

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉFENSE – GENDARMERIE

Par M. Philippe FRANÇOIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2003 : LA CONCRÉTISATION D'UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE	6
A. LE TITRE III	6
1. <i>Les effectifs</i>	7
a) Les principales mesures budgétaires en 2003.....	7
b) Des créations d'effectifs attendues dans la gendarmerie	9
2. <i>Les crédits de fonctionnement</i>	14
B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT	16
1. <i>L'effort en faveur des matériels de la gendarmerie</i>	16
2. <i>Les infrastructures</i>	18
II. UNE MOTIVATION RETROUVÉE, FACTEUR DE RÉUSSITE DES REFORMES EN COURS	20
A. UNE MOTIVATION RETROUVÉE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE	20
1. <i>L'application stricte des mesures promises et l'équilibre police-gendarmerie sont les clefs d'une confiance retrouvée</i>	20
2. <i>les attentes en matière de temps de travail : l'exemple des brigades périurbaines</i>	21
B. LA NÉCESSAIRE RÉUSSITE DES RÉFORMES ENGAGÉES	23
1. <i>La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles</i>	23
2. <i>La réorganisation territoriale</i>	25
a) les communautés de brigades.....	25
b) Les redéploiements police-gendarmerie.....	26
C. LE CONFORTEMENT DU STATUT MILITAIRE	27
1. <i>Le maintien des liens de recrutement et de formation entre la gendarmerie et les armées</i>	27
2. <i>En OPEX : un savoir faire irremplaçable</i>	28
3. <i>Le maintien de l'ordre en situation de crise</i>	30
CONCLUSION	31
EXAMEN EN COMMISSION	32

Mesdames, Messieurs,

L'année 2001-2002 aura été particulièrement marquante pour la gendarmerie. Tout d'abord les manifestations de l'hiver 2001 ont laissé un goût amer, car, en violant les obligations du statut militaire, pour des revendications qui étaient en réalité largement partagées dans les armées, les gendarmes, qui ont choisi ce mode d'action, ont affaibli et brouillé l'image de la gendarmerie aussi bien auprès de l'opinion publique qu'au sein du ministère de la défense. Marquante également, cette année l'aura été par l'espoir qu'a fait naître le vote de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure pour la période 2003-2007, les gendarmes ayant le sentiment que le gouvernement mettait enfin à leur disposition l'ensemble des moyens indispensables pour assurer la sécurité de leur concitoyens.

Ces engagements et ceux contenus dans la future loi de programmation militaire pour 2003-2008, qui les corroborent, ont indéniablement permis de retrouver un moral satisfaisant et une nouvelle détermination à accomplir les missions. Mais il existe désormais une forte attente, qu'il serait dangereux de décevoir, un grand nombre restant à la fois sceptique et pragmatique, attendant de constater sur le terrain l'amélioration des moyens d'intervention et l'augmentation des effectifs de leur brigade, et souhaitant que la compensation des charges des personnels soit justement prise en compte dans la durée.

A ce titre, le projet de budget pour 2003 est très encourageant. Les effectifs sont en net augmentation avec la création de 1 200 postes, portant les effectifs budgétaires à 97 303. Le budget est en forte hausse et atteindra 4 256 millions d'euros, dont 3 834 millions pour le titre III, 411 millions d'euros pour le titre V et 11,1 millions d'euros pour le titre VI.

Conformément aux objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et de la future loi de programmation militaire, le budget 2003 entame un véritable plan de redressement des moyens humains et matériels de la gendarmerie. S'il faut s'en réjouir, il est trop tôt pour se déclarer pleinement satisfait. L'effort engagé est un effort de long terme. Même en matière de délinquance, où des résultats sont attendus rapidement, ce n'est que dans la durée que les résultats pourront être évalués et pérennisés. Par ailleurs, les premiers éléments du collectif budgétaire de fin d'année sont inquiétants. Si la gendarmerie se voit

assurer de pouvoir faire face à ses besoins de fonctionnement, il n'en est rien en terme d'investissement. En effet, 136 millions d'euros étaient nécessaires. Or, aucun crédits supplémentaires n'étant débloqués, cette « ardoise » risque d'annuler le bénéfice des crédits débloqués par la LOPSI en 2003. Seule une mesure d'abondement en gestion permettra de réaliser les programmes envisagés.

Au-delà des mesures d'ordre budgétaire, les réformes en cours suscitent de nombreuses interrogations et réflexions, qu'il s'agisse du rattachement pour emploi au ministère de l'intérieur et de la sécurité intérieure, ou de la réorganisation territoriale et de l'évolution des méthodes de travail.

I. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2003 : LA CONCRÉTISATION D'UN ENGAGEMENT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA GENDARMERIE ENTRE 2002 ET 2003 (agrégat 4 – en millions d'euros)

		2002	2003
Personnel		2 923,90	3 067,92
Fonctionnement		674,17	766,27
Total titre III – dépenses ordinaires		3 598,07	3 834,19
Titre V	AP	324,47	517,34
	CP	321,79	411,09
Titre VI	AP	15,24	10,00
	CP	6,86	11,10
Total des dépenses en capital	AP	339,71	527,35
	CP	328,65	422,20
Total général (CP)		3 926,72	4 256,39

A. LE TITRE III

Les crédits du titre III de la gendarmerie pour 2003 sont en progression de 236,12 millions d'euros et permettront à la fois un accroissement significatif des effectifs, la prise en compte en année pleine de l'ensemble des mesures promises lors de la crise de 2001 et une augmentation des moyens de fonctionnement.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III ENTRE 2002 ET 2003
(en millions d'euros)

		2002	2003
Chapitre 31-31 Rémunérations principales	Art. 70 Personnels en activité	1 672,14	1 699,55
	Art. 80 Position autre que l'activité	19,59	19,62
	Art. 94 Nouvelle bonification indiciaire	6,34	8,48
Total Rémunérations principales		1 698,07	1 727,65
Chapitre 31-32 Indemnités diverses	Art. 70 Personnels en activité	819,24	913,41
	Art. 80 Position autre que l'activité	3,74	3,75
Total Indemnités diverses		822,98	917,16
Chapitre 31-61-40	Volontaires, rémunérations principales	114,85	121,54
Chapitre 31-62-40	Volontaires, indemnités	42,64	53,20
Total volontaires		157,49	174,74
Chapitre 31-96-94	Pécules d'incitation aux départs	2,90	-
Chapitre 33-90-84	Cotisations sociales	173,10	176,93
Chapitre 33-91-84	Prestations sociales	69,33	71,42
Total charges sociales		242,43	248,35
Total RCS		2 923,87	3 067,9

1. Les effectifs

Dans le budget 2003, les crédits de rémunérations et de charges sociales s'élèvent à 3 067,9 millions d'euros, soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 2002. Les RCS confirment leur place prépondérante au sein du budget de la gendarmerie ; elles représentent 80 % des crédits du titre III.

a) Les principales mesures budgétaires en 2003

- En matière d'effectifs militaires :

- . la création de 1 200 postes budgétaires de gendarmes au titre de la LOPSI, pour un coût de 41,1 millions d'euros,
- . le transfert de 10 postes d'officiers des armées vers la gendarmerie, pour 0,3 M €
- . le transfert d'emplois de sous-officiers en MITHA conduisant à une économie de 0,5 M €

- . enfin, à coût constant, la création d'un poste de général de brigade par la suppression d'un poste de capitaine et d'un poste de colonel.

- En matière indemnitaire :

- . la hausse des rémunérations et des prestations familiales conformément à l'évolution de l'ensemble de la fonction publique d'Etat, pour un coût respectif de 2,9 et 1,3 M € et un coût global de 4,3 M €

- . le financement des mesures en faveur de la condition militaire :

- . Temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires (TAOPM - accords de novembre 2001 et février 2002), pour 41,7 M €

- . Mesures spécifiques à la gendarmerie pour 3,9 millions d'euros (revalorisation des taux non logés de l'indemnité pour charge militaire, primes des officiers brevetés et diplômés, primes de qualification des sous-officiers, indemnité de mise en œuvre de maintenance des aéronefs).

- . Augmentation des points NBI qu'il s'agisse des fonctions de responsabilité supérieure (0,1 M€) ou des points de NBI attribués au titre de la politique de la ville (2 M€) ;

- . Revalorisation des indemnités pour charges militaires et du taux de l'indemnité spéciale de sujétion de police à 24 % pour les sous-officiers de la gendarmerie pour 29,1 M€

L'extension aux officiers du taux de 24 % de l'ISSP pour les officiers, l'augmentation de la prime d'officier de police judiciaire et du bénéfice des repas de service, devrait conduire à geler en gestion les 700 postes de volontaires dégelés en LFI pour financer ces mesures. Cette disposition n'est en aucun cas satisfaisante, les mesures en question étant connues dès le début de l'année dernière puisqu'elles résultent directement des promesses faites fin 2001-début 2002 et de mesures prises en faveur des policiers (prime OPJ). **Ces mesures étant prévisibles, il est donc regrettable qu'elles n'aient pas été intégrées dès la conception du budget 2003.** Reste à prendre en compte la jouissance de la majoration pour pension résultant de l'ISSP (indemnité spéciale de sujétion de police) à 50 ans au lieu de 55 ans par un changement de réglementation.

b) Des créations d'effectifs attendues dans la gendarmerie

- Accroissement des effectifs militaires

La LOPSI permet la création de 1 200 postes (39 postes d'officier de gendarmerie, 21 postes d'officier du corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG), 1.057 postes de sous-officier de gendarmerie, de 83 postes de sous-officier du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN). Cependant, compte tenu de la création d'un emploi de général de brigade, gagé par la suppression de deux emplois d'officier, du transfert de 20 emplois de sous-officier du CSTAGN au profit de la direction centrale du service de santé des armées (DCSSA), compensé pour moitié par le transfert de 10 emplois d'officier de l'armée de terre au profit de la gendarmerie nationale (récupération des 10 postes EMIA), et du transfert vers l'EMA d'un officier au titre de l'ouverture d'un poste permanent à l'étranger en Belgique (correspondant en réalité à une régularisation), **ce sont finalement 1 188 postes qui seront créés en 2003.**

Outre ces créations d'effectifs, la gendarmerie voit monter en puissance sa contribution au réseau des attachés de sécurité intérieure (ASI) à l'étranger, commun à la police et à la gendarmerie. 14 postes d'ASI (ou ASI adjoint) sont créés. Ils sont destinés à des officiers de gendarmerie. Les emplois budgétaires correspondants sont inscrits dans le périmètre des postes permanents à l'étranger (PPE), placé sous gouvernorat unique de l'état-major des armées (EMA).

	Effectifs pour 2002	Evolution	Effectifs pour 2003
<u>I - OFFICIERS</u>			
A - Officiers de gendarmerie :			
Général de division	9		9
Général de brigade	17	1	18
Colonel	253	12	265
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1.271	7	1.278
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2.336	27	2.363
Total	3.886	47	3.933
B - Corps de soutien :			
Colonel	4	1	5
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	43	7	50
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	86	13	99
Total	133	21	154
TOTAL (I)	4.019	68	4.087
<u>II - SOUS-OFFICIERS</u>			
A - Sous-officiers de gendarmerie :			
Aspirant	110	19	129
Major	1.545	22	1.567
Adjudant-chef	3.536	52	3.588
Adjudant	8.562	123	8.685
Maréchal des logis-chef	8.349	119	8.468
Gendarme	51.125	722	51.847
Total	73.227	1.057	74.284
B - Corps de soutien :			
Major	105	2	107
Adjudant-chef	518	9	527
Adjudant	671	11	682
Maréchal des logis-chef	843	14	857
Maréchal des logis	1.529	27	1.556
Total	3.666	63	3.729
TOTAL (II)	76.893	1.120	78.013
<u>III - VOLONTAIRES</u>			
Aspirant	147		147
Maréchal de logis	492		492
Brigadier-chef	925		925
Brigadier	3.004		3.004
Volontaire	10.635		10.635
TOTAL (III)	15.203		15.203
TOTAUX GENERAUX :			
- MILITAIRES	96.115	1.188	97.303
- CIVILS	2.019	-143	1.876
<u>TOTAL GENERAL *</u>	98.134	1.045	99.179
* Ces chiffres ne comportent pas les effectifs hors-budget, gendarmerie de l'air, gendarmerie maritime et section commune (sauf les personnels civils). Les effectifs de personnel civil comprennent ceux des périmètres "administration centrale" (101) et "COMSUP" (136).			

- Evolution du corps technique et administratif de la gendarmerie (CTAG)

Le CTAG a été créé par la loi de programmation 1997-2002 pour permettre le redéploiement des militaires de la gendarmerie ayant une formation en matière de maintien de l'ordre ou de sécurité publique. Elle devait permettre la création de 134 postes d'officiers et de 3 386 postes de sous-officiers, ainsi que pour compléter l'action de ce corps de soutien, le recrutement de plus de 1 000 civils.

Au cours de la loi de programmation, 133 postes budgétaires ont été ouverts pour les officiers, et 90 % environ des postes de sous-officiers. Mais ces effectifs n'ont pas été complètement réalisés. Seuls 109 officiers ont été recrutés (4 colonels, 40 lieutenants-colonels et commandants, 65 officiers subalternes). Le recrutement s'effectuait par transferts des armées jusqu'à cette année, d'arme ou de spécialité. En 2002, la gendarmerie a recruté 24 officiers par cette formule et 15 par concours. Ces derniers seront affectés en 2004 après une formation.

**EVOLUTION DU RECRUTEMENT DES OFFICIERS DU CORPS DE SOUTIEN
(1997-2002)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (*)
Créations d'emplois	21	21	22	22	13	34
Effectifs budgétaires	21	42	64	86	99	133
Effectifs réalisés	21	42	64	80	91	109

(*) au 1^{er} juillet 2002. Source : DGGN

Pour les sous-officiers, les chiffres de l'année 2002, établis au 1^{er} juillet, ne permettent pas de parler de déficit, les recrutements ayant été effectués à hauteur des effectifs budgétaires. Sur les 561 postes ouverts cette année. Une part encore importante à été pourvue par des transferts des autres armées (160), mais leur nombre a été limité en raison de desiderata trop restrictifs dans les affectations et d'inadéquation des compétences. Sur l'ensemble de la loi, ce sont 1 722 militaires qui ont été recrutés à partir des armées et des services communs du ministère de la défense. 401 postes seront pourvus par concours. Au sein des sous-officiers, la gendarmerie déplore encore un nombre trop faible de gradés supérieurs, niveau de responsabilité particulièrement important compte tenu du nombre réduit d'officiers, cette situation ayant pour corollaire d'assurer un avancement assez rapide.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE SOUS-OFFICIERS AU SEIN DU CORPS TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF
DEPUIS 1997**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (*)
Créations d'emplois	565	553	495	534	309	561
Effectifs budgétaires	1 214	1 767	2 262	2 796	3 105	3 666
Effectifs réalisés	1 180	1 824	2 322	2 725	3 097	3 351
Différence	-34	+57	+60	-71	-8	-315

(*) au 1^{er} juillet 2002. Source DGGN

- Les gendarmes adjoints volontaires

Les gendarmes adjoints volontaires sont apparus avec la professionnalisation des armées. Ils viennent remplacer les gendarmes auxiliaires qui étaient des appelés du service national. Il est important de préciser dès l'abord, qu'il ne s'agit pas d'emplois jeunes comme les adjoints de sécurité dans la police, leur existence n'est donc pas remise en cause par l'extinction de cette disposition. Au contraire, l'expérience est pérennisée en raison de la très importante force de travail qu'ils représentent. En 2002, 15 203 postes budgétaires avaient été ouverts en loi de finances initiale. En 2003, 700 postes, sur les 1 400 qui avaient été gelés pour financer les mesures indemnitaires décidées durant l'hiver 2001-2002, vont être débloqués. De nouveaux recrutements seront donc possibles¹.

Si les gendarmes adjoints sont devenus indispensables au fonctionnement des brigades territoriales, leur recrutement, la formation et la fidélisation de cette ressource posent un certain nombre de difficultés.

Tout d'abord, le nombre et la qualité des candidatures ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins. En 2001, 16 640 dossiers de candidature ont été déposés et 5 661 nouveaux contrats ont été signés pour plus de 11 000 postes budgétaires ouverts. Si le taux de sélection effectif (2,4) est satisfaisant, le nombre de contrats ne permet pas de remplir tous les postes. Il serait donc souhaitable que le nombre des candidatures augmentent sensiblement.

En outre, le niveau scolaire des gendarmes adjoints est très différent de celui des gendarmes auxiliaires. Ces derniers faisaient l'objet d'une plus forte sélection et la majorité d'entre eux avait un niveau supérieur ou égal au baccalauréat. A l'opposé, une majorité des gendarmes adjoints a un niveau de formation inférieur au baccalauréat (53,7 % en 2001), 41,1 % un niveau égal et 5,2 % un niveau supérieur. La faiblesse du niveau scolaire oblige donc la

¹ sous réserve de trouver un autre mode de financement pour certaines mesures indemnitaires que le maintien du gel de ces 700 postes. cf. supra

gendarmerie à renforcer l'accompagnement, l'encadrement et la formation de cette catégorie de personnels.

Ainsi, alors même que le contrat des volontaires est renouvelable chaque année dans la limite de 5 ans, la formation initiale militaire et judiciaire leur permettant d'obtenir la qualification d'agent de police judiciaire dure quatre mois et demi. Cela a d'ailleurs conduit à limiter les droits à permission à 25 jours durant la première année.

Les raisons les plus fréquemment évoquées pour expliquer les problèmes de recrutement des volontaires dans la gendarmerie et les armées sont de trois ordres : affectation nationale des volontaires, précarité du statut et faiblesse de la rémunération par rapport aux engagés et aux militaires de carrière. Ainsi, dans la gendarmerie, la solde nette de base est de 774,85 euros pour un GAV de 2^e classe. A cette somme s'ajoute l'hébergement et non le logement, la gratuité des repas, 75 % de réduction sur les billets SNCF et certaines indemnités, notamment celles relatives à la situation de famille.

Enfin, depuis le début de l'année 2001, la gendarmerie a mis en place au niveau des groupements départementaux des modules de formation pour préparer les GAV qui le souhaitent et dont le contrat a déjà été renouvelé une fois, aux concours de recrutement pour les sous-officiers de carrière.

- La réserve de la gendarmerie

La professionnalisation des armées a conduit à une importante réorganisation des réserves. Celles-ci sont désormais moins nombreuses et plus opérationnelles, et la répartition des effectifs entre les forces armées a été modifiée.

Sur un effectif futur de 100 000 hommes pour la réserve opérationnelle, la gendarmerie disposera de 50 000 hommes. Elle prévoit d'organiser ces effectifs en deux ensembles :

- une réserve principale de 15 000 personnels environ utilisée pour des missions de défense civile, de renforts d'états-majors et de certaines unités d'actives,

- une réserve complémentaire d'environ 35 000 personnels qui serait utilisée pour des missions de défense militaire et dans le cadre de crise de haute intensité.

Si en 2002, 54 124 hommes étaient encore « affectés » à la réserve de la gendarmerie (2 838 officiers, 13 284 sous-officiers et 38 002 militaires du rang), seuls 10 526 ont effectivement signé un engagement spécial à servir dans la réserve. La gendarmerie est donc encore loin de l'objectif qui doit être réalisé en 2015. Cependant, la pyramide des grades est moins

défavorable que dans les armées puisque sur les 10 526, 1 428 sont officiers, 4 057 sous-officiers et 5 041 militaires du rang.

Le taux d'activité des réservistes dans la gendarmerie est inférieur à celui des armées. Il s'élève à 12 jours en 2001 au lieu de 21 jours dans les armées, à comparer aux 30 jours théoriques prévus par la loi. Ce résultat s'explique essentiellement par les limitations budgétaires. 2003 ne permettra d'ailleurs pas d'y remédier puisque les crédits destinés aux réserves n'augmenteront pas. Néanmoins un important effort d'investissement pour l'équipement de la réserve a d'ores et déjà été effectué pour un montant total de 17,38 millions d'euros. Les 103 pelotons de réserve de gendarmerie départementale sont dotés d'un véhicule routier de liaison et de 8 véhicules plus importants. Les crédits de la LOPSI vont en outre permettre de compléter l'équipement individuel des réservistes (gilets par balles et armement).

Enfin, une réflexion va se poursuivre durant les prochains mois pour améliorer l'emploi des réservistes, notamment des anciens militaires d'active et pour faire face aux défis du recrutement et des nouveaux besoins en matière de protection du territoire.

- Stabilité des personnels civils.

La loi de programmation militaire pour les années 1997-2002 prévoyait la création de près de 1 000 postes de personnels civils, leurs effectifs passant de 1 258 à 2 260. Durant toute cette période, la gendarmerie a souffert d'un déficit chronique, les effectifs réalisés n'atteignant jamais les effectifs budgétaires théoriques. Ainsi, du 1^{er} janvier 1997 au 1^{er} juillet 2002, les effectifs sont passés de 1 209 à 2 080 personnels civils, soit un déficit d'environ 10 %.

La LOPSI et la loi de programmation ne prévoient pas de créations de postes de personnels civils privilégiant le renforcement des personnels militaires de la gendarmerie départementale et du corps de soutien. En outre, le budget 2003 prévoit la suppression de 143 postes de personnel civil (7 suppressions sèches et 136 postes transférés par changement de périmètre des personnels civils outre mer).

2. Les crédits de fonctionnement

La LOPSI a permis un important rebasage des crédits de fonctionnement à hauteur de 79 millions d'euros sur 128,7 au total pour le titre III. Ils seront essentiellement attribués à la régularisation des paiements des loyers de la gendarmerie.

Le problème des loyers de la gendarmerie a donné lieu en 2002 à un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées. Ce rapport a notamment évalué en 2002, l'insuffisance structurelle des crédits à 47 millions d'euros. Le rapport pointe également l'impact de la gratuité de l'hébergement des gendarmes adjoints volontaires sur la question des loyers. En effet, si les GAV ne bénéficient pas d'un logement individuel mais d'un hébergement collectif, les aménagements nécessaires dans les casernes provoquent presque systématiquement la prise de baux dans le secteur privé pour loger des officiers ou sous-officiers. De même les créations d'emplois en 2003 nécessiteront des prises à bail dans le secteur privé, les casernements ne pouvant être construits dans un délai inférieur à 18 mois.

L'évolution des crédits se présente de la manière suivante (en millions d'euros) :

Chapitres articles de fonctionnement	LFI 2002	PLF 2003	Evolution en val. absolue	Evolution relative
Chapitre 34.06 article 10 Fonctionnement des formations	305,3	327,7	22,4	7,3 %
Chapitre 34.06 article 20 Locations immobilières	243,5	302,9	59,4	24,4 %
Chapitre 34.06 article 30 Frais généraux du Génie	1,4	1,4	0,0	0,0 %
Chapitre 34.06 article 41 Dépenses centralisées de soutien	19,3	24,6	5,3	27,5 %
Chapitre 34.06 article 50 Informatique, bureautique, télématique	7,7	10,8	3,1	40,4 %
Chapitre 34.06 article 94 Sous-traitance	1,1	1,1	0,0	0,0 %
Chapitre 34.07 article 10 Maintien de l'ordre : IJAT	46,0	46,0	0,0	0,0 %
Chapitre 34.07 article 20 Maintien de l'ordre : transports	12,8	12,8	0,0	0,0 %
Chapitre 34.10 article 40 Alimentation	37,1	39,0	1,9	5,1 %
Totaux	674,2	766,3	92,1	13,7 %

Source Direction générale de la gendarmerie

Ainsi, dans une enveloppe en augmentation de presque 14 %, trois secteurs se distinguent tout particulièrement par l'important effort financier qui y est réalisé : le logement (+ 24,4 %), le soutien (+ 27,5 %) et l'informatique, bureautique et télématique (+ 40,4 %).

B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

En matière de crédits d'équipement, en grande partie grâce à la LOPSI, les crédits progressent de manière très rapide. Ils s'élèveront à 527,3 M€ en AP et 422,2 M€ en CP, soit des augmentations de 55,2 et 28,5 %. Les crédits prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure représentent 182 M€ en AP et 94 M€ en CP.

Malgré cette forte évolution, les crédits d'investissement de la gendarmerie restent très modestes par rapport aux armées. Ils ne représentent que 3 % des crédits d'investissement du ministère de la défense.

EVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT ENTRE 2002 ET 2003
(CP en millions d'euros courants)

	LFI 2002	PLF 2003	Evolution ressources 2003/LFI 2002
Chapitre 53.71 Equipements communs	148,339	177,953	+ 19,9 %
Chapitre 55.11 Soutien des forces	38,366	42,239	+ 10,1 %
Chapitre 55.21 Entretien programmé des matériels	20,482	19,574	- 4,4 %
Chapitre 54.41 Infrastructure	118,786	171,326	+ 44,2 %
Chapitre 66.50 Subventions d'investissement	6,949	11,108	+ 59,8 %
TOTAL	332,922	422,20	+ 27 %

Source : DGGN

1. L'effort en faveur des matériels de la gendarmerie

Ces crédits nouveaux destinés à l'équipement de la gendarmerie vont permettre en 2003 la livraison de :

- 3 230 véhicules pour les brigades,
- 160 véhicules de liaison,
- 550 motocyclettes,
- 3 330 gilets pare-balles à port apparent,

- 5 800 postes bureautiques.

A cette liste s'ajoutent les moyens spécifiquement financés par les crédits dégagés par la LOPSI :

- 21 000 pistolets automatiques de nouvelle génération,
- 42 000 gilets pare-balles à port discret,
- 6 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG),
- 350 cars pour les escadrons de gendarmerie mobile,
- la mise en réseau des unités.

- Réseau RUBIS

Est prévu en 2003 un reliquat de paiement lié au programme RUBIS de 1,1 million d'euros. Ce programme, officiellement achevé fin 2000, aura coûté 453,8 millions d'euros. Contrairement au système ACROPOL qui suscite des controverses et des plaintes dans son utilisation en région parisienne, le réseau RUBIS donne satisfaction à la gendarmerie. L'industriel est d'ailleurs à même de le proposer avec succès à l'exportation (Espagne, Suisse, Etats-Unis, Roumanie).

- Les véhicules

Grâce aux moyens débloqués par la LOPSI, un effort important de renouvellement des véhicules des brigades, de la gendarmerie mobile et des blindés peut enfin être entrepris.

En 2003, 3 620 véhicules vont être achetés (3 230 pour le renouvellement et 390 pour l'augmentation des effectifs) pour les brigades. Ce chiffre est à comparer aux 2 824 de 2002 et aux 2 397 de 2001.

Pour les escadrons, 254 cars de type Master (9 places) seront commandés afin de remplacer les cars de 20 places jusque là utilisés. La différence de capacité de transport conduira à passer le nombre de véhicules de 422 à 1 016.

Enfin, les blindés à roue de la gendarmerie pourront être renouvelés beaucoup plus rapidement que prévus, 118 sur 122 sur la durée de la LOPSI.

2. Les infrastructures

Les infrastructures de la gendarmerie ont trop longtemps été négligées, un grand nombre de logements n'étant pas en bon état. Pour 2003, le projet de loi de finances prévoit 182 millions d'euros d'autorisations de programme et 171,3 millions d'euros de crédits de paiement (dont au titre de la LOPSI 70 M€ en AP et 56,5 M€ en CP).

EVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DEPUIS 1997

Année	Mises en chantier			Livraisons		
	Etat	Collectivités territoriales	Total	Etat	Collectivités territoriales	Total
1997	934	470	1 404	838	338	1.176
1998	880	353	1 233	871	575	1.446
1999	914	231	1 145	911	243	1.154
2000	780	280	1 060	901	300	1.201
2001	787	492	1 279	788	409	1.197
2002 (prévision)	425	550	975	680	500	1.180

La livraison intervient dans un délai moyen de dix-huit mois à deux ans selon la taille de l'opération. En outre, les unités-logements (UL) livrées ne comptabilisent pas les opérations qui ne comportent aucun logement neuf (écoles, par exemple).

A titre principal, les crédits débloqués permettront en 2003 la mise en chantier de :

- 317 unités logement (coût unitaire 0,183 M € correspondant à 75 % de logement et 25 % de locaux de service),

- 3 unités de formation (coût unitaire de 7,62 M € ensemble immobilier pouvant accueillir 120 élèves ou une unité opérationnelle de 85 militaires),

- 7 unités spécifiques.

Peuvent être plus particulièrement signalées, la 3^e tranche de restructuration de la caserne de Marseille portant sur 87 logements, l'extension des casernes de Pont-Audemer (Eure), La Roche-sur-Yon (Vendée) et de Parthenay (Deux-Sèvres).

Les crédits dégagés par la LOPSI (61,8 M € d'AP) permettront de rénover en plus :

- 261 unités logement,
- 1 unité de formation,
- 2 unités spécifiques.

Ces crédits nouveaux apportés par la LOPSI dès 2003 permettront en outre d'améliorer la maintenance du parc immobilier par une dotation de 29,1 M€ d'AP.

Les crédits destinés à subventionner les constructions de brigades par les collectivités locales permettront de subventionner 400 unités logements grâce à un montant de 10 millions d'euros d'AP au titre VI et 11,1 en CP.

II. UNE MOTIVATION RETROUVÉE, FACTEUR DE RÉUSSITE DES REFORMES EN COURS

Les événements des douze derniers mois ont marqué les personnels de la gendarmerie. Leur motivation retrouvée au service de la lutte contre la délinquance se fonde sur de fortes exigences en terme de moyens matériels et de « promesses tenues ». Votre rapporteur estime par ailleurs que les réformes en cours doivent être menées à bien tout en confortant le statut militaire.

A. UNE MOTIVATION RETROUVÉE AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

Les personnels de la gendarmerie ont incontestablement retrouvé un meilleur moral, leurs revendications matériels et indemnitaires ayant été entendues. L'attention portée à la concrétisation des décisions prises est grande ainsi qu'à l'équilibre avec la police aussi bien en terme indemnitaires qu'en terme de temps de travail.

1. L'application stricte des mesures promises et l'équilibre police-gendarmerie sont les clefs d'une confiance retrouvée

Les visites effectuées sur le terrain, en Seine et Marne, ont convaincu votre rapporteur que le mécontentement des gendarmes s'expliquait largement par le manque de moyens matériels. Dans la plupart des cas, le nombre des véhicules des brigades est insuffisant et ces véhicules sont vétustes. Certains militaires vont même jusqu'à intervenir avec leur propre véhicule lorsque la brigade ne dispose plus de véhicules disponibles. Les moyens de contrôle, par exemple des excès de vitesse ou de l'alcoolémie, sont également fréquemment inadaptés à un usage rapide ou de terrain. Les gendarmes sont en outre découragés et humiliés par l'indifférence ou le mépris croissant de certains de nos concitoyens vis à vis des forces de l'ordre et ont l'impression, au vu de certaines décisions de justice, de ne pas être assez soutenu par les magistrats. Par ailleurs, au cours de la visite de l'Ecole des officiers de gendarmerie de Melun, votre rapporteur a été frappé par la vétusté de nombreux locaux et de leur inadaptation à une pédagogie moderne et digne d'une grande école militaire. La bonne volonté, la compétence, le sens du service et du devoir qui frappent l'observateur au contact des personnels de la gendarmerie ne peut suffire à pallier toutes les déficiences matérielles. Comme dans les armées, redonner à chaque militaire les moyens de remplir ses missions est une des clefs du succès.

En matière indemnitaire, votre rapporteur se félicite du souci qu'a eu la hiérarchie de la gendarmerie d'appliquer strictement le calendrier et les mesures prévues par les accords de décembre 2001. Il était en effet indispensable que les revendications sur l'ISSP et la prime OPJ soient entendues. Temporiser ou attendre une année supplémentaire aurait provoqué une profonde incompréhension et aurait risqué de compromettre l'ensemble des mesures mises en place pour retrouver la confiance. Les personnels sont en effet attentifs à chaque élément et c'est petit à petit, en additionnant les promesses tenues que les gendarmes auront sur le terrain la conviction que les choses changent et que se tairont ceux qui, « *forts des expériences passées* », sont sceptiques et attentistes.

Ces débats soulignent également l'importance du délicat équilibre qui doit être conservé avec la police d'une part et avec les armées d'autre part. En effet, il est parfaitement normal que les primes relatives au métier commun et spécifique de la gendarmerie et de police, c'est à dire le maintien de la sécurité publique et l'ordre public, soient accordées également aux deux forces. L'inverse serait incompréhensible pour les personnels et laisserait se développer un décalage lourd de ressentiment.

Cependant, la différence de statut, l'appartenance de la police à la fonction publique civile et l'appartenance de la gendarmerie aux armées, ne peut conduire à une égalité arithmétique des primes et des salaires. La communauté militaire doit préserver son unité, même s'il ne doit pas sembler inenvisageable que la gendarmerie, compte tenu de métiers très différents des trois armées, évolue vers un statut aménagé.

2. les attentes en matière de temps de travail : l'exemple des brigades périurbaines

La disponibilité des militaires de la gendarmerie reste une contrainte forte vécue quotidiennement dans les brigades par les personnels et leurs familles. La multiplication des patrouilles de nuit ne peut ainsi qu'être temporaire dans des brigades où les effectifs ne sont pas calibrés pour un fonctionnement continu jour/nuit sans discontinuité. Il est impossible de demander, en dehors de périodes ponctuelles d'effort, à des militaires d'être présents le jour et la nuit ou de se priver de leur présence le jour pour leur permettre de récupérer.

L'évolution du temps de travail dans les brigades périurbaines permet d'avoir une bonne idée de ces problèmes.

938 brigades territoriales sont classées en zone périurbaine et rassemblent plus de 14 000 personnels. Dans ces brigades particulièrement exposées à la délinquance, la charge horaire reste importante. Selon les estimations fournies par la gendarmerie nationale, celle-ci est évaluée à

18h36 se divisant en 8h49 d'activité et 9h47 d'astreinte ou d'astreinte sous délais. L'allègement de la charge de travail et l'amélioration de la sécurité ne peut donc résulter conformément à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure que d'une augmentation des effectifs et d'une réorganisation de l'action des forces de gendarmerie.

Il s'agit notamment du renfort des unités spécialisées de la gendarmerie départementale (Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie –PSIG- et Brigades de recherche -BR-) qui soutiennent les brigades territoriales la nuit ou sur les enquêtes judiciaires. L'apport de la gendarmerie mobile sera également significatif avec la mise en œuvre de la « nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles ». Les COG de ces départements seront renforcés pour pouvoir fonctionner 24h/24.

Ces unités bénéficient également d'effectifs renforcés au-delà de la norme habituelle de 1 gendarme pour 1 000 habitants.

Par ailleurs dans le cadre des redéploiements en cours dans le cadre de la LOPSI, une plus grande cohérence des zones de compétence en fonction des bassins de population, de délinquance et d'intervention sera systématiquement recherchée.

Enfin, pour faciliter l'affectation et la fidélisation des gendarmes dans ces zones plus difficiles, deux mesures sont appliquées. La première consiste à attribuer des points de NBI ville. Ainsi le commandant de brigade se voit attribué 30 points, les gradés 20 points et les gendarmes 10 points. La seconde consistera à donner un avantage spécifique d'ancienneté aux personnels au-delà de 3 ans de présence dans ces unités.

POPULATION ET DÉLINQUANCE EN ZONE PÉRIURBAINE

	Population 1990	Population 1999	Progression
Zone police nationale (ZPN)	10.042.222	10.240.169	+ 1,97 %
Zone gendarmerie nationale (ZGN)	11.983.864	13.026.178	+ 8,70 %
Population totale	22.026.086	23.266.347	+ 5,63 %

Par ailleurs, la délinquance constatée par les BT périurbaines entre 1996 et 2001 s'est aggravée.

	1996	2001	Evolution
Délinquance totale constatée	485.309 faits	638.597 faits	+ 31,58 %
Délinquance de voie publique	269.389 faits	375.651 faits	+ 39,44 %

ACTIVITÉ JUDICIAIRE DES PERSONNELS EN 2001
RATIO PAR GENDARME

	BT périurbaines très sensibles	BT périurbaines sensibles	BT périurbaines normales	Moyenne nationale des BT
Crimes et délits totaux constatés par militaire	74	58	36	33
Crimes et délits de voie publique constatés par militaire	48	36	20	18

EFFECTIFS AUTORISÉS

	Nombre	Effectif professionnel	Effectif non-professionnel	Total
BT périurbaines très sensibles	84	1.859	270	2.129
BT périurbaines sensibles	99	1.767	294	2.061
BT périurbaines	755	8.563	1 390	9.953
Total BT périurbaines	938	12.189	1 954	14.143

B. LA NÉCESSAIRE RÉUSSITE DES RÉFORMES ENGAGÉES

Comme le montre l'exemple des brigades périurbaines, la réussite des réformes engagées en matière d'emploi des forces mobiles et de réorganisation territoriale des forces de police et de gendarmerie est indispensable pour parvenir à faire régresser la délinquance.

1. La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles

La mise en place de la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles résultent du triple constat de la sur-activité des escadrons, de l'échec partiel de la fidélisation et enfin de la nécessité de l'employer en soutien des brigades territoriales en zone gendarmerie en raison de la hausse de la délinquance.

En effet, l'analyse de l'activité des escadrons de gendarmerie mobile fait ressortir une augmentation constante depuis 10 ans du nombre de jours de déplacement, en raison notamment de la « fidélisation », qui consiste à employer les escadrons pour des missions de sécurité publique dans les zones

sensibles. Cette sur-activité est très problématique puisqu'elle déséquilibre complètement la vie des militaires. Les interventions mêmes ne peuvent que s'en ressentir puisqu'ils ne disposent ni du temps nécessaire à la formation, ni du temps nécessaire pour prendre leurs permissions et mener leur vie de famille.

EVOLUTION DU NOMBRE DE JOURS DE DÉPLACEMENT DEPUIS 1992

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de jours de déplacement	175	173	193	208	199	216	204	204	214	225

Or, le nombre de jours « idéal » de déplacement est estimé à 180 jours en moyenne. Sur les dix dernières années, la sur-activité est permanente depuis 1994 et extrêmement forte l'an passé puisqu'elle a atteint 45 jours.

En outre, chaque escadron devrait bénéficier de 35 jours de formation sur son lieu de casernement, en camp ou au centre de Saint-Astier. En 2001, aucune des légions de gendarmerie n'a pu permettre à ses escadrons de respecter leur temps de formation. Celui-ci est le plus souvent inférieur de moitié à la norme, comme le montre le tableau ci-dessous.

**BILAN DE LA FORMATION (EN JOURS/ESCADRON) EFFECTUÉE
PAR LES LÉGIONS DE GENDARMERIE MOBILE EN 2001**

Légion de gendarmerie mobile d'Ile de France	23
Légion de gendarmerie mobile de Bordeaux	16
Légion de gendarmerie mobile de Rennes	10
Légion de gendarmerie mobile de Lyon	16
Légion de gendarmerie mobile de Marseille	15
Légion de gendarmerie mobile de Metz	18
Légion de gendarmerie mobile de Villeneuve d'Ascq	18

Par ailleurs, décidée par le Conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999 et généralisée à partir de décembre 2001, la fidélisation se traduit par l'engagement de 12 escadrons de gendarmerie mobile, sur un total de 123, pour une durée de 4 mois, à raison de deux tiers des effectifs en zone de police et un tiers en zone de gendarmerie. Ces mêmes unités sont appelées l'été à renforcer la gendarmerie départementale dans les départements qui connaissent une forte fréquentation touristique durant la saison estivale (mi-juin à mi-septembre).

A l'issue de deux années d'application, la fidélisation ne semble pas avoir produit tous les résultats escomptés. Là où les escadrons sont déployés, on constate une baisse du sentiment d'insécurité, mais compte tenu du mode d'emploi de ces forces, aucune modulation dans le temps ou dans l'espace en fonction de l'évolution de la délinquance n'est possible. Elle a conduit à une rigidification de l'emploi des escadrons. Cette plus grande rigidité induit également la réduction de la « réserve gouvernementale » pour les missions d'ordre public, puisque les missions permanentes n'ont pas été réduites, notamment la présence permanente hors métropole de 19 escadrons.

Par ailleurs, leur emploi prioritaire en zone de police, alors même que la délinquance augmente très fortement en zone rurale tenue par la gendarmerie apparaît comme devant être rapidement modifié. Votre rapporteur se félicite que dans le cadre de la LOPSI, le ministre de la sécurité intérieure et le directeur général de la gendarmerie aient décidé d'affecter prioritairement les escadrons en zone de gendarmerie pour lutter contre la délinquance. Au cours de sa visite au groupement de gendarmerie départementale de Seine et Marne, il a pu constater l'impact positif d'un emploi souple de la gendarmerie mobile en zone gendarmerie, des escadrons venant ponctuellement renforcer les patrouilles de nuit des brigades dans des zones choisies comme prioritaires par le commandant de groupement.

2. La réorganisation territoriale

Le deuxième axe fort de ces réformes est la réorganisation territoriale des forces de gendarmerie et de police. D'une part, en interne, la gendarmerie devrait réorganiser ses brigades pour former des communautés de brigades. D'autre part, sous l'égide des préfets et en coordination avec les élus, police et gendarmerie devraient procéder à des échanges de zones de compétence.

a) les communautés de brigades

La mise en place des communautés de brigades devraient permettre de réorganiser l'action des plus petites brigades territoriales. En effet, il est nécessaire qu'elles atteignent une masse critique (effectif supérieur à quinze gendarmes) pour pouvoir prendre en compte les besoins relatifs aux interventions, enquêtes et aux droit au repos des personnels. Il s'agit donc, partout où se trouvent des brigades dont les effectifs sont inférieurs, de les rassembler sous un commandement unique, recouvrant une zone géographique et de population cohérente d'environ 20 000 habitants, pour permettre un déroulement satisfaisant du service de jour comme de nuit. Ces brigades ne seront pas supprimées, mais leur action sera coordonnée avec les brigades territoriales limitrophes.

Cette nouvelle organisation n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les brigades dans tous les départements. Ainsi, en Seine et Marne, un seul canton dispose de deux brigades, tous les autres d'une seule, et ces brigades ont des effectifs supérieurs au seuil de constitution de la communauté de brigade. Elles sont par ailleurs déjà binômées.

Votre rapporteur approuve pleinement cette évolution qui conjugue la nécessité de maintenir la présence de la gendarmerie sur le territoire, notamment dans les départements ruraux, et la nécessité de rendre plus efficace le travail des brigades afin de lutter contre la délinquance.

b) Les redéploiements police-gendarmerie

Le redéploiement des effectifs et des zones de compétence de la police et de la gendarmerie est le volet le plus délicat de la réforme de l'organisation territoriale. Il suscite de très nombreuses inquiétudes auprès des personnels, policiers essentiellement, et des élus.

L'objectif est de constituer des zones d'intervention cohérente avec les zones d'habitation et de délinquance afin de renforcer l'efficacité des forces de police. Ces redéploiements s'effectueront au cas par cas, après une consultation approfondie entre les préfets et les élus sur la base des propositions faites par les commandants des groupements de gendarmerie départementale et les directeurs départementaux de la sécurité publique. Aucun schéma national ne sous-tend les redéploiements, les solutions concrètes devant ressortir de la concertation. Enfin, cette réforme s'appuie sur une forte augmentation des effectifs, ce qui permettra de remplacer les effectifs redéployés par un nombre satisfaisant de personnels.

Dans le cadre de ces redéploiements, votre rapporteur estime que les critères habituels : le nombre de policiers et de gendarmes par habitants et l'évolution de la délinquance ne doivent pas être les seuls à être pris en compte. L'étendue du territoire à surveiller, les distances à parcourir et les délais d'intervention sont des critères tout aussi pertinents. Ne doivent pas non plus être négligées les considérations d'ordre économique ou relatives à l'aménagement du territoire. Dans de très nombreuses villes de moins de 20 000 habitants, la présence d'une quarantaine ou d'une cinquantaine de familles est très importante pour le commerce, les écoles et le développement local. Dans certains cas, enfin, la fragilité du tissu économique rend particulièrement sensible toute diminution d'emplois publics. Il s'agit donc bien de mener cette réforme en tenant compte de l'ensemble des paramètres locaux.

C. LE CONFORTEMENT DU STATUT MILITAIRE

Après la décision de rattacher pour emploi la gendarmerie au ministère de la sécurité intérieure, il apparaît nécessaire de conforter les liens de la gendarmerie avec la défense. Il ne s'agit pas seulement de préserver une tradition pluriséculaire mais bien de faire face aux exigences de demain pour assurer la sécurité de nos compatriotes aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières.

Dans un contexte particulièrement instables marqués par les crises, le terrorisme et l'engagement dans la durée de nos forces armées sur des théâtres d'opérations extérieures, la frontière entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'est estompée. Or, la Gendarmerie constitue bien cette institution originale faisant le trait d'union entre la guerre, la crise, le temps de paix, la défense civile, les missions de police et les missions militaires. Elle est à même d'être aussi bien présente en France sur le front de la lutte contre le terrorisme qu'à l'extérieur au côté des armées pour accompagner leur action de reconstruction de la paix. La clef de cette spécificité reste le statut militaire et la triple « tutelle » de la gendarmerie par les ministères de l'intérieur, de la justice et de la défense pour les missions de sécurité publique, les missions judiciaires et les missions militaires.

Il est donc souhaitable que ce statut militaire soit conforté et que les personnels de la gendarmerie, ainsi peut-être que ceux des autres armées, soient pleinement conscients de la richesse qu'il représente. Votre rapporteur suggère trois voies de réflexions : le maintien des liens de recrutement et de formation entre la gendarmerie et les armées, le renforcement de l'expertise de la gendarmerie en matière d'OPEX et de maintien de l'ordre en situation difficile.

1. Le maintien des liens de recrutement et de formation entre la gendarmerie et les armées

Les difficultés actuelles de relation entre la gendarmerie et les armées, et plus particulièrement l'armée de terre, ont des racines historiques. Longtemps, en effet, la gendarmerie a pu apparaître comme une « arme » de l'armée de terre. Elle n'est d'ailleurs jamais devenue une « armée ». Ses officiers ont longtemps été formés par l'armée de terre et ses officiers généraux portaient le même uniforme que ceux de l'armée de terre jusqu'au début des années 1980 et non l'uniforme « bleu gendarmerie »... Les exemples pourraient être multipliés de ces liens historiques et, en contre point, de l'autonomie croissante de l'Arme.

Cette autonomie et la spécificité de ses missions de sécurité publique et de maintien de l'ordre, justifient que la gendarmerie dispose

désormais d'un recrutement et de moyens de formation complets et spécifiques. C'est la raison principale pour laquelle il est apparu souhaitable que la gendarmerie recrute directement l'ensemble de ses officiers et ne recrute plus, d'ici 2005, à l'issue des grandes écoles militaires des autres armées.

Le recrutement direct des officiers, à l'issue de la maîtrise, qui a débuté cette année, semble donner de bons résultats. Il conduit toutefois à une prépondérance marquée des étudiants ayant une formation juridique ou littéraire au détriment de ceux ayant une formation scientifique. La gendarmerie devra donc y remédier, d'ici 2005, en développant les formules de recrutement sur titre, puisque, auparavant, ce type de profil était recruté à l'issue des grandes écoles militaires.

Certains envisagent toutefois de rétablir le recrutement des officiers à l'issue de Saint-Cyr, pour pallier ce problème et renforcer les liens avec les armées. Votre rapporteur y serait favorable et souhaiterait qu'une réflexion s'engage sur ce sujet sur une base plus large, au-delà de la simple question du recrutement à l'issue de Saint-Cyr.

Il faut, tout d'abord, rappeler que ce mode de recrutement, ainsi qu'à l'issue de l'EMIA (Ecole militaire inter-armes), a été fermé à la demande de l'armée de terre. Revenir sur cette décision nécessiterait donc de trouver un compromis avec celle-ci, par exemple l'expression du choix en faveur de la gendarmerie dès l'entrée à l'école.

De plus, la question est, en réalité, de savoir s'il est pertinent et, dans ce cas, de quelle façon peut être confortée l'appartenance de la gendarmerie à la communauté militaire à travers un recrutement et une formation partagée avec les armées. Le recrutement à l'issue des grandes écoles est une solution mais il n'est pas la seule. Pourraient également être développées les formules de recrutement en cours de carrière aux différents grades. Le maintien et le développement de la place de la gendarmerie au sein des différents organismes de formation continue militaire paraissent importants. Enfin, la mobilité des militaires de la gendarmerie vers les armées, et non seulement des armées vers la gendarmerie, serait peut-être de nature à réduire la concurrence entre les forces armées pour le recrutement.

2. En OPEX : un savoir faire irremplaçable

La gendarmerie prend, depuis plusieurs années, une part importante dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix en apportant ses compétences particulières en matière de maintien de l'ordre public et d'enquête judiciaire. Ce sont près de 500 gendarmes qui sont ainsi engagés dans le cadre de l'OTAN et de l'ONU en Bosnie (159) et au Kosovo (293).

Un détachement de 4 militaires est également présent au Liban dans le cadre de l'ONU (FINUL).

Les missions accomplies dans le cadre de l'ONU diffèrent de celles accomplies dans le cadre de l'OTAN. En Bosnie-Herzégovine, dans le cadre de l'ONU, 114 personnels (5 officiers, 109 sous-officiers) sont employés en tant que formateur et contrôleur des polices locales au sein du Groupe international de Police. 86 militaires (5 officiers, 81 sous-officiers) sont affectés pour des missions similaires au Kosovo dans le cadre de la MINUK.

Dans le cadre de l'OTAN, 25 officiers et 221 sous-officiers sont affectés au sein de la SFOR en Bosnie et de la KFOR au Kosovo. La gendarmerie assure alors trois types de missions : prévôté, liaison avec les unités équivalentes des forces étrangères, la police locale et la police internationale de l'ONU et le maintien de l'ordre. Pour cette dernière mission, un escadron de gendarmerie mobile, renforcé à 85 hommes est détaché à Mitrovica au Kosovo.

En ex-Yougoslavie, au-delà des missions liées à la sécurité publique et à l'ordre public, la gendarmerie exerce un rôle important en matière de recueil et de traitement du renseignement.

La gendarmerie, dans le cadre de ses missions militaires, exerce également des missions de prévôté à titre permanent ou temporaire auprès des forces françaises positionnées à l'étranger (Allemagne, Djibouti, Côte d'Ivoire, Sénégal, Gabon, Afghanistan, Tchad). Ces missions utilisent 81 militaires.

Enfin, la gendarmerie a la responsabilité de la sécurité des représentations de la France à l'étranger, notamment dans les pays les plus sensibles. 422 militaires sont affectés à cette mission, dont 61 pour la sécurité de nos représentations en Algérie. Des détachements d'un dizaine de militaires sont également présents en Afghanistan, en Colombie, en Israël, au Pakistan et en Russie.

Par ailleurs, en raison de l'expérience acquise en ex-Yougoslavie, l'Union européenne a décidé de se doter d'une force de police européenne projetable de 5 000 hommes, dont 1 400 rapidement, venant compléter l'action de la future force de réaction rapide européenne. Elle est le symbole de la volonté de l'Union d'intervenir aussi bien dans le domaine militaire que dans le domaine civil pour mener à bien des opérations de maintien de la paix et de reconstruction.

Sous la présidence Belge, une conférence ministérielle d'engagement des capacités de police s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001. La France a proposé une contribution de 806 militaires et civils. Dans cette contribution, la part de la gendarmerie sera prépondérante puisque ce

sont 600 gendarmes, dont 300 pour la capacité de déploiement rapide qui seront mobilisés. Ce rôle prépondérant de la gendarmerie s'explique d'ailleurs par le fait que la gendarmerie a la capacité d'accompagner la baisse de tension de la situation de guerre à une situation plus pacifiée grâce à son caractère de force de police à statut militaire. En Europe, seuls la France, l'Espagne, le Portugal et l'Italie sont à même de fournir des forces de ce type en nombre suffisant pour encadrer les premières unités de police à envoyer sur un théâtre.

Il semble donc particulièrement judicieux de renforcer cette culture spécifique, propre à la gendarmerie, qui lui donne l'occasion d'intervenir en complément des armées, celles-ci n'ayant pas pour mission d'exercer des missions de police ou de maintien de l'ordre.

3. Le maintien de l'ordre en situation de crise

L'un des pôles d'excellence de la gendarmerie française est son savoir faire en matière de maintien de l'ordre. Elle possède d'ailleurs, à travers le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier, un centre de formation de niveau européen ouvert à nos partenaires de l'Union, afin de former un plus grand nombre d'unités à ces opérations.

La gendarmerie dispose, en outre, de moyens blindés spécifiques basés à Satory et destinés aux interventions dans des situations dégradées en métropole ou Outre-mer.

La possibilité pour le pouvoir politique de disposer de deux forces de maintien de l'ordre différentes les CRS, à statut civil, et la gendarmerie mobile, à statut militaire, est très importante dans les situations de crise. Cette capacité doit être préservée et confortée, afin de pouvoir maîtriser des manifestations très importantes et hostiles, comme lors des sommets du G7 de Göteborg ou de Gênes, en évitant les effusions de sang ou des mouvements sociaux durs visant à paralyser les moyens de communication ou les outils de production.

CONCLUSION

Le projet de budget 2003 pour la gendarmerie répond aux attentes. L'augmentation considérable des moyens de l'Arme permettra à la fois de recruter et d'équiper les 1 200 nouveaux gendarmes et d'entamer le renouvellement des matériels et la rénovation des logements.

Ce budget est aussi la preuve de la cohérence de l'action du gouvernement en matière de lutte contre la délinquance et en matière de sécurité extérieure puisque les engagements budgétaires, contenus dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et dans le projet de loi de programmation militaire, sont tenus.

Enfin, et surtout, les réformes déjà engagées et les moyens nouveaux à venir ont d'ores et déjà produit un effet significatif sur le moral et le travail des personnels. Les conditions sont donc réunies pour atteindre l'objectif fixé : la réduction de l'insécurité.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'émettre un avis favorable aux crédits du ministère de la défense pour 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa séance du 6 novembre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Xavier de Villepin a souligné l'importance du maintien du statut militaire de la gendarmerie et s'est interrogé sur l'ampleur de l'harmonisation des régimes indemnitaires entre la police et la gendarmerie.

M. Didier Boulaud, après avoir renouvelé les interrogations du groupe socialiste quant à l'exécution intégrale du budget 2003 et le fait que le projet de budget soit examiné avant la loi de programmation militaire, a souligné que les redéploiements devaient tenir compte de la diversité des territoires et, notamment, des contraintes géographiques, déterminantes pour les délais d'intervention. Il a enfin rappelé que le groupe socialiste s'abstiendrait lors du vote des crédits.

M. Daniel Goulet a souligné que le statut militaire de la gendarmerie était la garantie de sa disponibilité et de sa proximité et qu'il n'excluait en rien une meilleure complémentarité et une plus grande cohérence avec l'action de la police. Il a, en outre, indiqué que la problématique de l'aménagement du territoire devait être prise en compte dans les redéploiements, dans la mesure où, dans les départements ruraux, la gendarmerie était un service public essentiel.

MM. Louis Moinard et Serge Vinçon se sont inquiétés des modalités de remplacement des commissariats par les gendarmeries, le nombre de gendarmes risquant d'être très sensiblement inférieur à celui des policiers. M. Serge Vinçon a estimé que la méthode impliquant une concertation étroite avec les élus locaux était positive. Il a par ailleurs rappelé l'importance du dualisme des forces de police et du rôle spécifique de la gendarmerie dans le renseignement et dans la défense opérationnelle du territoire.

M. Jean-Pierre Masseret a estimé que la consultation des élus était nécessaire, ceux-ci ayant un rôle d'explication à fournir auprès des populations sur les redéploiements. Dans les départements ruraux, il fallait prendre garde à la hausse sensible de l'insécurité. Il a en outre mis en exergue le lien qui s'était établi entre les revendications de la police, de la gendarmerie et des armées, et a souhaité que ce lien puisse à l'avenir être mieux maîtrisé.

M. Christian de La Malène a rappelé le rôle important de la gendarmerie pour le maintien du lien armée-nation et la bonne image des armées auprès des Français, depuis la professionnalisation.

M. Xavier de Villepin a souhaité que la différence entre la police et la gendarmerie soit rappelée afin que le rapprochement en cours ne puisse constituer un risque pour la communauté militaire.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a alors apporté les précisions suivantes :

- l'harmonisation des indemnités entre policiers et gendarmes respecte le principe du « dualisme équitable » qui vise à la fois à maintenir un équilibre entre les deux forces et à préserver leur statut respectif ;

- les redéploiements s'effectuent, dans chaque département, sous l'autorité du préfet après avis du directeur départemental de la police et du commandement de groupement de la gendarmerie départementale. Des consultations sont d'ores et déjà en cours avec les élus ;

- la gendarmerie a une mission de police militaire. Il n'est pas souhaitable qu'elle soit accomplie par les armées.

*

* *

Lors d'une seconde réunion tenue le 20 novembre 2002, la commission a procédé au vote sur l'ensemble des crédits de la défense inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Après que M. Jean-Pierre Masseret eut rappelé que le groupe socialiste ne votera pas contre les crédits, mais s'abstiendra, pour les différentes raisons exposées au cours des réunions précédentes, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption de l'ensemble des crédits de la défense figurant dans le projet de loi de finances pour 2003.**