

1. Les communautés de brigades

En ce qui concerne la mise en œuvre des communautés de brigades, la première phase de leur délimitation, élaborée par les commandants de groupement en liaison avec les autorités préfectorales, est pratiquement achevée et de nombreuses communautés sont déjà mises en œuvre localement.

La seconde phase consiste pour la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à valider les dossiers de réorganisation en communautés de brigades. Il s'agit, une fois les opérations de redéploiements territoriaux annoncées pour un département, d'arrêter le projet au niveau départemental. Les communautés sont alors appréciées sur la base des effectifs autorisés de l'année 2002, sans extrapoler sur des renforcements à venir. Les règles de service sont adaptées aux besoins locaux de la population et ces communautés sont en mesure d'apporter dès maintenant une plus-value dans l'exécution du service. La quasi-totalité des projets étant parvenue à la DGGN, le travail de validation se poursuit. Environ 50 départements ont déjà été traités et les textes de validation sont en cours de diffusion.

Si globalement la mise en œuvre des communautés appelle peu de remarques, subsiste de manière ponctuelle le problème de non concordance géographique avec les solidarités intercommunales. Il est également difficile de prendre en compte les spécificités de certains territoires ruraux de montagne ou de moyenne montagne peu peuplés, qui rendent quasi impossibles les interventions dans des délais inférieurs à une demi-heure lorsque les brigades les plus excentrées sont de service et que l'intervention a lieu à l'autre extrémité du territoire.

2. Bilan des redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie

Les redéploiements territoriaux n'ont pas pour conséquence d'affecter le maillage territorial de la gendarmerie, dont le principe a été réaffirmé. Il s'agit d'améliorer la complémentarité des forces de police et de gendarmerie, en tenant compte notamment des évolutions démographiques et urbaines.

Les redéploiements consistent à :

— mettre en conformité le dispositif territorial avec les dispositions législatives et réglementaires existantes et amener chaque force à prendre effectivement en compte les missions de sécurité publique dans sa zone de responsabilité ;

— réaliser des échanges territoriaux sur la base du principe de l'échange compensé de population ;

— mieux répartir les personnels de la gendarmerie en ajustant le dispositif des unités en zone police nationale (ZPN), notamment celles de la petite et de la grande couronne parisienne.

Les départements concernés par des mesures de redéploiements territoriaux ont fait l'objet d'un arbitrage par le cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et d'une information des autorités préfectorales et des élus.

Au 16 juillet 2003, le bilan des redéploiements territoriaux au niveau départemental est le suivant :

— aucune mesure de redéploiement dans 29 départements ;

— des redéploiements avec reprise de 40 circonscriptions de sécurité publique (CSP) dans 35 départements correspondant pour l'essentiel à des communes de 10 000 à 18 000 habitants ;

— des redéploiements sans reprise de CSP dans 26 départements.

Cela se traduit, pour la métropole et l'outre-mer, par le transfert de la gendarmerie vers la police nationale de 217 communes, soit 970 000 habitants, tandis que 115 communes (785 000 habitants) reviennent à la gendarmerie. Ainsi, environ 185 000 habitants passent en ZPN. Outre-mer, environ 1,5 million d'habitants résideront en ZGN et 750 000 en ZPN à l'issue des opérations de transfert ou d'apurements de protocole.

La mise en œuvre de cette réorganisation interviendra pour l'essentiel entre 2003 et 2005. La planification des opérations de redéploiement jusqu'en 2007 est détaillée dans le tableau suivant.

Pour la métropole	période 2003-2007	Avancement 2003	Etat d'avancement prévisible			
			2004	2005	2006	2007
Nombre de reprises de CSP	40	19	15	6	0	0
Effectifs supplémentaires mis en place sur la ressource nouvelle LOPSI	912	311	281	306	14	0
Effectifs redéployés en ZGN	2 443	878	1 023	519	23	0
Effectifs dégagés de ZPN (hors petite couronne parisienne)	1 532	567	742	213	10	0
Nombre d'unités dissoutes	181	79	80	21	1	0
Nombre d'unités créées	103	36	49	16	2	0
Nombre d'unités réorganisées ⁽¹⁾	726	315	325	83	3	0

⁽¹⁾ Modification d'assiette territoriale ou de tableaux des effectifs concernés.

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

On rappellera que, dans la conduite de ces opérations, tous les élus concernés ont été consultés. Aucune liste de communes transférées n'ayant été dressée *a priori*, les responsables départementaux ont bénéficié d'une importante initiative et ont pu ajuster les principes généraux aux circonstances locales. Après une étude approfondie par les préfets, assortie du point de vue des élus, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a annoncé les mesures de redéploiement et en a informé chaque élu par courrier. L'ensemble de la réforme est arrêté et aucune mesure de redéploiement n'est envisagée ultérieurement.

3. La mise en œuvre de la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles

La nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie mobile contribue également à l'adaptation de l'utilisation de la gendarmerie.

Entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002, cette doctrine est fondée sur une déconcentration de l'emploi des unités de forces mobiles à l'échelon zonal (« zonalisation »), afin d'optimiser l'emploi des escadrons de gendarmerie mobile (EGM) au service de la sécurité générale dans leur zone d'implantation et de compétence, sans altérer leurs capacités à intervenir dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

Les EGM qui ne concourent pas aux missions nationales – renfort permanent de la zone de défense de Paris, missions outre-mer, Corse et opérations extérieures ⁽¹⁾ – constituent le reliquat zonalisé. Le commandant de région dispose de ce reliquat pour assurer le maintien de l'ordre public et les missions permanentes de la zone, la sécurité publique générale en zone gendarmerie de son ressort et la formation collective décentralisée.

(1) Quatorze EGM sont engagés chaque jour dans des missions de sécurité générale sur le territoire national.

Selon les informations fournies au rapporteur, l'effort consenti en matière de sécurité générale s'avère probant et très efficace en matière de lutte contre la délinquance : dans 60 % des départements ayant bénéficié quotidiennement du renfort d'au moins un demi-peloton de gendarmerie mobile, la délinquance évolue, en moyenne, plus favorablement qu'au plan national.

B. L'ACTION DES GROUPES D'INTERVENTION REGIONAUX

- Prévus par la circulaire du 22 mai 2002, les groupes d'intervention régionaux (GIR) constituent des structures interministérielles mobilisant l'ensemble des acteurs de la sécurité sous la conduite concertée des autorités administratives et judiciaires.

La mise en commun des compétences et des moyens vise à démultiplier l'efficacité de l'action, aussi bien à l'encontre du développement de l'économie souterraine que vis-à-vis des nouvelles formes de délinquance à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité. L'action de ces groupes a été étendue, en 2003, à la lutte intérieure contre les réseaux d'immigration clandestine.

Chaque GIR est rattaché au plan administratif aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ – police) ou aux sections de recherches (SR – gendarmerie). Les GIR ont ainsi vocation à apporter toute l'assistance requise aux services de police et de gendarmerie locaux dans le cadre des opérations de contrôle et des enquêtes confiées à ces services.

Placé sous l'autorité d'un commissaire de police ou d'un officier de gendarmerie (à parité et en fonction des caractéristiques des régions), le GIR comprend un « noyau dur » permanent d'environ dix personnes relevant de la gendarmerie, de la police, des douanes et de l'administration fiscale. Il associe des « équipes-ressources » prédéfinies, relevant des structures territoriales des services de l'Etat concernés, à raison de vingt à cent personnels-ressources par région (environ 1 150 policiers et gendarmes au plan national). Ces équipes opérationnelles peuvent être constituées et activées à la demande pour des périodes variant de quelques jours à plusieurs mois.

La mise en œuvre de la circulaire précitée a été rapide, tant sur le plan humain que sur le plan matériel, pour les 28 GIR de métropole. Dès le mois de juin 2002, l'ensemble des personnels les constituant était installé dans des locaux particuliers et disposait des matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions. Un GIR est en cours de constitution à Paris. La gendarmerie nationale s'est vu confier la responsabilité de dix des vingt et un GIR de province. Elle est toutefois présente dans l'intégralité des structures permanentes, les « unités d'organisation et de commandement » (UOC).

- Le bilan global de l'activité des GIR après une année d'activité a été présenté le 13 juin 2003 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Après une année d'existence, les vingt-huit GIR sont bien intégrés au dispositif de sécurité intérieure.

Plus spécialement chargés de lutter contre l'économie souterraine, les GIR ont su développer de nouvelles méthodes au profit des unités de police, de gendarmerie et de douanes. C'est ainsi que GIR ont été associés à 379 affaires, conduisant au placement en garde à vue de 2 966 personnes et à l'incarcération de 898 d'entre elles.

Ces affaires recouvrent des infractions diverses, relevant de trois domaines : les trafics de stupéfiants, les atteintes aux biens (cambriolages et recels) et les trafics de véhicules. Au cours des derniers mois, une nouvelle tendance a émergé, avec l'augmentation des affaires dérivant d'infractions moins courantes (contrefaçon, travail illégal et immigration, escroqueries à l'aide de faux documents administratifs...), mais concourant tout autant à l'alimentation des économies souterraines.

Enfin, de nouvelles formes d'intervention, variées, mêlant les pouvoirs des douaniers, des agents du fisc et des officiers de police judiciaire ont vu le jour. Ainsi, près de 250 procédures douanières et près de 500 redressements fiscaux ont été engagés.

L'action des GIR a permis de saisir, en une année d'activité, plus de 291 armes, près d'une tonne de résine de cannabis, plus de 30 kilogrammes de cocaïne et d'héroïne et plus de 350 véhicules. Les sommes saisies et bloquées dépassent les 4,8 millions d'euros.

C. LA LUTTE CONTRE L'INSECURITE ROUTIERE : UNE PRIORITE CONFIRMEE

La gendarmerie a toujours joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la politique de sécurité routière.

La lutte contre la violence routière étant une des priorités du Gouvernement, la part de l'activité de la gendarmerie consacrée à cette tâche tend à s'accroître et de nouveaux matériels y sont affectés.

● La part de la sécurité routière dans l'activité totale de la gendarmerie représente 13,04 % en 2002, contre 16,49 % en 2001 ⁽²⁾. On notera que ces ratios ne rendent pas totalement compte de la réalité, dans la mesure où ils ne comprennent pas la constatation des accidents corporels, qui relève de l'activité de police judiciaire. De plus, il convient d'y ajouter une part du travail de sécurité publique générale (40,86 % du total de l'activité missionnelle), la présence visible de patrouilles sur le terrain contribuant à l'évidence au volet préventif de la lutte contre l'insécurité routière.

L'ampleur des effectifs consacrés à cette activité doit également être soulignée.

(2) Durant le premier semestre 2003, cette part a atteint 13,56 %.

Les missions de sécurité routière sont essentiellement assurées par les unités de la gendarmerie départementale. On remarquera d'abord qu'au sein de cette dernière, des unités spécialisées se consacrent de manière presque exclusive à ces missions :

— 135 pelotons d'autoroute, 49 brigades rapides d'intervention et 15 brigades motorisées autoroutières, regroupant 4 048 militaires ;

— 341 brigades motorisées agissant sur le réseau national et départemental à fort trafic, soit un effectif de 3 586 militaires.

Ces unités sont regroupées en 96 escadrons départementaux de sécurité routière qui rassemblent la totalité des unités départementales spécialisées dans la lutte contre l'insécurité routière.

Ensuite, les autres unités de gendarmerie départementale consacrent également une part importante de leur activité missionnelle à la sécurité routière. Les brigades territoriales (BT) et les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), sous l'autorité des commandants de compagnie de gendarmerie départementale, agissent principalement sur les routes départementales et les voies communales non couvertes par les unités spécialisées. Ces missions représentent 8,20 % de l'activité des BT et 6 % de l'activité des PSIG.

Enfin, neuf brigades motorisées de gendarmerie mobile, fortes de 128 militaires, viennent renforcer ce dispositif.

Au total, ce sont donc plus de 11 500 militaires de la gendarmerie qui sont engagés dans la mission de sécurité routière, soit plus de 12 % des effectifs.

Afin de mieux lutter contre l'insécurité routière, la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) prévoit d'affecter 700 postes supplémentaires à la sécurité routière sur la période 2003-2007.

Ces postes permettront à la gendarmerie de compléter son maillage d'unités spécialisées en fonction du rythme de mise en service des nouvelles voies autoroutières et d'ouverture de voies rapides. La gendarmerie pourra également renforcer son dispositif de prévention sur le réseau routier, notamment secondaire, essentiellement dans l'ouest de la France.

- L'effort financier consenti par l'Etat en 2002 au titre de ces effectifs est évalué à 488 millions d'euros pour ce qui concerne les rémunérations et charges sociales (RCS) et les dépenses de fonctionnement.

Pour mener à bien ces missions, la gendarmerie s'est notamment dotée en 2002 de 261 véhicules banalisés, de 282 cinémomètres à technologie laser, de 460 éthylomètres et de 3 047 000 éthylotests chimiques. Au total, en 2002, la gendarmerie a consacré 20 millions d'euros en crédits d'investissement directement consacrés à la sécurité routière.

Ainsi, on peut évaluer à environ 508 millions d'euros les crédits que le ministère de la défense a affectés à la sécurité routière en 2002 au titre des missions accomplies dans ce domaine.

• Du point de vue des résultats obtenus en 2002 par rapport à l'année précédente, le bilan des accidents de la route sur le réseau surveillé par la gendarmerie nationale est le suivant :

— 37 497 accidents, soit une baisse de 9,25 % ;

— 5 399 tués, soit une baisse de 7,33 % ;

— 52 946 blessés, soit une baisse de 10,60 %.

Afin d'améliorer ces résultats, l'activité répressive reste soutenue et porte essentiellement sur les infractions aux conséquences les plus meurtrières ou les plus graves. Le bilan comparatif sur les cinq premiers mois de 2002 et 2003 est le suivant :

	2002	2003	Variation
Conduite sous l'influence de l'alcool	41 362	49 910	+ 20,67 %
Non-respect des limitations de vitesse	294 642	386 181	+ 31,07 %
Non-port des équipements de sécurité (ceinture, casque)	175 935	217 752	+ 23,77 %

En 2003 et 2004, la poursuite du déploiement des nouveaux matériels devrait permettre d'accentuer l'efficacité de l'action entreprise.

Le remplacement progressif des éthylomètres fixes par des appareils embarqués réduira les déplacements inutiles vers les locaux des unités. En outre, si une mesure de garde à vue ne s'avère pas nécessaire, la procédure pourra être réalisée sur les lieux du contrôle. Le déploiement des cinémomètres à technologie laser permet non seulement de contrôler à distance le port de la ceinture de sécurité ou l'utilisation du téléphone portable au volant, mais aussi de limiter le nombre de personnels nécessaires à l'exécution du service. Enfin, l'adoption de voitures rapides d'intervention (VRI) de nouvelle génération améliorera les performances et le niveau de sécurité des personnels.

De plus, de nouveaux modes d'action sont désormais mis en œuvre pour mieux lutter contre le comportement déviant de certains conducteurs, difficile à déceler par des procédés classiques ; la combinaison de moyens discrets et de moyens d'interception est appelée à se développer. Ainsi, les moyens aériens viennent compléter les dispositifs à terre, comme la surveillance en civil à bord de véhicules banalisés, notamment les motocyclettes.

La priorité accordée à la lutte contre l'insécurité routière ne se traduit pas seulement par des moyens supplémentaires, mais aussi par une adaptation du dispositif de sécurité routière de la gendarmerie nationale. Cette adaptation privilégiera :

— la mise en œuvre des systèmes de contrôle automatisé sur les axes relevant de la compétence de la gendarmerie ;

— la satisfaction des besoins nouveaux induits par l'extension du réseau autoroutier, avec la création de vingt brigades motorisées autoroutières, de huit pelotons d'autoroute et de quatorze brigades d'intervention ;

— le renforcement des moyens de la gendarmerie dans les régions les plus touchées par l'insécurité routière.

II. — UN BUDGET EN LÉGÈRE PROGRESSION

Le projet de budget pour 2004 s'inscrit dans le cadre d'une double programmation. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 prévoit une remise à niveau significative des moyens de la gendarmerie, avec la création de 7 000 emplois de 2003 à 2007 et la programmation de 1,02 milliard d'euros de crédits d'équipement supplémentaires, dont 475 millions d'euros au titre de l'immobilier. Avec les moyens supplémentaires prévus par la loi de programmation militaire, au total, sur la période 2003-2008, les crédits d'équipement de la gendarmerie devraient atteindre 3 177 millions d'euros.

L'ensemble de cette programmation doit être pleinement respecté. Il reste que l'appréciation du déroulement de ces programmations est relativement peu aisée, en l'état actuel des informations disponibles. Comme l'indique le rapport sur l'exécution de la LOPSI remis au Parlement le 15 octobre dernier : *« les ressources spécifiques prévues par la LOPSI ne sont pas toujours directement repérables, et il peut être difficile de suivre leur consommation isolément. Ces ressources se mêlent à d'autres causes de variation des crédits. Aussi paraît-il indispensable de comparer les budgets de la police et de la gendarmerie dans leur ensemble, l'évolution de ces budgets entre 2002 et 2003 étant révélatrice de l'application concrète de la loi. »*

De plus, le présent rapport annuel devant être déposé avant achèvement du premier exercice budgétaire complet depuis la loi, il n'est pas possible de présenter complètement le bilan d'exécution des dépenses réellement effectuées et des crédits réellement et définitivement consommés. »

En ce qui concerne les dotations prévues pour la gendarmerie en 2004, les crédits de paiement s'élèvent au total à 4 338 millions d'euros, soit une progression de 1,92 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. On notera que, si cette croissance est nettement moins soutenue qu'en 2003, elle s'effectue sur la base d'un budget 2003 qui avait crû de 8,4 % par rapport à 2002. Selon les réponses fournies au rapporteur, le projet de budget pour 2004 *« permet de respecter globalement les objectifs fixés en particulier par la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) en apportant à la gendarmerie les moyens nécessaires à l'exécution de ses missions de sécurité intérieure. »*

Si les dotations prévues au titre du fonctionnement permettent effectivement de respecter les engagements pris en autorisant les recrutements prévus et en assurant la bonne marche des services, il convient de veiller à ce que les crédits inscrits au titre des équipements respectent avec la constance nécessaire la programmation.

A. LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE CREATION D'EMPLOIS ET L'EVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

1. L'évolution des effectifs en 2004

Comme en 2003, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création de 1 200 emplois au titre de la deuxième tranche de la LOPSI. Au total, l'augmentation des effectifs est répartie de la manière suivante :

— création de trente-six postes d'officier de gendarmerie (dont six officiers généraux), de quatorze postes d'officier du corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG), de 1 101 postes de sous-officiers de gendarmerie (SOG), de quarante-neuf postes de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN), soit au total une création nette de 1 200 postes au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. L'échéancier de mise en œuvre de la LPM et de la LOPSI est ainsi strictement respecté ;

— création de l'emploi de major général de la gendarmerie en section commune, gagé par la suppression d'un emploi du groupe I (lieutenant et capitaine) et d'un emploi du groupe III (colonel) ;

— transferts vers l'état-major des armées de cinq emplois d'officiers du groupe II (lieutenants-colonels et chefs d'escadrons) et de neuf sous-officiers de gendarmerie au titre de la création de postes d'attachés de sécurité intérieure et d'un poste à l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ;

— suppression de deux emplois d'officier (un groupe I et un groupe III), de cinq sous-officiers et de six gendarmes adjoints volontaires (GAV) affectés à la délégation à l'information et à la communication de la défense, au titre des économies sur la communication.

Aucune création de poste de GAV n'est prévue. Toutefois, le projet de budget pour 2004 intègre la neutralisation du gel de 700 emplois de gendarmes adjoints volontaires, pour un coût budgétaire de huit millions d'euros. On rappellera que 1 400 emplois avaient été gelés en 2002 pour gager les mesures liées à la réduction du temps de travail. Après la neutralisation du gel de 700 premiers emplois, intervenue en loi de finances pour 2003, ce gel sera donc entièrement levé en 2004.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des effectifs budgétaires entre 2003 et 2004.

EVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES 2003-2004

	Effectifs 2003	Évolution hors globalisation	Mesure de globalisation	Effectifs prévus pour 2004
<u>I. OFFICIERS</u>				
A. Officiers de gendarmerie :				
Général de division	9	1		10
Général de brigade	18	5		23
Colonel	265	3	1	269
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 278	- 2	4	1 280
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2 363	- 6	21	2 378
Total (A)	3 933	1	26	3 960
B. Corps de soutien :				
Colonel	5	1		6
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	50	4		54
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	99	9		108
Total (B)	154	14		168
TOTAL (I)	4 087	15	26	4 128
<u>II. SOUS-OFFICIERS</u>				
A. Sous-officiers de gendarmerie :				
Aspirant	129			129
Major	1 567	15	8	1 590
Adjudant-chef	3 588	37	16	3 641
Adjudant	8 685	80	39	8 804
Maréchal des logis-chef	8 468	105	21	8 594
Gendarme	51 847	708	58	52 613
Total (A)	74 284	945	142	75 371
B. Corps de soutien :				
Major	107	2		109
Adjudant-chef	527	2	5	534
Adjudant	682	6	3	691
Maréchal des logis-chef	857	7	5	869
Maréchal des logis	1 556	7	12	1 575
Total (B)	3 729	24	25	3 778
TOTAL (II)	78 013	969	167	79 149
<u>III. VOLONTAIRES</u>				
Aspirant	147			147
Maréchal des logis	492	- 2	2	492
Brigadier-chef	925	- 4	4	925
Brigadier	3 004	- 5	5	3 004
Volontaire	10 635	- 26	20	10 629
TOTAL (III)	15 203	- 37	31	15 197
<u>TOTAUX GÉNÉRAUX</u>				
— Militaires	97 303	947	224	98 474
— Civils	1 876	- 31	28	1 871
TOTAL GÉNÉRAL ⁽¹⁾	99 179			100 345

⁽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 en personnels civils pour 2004 ne sont pas encore connus de la gendarmerie. Ces éléments sont en cours de traitement au sein de la direction de la fonction militaire et du personnel civil.

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

S'agissant des 1 200 postes supplémentaires créés au titre de la LOPSI en 2003, il est désormais possible d'établir un premier bilan de leur utilisation, détaillé dans le tableau ci-après.

AFFECTATION DES EMPLOIS CREEES EN 2003 AU TITRE DE LA LOPSI

1. GARANTIR LA SÉCURITÉ DE PROXIMITÉ	789
1.1. Redéploiements police/gendarmerie (création et renforcement de brigades territoriales et des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie)	235
1.2. Renforcement des unités territoriales	151
1.3. Renforcement outre-mer	47
1.4. Adaptation de la formation aux nécessités opérationnelles	300
1.5. Renforcement des capacités de surveillance aériennes	35
1.6. Renforcement des capacités de surveillance fluviales et côtières	21
2. RENFORCER LES CAPACITÉS D'INVESTIGATION	89
2.1. Redéploiement police/gendarmerie (création et renforcement de brigades de recherche)	71
2.2. Renforcement des capacités d'investigation (brigades de recherche)	2
2.3. Renforcement des moyens centraux de police technique et scientifique	9
2.4. Développement d'installations communes police-gendarmerie (FNAEG ^(a) – SALVAC ^(b))	7
3. RENFORCER LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE	62
3.1. Renforcement de la coopération entre les services français de sécurité intérieure (offices centraux)	32
3.2. Renforcement de la coopération policière internationale	19
3.3. Renforcement des capacités d'action anti-terroriste	11
4. LUTTER CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE	80
4.1. Redéploiements police-gendarmerie (création et renforcement de brigades motorisées)	5
4.2. Renforcement de la surveillance des autoroutes et prise en compte de l'extension du réseau	75
5. RENFORCER LES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION, DE FORMATION ET DE CONTRÔLE	180
5.1. Participation à la nouvelle architecture institutionnelle de sécurité intérieure et de défense	9
5.2. Renforcement de l'encadrement supérieur des forces	59
5.3. Accroissement de la déconcentration et renforcement des capacités d'administration et de contrôle	37
5.4. Renforcement des capacités de soutien opérationnel	19
5.6. Renforcement des capacités de formation	56
TOTAL	1 200

(a) Fichier national d'analyse des empreintes génétiques.

(b) Système d'analyse liée à la violence associée aux crimes.

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

2. Les rémunérations des personnels

Le projet de budget pour 2004 prévoit un certain nombre de mesures de revalorisations indemnitaires, qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'amélioration de la condition militaire de février 2002 et dans celui de la LOPSI.

Les mesures résultant du plan d'amélioration de la condition militaire représentent un coût de 6,3 millions d'euros pour 2004. Les deux mesures principales sont la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires (ICM), qui représente 2,9 millions d'euros, et celle de la prime de qualification des sous-officiers (2,8 millions d'euros).

Les mesures prises au titre de la LOPSI représentent un coût de 10,81 millions d'euros. Il s'agit principalement de la revalorisation de deux points de l'indemnité de sujétion spéciale de police pour les officiers (2,3 millions d'euros), de la revalorisation de la prime d'officier de police judiciaire, qui passe à 600 euros par an pour un coût total de 6,52 millions d'euros, et de l'attribution de l'échelon exceptionnel de gendarme à 50 ans de moyenne d'âge (un million d'euros).

Par ailleurs, le projet de budget pour 2004 prévoit une provision de trois millions d'euros pour l'expérimentation d'une prime de résultat.

On notera également une augmentation des crédits de RCS pour les réserves (+ 18,3 millions d'euros), cohérente avec une prévision d'effectifs s'élevant à 17 600 réservistes (contre 14 500 prévus en 2003) ⁽³⁾.

(3) Les effectifs de réservistes réalisés au 1^{er} juillet 2003 s'élèvent à 12 542.

Le tableau ci-après récapitule l'effet des mesures générales et catégorielles en 2003 et 2004.

REMUNERATION DES PERSONNELS

(en millions d'euros)

1. Mesures générales et catégorielles financées 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 des diverses mesures indemnitaires	49,62
Mesures d'effectifs	
— Création de 1 200 postes	41,13
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
2. Mesures générales et catégorielles prévues au budget 2004	
Mesures générales d'ajustement technique	
— économie sur les rémunérations à l'étranger	0,06
— économie résultant des modifications d'attribution de l'IDPNO dont 33 millions d'euros d'économie pérenne	- 0,53
Mesures d'effectifs	
— Création de 1 200 postes	20,62 ⁽¹⁾
Mesures catégorielles en faveur du personnel	
• S'intégrant dans le plan général d'amélioration de la condition militaire :	
— augmentation des taux non logés de l'indemnité pour charge militaire	2,9
— passage de 14 à 15 % de la prime de qualification des officiers diplômés	0,6
— passage de 11 à 12 % de la prime de qualification des sous-officiers	2,8
• Spécifiques à la gendarmerie nationale et s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de la LOPSI :	
— budgétisation de la revalorisation de 2 points de l'ISSP pour les officiers	2,3
— revalorisation de la prime OPJ	6,52
— augmentation du contingent des échelons exceptionnels de gendarme	1,00
— augmentation du contingent de primes de qualification des sous-officiers (+ 185 primes)	0,49
— augmentation du contingent de primes de qualification des officiers brevetés (+ 44 primes)	0,5
— provision en vue de la mise en place d'une prime de résultat	3,00
Compléments	
— neutralisation du gage de 700 emplois de volontaires intervenu en 2002 ⁽¹⁾ , et prise en compte en demi-année	4,00
— augmentation des crédits de RCS pour les réserves	18,3
— abattement sur les primes et indemnités (excédents de construction)	- 4,5

⁽¹⁾ Ce montant tient compte de l'échelonnement des recrutements correspondants sur l'année et ne représente donc que 50 % du coût en année pleine.

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

En ce qui concerne l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), le rapporteur avait insisté dans son précédent avis sur la nécessité de respecter les engagements pris. C'est donc avec satisfaction qu'il a pu noter deux éléments. D'une part, le décret n° 2003-544 du 24 juin 2003 a procédé à l'attribution de la revalorisation de deux points du taux de cette indemnité, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2003.

D'autre part, le Premier ministre a indiqué le 12 mars 2003 que le bénéfice de l'intégration de l'ISSP dans la pension militaire de retraite à partir de l'âge de 50 ans serait bien accordé à la gendarmerie. Selon les informations fournies au rapporteur, *« les projets de loi et de décret d'application de cette mesure seront validés par le Premier ministre, dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2003. Son adoption, sous réserve du vote du Parlement, avant la fin de cette année, permettra l'entrée en vigueur du nouveau dispositif au début de l'année 2004 avec effet rétroactif au 1^{er} février 2002.*

Le coût de cette mesure est estimé à 6,9 millions d'euros, échelonné jusqu'en 2011. Cette estimation est fondée sur les hypothèses suivantes :

— prise en compte, et projection à flux constant, des départs des militaires de la gendarmerie en 2001, sur la tranche d'âge 50-54 ans (environ 900) ;

— application de la mesure de façon différenciée selon l'âge et l'année de radiation des cadres avec effet rétroactif au 1^{er} février 2002 : prise en compte de la tranche d'âge 54 ans au 1^{er} février 2002 ; 53 ans au 1^{er} février 2003 ; 52 ans au 1^{er} février 2004 ; 51 ans au 1^{er} février 2005 ; 50 ans au 1^{er} février 2006 ;

— cette mesure exclut la prise en compte du stock des retraités (contrairement à ce qui a été fait pour la police) dont le coût est estimé par ailleurs à 17 millions d'euros. ».

3. Une stabilisation des crédits de fonctionnement hors RCS

Si l'on raisonne en faisant abstraction des RCS, les crédits du titre III affectés au fonctionnement des unités de gendarmerie représentent 776,36 millions d'euros, soit une progression limitée à 1,32 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

Chapitre et article	Intitulé	LFI 2003	PLF 2004	ÉCART	ÉCART en %
34-06 art. 10	Fonctionnement des formations	327,71	335,39	7,68	2,34
34-06 art. 20	Locations immobilières	302,94	308,29	5,35	1,77
34-06 art. 30	Frais généraux du service du génie	1,39	1,39	0,00	0,00
34-06 art. 40	Dépenses centralisées de soutien	24,56	25,04	0,48	1,95
34-06 art. 50	Dépenses d'informatique et de télématique	10,76	12,33	1,57	14,56
34-06 art. 94	Sous-traitance	1,13	1,13	0,00	0,00
34-07 art. 10	Indemnité journalière d'absence temporaire	45,99	40,99	- 5,00	- 10,87
34-07 art. 20	Transport des unités déplacées	12,79	12,79	0,00	0,00
34-10 art. 40	Alimentation	39,01	39,03	0,01	0,03
TOTAL		766,27	776,36	10,09	1,32

Source : documents budgétaires.

On rappellera toutefois qu'en 2003, la croissance de ces crédits avait été particulièrement soutenue (+ 13,7 %), en raison du rattrapage nécessaire des crédits destinés au paiement des loyers des logements et brigades pris à bail par la gendarmerie.

Les dotations prévues pour le fonctionnement dans le projet de loi de finances pour 2004 ont été augmentées de 10 millions d'euros par rapport à 2003, cette augmentation de crédits devant permettre de reconduire le budget de l'année précédente en euros constants et de préserver le pouvoir d'achat en matière de carburants.

L'EXPERIMENTATION D'UN BUDGET GLOBAL DE FONCTIONNEMENT

Dans le cadre de la modernisation de l'Etat, et notamment de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le ministère de la défense conduit une expérimentation d'attribution à un centre de responsabilités d'un budget global de fonctionnement. Ce budget intègre les effectifs budgétaires et l'essentiel des crédits de fonctionnement. Il s'agit de donner au chef du centre de responsabilité concerné une plus grande autonomie dans sa gestion.

Pour la gendarmerie nationale, c'est l'école de sous-officiers de gendarmerie de Montluçon qui a été retenue. À ce titre, 224 militaires et 28 civils, ainsi que les crédits associés (titre III et titre V), sont identifiés sur un chapitre de fonctionnement particulier (chapitre 37-02, article 4) afin d'isoler le périmètre d'expérimentation. Ces crédits s'élèvent à 8,7 millions d'euros. Les effectifs se décomposent en 26 officiers de gendarmerie, 142 sous-officiers de gendarmerie, 25 sous-officiers CSTAG et 31 GAV. Les effectifs des élèves gendarmes en stage au sein de l'école ne sont pas inclus dans le périmètre de l'expérimentation.

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

Toujours en matière d'expérimentations, la LOPSI a souhaité réduire les charges administratives des agents actifs et les tâches non prioritaires de l'ensemble des gendarmes. Ainsi, sous réserve des nécessités de la permanence opérationnelle, les personnels de la gendarmerie devraient être déchargés des tâches d'entretien et de réparation des matériels pouvant être confiées au secteur privé ou à d'autres catégories d'agents publics, dans le cadre de procédures d'externalisation.

À cet effet, le projet de budget pour 2004 prévoit une mesure nouvelle d'un million d'euros au titre du développement de la sous-traitance, qui permettra de poursuivre les actions engagées dans ce domaine.

Compte tenu des contraintes imposées par les différentes tailles et la dispersion géographique des unités, des marchés locaux ont été lancés en matière d'entretien avec des sociétés spécialisées de nettoyage.

Le centre interarmées de formation de Rochefort a expérimenté, depuis 2001, la sous-traitance de l'alimentation. Cette étude est prévue sur une période de trois années. Enfin, des accords ont été passés avec le centre national d'enseignement à distance (CNED) et la faculté d'Aix en Provence pour l'apprentissage des langues étrangères et avec le circuit « Bugatti automobile de l'ouest », au Mans, pour assurer la formation à la conduite des véhicules rapides d'intervention (VRI).

B. POUR RESTER DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION, L'EFFORT EN MATIERE D'EQUIPEMENT DEVRA ETRE ACCENTUE

Pour 2004, les crédits inscrits sur les titres V et VI s'élèvent à 517,75 millions d'euros en autorisations de programme (soit une baisse de 1,8 % par rapport à la loi de finances pour 2003) et à 444,97 millions de crédits de paiement (+ 5,4 %). Ces montants comprennent 94 millions d'euros d'autorisations de programme et de crédits de paiement au titre de la LOPSI.

ÉVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003		PLF 2004		Évolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 53-71 Équipements communs	42,30	38,00	34,53	30,25	- 18,38	- 20,41
Chapitre 54-41 Infrastructure	182,00	171,33	165,00	172,00	- 9,34	0,39
Chapitre 55-11 Soutien des forces	275,19	182,19	284,35	216,17	3,33	18,65
Chapitre 55-21 Entretien programmé des matériels	17,86	19,57	23,87	16,55	33,69	- 15,45
Chapitre 66-50 Subventions d'investissement	10,00	11,11	10,00	10,00	0,00	- 9,97
TOTAL	527,35	422,20	517,75	444,97	- 1,82	5,39

Source : documents budgétaires.

Ces évolutions générales ne sont pas en ligne avec la programmation des crédits, tout particulièrement au titre de la LOPSI. On rappellera que cette dernière avait prévu 1,02 milliard d'euros de crédits d'équipement sur cinq ans.

L'insuffisance de crédits de paiement est donc sensible. Elle l'est également pour les autorisations de programme, laissant craindre une prise de retard dans la réalisation des programmes d'équipement. Il est à cet égard tout particulièrement regrettable que, pour l'immobilier, dont on connaît l'ampleur considérable des besoins, les crédits de paiement baissent de 0,2 % et les autorisations de programme de 8,8 %.

Le rapporteur est conscient des nécessités d'un effort d'économies partagé. Toutefois, il convient de respecter les engagements qui ont été pris. Les personnels de la gendarmerie ont largement repris espoir à l'annonce d'un vaste plan de renouvellement des matériels mis à leur disposition et d'amélioration de leurs conditions de travail. Ils ne doivent pas être déçus. Aussi, est-il éminemment souhaitable que le projet de loi de finances pour 2004 se traduise par un effort supplémentaire en matière d'équipement, de l'ordre de vingt millions d'euros, afin de ne pas prendre un retard excessif sur le déroulement des programmes déjà engagés ou devant l'être.

1. Les investissements hors immobilier

Comme l'indique le tableau ci-après, si on fait abstraction des crédits destinés à l'immobilier, la progression des dotations du titre V s'élève à 9,7 % en crédits de paiement et à 2,2 % en autorisations de programme (contre respectivement + 17,2 % et + 65,9 % en loi de finances pour 2003).

ÉVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT HORS IMMOBILIER

(en millions d'euros)

Chapitres et articles	LFI 2003		LFI 2004		Évolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
<i>53-71-Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie</i>						
53-71/41 Rubis		0,56		0,57	n.s.	1,25
53-71/42 Transport	14,68	12,18	0,93	10,67	- 93,64	- 12,39
53-71/46 Electronique	27,63	25,26	33,60	19,01	21,61	- 24,76
Sous-total 53-71-Equipements	42,30	38,00	34,53	30,25	- 18,38	- 20,41
<i>55-11-Soutien des forces</i>						
55-11/51 Habillement, couchage, ameublement	45,13	42,24	62,33	63,63	38,12	50,65
55-11/52 Véhicules	114,39	62,06	87,78	60,16	- 23,26	- 3,06
55-11/53 Armement, munitions, optique	48,15	25,76	53,47	36,96	11,05	43,48
55-11/54 Matériels techniques	15,73	11,18	20,05	15,40	27,46	37,76
55-11/55 Moyens informatiques	51,80	40,96	60,73	40,01	17,25	- 2,30
Sous-total 55-11-Soutien des forces	275,19	182,19	284,35	216,17	3,33	18,65
<i>55-21-Entretien programmé des matériels</i>						
55-21/41 MCO des matériels électroniques	5,50	7,34	8,30	5,60	50,98	- 23,63
55-21/42 MCO des matériels informatiques	4,97	5,19	3,54	4,90	- 28,82	- 5,61
55-21/43 MCO des matériels aériens (SIMMAD)	7,38	7,05	12,03	6,05	62,91	- 14,20
Sous-total 55-21-EPM	17,86	19,57	23,87	16,55	33,69	- 15,45
TOTAL	335,35	239,77	342,75	262,97	2,21	9,68

Source : documents budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 2004 permet d'assurer, au titre du renouvellement, l'acquisition des principaux matériels indiqués ci-après :

- 1 615 véhicules destinés aux brigades ;
- 158 véhicules de liaison ;
- 120 motocyclettes ;
- 1 500 gilets pare-balles à port apparent ;
- 3 800 postes bureautiques pour les unités.

Dans le cadre de la LOPSI, la gendarmerie va également pouvoir développer ses capacités opérationnelles et équiper les effectifs supplémentaires. Les principaux matériels acquis sont à ce titre les suivants :

- 32 000 pistolets automatiques de nouvelle génération ;
- 21 000 gilets pare-balles à port discret ;
- poursuite du projet de mise en réseau des unités opérationnelles en les dotant rapidement d'un ordinateur consacré à cette mission, équipé d'un accès internet.

Pour les véhicules, on notera que près de 5 000 ont été acquis en 2003 et que plus de 2 800 devraient l'être en 2004.

Les fourgons cars de maintien de l'ordre de plus de vingt places sont actuellement au nombre de 381. L'équipement futur des escadrons de gendarmerie mobile s'oriente vers le concept de petits cars de neuf places. La procédure d'acquisition est en cours de réalisation et, à l'horizon 2007, ce seront 1 016 véhicules de neuf places financés par la LOPSI qui équiperont les escadrons de gendarmerie mobile employés en structure quaternaire.

Les véhicules blindés de la gendarmerie nationale comprennent aujourd'hui 155 véhicules blindés à roues VBRG (dont 38 déployés outre-mer) et 28 véhicules blindés canon VBC 90. La LOPSI prévoit leur remplacement par l'acquisition de 118 nouveaux blindés, en complément des quatre prévus par le projet de loi de programmation militaire. Le cahier des clauses techniques du futur véhicule de maintien de l'ordre est réalisé en collaboration avec la délégation générale pour l'armement. Il devrait être terminé pour la fin de l'année 2003.

Le programme de renouvellement de l'armement individuel va prendre effet rapidement, avec pour principale mesure l'acquisition d'un nouveau pistolet automatique.

L'arme de poing actuelle des militaires de la gendarmerie est le pistolet automatique MAS G1. A la suite de problèmes de fiabilité, son remplacement a été décidé en 2002 et il est financé par la LOPSI. Le pistolet SIG PRO 222, expérimenté en commun avec la police et les douanes au cours du dernier semestre 2002, a été retenu. L'acquisition de 120 000 armes, prévue sur quatre ans, permettra d'équiper tous les personnels d'active et la réserve principale de la gendarmerie nationale. Elle représente un coût global évalué à 72 millions d'euros. En 2003, une première commande de 23 000 armes équipera les écoles, les escadrons de gendarmerie mobile ainsi que les unités de la garde républicaine. Il est prévu d'acquérir 29 000 armes en 2004, 34 000 armes en 2005 et 34 000 en 2006.

Par ailleurs, un programme de pistolet mitrailleur futur, satisfaisant les besoins de la gendarmerie départementale dans le cadre de ses missions de sécurité publique, est en cours, sur une durée de quatre ans. Les 22 160 pièces équiperont l'ensemble des unités de gendarmerie départementale, pour un coût global de 22 160 millions d'euros. De plus, afin de remplacer les fusils de calibre de 7,5 mm destinés au tir de grenades lacrymogènes, la gendarmerie et la police se sont associées pour élaborer un marché de grenades lacrymogènes de type « MP7 Commando » autopropulsées. Les premières livraisons sont attendues pour la fin de 2003 ou le début de 2004. 6 500 unités ont été commandées pour la première annuité. Enfin, pour remplacer l'ancien fusil semi-automatique de type 49/56 de calibre 7,5 mm, un fusil de précision de nouvelle génération sera acquis afin d'équiper les unités de gendarmerie mobile, au travers d'un marché commun à la police et à la gendarmerie. 1 141 armes seront achetées dans le cadre de la LOPSI : 280 en 2003, 300 en 2004, 281 en 2005 et 280 en 2006.

La protection individuelle des personnels par les gilets pare-balles à port discret sera assurée grâce à un programme portant sur 140 000 exemplaires, pour un coût global de 37,1 millions d'euros, permettant d'équiper l'ensemble des unités opérationnelles d'active ainsi que la réserve principale. Leur livraison s'effectue sur trois ans. En 2002, 56 000 gilets ont été distribués aux unités de la gendarmerie départementale. Pour l'année 2003, deux commandes de 21 000 gilets chacune ont été établies et sont destinées à l'équipement des légions de gendarmerie départementale, des unités de la gendarmerie mobile, des sections aériennes et de la gendarmerie de l'outre-mer. 21 000 gilets devraient être de nouveau commandés en 2004.

2. L'immobilier doit être une priorité effective

• Dans son précédent avis ⁽⁴⁾, le rapporteur avait souligné à quel point la question du renouvellement et de l'amélioration du parc immobilier de la gendarmerie, tant domanial que locatif, était essentielle. L'état général des conditions d'hébergement des gendarmes n'est en effet absolument pas satisfaisant et un retard considérable a été pris depuis de nombreuses années. Comme l'indique le tableau suivant, l'état du casernement est dégradé.

(4) N° 260, Tome X.

Légion	Nombre de casernes			Nombre de logements		Etat du casernement (en %)			
	Domaniales	Locatives	Mixtes	En caserne	Hors caserne	Très bon	Bon	mauvais	vétuste
Alsace	23	68	4	1 460	471	13,68	35,79	43,16	7,37
Bourgogne	14	161	1	2 564	429	9,66	51,14	17,05	22,16
Champagne-Ardenne	17	125	–	2 011	335	6,34	45,07	43,66	4,93
Franche-Comté	20	107	2	1 719	137	5,43	68,22	21,71	4,65
Lorraine	51	142	1	2 633	547	4,12	66,49	23,71	5,67
Nord-Pas-de-Calais	16	132	1	2 312	380	13,42	53,02	26,85	6,71
Picardie	25	111	–	1 989	516	8,82	67,65	5,88	17,65
Basse-Normandie	9	127	2	1 317	338	14,49	57,97	16,67	10,87
Bretagne	33	156	1	2 555	633	8,95	68,95	12,11	10,00
Centre	24	181	1	2 694	545	12,62	46,12	33,50	7,77
Haute Normandie	13	97	–	1 324	400	9,09	50,00	25,45	15,45
Pays de la Loire	25	185	1	2 369	698	15,64	36,49	35,07	12,80
Ile-de-France	62	182	–	9 168	2 292	8,20	63,93	18,44	9,43
Corse	14	48	–	641	150	0,00	69,35	20,97	9,68
Languedoc Roussillon	21	175	–	2 135	969	7,65	45,92	39,29	7,14
PACA	43	188	–	3 419	1 087	11,26	35,50	35,93	17,32
Auvergne	17	145	1	1 742	271	10,42	64,42	18,40	6,75
Rhône Alpes	41	329	–	4 885	1 339	11,62	56,22	25,14	7,03
Aquitaine	26	233	–	3 083	873	10,42	64,09	18,53	6,95
Limousin	16	83	–	1 318	270	7,07	60,61	26,26	6,06
Midi Pyrénées	18	275	–	3 208	723	12,63	57,00	16,38	13,99
Poitou Charentes	18	134	–	1 514	565	15,79	52,63	28,29	3,29
TOTAUX METROPOLE	546	3 384	15	56 060	13 968	10,34	55,03	24,79	9,84
Outre-mer	163	36	–	1 378	1 140	11,06	38,69	34,67	15,58
TOTAL GENERAL	709	3 420	15	57 438	15 108	10,38	54,25	25,27	10,11

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

Au total, plus de 35 % des logements sont classés officiellement « mauvais » ou « vétustes ».

Le nombre d'équivalent-unités-logements ⁽⁵⁾ mis en chantier pour les années 1998 à 2002 est précisé dans le tableau ci-après.

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	468	470	938
2003 (prévision)	744	550	1 294

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

Il apparaît que l'immobilier a servi de variable d'ajustement jusqu'en 2002.

L'augmentation de 39,5 % des autorisations de programme et de 46,7 % des crédits de paiement consacrés à l'immobilier (titres V et VI) dans le projet de loi de finances pour 2003 a permis une vigoureuse relance des mises en chantier, tout particulièrement pour le parc domanial.

En ce qui concerne les livraisons d'unités-logements ⁽⁶⁾, comme en témoigne le tableau suivant, les livraisons enregistrées en 2002 ont marqué un point bas, inférieures de 30,1 % aux livraisons de 1998.

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	502	498	1 000
2003 (prévision)	720	650	1 370

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

(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.

Les principales opérations prévues pour 2003 sont les suivantes :

- construction de 87 logements (troisième tranche) dans le cadre de la restructuration de la caserne de Marseille (14,95 millions d'euros) ;
- reconstruction de l'escadron de gendarmerie mobile de Thionville (60 logements) (9 millions d'euros) ;
- extension du centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint Astier (8,5 millions d'euros) ;
- restructuration et extension de la compagnie de gendarmerie départementale de Parthenay (8 millions d'euros) ;
- restructuration de 78 logements à Rosny-sous-Bois (7,85 millions d'euros).

Selon les informations fournies au rapporteur, pour le parc immobilier locatif, « *en 2004, 850 UL devraient être mises en chantier et 670 livrées* ».

- Face à l'importance du problème du logement, il apparaît que l'Etat seul n'arrivera sans doute pas à faire face aux besoins.

Des réflexions sont ainsi en cours concernant une éventuelle externalisation du parc de logements domaniaux. Les conclusions de ces études devraient être connues à la fin de l'automne 2003. Elles devront établir avec précision le coût et les avantages éventuels d'une telle mesure.

L'article 3 de la LOPSI a introduit un certain nombre de dérogations au droit commun en vue d'assouplir les procédures. Dans ce cadre, la disposition la plus incitative pour une collectivité est la suivante : la collectivité territoriale propriétaire d'un terrain conclut un bail emphytéotique de 18 à 99 ans avec un investisseur privé, qui construit les immeubles nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Au terme de ce bail, en contrepartie d'un loyer, la collectivité devient propriétaire de ces immeubles, qu'elle peut donner en location à la gendarmerie dès leur livraison, par contrat de location classique. Deux programmes réalisés selon ce dispositif pour des pelotons d'autoroute du département de la Corrèze, à Corrèze et Monestier-Merlines, seront livrés en septembre 2003 (26,5 unités-logements). Les communes de Donzenac (Corrèze) et Grenade (Haute-Garonne) ont déjà décidé de recourir au bail emphytéotique pour faire réaliser des casernements comprenant respectivement 8,25 et 13,25 unités-logements. Plusieurs autres collectivités ont manifesté leur intérêt pour ce dispositif.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent, en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993, bénéficier de subventions d'investissement, destinées à alléger la charge qu'elles supportent pour la construction des casernements mis à la disposition de la gendarmerie. Cette aide en capital est déterminée sur la base du coût plafond de l'unité-logement ⁽⁷⁾ et calculée selon les taux suivants :

– 20 % du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales. Le programme est alors limité à vingt unités-logements ;

– 18 % de ce même montant pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10 000 habitants et qui bénéficient du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales, ou par les communes dont la population est supérieure à 10 000 habitants, ou par les groupements de communes ou par les départements. Dans ce cas, le programme ne peut pas excéder quarante unités-logements.

Afin d'accroître l'effet incitatif de ce dispositif, il conviendrait de réfléchir à une augmentation de ces plafonds. On rappellera à cet égard que les subventions d'investissement représentent seulement 10 millions d'euros de crédits de paiement en 2004.

(7) Ce coût plafond revalorisé trimestriellement par rapport à l'indice INSEE du coût de la construction est de 135 100 euros dans le cas général et de 147 600 euros pour l'Ile-de-France, les îles non reliées au continent et pour les départements et territoires d'outre-mer.

III. — QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS DU TRAVAIL DE LA GENDARMERIE

À l'occasion de la préparation de son précédent avis, le rapporteur avait procédé à un certain nombre de déplacements et de visites qui portaient principalement sur l'activité de la gendarmerie départementale. Cette année, l'accent a été mis sur des formations spécialisées, moins connues du grand public, mais dont le travail et la compétence méritent d'être soulignés.

A. LA GENDARMERIE MARITIME

La gendarmerie maritime est une formation spécialisée qui remplit des missions au profit du chef d'état-major de la marine, auprès duquel elle est placée pour emploi.

Ses missions peuvent se décomposer en deux grandes catégories. D'une part, elle assure des missions de défense nationale (participation à la défense des établissements militaires de la marine nationale, recherche du renseignement, surveillance générale des sites, etc.). Ces missions s'exercent en premier lieu sous la direction de l'autorité maritime locale, du commandant de base ou d'établissement de la marine.

D'autre part, elle effectue des missions de police générale en mer. Sur le littoral, dans les eaux territoriales et la zone économique exclusive, le personnel de la gendarmerie maritime assure des missions de surveillance générale et de contrôle des pêches. Elle exerce également la police judiciaire en mer (tous les personnels de la gendarmerie maritime sont officiers ou agents de police judiciaire), la police administrative (notamment salubrité publique, contrôle de l'immigration clandestine ou du travail illégal) et la police militaire. Dans tous ces domaines de police générale, la gendarmerie maritime exerce son action sous la direction des préfets maritimes, des procureurs de la République territorialement compétents et des administrateurs des affaires maritimes.

Elle comprend environ 1 152 militaires, répartis entre trois groupements. Elle compte 31 unités navigantes (7 patrouilleurs de 32 à 38 mètres et 24 vedettes de 10 à 24 mètres) implantées en métropole et outre-mer. Un programme de remplacement et de modernisation des vedettes est en cours, avec 24 exemplaires commandés.

B. L'INSTITUT DE RECHERCHE CRIMINELLE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Depuis quelques années, la preuve scientifique est devenue un élément essentiel de l'enquête criminelle. Afin de faire face à cette évolution, la gendarmerie s'est dotée d'une structure qui, s'appuyant d'abord sur les techniciens d'identification criminelle chargés de prélever des indices sur le terrain, a été ensuite complétée en 1987 par une unité dont la vocation principale consiste en l'analyse de

ces prélèvements : l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), implanté à Rosny-sous-Bois.

L'IRCGN a reçu quatre missions principales :

– effectuer, à la demande des unités et des magistrats, les examens scientifiques ou les expertises nécessaires à la conduite des enquêtes judiciaires ;

– apporter en cas de besoin aux directeurs d'enquêtes le soutien nécessaire au bon déroulement des constatations, principalement par la mise à leur disposition de personnel hautement qualifié disposant de matériels adaptés et spécialisés ;

– concourir directement à la formation des techniciens en identification criminelle et à l'information des enquêteurs ;

– poursuivre dans tous les domaines de la criminalistique les recherches nécessaires au développement des matériels et des techniques d'investigation criminelle.

Le personnel de l'institut est principalement recruté dans les rangs de la gendarmerie ou du service de santé des armées. Les activités de l'institut nécessitent des personnels d'un haut niveau de formation. Ainsi, un tiers des scientifiques a le niveau d'ingénieur, un autre tiers celui de technicien supérieur. Le rapporteur a pu apprécier sur le terrain la technicité, la motivation et le professionnalisme des personnels concernés.

Si la police nationale dispose de six laboratoires de police scientifique, employant environ 400 personnes, la gendarmerie dispose seulement de l'IRCGN, qui emploie environ 200 personnes. L'effort consenti en quelques années pour la police scientifique a été considérable : à sa création, l'IRCGN comptait seulement 17 personnes. Le rapporteur a pu prendre la mesure de la qualité et de la motivation des personnels travaillant à l'IRCGN ainsi que de l'ampleur des moyens mis à leur disposition. Le transfert de l'ensemble des installations à Cergy, prévu à moyen terme, permettra de résoudre les problèmes de place que peut rencontrer actuellement l'institut.

La coordination du travail entre police et gendarmerie nationales est approfondie. Elle est organisée depuis 1992 au travers du conseil supérieur de la police technique et scientifique. Ainsi, dès le début du programme de fichier national des empreintes génétiques (FNAEG), des normes communes ont été adoptées.

Les domaines dans lesquels l'IRCGN est appelé à intervenir sont extraordinairement divers. Ils vont de la criminalistique en quelque sorte traditionnelle (balistique, empreintes digitales, examen de documents et de véhicules) aux activités de microanalyse, d'informatique et d'électronique, de toxicologie et de médecine légale. La liste n'est pas exhaustive. Les analyses dans chacun de ces domaines sont réalisées par des experts très spécialisés.

L'IRCGN traite environ 25 000 scellés par an, dont environ 20 % proviennent de demandes d'analyses sur ordonnance de magistrats. Une part importante du travail réside désormais dans l'alimentation du FNAEG. L'objectif a été fixé à 80 000 empreintes par an, ce qui n'est pas sans entraîner certains problèmes de coûts.

C. LE GROUPEMENT DE SECURITE ET D'INTERVENTION DE LA GENDARMERIE NATIONALE

• Le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN) est composé de quatre unités :

– le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) ;

– le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), composé paritairement de gendarmes et de policiers ;

– l'escadron parachutiste d'intervention de la gendarmerie nationale (EPIGN), dont les missions sont la sécurité et la protection, d'une part, l'observation et la recherche de renseignement, d'autre part (qu'il s'agisse de missions à dominante militaire ou civile, telles que des filatures) ;

– le centre de formation, qui assure la formation de stagiaires étrangers et français (gendarmes chargés de la protection des ambassades, magistrats...).

Le GSIGN comporte trois cents hommes (dont 102 pour le GIGN, 139 pour l'EPIGN et 26 pour le GSPR). L'emploi des unités du GIGN relève directement de la direction générale de la gendarmerie nationale, à l'exception du GSPR, qui reçoit ses ordres du directeur de cabinet du Président de la République. La décision d'emploi du GIGN ou de l'EPIGN répond à plusieurs critères : nécessité d'un savoir-faire particulier, niveau technique exigé par l'opération envisagée, opérations visant des associations de malfaiteurs chevronnés, situation dangereuse, etc.

Le GSIGN est très fortement employé, avec en moyenne dix missions par semaine. Celles-ci concernent notamment :

– la sécurisation de sites ;

– l'interpellation d'individus dangereux ou de forcenés ;

– le concours technique à des enquêtes judiciaires ;

– la sécurité d'ambassadeurs menacés ;

– la protection de délégations militaires invitées en France.

Alors qu'il y a vingt ans le GSIGN représentait surtout une sorte de « bras armé », il joue de plus en plus, avec l'expérience accumulée, un rôle de conseil. De très nombreux audits de sécurité sont menés, tout particulièrement à la demande du ministère des affaires étrangères pour les ambassades situées dans des pays « sensibles ». En amont des crises, un très important travail de préparation de dossiers d'objectifs sur les sites sensibles à protéger est réalisé. Au-delà de ce rôle de

prévention, le GSIGN est avant tout un outil d'aide à la décision en situation de crise, tant par ses moyens techniques que par sa capacité d'analyse et de proposition. À cet égard, la négociation constitue une part importante de l'activité et le fait que les négociateurs soient membres à part entière de l'unité d'intervention constitue un atout. Enfin, c'est un outil d'exécution d'une décision d'intervention.

Le GIGN et l'EPIGN doivent faire preuve d'une grande réactivité. Vingt personnes sont disponibles en permanence dans un délai de trente minutes pour une intervention. Le transport a lieu en véhicules rapides si l'intervention a lieu à moins de 300 km de Paris. Au-delà, les unités bénéficient du *Transall* d'alerte gouvernemental. Pour répondre à la nécessité d'intervenir dans un délai très court dans le cas d'une attaque terroriste sur une centrale nucléaire, le GSIGN doit disposer de deux ou trois hélicoptères, capables de transporter en tout vingt personnes et trois tonnes de matériel. La solution provisoire retenue après le 11 septembre 2001 consiste dans la mise à disposition permanente de deux hélicoptères Puma de l'armée de terre, placés en alerte à délai réduit depuis leur base. Ces appareils offrent une excellente mobilité au GSIGN pour l'ensemble de ses missions. Il serait nécessaire que les réflexions en cours aboutissent rapidement à l'acquisition de deux appareils destinés au GSIGN.

En matière de coopération et de partenariats avec des groupes d'intervention étrangers, le niveau atteint est pratiquement celui d'une mutualisation des forces au niveau européen. Celle-ci peut prendre la forme de renforts humains et de prêts de matériels. L'interopérabilité n'est pas loin d'être atteinte, surtout entre les trois unités d'intervention les plus performantes (France, Allemagne, Belgique). Face à l'hypothèse d'une opération terroriste de très grande envergure ou touchant plusieurs pays simultanément, la seule réponse possible est la mise en œuvre coordonnée des différentes forces européennes spécialisées dans le contre-terrorisme.

Le rapporteur a pu jauger sur le terrain la motivation et la qualité des hommes composant les différentes unités du GSIGN, ainsi que l'importance des moyens qui leur sont accordés.

CONCLUSION

L'effort de réorganisation de la gendarmerie est bien engagé, tant en ce qui concerne sa répartition territoriale que ses modes d'action. Il est sans doute possible d'aller plus loin dans la réforme des structures, notamment en simplifiant la chaîne de commandement territorial et en rétablissant la plénitude du commandement à chaque échelon. À cet effet, il est sans doute nécessaire de réfléchir à la suppression de l'échelon que constitue la région de gendarmerie, afin de réduire à un seul niveau la hiérarchie entre la direction générale et le groupement de gendarmerie départementale. En effet, de par ses missions, la gendarmerie diffère des autres armées. La simplification et la clarification dans la répartition des responsabilités donneront une lisibilité accrue à la chaîne de commandement. Les attributions particulières en matière de coordination de l'action des unités de gendarmerie départementale et d'emploi des forces de gendarmerie mobile, actuellement confiées au commandant de la région de gendarmerie, seraient dès lors assumées par le commandant de la légion de gendarmerie située dans le chef-lieu de la zone de défense. Cette réforme permettrait à la gendarmerie de conserver une organisation cohérente et adaptée à sa mission de sécurité des personnes et des biens.

L'application de la loi organique relative aux lois de finances entraîne actuellement des débats s'agissant de la place assignée à la gendarmerie. Deux orientations sont possibles : diviser la gendarmerie au sein des différents programmes du ministère de la défense, ou bien créer un programme spécifique pour la gendarmerie. La première solution constituerait un recul par rapport à la situation actuelle, puisque le budget de la gendarmerie fait l'objet d'un agrégat distinct. Elle comporterait bien des inconvénients, dont le moindre n'est pas celui de faire perdre pratiquement toute lisibilité à l'action quotidienne de lutte contre la délinquance menée par la gendarmerie laquelle, par définition, est différente des missions de défense assurées par les autres armées. La poursuite de l'amélioration de l'action de cette dernière suppose de s'éloigner d'une logique administrative et d'adopter une logique opérationnelle et fonctionnelle.

Enfin, si les gendarmes manifestent quasi unanimement leur attachement au statut militaire, il n'en reste pas moins qu'un malaise est perceptible. Les comparaisons avec la police nationale en matière indemnitaire et indiciare ne sont pas forcément saines, mais il n'est pas possible de les empêcher. Afin d'éviter que ces considérations ne mettent à terme en péril le caractère militaire de la gendarmerie, il est nécessaire de réfléchir à une réforme qui permettrait de tenir compte du particularisme des missions exercées par les gendarmes et d'établir une grille indiciare spécifique.

Au cours de ses déplacements, le rapporteur a pu prendre la mesure du dévouement et de la motivation des personnels de la gendarmerie nationale. Bien des attentes sont nées de la programmation établie dans le cadre de la LOPSI, confortées par les premières traductions concrètes permises par le budget 2003. Le rapporteur espère donc que les moyens octroyés par le projet de loi de finances pour 2004 permettront à la gendarmerie d'assurer convenablement ses missions, au service de la sécurité de la population.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

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

- **Visite de la gendarmerie de Charente Maritime par une délégation de la commission de la défense (6 novembre 2002) :**

- Centre interarmées de formation de Rochefort, commandé par le colonel Christian Poupeau ;

- Groupement départemental de gendarmerie de Charente Maritime, commandé par le lieutenant-colonel Jean-Luc Roumagne ;

- Gendarmerie maritime, en présence du lieutenant-colonel Lainé, commandant le groupement de gendarmerie maritime de l'Atlantique. Visite du patrouilleur *l'Epée*, commandé par le capitaine Rul.

- **Visite de la compagnie de gendarmerie de Vienne (13 février 2003)**

- Colonel Lucas, commandant le groupement de gendarmerie de l'Isère ;

- Lieutenant-colonel Machut, adjoint au commandant du groupement de gendarmerie de l'Isère ;

- Capitaine Perret, commandant la compagnie de gendarmerie de Vienne ;

- Lieutenant Douvier, adjoint au commandant de la compagnie de Vienne ;

- Adjudant-chef Tur, commandant la communauté de brigades d'Heyrieux ;

- Adjudant-chef Sevin, commandant la brigade de gendarmerie de Vienne ;

- Adjudant-chef Brecqueville, commandant le peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie de Vienne.

- **Visite de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (13 mars 2003) :**

- Colonel Jacques Hebrard, directeur adjoint ;

- Lieutenant-colonel François Daoust, chef de la division criminalistique ;

- Chef d'escadron Yvan Malgorn, chef du service central de préservation des prélèvements biologiques ;

— Chef d'escadron Bruno Vanden-Berghe, chef de la division service-organisation ;

— Ingénieur en études et fabrications Jean-Noël Vignal, adjoint au chef du département médecine légale ;

— Capitaine Yves-Marie Borde, adjoint au chef du département biologie ;

— Capitaine Jean-Philippe Depriester, chef du département véhicules ;

— Capitaine Eric Freyssinet, chef du département informatique-électronique ;

— Capitaine Pichard, chef du département empreintes digitales ;

— Capitaine Marc Soulas, chef du département signal-image-parole ;

— Pharmacien-chimiste Olivier Roussel, adjoint au chef du département toxicologie ;

— Lieutenant Alain Pasquier, adjoint au chef du département balistique ;

— Adjudant-chef Michel Camparie, département documents ;

— Gendarme Dominique Nowaczyk, départements documents ;

— Gendarme Patrick Guibert, département microanalyse ;

— Gendarme Thierry Saugrin, département microanalyse.

• Visite du groupement de gendarmerie départementale du Lot (12 juin 2003) :

— Lieutenant-colonel Raulo, commandant le groupement de gendarmerie du Lot ;

— Major Lazerges, adjoint au commandant de la compagnie de Cahors ;

— Adjudant Zimolo, commandant la brigade de Luzech ;

— Adjudant Raget, commandant la brigade de Montcuq ;

— Adjudant Carrere, commandant la brigade de Puy-l'Evêque ;

— Gendarme Marichaud, brigade territoriale de Luzech ;

— Gendarme Jonte, brigade territoriale de Luzech.

• **Visite du groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (26 juin 2003) :**

- Lieutenant-colonel Thierry Orosco, commandant en second le GSIGN ;
- Capitaine Anthony Marchand, commandant en second le GIGN ;
- Chef d'escadron Francis Brice, commandant le GSPR ;
- Lieutenant-colonel Laurent Thimothée (futur commandant en second du GSIGN) ;
- Capitaine Sébastien Forja, commandant en second l'EPIGN ;
- Adjudant Seaussereau, chargé des relations publiques du GSIGN.

• Rencontres régulières avec le groupement de gendarmerie du Tarn, notamment avec le colonel Fritch, commandant le groupement, avec le capitaine White, commandant la compagnie de Castres, et avec les chefs de brigades.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Pierre Mutz**, directeur général de la gendarmerie nationale, **sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093)**, au cours de sa réunion du mercredi 15 octobre 2003.

Le président Guy Teissier a souligné que la gendarmerie avait été fortement mise à contribution ces derniers mois et que la poursuite de l'effort engagé était indispensable. Il a rappelé qu'il s'était rendu récemment à Bastia pour prendre directement la mesure du moral des gendarmes et de leurs épouses, placés dans des situations difficiles. La réactivité du ministère a été appréciée par les gendarmes, s'agissant notamment de la distribution de gilets pare-balles à port discret et des crédits consacrés à la mise en sécurité des casernes. Il reste que les évolutions indicielles que connaît la police nationale entraînent des interrogations chez les gradés de la gendarmerie.

M. Pierre Mutz a indiqué que les moyens donnés par le Parlement à la gendarmerie depuis quinze mois ont permis aux gendarmes de remplir leurs missions au service de leurs concitoyens. Une baisse des crimes et délits constatés en zone gendarmerie a pu être obtenue et elle doit être poursuivie. Ces résultats ont été acquis alors que les premières promotions sorties d'écoles au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) n'interviendront qu'à la fin de l'année 2003 et que les commandes de nouveaux matériels sont passées progressivement. Les gendarmes sont appréciés par la population et restent profondément attachés à leur statut militaire. L'efficacité de leur lutte contre la criminalité et la délinquance dépend d'un recrutement de qualité, d'une formation longue et complète ainsi que d'un encadrement sérieux.

En Corse, les gendarmes et leurs familles font preuve d'un moral d'acier et il a été veillé tout particulièrement à la qualité des commandants de brigade. Le traitement médiatique de la situation ne reflète pas avec exactitude la réalité, qui est celle d'un travail exercé avec dévouement et avec sérénité.

Le projet de budget 2004 permet à la gendarmerie nationale de poursuivre à un rythme adéquat l'effort d'adaptation et d'équipement voulu par la LOPSI. La première annuité de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM) s'est déroulée conformément aux prévisions. L'Etat s'est engagé dans une ambitieuse reconquête de la sécurité publique. Une architecture nouvelle structure les forces de sécurité intérieure ; des effectifs et des moyens modernes ont été programmés sur plusieurs années pour garantir leur efficacité. Si cette ambition est préservée, il convient également d'accompagner l'effort demandé par le Gouvernement pour

contenir le niveau des dépenses publiques. La gendarmerie nationale contribue à cette politique tout en maintenant l'effort dans la lutte contre la délinquance.

De premiers résultats encourageants sont enregistrés. Du mois de janvier 2003 au mois de septembre 2003, la délinquance a baissé en moyenne de 4 % et de 9,9 % s'agissant de la délinquance de voie publique. La gendarmerie couvre 95 % du territoire, comprenant la moitié de la population, et, dans les zones placées sous sa responsabilité, le sentiment d'insécurité cède peu à peu la place à celui de sécurité.

Par ailleurs, le Président de la République a souhaité que la sécurité routière soit placée au rang des priorités nationales. La gendarmerie nationale assume cette responsabilité sur 95 % du réseau routier ; elle relève un tiers des accidents et trois quarts des accidents mortels. Pour les huit premiers mois de l'année, le nombre de tués sur la route est passé de 4 074 en 2002 à 2 825 en 2003, soit un progrès de 31 %. Le facteur essentiel de ce changement reste la « peur du gendarme » et seule l'augmentation de la présence des militaires de la gendarmerie sur le terrain permettra de la maintenir dans la durée. De plus, de nouveaux modes d'action sont recherchés avec, par exemple, une expérimentation d'exercices de police routière en tenue civile permettant la constatation plus facile de certaines infractions graves.

L'effort collectif significatif a été valorisé par les réformes structurelles qui ont été entreprises. Le redéploiement, mis en œuvre par les préfets, constitue une importante et nécessaire réforme permettant d'assurer une meilleure cohérence entre les zones police nationale et les zones gendarmerie nationale. Les échanges se déroulent sans difficultés majeures. Le calendrier de réalisation est prévu jusqu'en 2005. En ce qui concerne les communautés de brigades, le travail n'est pas terminé, mais, là où il a été mis en œuvre, il a permis un réel gain de présence sur le terrain. Enfin, le renfort des gendarmes mobiles dans le cadre de la zonalisation permet de renforcer dès à présent l'action de la gendarmerie départementale.

Pour répondre à la double exigence d'économie et de poursuite de l'effort entrepris, les dotations prévues au titre III respectent les dispositions de la LOPSI et de la LPM. Dans ce cadre, les crédits de fonctionnement sont maintenus au niveau de 2003, dont le rebasage doit être consolidé. Les loyers dus par la gendarmerie nationale, notamment aux collectivités territoriales, sont normalement honorés. La trésorerie disponible pour le financement du fonctionnement quotidien est globalement suffisante et des consignes ont été données afin de terminer au mieux l'année.

En 2004, 1 200 postes seront créés, conformément à la LOPSI. Cette augmentation des effectifs est essentielle pour mener à bien la politique de lutte contre la délinquance et il est nécessaire que ces renforts arrivent le plus vite possible, même si l'application des règles budgétaires nouvelles nécessitera des adaptations. Qu'il s'agisse de la police judiciaire, devenue une véritable priorité, de la sécurité routière ou de la sécurité publique générale, le succès dépend aussi du volume de personnel.

L'effort financier consacré aux personnels doit également offrir des conditions statutaires et professionnelles conformes aux risques et aux charges de leurs fonctions. Pour ce faire, le budget 2004 maintient les mesures catégorielles nécessaires à l'amélioration de la condition militaire, avec une dotation de 20,1 millions d'euros. La prime de résultat aura vocation à récompenser les résultats individuels et collectifs, selon des modalités qui restent à définir pour aboutir à un modèle équitable et efficace. À la suite de la réforme en cours des corps et carrières dans la police nationale, une commission au sein du ministère de la défense a été chargée d'identifier les métiers de la gendarmerie nationale. Le métier de commandant de brigade est très particulier. Il se distingue de celui des sous-officiers des autres armées, mais ne peut pas être confondu strictement avec le travail réalisé par tel ou tel corps de police, en raison du très large éventail des responsabilités confiées aux commandants de brigade.

La culture du résultat dépend également des moyens disponibles. Les ressources cumulées de la LPM et de la LOPSI pour les titres V et VI atteignent 445 millions d'euros de crédits de paiement en 2004. Ces crédits enregistrent une hausse de l'ordre de 5,3 % qui traduit le niveau de la volonté gouvernementale de restauration et de modernisation des moyens de l'institution.

Une grande part des résultats obtenus depuis mai 2002 est fondée sur la confiance retrouvée des militaires de la gendarmerie. Il est essentiel pour atteindre les objectifs assignés que leur moral soit préservé. Cela passe par le maintien dans le temps de l'effort programmé en matière d'effectifs, d'équipements et d'infrastructures. Cet impératif est renforcé par l'impact sur la gendarmerie de la réforme des corps et carrières qui s'annonce dans la police nationale.

Soulignant que l'externalisation de la gestion du parc immobilier de la gendarmerie constituait un élément important de modernisation du ministère de la défense, **le président Guy Teissier** a souhaité connaître l'état d'avancement de ce projet et les modalités envisagées pour sa réalisation.

M. Pierre Mutz a indiqué que des dispositions juridiques permettant de faciliter la construction immobilière figuraient dans l'article 3 de la LOPSI. Au-delà de l'utilisation déjà effective de ces montages juridiques, l'idée de confier la gestion d'une partie du patrimoine immobilier de la gendarmerie à une société privée est à l'étude. Certaines questions financières ou juridiques doivent être approfondies attentivement, mais l'utilité de cette réflexion est indéniable.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis des crédits de la gendarmerie, a salué la qualité du travail et la mobilisation particulière des organismes spécifiques de la gendarmerie, tels que l'institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale (IRCGN) et le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN), qu'il a pu apprécier lors de ses déplacements.

M. Pierre Mutz a indiqué que, dans l'affaire Flactif, grâce au travail accompli par l'IRCGN, des taches de sang trouvées dans des interstices de lames de parquet, malgré le lavage de ce dernier, ont permis l'arrestation de l'auteur présumé

du crime. L'IRCGN dispose de quelques officiers dont les compétences scientifiques remarquables sont surtout utilisées pour lutter contre la délinquance informatique, essentiellement pédophile.

M. Jean-Claude Viollet a souligné la pertinence de la réorganisation engagée, qui permet de passer d'une conception territoriale statique à une conception plus dynamique. Indépendamment des compétences territoriales traditionnelles, le centre opérationnel de la gendarmerie (COG) traite désormais les appels de nuit. Est-il possible d'aller plus loin dans la déconcentration de la gestion des affectations des sous-officiers, en la confiant au groupement, avec contrôle *a posteriori* de la légion ? Il est nécessaire de renforcer les moyens humains, financiers et matériels de la réserve, l'emploi de réservistes s'avérant particulièrement utile pour l'accomplissement de certaines missions. Il convient de réaffirmer une fois encore la volonté de maintenir le statut militaire de la gendarmerie. Investie d'une mission de défense globale par l'ordonnance de 1959, la gendarmerie, vieille de plus de deux siècles, est d'une extraordinaire modernité et trouve toute sa place au sein des armées.

M. Pierre Mutz a répété que les gendarmes devaient rester des militaires. L'amélioration de l'accueil du public progresse aujourd'hui à grands pas avec la mise en place des COG et la formation des sous-officiers qui y sont affectés. À terme, au lieu de se déplacer, le public pourra être mis en contact par téléphone avec le bon interlocuteur. La déconcentration de la gestion des sous-officiers au niveau du groupement n'apparaît pas envisageable. Un échelon hiérarchique va néanmoins être supprimé, mais le gendarme préfère s'adresser à la légion, ce qui lui permet d'avoir une vision plus large des offres de postes. Quant à la réserve, ses moyens seront renforcés grâce aux crédits alloués.

M. Jean-Yves Hugon a souhaité savoir si les interrogations suscitées par le transfert au ministère de l'intérieur de la responsabilité de l'emploi des services de la gendarmerie étaient toujours aussi prégnantes. Il a demandé quelles sont les possibilités de confier une part des tâches administratives à des personnels civils. Puis, il a évoqué le cas du centre administratif de la gendarmerie nationale dans l'Indre, pour lequel le Trésor public a dû verser 600 000 euros d'intérêts moratoires à des entreprises, en raison du blocage des crédits correspondants.

Le président Guy Teissier a fait observer que la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense instituée au sein de la commission avait constaté cette situation regrettable et l'avait signalée.

M. Pierre Mutz a répondu que les craintes nées du transfert d'emploi au ministère de l'intérieur, que l'on retrouvait pour l'essentiel chez les officiers, étaient désormais apaisées. Sur les 100 000 personnes employées par la gendarmerie, 2 000 sont des civils et 4 000 appartiennent au corps de soutien technique et administratif. Cette tendance à recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier et à confier les tâches de soutien au personnel civil ou de soutien se poursuit aujourd'hui.

Le président Guy Teissier a ajouté que le nombre de réservistes allait passer de 38 000 à 44 000 et qu'un jour d'entraînement supplémentaire par personne

était prévu. Il convient de souligner les limites du recours à l'emploi de civils, qui ne peut trouver son application en opération extérieure. Le Royaume-Uni, qui a largement utilisé cette faculté, revient aujourd'hui en arrière.

M. Pierre Mutz a fait observer que la gendarmerie disposait d'un parc de 42 hélicoptères avec un très bon taux de disponibilité, supérieur à 80 %, alors que les effectifs affectés à cette maintenance était en nombre restreint.

M. Axel Poniatowski a souhaité savoir si un chiffrage d'ensemble du coût immobilier de l'opération de redéploiement des zones de compétences entre la police et la gendarmerie avait été effectué. Il a noté que la réponse aux questions portant sur le sort de tel ou tel casernement particulier était difficile à obtenir des services locaux de gendarmerie.

M. Pierre Mutz a répondu que les décisions de principe relatives aux redéploiements avaient toutes été prises, mais que leur mise en œuvre s'étalait jusqu'en janvier 2005. Les redéploiements amènent effectivement la gendarmerie à s'installer dans de nouvelles zones de compétences, ce qui entraîne le plus souvent la location de logements affectés aux gendarmes, en attendant que des locaux soient construits. Les préfets connaissent le sort de chaque implantation, les décisions de redéploiement ayant été prises en tenant notamment compte du coût immobilier des opérations. Le chiffrage global du redéploiement est en cours d'élaboration et pourrait être élevé. Les opérations devraient pouvoir être intégrées dans le cadre des dotations provenant de la LOPSI.

Après avoir salué le travail effectué par la gendarmerie pour la protection du sommet du G8 à Evian, **M. Marc Francina** a demandé s'il était possible d'envisager que les brigades autoroutières puissent intervenir également, à la demande du préfet, sur la voirie du département.

M. Pierre Mutz a répondu que les textes doivent permettre à ces gendarmes d'intervenir aux alentours de la zone autoroutière et non exclusivement sur l'autoroute, ce qui ne remet pas en cause leur cœur de métier qui est d'assurer la sécurité sur les axes autoroutiers.

M. Etienne Mourrut s'est plaint de l'archaïsme des conditions de déploiement des forces de gendarmerie dans les stations balnéaires : si les brigades locales sont renforcées aux mois de juillet et août pour tenir compte de l'afflux des vacanciers, l'effectif de la brigade reste inchangé pendant tous les autres mois de l'année. Or, la réduction du temps de travail a étendu les périodes de fréquentation des stations. L'insuffisance des effectifs se traduit dès lors par l'accroissement de la délinquance.

M. Pierre Mutz a répondu que l'organisation des renforts de gendarmerie dans les stations touristiques était un véritable enjeu. Tout en veillant à ne pas dégarnir le reste du territoire, une meilleure coordination des renforts avec le travail et l'organisation des brigades concernées est actuellement recherchée. L'amélioration de l'outil statistique relatif à la délinquance et l'établissement de statistiques désormais mensuelles devraient contribuer à régler plus finement l'affectation des renforts dans les zones d'affluence saisonnière.

II. — EXAMEN DES CREDITS

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Folliot, les crédits de la gendarmerie pour 2004**, au cours de sa réunion du mercredi 29 octobre 2003.

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

M. Michel Voisin, président, a indiqué que l'arrivée sur le terrain de nouveaux effectifs était retardée par la durée de formation et n'était pas forcément perceptible.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a souligné qu'à la suite des mouvements de gendarmes de la fin de l'année 2001, des avantages avaient été octroyés en matière de récupération, ce qui a conduit à une diminution de la présence effective des brigades sur le terrain. De plus, la mise en place progressive des communautés de brigades a entraîné des modifications dans l'exercice du service. Il existe un décalage naturel entre la décision de recrutement et le déploiement effectif des nouveaux gendarmes. Sur les 1 200 emplois créés par la LOPSI au titre de 2003, 789 sont affectés au renforcement des brigades territoriales. Globalement, les moyens affectés correspondent aux besoins.

M. Gilbert Le Bris a interrogé le rapporteur sur sa proposition de supprimer l'échelon que constitue la région de gendarmerie. Une telle idée n'est-elle pas à contre-courant par rapport au sens de l'histoire ?

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a précisé que les régions de gendarmerie correspondent en réalité à plusieurs régions administratives, l'échelon équivalant à celles-ci étant la légion. Il s'agit de simplifier la chaîne de commandement en supprimant l'échelon de la région de gendarmerie, la coordination des actions de la gendarmerie au sein de la zone de défense étant assurée par la légion installée au chef-lieu de cette zone. Cette réforme renforcerait donc le rôle des légions, devenues seul échelon régional.

M. Michel Dasseux a évoqué les conséquences sur le fonctionnement des mess mixtes du non renouvellement des contrats emploi-solidarité et des contrats emplois consolidés, en manifestant la crainte d'un développement de l'externalisation en la matière. Soulignant que le statut militaire de la gendarmerie doit être préservé, il a estimé qu'en matière de commandement, il convient de veiller à ce que la gendarmerie ne soit pas subordonnée à la police nationale.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a souligné que, sur le terrain, les relations entre la police et la gendarmerie sont bonnes. Le seul point posant problème est la situation respective des rémunérations. Une grille indiciaire spécifique permettrait de prendre en compte le particularisme de la gendarmerie par rapport aux autres armées, sans la confondre pour autant avec la police.

M. Axel Poniatowski a souhaité connaître l'impact financier des redéploiements entre police et gendarmerie en ce qui concerne les infrastructures immobilières.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a indiqué que l'ensemble de la politique de redéploiement était désormais arrêté et que sa réalisation aurait principalement lieu dans les deux ou trois années à venir. Il est encore trop tôt pour disposer d'éléments d'évaluation des coûts induits en matière immobilière, les surcoûts résultant de la création de gendarmeries dans les zones précédemment sous la responsabilité de la police. Compte tenu de l'état général dégradé d'une bonne partie du parc domanial et, dans une moindre mesure, des logements pris à bail, seul un accroissement très sensible de l'intervention des collectivités territoriales et des financements associant le secteur privé permettra de résoudre le problème.

M. Pierre Lang a considéré que la gendarmerie n'avait pas à se plaindre du projet de budget, en raison notamment des importantes créations de postes dont elle bénéficie, ainsi que des primes spéciales qui lui sont accordées. Les avantages et les inconvénients du métier de gendarme sont connus lors du choix de carrière et il n'est pas souhaitable de pousser à leur terme les comparaisons avec la police nationale ni de négliger les autres armées.

M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis, a rappelé que l'accroissement des moyens de fonctionnement de la gendarmerie correspondait à une nécessité de rattrapage par rapport à une situation dégradée et s'inscrivait dans le cadre de la politique de lutte contre l'insécurité, notamment en zone périurbaine sous responsabilité de la gendarmerie. La gendarmerie n'est pas spécialement avantagée si l'on considère le particularisme de ses missions au regard de celles des autres armées. Afin d'éviter qu'à terme, les revendications portent sur un alignement des statuts avec la police nationale, il est nécessaire de ménager à la gendarmerie un régime indemnitaire et indiciaire particulier.

M. Jean-Louis Léonard a considéré qu'il était paradoxal de souhaiter un alignement avec la police nationale, fût-il partiel, tout en prônant le maintien du statut militaire de la gendarmerie et il a souligné que les propositions du rapporteur n'engagent pas l'ensemble de la commission sur ce point. Il a estimé qu'il convient d'être ouvert vis-à-vis de l'externalisation, dans la mesure où elle peut apporter la souplesse nécessaire sans nuire aux exigences opérationnelles.

M. Michel Dasseux a précisé qu'il ne rejetait pas par principe l'externalisation, mais que, par exemple, pour la gestion des mess, le recours à des personnels des armées paraissait préférable.

M. Michel Voisin, président, a rappelé que les hypothèses de rapprochement entre la gendarmerie et la police devaient être envisagées avec prudence, en prenant notamment en compte le particularisme des missions et les différences de contraintes horaires.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a *émis un avis favorable* à l'adoption **des crédits de la gendarmerie pour 2004**.

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 29 octobre 2003, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption **des crédits de la défense pour 2004**, les membres du groupe socialiste votant contre.

N° 1114 – tome X – Avis de M. Philippe Folliot au nom de la commission de la défense sur le budget de la gendarmerie du projet de loi de finances pour 2004