

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

SÉCURITÉ

(Gendarmerie nationale)

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 27) (2008-2009)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION	7
A. LE RATTACHEMENT ORGANIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	7
B. L'IMPACT DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	11
C. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE QUI TIENT COMPTE DE LA FUTURE LOPPSI 2	12
D. LES BONS RÉSULTATS OBTENUS PAR LA GENDARMERIE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE	14
II. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2009	16
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT DE PROGRESSER MALGRÉ LA BAISSE DES EFFECTIFS	17
1. <i>Une réduction des effectifs de la gendarmerie</i>	17
2. <i>Une légère augmentation des crédits de rémunérations et des charges sociales permettant la poursuite des mesures de revalorisation</i>	18
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT LÉGÈREMENT	20
1. <i>Les dépenses de fonctionnement hors loyers</i>	20
2. <i>Le poids important des dépenses de loyers</i>	21
C. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT CONNAISSENT UNE FORTE BAISSSE	22
1. <i>La priorité à la police scientifique et technique et aux nouvelles technologies</i>	22
2. <i>Les crédits destinés à l'immobilier sont limités</i>	24
3. <i>Le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés est une nouvelle fois différé</i>	25
III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	27
A. LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE NATIONALE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉS	27
B. LE RATTACHEMENT ORGANIQUE DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DEVRAIT PERMETTRE DE RENFORCER LA MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE	28
C. LA PARITÉ GLOBALE DE TRAITEMENT ENTRE GENDARMES ET POLICIERS : UNE QUESTION D'ÉQUITÉ MAIS AUSSI UNE GARANTIE DU MAINTIEN DU STATUT MILITAIRE DE LA GENDARMERIE	29
D. LA RÉDUCTION DES TACHES ABUSIVES OU INDUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ	31
EXAMEN EN COMMISSION	35

**ANNEXE I - AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... 38**

**ANNEXE II - AUDITION DU GÉNÉRAL ROLAND GILLES, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
GENDARMERIE NATIONALE 45**

Mesdames, Messieurs,

L'année 2009 devrait être marquée par de profondes mutations pour la gendarmerie nationale.

Tout d'abord, conformément à la volonté exprimée par le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007 devant 1.800 gendarmes et policiers réunis à la Grande Arche de la Défense, la gendarmerie nationale sera rattachée organiquement et budgétairement au ministre de l'Intérieur, tout en conservant son statut militaire.

Le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur est prévu par le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, qui a été déposé en premier sur le bureau du Sénat.

Ce projet de loi, qui a été adopté, avec dix-huit amendements, sur le rapport de votre Rapporteur pour avis, par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, lors de sa réunion du 29 octobre, devrait être examiné en séance publique au début de l'année prochaine.

Il s'accompagne du rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, organisé par le projet de loi de finances pour 2009, la mission « Sécurité » devenant une mission ministérielle.

Ce rattachement permettra de renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie et de développer les mutualisations de moyens, dans le respect de la dualité des deux forces. La parité globale de traitement entre gendarmes et policiers est, à cet égard, essentielle pour garantir une coexistence harmonieuse entre les deux forces au sein du même ministère.

Ensuite, le budget de la gendarmerie pour 2009 s'inscrit dans un cadre pluriannuel, qui résulte à la fois du document de programmation triennal et de la future loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui devrait couvrir la période 2009-2013.

Bien que ce texte n'ait pas encore été présenté au Parlement, le budget de la gendarmerie pour 2009 intègre la première annuité de la future LOPPSI 2. L'accent devrait être mis en 2009 sur la police scientifique et technique et le recours aux nouvelles technologies, comme la vidéoprotection, les terminaux embarqués ou encore la lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

Enfin, le budget de la gendarmerie pour 2009 n'échappe pas à la politique générale de maîtrise des dépenses publiques et aux mesures d'économies prévues au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'application à la gendarmerie de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pourrait se traduire par la suppression d'environ 3000 emplois dans la gendarmerie sur les trois prochaines années, dont 1625 dès 2009. Les crédits d'investissements connaissent une forte baisse, ce qui entraîne le report des programmes de renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés.

La première partie du présent rapport est consacrée à ce contexte de pleine mutation pour la gendarmerie nationale.

L'évolution globale du budget et la répartition des crédits par type de dépenses sont présentées dans la deuxième partie du rapport.

Dans une troisième partie, votre rapporteur pour avis a souhaité insister tout particulièrement sur quatre sujets :

- le maintien de la capacité opérationnelle de la gendarmerie et de la densité de son « maillage » territorial, au regard de la politique de réduction des effectifs ;
- les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie ;
- la parité globale de traitement entre gendarmes et policiers ;
- la réduction des tâches dites abusives ou indues, comme les transfèvements et les extractions judiciaires, qui pèsent lourdement sur les personnels de la gendarmerie.

I. UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION

A. LE RATTACHEMENT ORGANIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009 a été annoncé par le Président de la République, lors de son intervention du 29 novembre 2007 devant 1.800 gendarmes et policiers réunis à la Grande Arche de la Défense.

Avant même l'annonce de cette réforme, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat avait décidé de constituer en son sein un groupe de travail chargé de réfléchir à l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie.

Présidé par votre Rapporteur pour avis, ce groupe de travail était composé de Mme Michèle Demessine et de MM. Hubert Haenel, Philippe Madrelle, Charles Pasqua, Yves Pozzo di Borgo et André Rouvière.

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail a présenté dix-sept recommandations, qui ont été adoptées à l'unanimité par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, et reprises dans un rapport d'information, publié le 10 avril dernier¹.

Le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale², qui a été déposé en premier sur le bureau du Sénat, organise le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur. Il s'accompagne du rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, prévu par le projet de loi de finances pour 2009.

Comme l'a indiqué Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de son audition au Sénat, le 16 octobre dernier, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur constitue moins une rupture que l'aboutissement d'une évolution commencée en 2002.

A la suite de l'élection présidentielle de mai 2002, la gendarmerie nationale a été placée pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur pour l'exercice des missions de sécurité intérieure, par un décret du 15 mai 2002.

Plus récemment, le décret du 31 mai 2007 a établi une responsabilité conjointe du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur s'agissant de la définition des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale et de son suivi.

¹ Rapport d'information n°271 (2007-2008) intitulé « Quel avenir pour la gendarmerie ? », fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie présidé par M. Jean Faure.

² Projet de loi n° 499 (2007-2008) portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, déposé au Sénat le 21 août 2008

La gendarmerie reste cependant encore aujourd'hui placée sous l'autorité du ministère de la Défense pour ses missions militaires, son budget et les questions de personnels, le statut des gendarmes restant commun à celui des autres militaires.

Le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale prévoit le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur.

Ce rattachement n'entraîne pas la disparition du statut militaire de la gendarmerie nationale et sa fusion avec la police. La gendarmerie nationale et la police nationale resteront deux forces distinctes, l'une à statut civil, l'autre à statut militaire. La direction générale de la gendarmerie nationale restera une direction autonome au sein du ministère de l'Intérieur.

Le ministre de l'Intérieur sera à l'avenir responsable de l'organisation de la gendarmerie nationale, de sa gestion, de son emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire. Il exercera également une compétence de principe en matière de gestion des ressources humaines à l'égard des personnels de la gendarmerie.

La gendarmerie nationale restera toutefois placée sous l'autorité du ministre de la Défense pour l'exécution des missions militaires et de l'autorité judiciaire pour l'exécution de ses missions judiciaires.

Par ailleurs, le ministre de la Défense continuera d'exercer sa compétence à l'égard des militaires de la gendarmerie en matière de discipline et participera à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Les gendarmeries spécialisées (comme la gendarmerie de l'armement ou la gendarmerie de l'air) resteront placées sous son autorité et le ministère de la Défense assurera certaines prestations de soutien au profit de la gendarmerie.

Ainsi, la gendarmerie restera en réalité placée sous une triple tutelle (Intérieur, Défense, Justice), même si elle ne sera plus placée sous la tutelle organique du ministre de la Défense, mais sous celle du ministre de l'Intérieur.

Le rattachement de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur permettra de réaliser l'unicité de commandement des deux forces de sécurité et de renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie en matière de lutte contre la criminalité.

Les missions de sécurité intérieure représentent 95% de l'activité de la gendarmerie nationale, contre seulement 5% pour ses missions militaires.

Il paraît donc logique que la gendarmerie nationale soit rattachée organiquement au ministre qui constitue son autorité d'emploi pour la très grande majorité de ses missions. De plus, face à la menace terroriste, à la criminalité transnationale et au trafic de drogue ou à l'immigration illégale, il est indispensable de renforcer la coordination entre les deux forces de sécurité.

Ainsi, l'action des groupes d'intervention régionaux (GIR), qui présentent l'originalité de regrouper au sein d'une même structure des gendarmes, des policiers, des douaniers et des agents d'autres administrations, pourra être amplifiée. L'échange d'informations entre les différents services nécessite également d'être systématisé.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur permettra donc de réaliser l'unicité du commandement opérationnel en matière de sécurité et de renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie en matière de lutte contre la criminalité.

Ce rapprochement permettra également de développer les mutualisations de moyens entre les deux forces.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, saisie au fond du projet de loi, a examiné le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, lors de sa réunion du 29 octobre dernier¹. La commission a adopté le projet de loi avec dix-huit amendements, visant notamment à préserver le statut militaire de la gendarmerie nationale, à conforter ses missions et son ancrage territorial et à garantir un équilibre entre l'efficacité de l'action répressive et le respect des libertés publiques.

De son côté, la commission des Lois du Sénat, qui s'est saisie pour avis de ce texte, a examiné le même jour, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, ce projet de loi et a adopté seize amendements², qui, dans l'ensemble, rejoignent les amendements adoptés par votre commission, tout en apportant des compléments sur certains points.

Le rattachement organique de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur devait initialement intervenir à compter du 1^{er} janvier 2009. Il devait coïncider avec le rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur à partir du 1^{er} janvier 2009, organisé par le projet de loi de finances pour 2009.

Toutefois, l'examen du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale en séance publique a été repoussé par le gouvernement au début de l'année 2009, compte tenu du contexte économique défavorable et afin de garantir une plus grande sérénité des débats.

Interrogé sur les conséquences de ce report, le ministre de l'Intérieur, Mme Michèle Alliot-Marie, a indiqué, lors de son audition au Sénat, le 28 octobre dernier, que ce report n'aurait pas d'incidence sur l'exécution du budget, le gouvernement ayant l'intention de présenter, si nécessaire, un amendement au projet de loi de finances pour 2009, afin de faire coïncider le rattachement budgétaire et organique de la gendarmerie.

¹ Rapport n° 66 (2008-2009) de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 29 octobre 2008

² Avis n° 67 (2008-2009) de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 29 octobre 2008

**Convention de délégation de gestion entre le ministre de l'Intérieur
et le ministre de la défense du 28 juillet 2008 sur les prestations de soutien qui
resteront assurées par le ministère de la défense au profit de la gendarmerie**

01. Le soutien immobilier
02. Le soutien santé
03. Le paiement des soldes et des pensions
04. l'action sociale
05. Le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques assuré par la SIMMAD
06. Le maintien en condition opérationnelle des matériels en OPEX
07. Le dépannage auto interarmées
08. Le contentieux
09. La protection juridique
10. Les formations
11. La gendarmerie maritime
12. La gendarmerie de l'air
13. La gendarmerie de l'armement
14. Les prestations fournies par le SEA
15. Les archives
16. Le transport de fret par moyens militaires
17. Le transport par voie aérienne civile (TACITE)
18. L'immatriculation des véhicules
19. L'alimentation et les mess
20. L'utilisation des terrains de manœuvres nationaux
21. Les munitions
22. Le service de la poste interarmées
23. Les adresses électroniques (e-mail)
24. Les aumôneries
25. Les commissaires détachés auprès de la DGGN
26. Les programmes d'armement et technologies de sécurité
27. La commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL)
28. Les prestations informatiques et de télécommunications
29. La convention SNCF
30. Les gîtes d'étape
31. Le soutien central de la DGGN
32. La reconversion
33. L'éligibilité de la gendarmerie à la mission « innovation » du ministère De la défense
34. Le transport opérationnel de militaires de la gendarmerie
35. La gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires

B. L'IMPACT DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme toutes les autres administrations de l'Etat, la gendarmerie nationale a fait l'objet d'une mission d'audit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), mise en place par le Président de la République à l'été 2007.

Inspirée de la réforme entreprise par le Canada au milieu des années 1990, la révision générale des politiques publiques vise à passer en revue chacune des politiques publiques et des interventions mises en œuvre par les administrations publiques, afin d'en évaluer les résultats et de décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux Français, le rendre plus efficace et moins coûteux, et réallouer les moyens publics des politiques inutiles ou inefficaces au profit des politiques qui sont nécessaires.

C'est dans le cadre de cette révision générale que devrait être mis en œuvre l'engagement présidentiel d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite et la réalisation des objectifs de finances publiques sur cinq ans (réduction de la dette publique à moins de 60 % du PIB, équilibre budgétaire, baisse aussi rapide que possible des prélèvements obligatoires).

L'équipe d'audit sur la sécurité, qui regroupe la gendarmerie, la police et la sécurité civile, dirigée par M. François Mongin, Inspecteur général des Finances, a remis ses conclusions.

Le conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a préconisé le transfert de la gendarmerie sous l'autorité organique et fonctionnelle du ministre de l'Intérieur, dans le respect du statut militaire de la gendarmerie.

Les conclusions du conseil de la modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 prévoient de concentrer l'action de la police et de la gendarmerie sur leur cœur de métier : la sécurité et la lutte contre toutes les formes de délinquance.

Il en résulte que les missions périphériques ou annexes (gardes statiques, transfèrements et extractions judiciaires) ont vocation à être supprimées, externalisées ou reprises par d'autres. Dans les cas contraires, ces services seront facturés. Chaque fois que c'est possible, des personnels administratifs seront substitués aux policiers et gendarmes, ces derniers se consacrant intégralement à leur mission première.

Par ailleurs, un objectif de 40 % a été fixé pour le taux d'élucidation des crimes et délits. Cet objectif devra être atteint, grâce notamment à la mise à niveau des laboratoires, à la rationalisation et à la modernisation des fichiers partagés : fichier national des empreintes génétiques (FNAEG), fichier automatisé des empreintes digitales (FAED).

Par ailleurs, la gendarmerie nationale, comme la police nationale, devrait participer à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique, dans le cadre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Lors de son audition au Sénat, le 28 octobre dernier, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a toutefois indiqué que, compte tenu des spécificités des missions de son ministère, elle avait obtenu qu'en 2009 cette règle ne s'applique qu'à 36 % des départements à la retraite pour les forces de sécurité.

Entre 2009 et 2011, environ 3.000 postes pourraient donc être supprimés dans la gendarmerie nationale, dont 1.625 dès 2009.

Au cours de son audition devant la commission, le 28 octobre dernier, le ministre de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que les suppressions de postes seraient liées à la suppression de certaines tâches, mais qu'elles ne se feraient pas au détriment de la présence de la gendarmerie sur le territoire, notamment en zone rurale et périurbaine.

Comme s'y était engagé le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007, la capacité opérationnelle de la gendarmerie devrait donc être préservée.

C. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE QUI TIENT COMPTE DE LA FUTURE LOPPSI 2

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 s'est traduite par une augmentation significative des moyens humains et matériels de la police et de la gendarmerie et une baisse sensible de la délinquance.

Annoncée par le Premier ministre, dans son discours de politique générale, la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPSSI 2) devrait couvrir la période 2009-2013.

Ce texte n'a cependant pas encore été présenté au Parlement, ce que votre Rapporteur pour avis ne peut que regretter.

Intervenant dans un contexte budgétaire contraint, cette loi devrait porter davantage sur les aspects qualitatifs que quantitatifs.

Les trois axes stratégiques de la LOPSSI 2 devraient être la modernisation des moyens techniques et scientifiques mis à la disposition des forces de sécurité intérieure, le renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie et une gestion renouvelée des ressources humaines, destinée à valoriser les compétences et à développer la motivation des personnels de la police et de la gendarmerie.

Le projet de loi de finances pour 2009 intègre la première annuité de la LOPPSI 2 pour un montant de 295 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53 millions d'euros en crédits de paiement destinés à la gendarmerie nationale.

L'essentiel des autorisations d'engagement devraient être consacrés à des projets immobiliers et à la commande de quatre hélicoptères de manœuvre d'occasion pour la Guyane et la Nouvelle-Calédonie, les crédits de paiement étant mobilisés pour le fonctionnement courant et le recours aux nouvelles technologies.

Les crédits attribués à la gendarmerie en 2009 au titre de la future LOPPSI 2

Le budget de la gendarmerie pour 2009 intègre la première annuité de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui vise à moderniser la police et la gendarmerie sur les 5 prochaines années (2009-2013).

Au titre de la LOPPSI 2, la gendarmerie bénéficiera en 2009 de **295 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53 millions d'euros de crédits de paiement.**

Saut technologique (47 millions d'euros d'AE et 20 millions d'euros de CP)

L'accent sera mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse par l'utilisation des nouvelles technologies, sur le lancement d'un programme de vidéo-protection, sur l'amélioration des dispositifs de communication et sur le renforcement de la protection des personnels en intervention.

Souveraineté outre-mer (77 millions d'euros d'AE)

Il s'agit à titre principal de la commande de 4 hélicoptères de manœuvre destinés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie pour une livraison prévisible en 2012, date de la reprise des dispositifs de souveraineté outre-mer par la gendarmerie nationale.

Immobilier (141 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP)

L'effort immobilier de la gendarmerie nationale s'appuiera sur des montages classiques en maîtrise d'ouvrage publique et sur des montages innovants en AOT/LOA.

Les projets concernés représentent la construction de 452 logements ou hébergements et locaux de services associés.

Fonctionnement (30 millions d'euros en AE et CP)

La LOPPSI 2 finance un effort de mise à niveau des dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie, notamment pour les loyers (12,9 millions d'euros), les fluides et l'entretien courant immobilier (3,8 millions d'euros) les équipements individuels (1,5 millions d'euros), le carburant et l'entretien du matériel de transports (2,7 millions d'euros), les systèmes d'information (1,3 millions d'euros) et le fonctionnement courant (7,8 millions d'euros).

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Enfin, selon le document de programmation triennale, il est prévu une légère augmentation des crédits consacrés à la mission « Sécurité » et au programme gendarmerie nationale sur les trois prochaines années, comme l'illustre le tableau suivant :

2009 / 2011 Récapitulation des crédits par programme

Avertissement

La répartition par programme, ferme pour le PLF, est indicative pour les 2ème et 3ème années. Les plafonds par mission sont fermes.

Mission / Programme		PLF 2009	2010	2011
Sécurité	<i>Plafond AE</i>	16 155 711 041	16 707 900 653	17 268 224 021
	<i>Plafond CP</i>	16 226 632 310	16 631 564 556	17 000 065 673
Police nationale	<i>AE</i>	8 538 395 703	8 900 443 321	9 164 383 830
	<i>CP</i>	8 612 229 703	8 916 310 322	9 122 750 830
Gendarmerie nationale	<i>AE</i>	7 617 315 338	7 807 457 332	8 103 840 191
	<i>CP</i>	7 614 402 607	7 715 254 234	7 877 314 843

D. LES BONS RÉSULTATS OBTENUS PAR LA GENDARMERIE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

La délinquance générale a fortement diminué depuis 2002. Elle a baissé de 12,75 % entre 2002 et 2007. Cette réduction de la délinquance est particulièrement marquée s'agissant des faits constatés par la gendarmerie nationale, qui ont diminué de 15,1 % entre 2002 et 2007. Les faits constatés par la police nationale ont pour leur part diminué de 11,8 % entre 2002 et 2007.

Cette diminution globale de la délinquance recouvre cependant des évolutions différenciées selon les types de délinquance.

La délinquance de voie publique (cambriolages, vols d'automobiles, vols à la roulotte notamment) a baissé de 29,6 % depuis 2002.

Les violences aux personnes ont cependant augmenté de 27,4 % entre 2002 et 2007, et leur part dans le total des faits constatés est passé de 7,8 % à 10,8 %.

Corrélativement, la hausse des deux autres indicateurs, le taux d'élucidation et la part des faits révélés par l'action des services de police et de gendarmerie, relève que cette réduction de la délinquance résulte d'une véritable mobilisation des services de gendarmerie et de police.

- Le taux d'élucidation (c'est-à-dire le nombre de faits élucidés par rapport à celui des faits constatés) est de 36,1 % en 2007, soit une hausse de près de 10 points en cinq ans ;

- La part des faits révélés par l'action des services de police et de gendarmerie a progressé de 39,1 % entre 2002 et 2007, passant de 6,2 % à 9,8 %.

Le taux d'élucidation de la gendarmerie, qui est de 41,1 % en 2007, est traditionnellement plus élevé que celui de la police (34,2 % en 2007).

Les bons résultats obtenus par la gendarmerie en matière de lutte contre l'insécurité routière sont très significatifs.

En une vingtaine d'années, le nombre de tués sur les routes a été divisé par trois (3 537 en 2007 contre 10 960 en 1986).

Avec une baisse de 8,5 % du nombre de tués et de 4,7 % du nombre de blessés en zone de gendarmerie en 2007 par rapport à 2006, les résultats obtenus par la gendarmerie témoignent de l'engagement des unités sur le terrain.

II. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2009

Le projet de budget de la gendarmerie nationale pour 2009, qui figure dans le programme 152 de la mission « Sécurité », est marqué par une diminution de ses crédits.

Les dotations de la gendarmerie pour 2009 sont de 7,617 milliards d'euros, en autorisations d'engagement, contre 7,714 milliards d'euros en 2007 (soit une baisse de 2,5 %) et ses crédits de paiement sont de 7,614 milliards d'euros, contre 7,470 en 2008 (soit une hausse de 1,33 %).

Cette diminution globale du budget de la gendarmerie s'explique surtout par la forte baisse des crédits d'investissement, comme l'illustre le tableau suivant :

Crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2009 (en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2008 retraitée	Demandées pour 2009	Ouvertes en LFI pour 2008 retraitée	Demandés pour 2009
Titre 2. Dépenses de personnel	6 094 834 078	6 302 090 003	6 094 834 078	6 302 090 003
Rémunérations d'activité	3 248 075 923	3 268 078 137	3 248 075 923	3 268 078 137
Cotisations et contributions sociales	2 824 119 459	3 011 331 866	2 824 119 459	3 011 331 866
Prestations sociales et allocations diverses	22 638 696	22 680 000	22 638 696	22 680 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	964 184 361	995 325 335	954 325 943	998 792 404
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	964 184 361	995 325 335	954 325 943	998 792 404
Titre 5. Dépenses d'investissement	612 700 000	304 900 000	386 450 745	297 281 200
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat	612 700 000	304 900 000	386 450 745	297 281 200
Titre 6. Dépenses d'intervention	25 000 000	15 000 000	17 250 000	16 239 000
Transferts aux collectivités territoriales	25 000 000	15 000 000	17 250 000	16 239 000
Totaux hors FDC et ADP prévus	7 696 718 439	7 617 315 338	7 452 860 766	7 614 402 607
FDC et ADP prévus	4 863 000	12 253 000	4 863 000	12 253 000
Totaux y.c. FDC et ADP	7 701 581 439	7 629 568 338	7 457 723 766	7 626 655 607

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT DE PROGRESSER MALGRÉ LA BAISSÉ DES EFFECTIFS

Les dépenses de personnel s'élèvent à 6,3 milliards d'euros en 2009, contre 6,1 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 3,4 %. Elles représentent environ 80 % des crédits de paiement du programme.

1. Une réduction des effectifs de la gendarmerie

En 2009, la gendarmerie nationale devrait perdre 1.625 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT).

1 246 postes devraient être supprimés en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

A ces suppressions, s'ajoutent les transferts d'effectifs qui présentent un solde négatif de 379 emplois pour la gendarmerie et qui alimentent principalement la mission « défense » (comme par exemple le transfert de la gendarmerie de l'armement).

Rappelons que, alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions sur la période 2003-2007, la gendarmerie s'est vue dotée de 6 050 emplois sur cette période. En 2008, la gendarmerie avait déjà connu une suppression de 965 emplois. Entre 2009 et 2011 environ 3 000 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale, en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

L'évolution des effectifs de la gendarmerie

Emplois exprimés en ETPT

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2008	Demandés pour 2009	Variation 2008/2009
Personnels administratifs	843	985	+142
Personnels techniques	340	489	+149
Ouvriers d'Etat	745	738	-7
Officiers (gendarmes)	6 714	6 828	+114
Sous-officiers (gendarmes)	78 101	76 368	-1 733
Volontaires (gendarmes)	14 391	14 101	-290
Totaux	101 134	99 509	-1 625

Au total, le plafond interministériel d'emplois autorisés pour la gendarmerie, qui était de 101 134 ETPT en 2008, s'établira en 2009 en dessous de 100 000 avec 99 509 ETPT.

Les effectifs de la gendarmerie en 2009 se répartissent entre 97 297 militaires et 2 212 personnels civils.

Le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier se traduira par la transformation de 600 postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie en 300 postes d'officiers et de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale et de 300 personnels civils.

Ce plan global de transformation de postes devrait s'échelonner sur une dizaine d'années.

A terme, l'objectif est de parvenir à 12 000 militaires du corps de soutien et personnels civils, contre 6 000 actuellement.

2. Une légère augmentation des crédits de rémunérations et des charges sociales permettant la poursuite des mesures de revalorisation

Les rémunérations d'activité augmentent de 20 millions d'euros par rapport à 2008.

Le projet de loi de finances pour 2009 est construit avec l'hypothèse d'une hausse du point d'indice de la fonction publique de 0,5 % au 1^{er} juillet 2009, puis de 0,3 % au 1^{er} octobre 2009, soit une hausse de 0,8 % sur l'année.

Trois mesures catégorielles principales sont prévues pour les personnels de la gendarmerie nationale.

L'entrée en vigueur des nouvelles grilles indiciaires des militaires au 1^{er} janvier 2009, qui profiteront également aux militaires de la gendarmerie nationale, se traduit par un abondement de crédits de 11,4 millions d'euros en 2009. Leur mise en œuvre complète sur trois ans devrait représenter un montant de 32,6 millions d'euros.

La prime de résultats exceptionnels est reconduite et son montant, qui était de 12 millions d'euros en 2007 et 2008, est porté à 15 millions d'euros en 2009.

Enfin, 20 millions d'euros sont prévus au titre de la première annuité du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové.

Le PAGRE a été adopté par le ministre de la défense en 2004. Il comporte deux volets :

- un repyramidage, qui doit se traduire par la transformation d'emplois de sous-officiers en emplois d'officiers et d'emplois de gendarmes en emplois de gradés. Il a permis une augmentation de plus de 3 000 postes d'officiers et un repyramidage de 3 300 postes de sous-officiers entre 2005 et 2008 ;

- une modification des grilles indiciaires de certains grades.

Dans l'objectif d'assurer une parité globale de traitement et de perspectives de carrière entre les gendarmes et les policiers, conformément à l'engagement pris par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007, et à la lumière des conclusions du rapport conjoint « police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère », le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées a été réexaminé.

L'objectif de 9 200 officiers de gendarmerie en 2012 a été revu à la baisse pour s'établir à 6 887 et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé, avec l'objectif de parvenir à 3 300 postes de majors au lieu de 1 900 et 6 950 adjudants-chefs, au lieu de 5 500.

La réalisation du PAGRE rénové devrait permettre d'atteindre l'équilibre entre les perspectives de carrières au sein de la gendarmerie et au sein de la police à l'horizon 2012, date de la mise en œuvre complète du protocole « corps et carrières » de la police nationale.

Pour 2009, l'exécution du PAGRE rénové se traduit par la création de 282 postes d'officiers et le repyramidage de 2 500 postes de sous-officiers.

Le bilan d'exécution du PAGRE et les objectifs du PAGRE rénové s'établissent de la manière suivante :

Bilan de l'exécution du PAGRE et objectifs du PAGRE rénové

	2005	2006	2007	2008	Réalisation 2005-2008	Objectif 2012 Initial	Objectif 2012 Rénové	Prévisions 2009
Nombre de postes d'officier créés <i>Taux de réalisation/objectif</i>	1 000 35 %	750 35 %	750 50 %	500 60 %	3042	5 000	2687	282
Nombre de postes de sous-officiers repyramidés <i>Taux de réalisation/objectif</i>	1 208 20 %	906 35 %	634 45 %	593 55 %	3341	6 051	8901	2500

Au titre de la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures (OPEX) une provision de 11 millions d'euros destinée à couvrir une partie des dépenses de rémunération et charges sociales est reconduite en 2009. Cette provision sera vraisemblablement insuffisante. En 2007, le surcoût des OPEX a atteint près de 18 millions d'euros pour les seules dépenses de personnel.

Le montant prévu pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) est réévalué pour tenir compte de l'activité des escadrons de gendarmerie mobile et porté à 46 millions d'euros pour 2009.

Enfin, la dotation destinée à la réserve opérationnelle est reconduite en 2009 avec un montant de 41 millions d'euros, pour un effectif d'environ 26 000 réservistes servant en moyenne 23 jours par an.

Lors de son audition devant la commission, mercredi 12 novembre 2008, le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, a estimé que l'objectif de parvenir à une réserve opérationnelle d'environ 40 000 réservistes à l'horizon 2012 ne paraissait plus budgétairement atteignable.

Compte tenu du rôle essentiel joué par les réservistes de la gendarmerie en matière de renforcement des unités opérationnelles sur le terrain, votre Rapporteur pour avis regrette que cet objectif soit aujourd'hui remis en question.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT LÉGÈREMENT

Les dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel, s'élèvent à plus de 995 millions d'euros en autorisations d'engagement et 998 millions d'euros en crédits de paiement en 2009, soit une augmentation de respectivement 3,2 % et de 4,6 % par rapport à la loi de finances initiale de 2008.

Les crédits alloués tiennent compte du transfert à la mission « Défense » de l'indemnité compensatrice de la SNCF et du budget de fonctionnement de la gendarmerie de l'armement et de la gendarmerie de sûreté de l'armement nucléaire, pour un montant de 54 millions d'euros. Un resoclage de 30 millions d'euros est alloué au titre de la future LOPPSI 2. La provision de 4 millions d'euros au titre des opérations extérieures est reconduite en 2009.

1. Les dépenses de fonctionnement hors loyers

Le budget réservé à la mobilité s'élève à 106 millions d'euros en autorisations d'engagement et 104 millions d'euros en crédits de paiement. 59 millions d'euros sont destinés aux dépenses en carburant. Les coûts d'entretien du matériel sont estimés à 28,5 millions d'euros. Enfin, 15,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 13,5 millions d'euros de crédits de paiement sont réservés au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères.

Les dépenses d'équipement individuel représentent 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 77 millions d'euros de crédits de paiement. Les dépenses d'achat et de location de matériels (comme les kits de dépistage des stupéfiants par exemple) consomment un tiers de ces crédits. Les dépenses d'habillement s'élèvent à 25 millions d'euros pour le renouvellement et l'entretien des tenues.

S'y ajoutent 19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement pour les dotations initiales des

élèves, l'habillement des réservistes et les compléments de paquetage des spécialistes. Les mesures en matière d'habillement au titre de la future LOPPSI 2 comptent pour respectivement 16,5 millions d'euros et 7,5 millions d'euros. En effet, le projet devrait prévoir la modernisation et la mise aux normes de sécurité de 8 500 tenues de motocyclistes, le renouvellement de 60 000 tenues de maintien de l'ordre et l'acquisition de 15 000 protections pare-coups.

Les crédits destinés au financement des prestations liées à l'homme s'élèvent à 204 millions d'euros. Avec 69 millions d'euros, les frais de transport et de déplacement constituent également un poste de dépenses important. L'alimentation est provisionnée à hauteur de 60 millions d'euros.

Les crédits alloués pour les dépenses de fonctionnement et de maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication sont de 57 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 65 millions d'euros de crédits de paiement.

2. Le poids important des dépenses de loyers

Une part non négligeable des dépenses de fonctionnement est consacrée aux loyers. Le coût des loyers des logements, des bureaux et des locaux techniques représente, en effet, 420 millions d'euros en 2009.

Ce montant est toutefois en diminution par rapport à loi de finances initiale pour 2008, qui prévoyait une enveloppe de 430 millions d'euros consacrée à ce poste. Selon la direction générale de la gendarmerie nationale, les dépenses de loyers devraient finalement s'établir à 413 millions d'euros en 2008, montant inférieur à ce qui était initialement prévu. La dotation pour 2009 devrait donc permettre de faire face aux dépenses.

Par ailleurs, des économies sont attendues sur ce poste de dépenses, en raison de la diminution des effectifs et de la transformation de 600 emplois de militaires du cadre général en personnels civils et militaires du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, qui ne bénéficient pas de la concession de logement par nécessité absolue de service.

Évolution pluriannuelle de la dépense de loyers (loyers logements + loyers bureaux/locaux techniques, hors loyers budgétaires)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LFI	213,32	205,35	243,5	302,94	308,29	332,38	393,5*	395,37*	430,3**	420
Dépenses	257,6	277,3	289,4	310,5	327,2	351,9	371,4	402,5 (prévision)	413 (prévision)	
Évolution de la dépense		7,6 %	4,4%	7,3%	5,4%	7,5%	5,6%	8,4%	6,9%	

* Hors loyers budgétaires (2,52 M€)

** Hors loyers budgétaires (3,49 M€)

C. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT CONNAISSENT UNE FORTE BAISSÉ

Les crédits d'investissement prévus en 2009 sont de 305 millions d'euros en autorisations d'engagement et environ 297 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 612 et 386 millions d'euros en 2008, soit une diminution de 50 % pour les autorisations d'engagement et de 23 % pour les crédits de paiement. En 2008, ils avaient déjà connu une baisse de 30 % et de 17 % par rapport à 2007.

Votre Rapporteur pour avis tient à exprimer ici sa préoccupation concernant cette forte diminution des crédits d'investissement, qui pourrait entraver la nécessaire modernisation des équipements de la gendarmerie.

1. La priorité à la police scientifique et technique et aux nouvelles technologies

En 2009, l'accent sera mis sur un recours accru aux nouvelles technologies, avec un montant de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de la LOPPSI 2, qui permettront notamment de financer le développement de la police technique et scientifique, la vidéoprotection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, l'équipement des véhicules en terminaux informatiques embarqués, le déploiement de nouveaux systèmes de retransmission d'images par hélicoptères ou encore la modernisation des centres opérationnels départementaux.

La protection des gendarmes sera également améliorée, une enveloppe de 5 millions d'euros étant consacrée notamment à l'acquisition de casques de protection, de visières pare-balles et de gilets pare-balles.

Mobilité

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Voitures routières de liaison et voitures d'autorités	38	0
Voitures de police judiciaire et de la route	172	0
Voitures routières de brigade	454	0
Voitures de brigade tout chemin et tout terrain	4	0
Véhicules utilitaires	30	0
Motocyclettes (toutes catégories)	513	0
Moyens nautiques (embarcations + moteurs + remorques)	36	0
Véhicules divers (transport détenus, cars, transport de chiens, ...)	38	0

Armement, protection balistique, munitions

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Gilets pare-balles à port discret	7 670	3 000
Gilets pare-balles à port apparent	0	2 000
Gilet pare-balles à flottabilité positive	100	0
Plaques pour gilet pare-balles	0	2 000
Casques de MO modèle G3	8 000	1 500
Pistolet automatique SP 2022	0	0
Cartouches calibres 5,56 – 7,62 - 12.	535 740	1 614 130
Cartouches calibres spécifiques	257 236	1101
Cartouches 9 mm	4 147 500	10 650 000

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Conteneurs lacrymogènes	0	10 00
Grenades lacrymogènes tous types	0	41140
Lanceur à létalité réduite – 44 mm	75	
Munitions 44 mm	7 500	13 210
Lanceur à létalité réduite - 40 mm	325	550*
Munitions 40 mm	0	11 000+18411*
Pistolet à impulsion électrique	0	580+420*
Munitions pour PIE	0	10 000+3888*

* équipements supplémentaires sur crédits LOPPSI 2 saut technologique en 2009

Matériels de police route

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Ethylotests chimiques	4 532 000	3 500 000
Ethylotests électroniques (embouts)		3 785 000
Ethylomètres embarqués	300	0
Appareils mesure de vitesse à technologie laser	90	83
Projecteurs de recherche et de barrage	32	100
Projecteurs d'éclairage embarqués sur véhicule	0	70
Lampes torche pour véhicule	0	800
Triflash	0	600

Habillement

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Nouvelle tenue	15 000	7 550
Dont Paquetage pour réservistes	7 000	0
Paquetage toutes catégories et M.O	20 000	0
Casques de vol et accessoires	50	0

Ameublement

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
Lots de couchage (tous types)	170 000 €	618 000 €
Lots de mobilier de bureau (tous types)	1 628 000 €	100 000 €

Bureautique

	2008 (prévisions)	2009 (prévisions)
PC portables	875	0
PC fixes	7 627	0
Imprimantes jet d'encre	620	0
Imprimantes laser	2 114	0
TIE	0	261

2. Les crédits destinés à l'immobilier sont limités

Les crédits d'investissement réservés aux dépenses immobilières s'élèvent à 163,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement – dont 141,2 millions au titre de la future LOPPSI 2 – et 138,7 millions d'euros de crédits de paiement. Les crédits relevant du périmètre de la LOPPSI 2 sont réservés à des opérations nouvelles de construction, dont celle d'une caserne à Mulhouse pour un montant de 32 millions d'euros sous procédure de financement innovant.

Au 1^{er} juillet 2008, le parc immobilier de la gendarmerie nationale est composé de 4 133 casernes comprenant 63 021 logements et 17 256 logements hors caserne. 726 casernes domaniales regroupent 33 138 logements et 29 883 logements sont répartis dans 3 407 casernes locatives.

Le nombre d'équivalents-unités-logement (EUL) mis en chantier et livrés pour les années 2006 à 2009 est précisé dans le tableau ci-après :

	Mises en chantier (EUL)			Livraisons (EUL)		
	Etat	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total	Etat	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total
2006	156	2 450	2 606	152	817	969
2007	771 ¹	2 203	2 974	103	1 144	1 247
2008*	654 ²	1 963	2 617	287	1 826	2 113
2009*	452 ³	2 469	2 921	317	2 371	2 688

*prévisions

¹ dont AOT Caen, Châteauroux et Laval à hauteur de 463 UL.

² dont AOT DGGN (Issy-Les-Moulineaux), Lyon-Sathonay à hauteur de 430 EUL

³ dont AOT Mulhouse à hauteur de 70 EUL

3. Le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés est une nouvelle fois différé

La forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale en 2009 et les prévisions pour 2010 et 2011 ont conduit la direction générale de la gendarmerie nationale à différer deux programmes importants : le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés à roue de la gendarmerie.

Concernant les hélicoptères, le programme de remplacement des appareils de type Écureuil et Alouette, par de nouveaux modèles biturbines sera retardé. Ainsi, la commande de 25 appareils pour la composante « surveillance-intervention » ne sera pas notifiée en 2009.

Le remplacement de ces deux types d'hélicoptères par de nouveaux modèles répond pourtant aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Alouette III et des Écureuil, en service dans la gendarmerie depuis 30 ou 40 ans, et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation européenne qui interdit le survol de certaines zones, notamment les secteurs urbanisés, aux appareils monoturbinés.

Une commande de quatre hélicoptères de manœuvre d'occasion (2 pour la Guyane et 2 pour la Nouvelle-Calédonie) sera toutefois passée en 2009, pour un montant de 77 millions d'euros et une livraison prévisible en 2012, date de la reprise par la gendarmerie nationale des dispositifs de souveraineté outre-mer exercés aujourd'hui par les armées, conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Enfin, le remplacement des 147 véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG), dont le taux de disponibilité est préoccupant puisqu'il était de 46 % en 2006, par de nouveaux modèles (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM), a été une nouvelle fois différé. Ce programme avait déjà connu certains retards en raison de l'annulation en mai 2007 par le juge des référés de la procédure de passation du marché et la cible initiale de 122 véhicules blindés avait été abaissée à 92 engins.

Le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Roland Gilles, a indiqué, lors de son audition devant la commission, le mercredi 12 novembre 2008, qu'environ 90 blindés, soit plus de la moitié du parc, sont aujourd'hui opérationnels et qu'une capacité de 70 véhicules blindés serait maintenue dans les prochaines années, grâce aux travaux de maintenance et de réparation. Il a également indiqué que la cible de 92 engins serait sans doute abaissée et compensée par une commande de petits véhicules blindés (des véhicules 4x4 blindés), au regard de l'expérience de la cinquantaine de gendarmes français déployés dans le cadre de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, à la suite du cessez-le-feu conclu avec la Russie l'été dernier.

Votre Rapporteur pour avis ne peut que regretter le report de ces deux programmes d'équipement, compte tenu du rôle important joué par les hélicoptères et les véhicules blindés de la gendarmerie, tant sur le territoire qu'outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures.

LA FLOTTE D'HELICOPTERES DE LA GENDARMERIE NATIONALE

I. Hélicoptères de la composante « surveillance – intervention »

Les 31 Ecureuil AS 350 et le Fennec AS 550 U2 sont en cours de remplacement. Cela s'inscrit dans le cadre du schéma directeur des unités aériennes de la gendarmerie nationale, validé par le directeur général de la gendarmerie nationale le 18 juillet 2003.

Le besoin de remplacement est lié, d'une part, à l'ancienneté du parc actuel, et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation européenne en matière de survol des zones urbanisées.

- La vétusté actuelle des appareils Ecureuil est liée à leur âge (en service en gendarmerie depuis 1978) et à l'inadaptation des équipements limitant considérablement leur emploi (capacité d'emport, rayon d'action, utilisation concomitante d'optionnels en mission de nuit...).

- La modification de la réglementation européenne intervenue le 1er septembre 1998 a entraîné l'interdiction de survol de certaines zones par des hélicoptères monoturbine. Or, les hélicoptères en service au sein de la gendarmerie nationale sont des appareils monoturbine. Par conséquent, certains types de vols, tels que les survols de zones urbaines, nécessitent l'obtention d'un régime dérogatoire.

La gendarmerie nationale ne pourra plus longtemps déroger à cette réglementation d'autant que les parcs de la direction de la sécurité civile et de la direction générale des douanes et des droits indirects seront à court terme composés exclusivement d'appareils biturbines. L'évolution de la structure urbaine des zones de compétence exclusive de la gendarmerie, ainsi que l'emploi de ses moyens aériens sur décision politique en zone de compétence de la police nationale, comme ce fut le cas en novembre 2005, ont développé l'engagement opérationnel en zone urbanisée. En outre, le développement de nouvelles missions de lutte contre des formes de criminalités spécifiques (orpaillage illicite, immigration clandestine, trafic de drogue et d'armes, etc.), notamment outre-mer, renforce la nécessité de travailler avec des appareils biturbines en bordure maritime et en zone hostile.

II. Hélicoptères de la composante « sauvetage – intervention »

La flotte se compose de 15 EC 145. La gendarmerie nationale utilise ces aéronefs lors de missions en haute montagne et pour le transport et l'intervention d'unités spéciales.

Le besoin de remplacement de ces modèles par de nouveaux appareils est lié, d'une part, à l'ancienneté du parc, et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation européenne en matière de survol des zones urbanisées.

- La vétusté actuelle des appareils Alouette III est liée à leur âge (construction entre 1963 et 1967) et à l'inadaptation des équipements limitant considérablement leur emploi (capacité d'emport, rayon d'action...).

- Les hélicoptères Ecureuil et Alouette III encore en service en gendarmerie volent selon un régime de dérogation pour certains types de vols notamment les survols de zones urbaines. En effet, la modification de la réglementation européenne (JAR OPS 3) le 1er septembre 1998 a entraîné l'interdiction de survol de certaines zones par des hélicoptères monoturbine.

La gendarmerie ne pourra plus longtemps éviter d'appliquer cette réglementation d'autant que les parcs de la direction de la sécurité civile, ainsi que de la direction générale des douanes et des droits indirects, seront à court terme composés presque exclusivement d'appareils biturbines. Le choix du même type d'appareil correspond à la nécessité d'assurer l'ensemble des besoins opérationnels et techniques, notamment pour l'économie de formation des spécialistes aéronautiques, l'acquisition de la documentation technique et de matériels spécifiques ainsi que pour la cohérence du dispositif de maintenance.

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE NATIONALE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉS

Comme votre Rapporteur l'avait souligné dans le rapport d'information sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie nationale, la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son « maillage » territorial nécessitent d'être préservés.

Rappelons que, alors que la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions, la gendarmerie s'est vue dotée de 6 050 emplois supplémentaires ces cinq dernières années.

L'application à la gendarmerie de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait toutefois se traduire par la suppression de 3 000 emplois sur les trois prochaines années.

Dans ce contexte, la publication par la presse d'une note d'un ancien conseiller du Premier ministre évoquant la suppression éventuelle de 175 brigades territoriales et de 15 escadrons de gendarmerie mobile a provoqué un certain émoi chez de nombreux élus locaux.

Interrogée sur ce point, lors de son audition devant la commission, le 28 octobre dernier, le ministre de l'Intérieur, Mme Michèle Alliot-Marie a affirmé que le contenu de cette note n'engageait que son auteur.

Elle a indiqué que la réduction des effectifs serait liée à la suppression de certaines tâches, mais qu'elle ne se ferait pas au détriment de la présence de la gendarmerie sur le territoire, notamment en zone rurale et périurbaine. Elle a mentionné le cas des gardes statiques, qui mobilisent 2 000 gendarmes, en évaluant à 500 postes les économies pouvant être réalisées par un recours accru à la vidéosurveillance. Elle a aussi cité la surveillance des centres de rétention administrative, qui devraient être confiée à la police aux frontières, ce qui permettrait d'économiser environ 850 emplois de gendarmes.

Enfin, le ministre de l'Intérieur a annoncé la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie, ce qui devrait permettre une diminution de 330 postes, des économies de fonctionnement et l'amélioration des conditions de formation dans les autres écoles de gendarmerie.

Les suppressions de postes devraient donc concerner en priorité les effectifs employés actuellement dans des tâches annexes. Ainsi, comme s'y était engagé le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007, la capacité opérationnelle de la gendarmerie et son maillage territorial devraient donc être préservés.

B. LE RATTACHEMENT ORGANIQUE DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTERE DE L'INTERIEUR DEVRAIT PERMETTRE DE RENFORCER LA MUTUALISATION DES MOYENS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), en instituant un lien étroit entre les politiques publiques et les moyens qui leur sont affectés, a mis en évidence la nécessité de rechercher une plus grande cohérence dans la définition et l'emploi des moyens consacrés à la mission de sécurité intérieure.

Engagée depuis le décret du 19 septembre 1996, qui a créé le conseil de l'équipement et de la logistique, la **mutualisation des moyens** entre la police et la gendarmerie est récente.

Elle se traduit en particulier par l'acquisition de **matériels communs**, grâce à la passation d'un même marché public ou par le biais de cessions entre services. Cela concerne notamment les pistolets automatiques, les moyens de force intermédiaire (« flash ball ») ou encore les gilets pare-balles.

En matière de soutien automobile, il existe depuis 2000 un protocole d'accord entre la police et la gendarmerie, qui permet à cette dernière de recourir aux ateliers de la police.

Une mutualisation **des fichiers** a également été engagée. Ainsi, alors que jusqu'à présent la gendarmerie nationale et la police disposent de fichiers distincts dédiés aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle (STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie), un système commun, baptisé ARIANE (« application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs »), devrait être progressivement mis en place.

De même, l'interopérabilité des **réseaux de communication** de la police (ACROPOL) et de la gendarmerie (RUBIS) devrait être assurée notamment grâce au déploiement de « valises de rebouclage ».

A l'avenir, grâce au rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, la **mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie pourrait être fortement développée**, notamment pour l'achat des équipements coûteux (comme les éthylomètres embarqués), le soutien logistique (comme les impressions par exemple) ou encore les systèmes d'information et de communication.

Il existe aussi de nombreuses **synergies possibles** entre les deux forces en matière de **matériels** et de **formations spécialisées**.

Ainsi, les moyens aériens (hélicoptères et mini drones) et nautiques de la gendarmerie ont été engagés au profit des deux forces.

Un conseil de coordination de la formation police-gendarmerie a également été créé le 15 mars 2008. Il a vocation à examiner les mutualisations envisageables en matière de prérecrutement, de formation continue des gendarmes et des policiers et de formation des personnels civils.

La formation des cavaliers, des maîtres-chiens et des plongeurs des deux forces de sécurité devrait être assurée dans les centres spécialisés de la gendarmerie, tandis que la police nationale aurait vocation à assurer des formations spécialisées dans le domaine du renseignement et de la prévention.

Les compagnies républicaines de sécurité ont également commencé à s'entraîner au centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier, qui assure la formation des gendarmes mobiles au maintien de l'ordre et aux techniques d'intervention.

En revanche, s'agissant de la **formation initiale**, il ne paraît pas souhaitable d'aller vers une convergence accrue, compte-tenu des différences de statut entre les personnels et des spécificités de chacune des deux forces. En particulier, le recrutement d'officiers de gendarmerie à la sortie des grandes écoles des trois armées mérite d'être préservé car il participe à l'appartenance de la gendarmerie à la communauté militaire.

C. LA PARITÉ GLOBALE DE TRAITEMENT ENTRE GENDARMES ET POLICIERS : UNE QUESTION D'ÉQUITÉ MAIS AUSSI UNE GARANTIE DU MAINTIEN DU STATUT MILITAIRE DE LA GENDARMERIE

La parité de traitement entre policiers et gendarmes constitue une forte attente de la part des personnels de la gendarmerie, qui ont le sentiment d'avoir subi un décrochage par rapport aux policiers ces dernières années.

Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire a d'ailleurs relevé, dans son premier rapport de février 2007, un net décrochage de la condition des militaires par rapport à la fonction policière. Ainsi, selon ce rapport, le salaire net mensuel moyen des sous-officiers n'a progressé que de 7,5 % entre 1990 et 2004, contre 10,9 % pour celui des professions intermédiaires de la police.

Dans ce contexte l'engagement pris par le Président de la République, lors de son intervention du 29 novembre 2007, d'assurer **une parité globale de traitement et de perspectives de carrière des personnels de la police et de la gendarmerie**, notamment au moyen d'une **grille indiciaire spécifique** aux officiers et sous officiers de la gendarmerie par rapport aux militaires des trois armées, a été très bien accueilli par les personnels de la gendarmerie.

Comme le relève le rapport d'information élaboré par le groupe de travail sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie présidé par votre rapporteur :

« Garantir une parité globale de traitement et de carrière entre les gendarmes et les policiers n'est pas seulement une question d'équité. C'est aussi une condition de l'efficacité de l'action des gendarmes sur le terrain et du maintien du statut militaire de la gendarmerie. (...)

Elle est aussi indispensable pour éviter que les personnels de la gendarmerie ne soient tentés, du fait d'une proximité accrue avec les policiers,

par un alignement de leur statut sur la condition de fonctionnaire de police, qui entraînerait la disparition du statut militaire de la gendarmerie et sa fusion avec la police.

Seul le sentiment d'un traitement équitable permettra à celle-ci, dans la durée et dans l'environnement qui sera prochainement le sien, de conserver son identité »

Un groupe de travail conjoint au ministère de la défense et au ministère de l'intérieur a été chargé de procéder à un état des lieux exhaustif afin d'identifier les différences existantes entre les personnels des deux forces et de faire des propositions afin de réduire les écarts, dans le respect de la dualité des statuts. Le champ de cette étude était très large puisqu'il porte notamment sur les statuts, les parcours de carrière offerts, ainsi que les régimes indiciaires, indemnitaires et annexes.

Ce groupe de travail a remis ses conclusions dans un rapport intitulé « *Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère* ». Les conclusions de ce rapport ont été ensuite soumises à l'examen de deux personnalités indépendantes, M. Eric Gissler, Inspecteur général des Finances, et M. Pierre Séguin, Contrôleur général des Armées. Dans leur avis de mai 2008, ceux-ci ont dans l'ensemble validé les conclusions de ce rapport.

L'objectif est d'arriver à une parité globale de traitement et de carrières entre gendarmes et policiers à l'horizon 2012, date qui correspond à la fin du plan « corps et carrières de la police nationale ».

Certaines mesures nécessaires pour assurer cette parité globale de traitement ont été intégrées dans le projet de loi de finances pour 2009, comme le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové.

Le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale déposé sur le bureau du Sénat répond à l'engagement pris par le Président de la République, en prévoyant l'octroi d'une grille indiciaire spécifique aux officiers et aux sous-officiers de gendarmerie.

Un nouvel article L. 4145-3 serait inséré dans le code de la défense, qui serait ainsi rédigé : « *en contrepartie des sujétions et obligations qui leurs sont applicables, les officiers et les sous-officiers de gendarmerie bénéficient d'un classement indiciaire spécifique et peuvent bénéficier de conditions particulières en matière de régime indemnitaire* ». Ces dispositions s'inspirent de celles figurant, pour la police nationale, à l'article 19 de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPS) du 21 janvier 1995.

Dans son rapport sur ce projet de loi, votre Rapporteur pour avis a approuvé l'octroi d'une grille indiciaire spécifique aux militaires de la gendarmerie, tout en relevant qu'il conviendra de veiller à une parité globale de traitement non seulement entre gendarmes et policiers, mais aussi avec autres les militaires, car c'est aussi une condition du maintien de l'ancrage de la gendarmerie au sein de la communauté militaire.

D. LA RÉDUCTION DES TÂCHES ABUSIVES OU INDUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

L'efficacité des forces de sécurité, de la gendarmerie, comme de la police, suppose qu'elles se consacrent à leur cœur de métier et qu'elles ne soient pas employées à des tâches qui ne correspondent pas à leur vocation première.

Une réduction des tâches dites « indues » ou « abusives » serait de nature à accroître le potentiel opérationnel de la gendarmerie.

LISTE DES TÂCHES « ABUSIVES » OU « INDUES » DE LA GENDARMERIE

Certaines tâches annexes font partie des missions de la gendarmerie mais les autorités concernées ne font pas toujours preuve du discernement ni de la pondération nécessaires pour limiter la charge pesant sur les unités de gendarmerie. On parle alors de « tâches abusives ».

D'autres tâches n'entrent pas dans le champ des missions de la gendarmerie mais lui sont confiées par défaut parce qu'aucun autre service de l'Etat n'accepte de les prendre à son compte. On peut parler alors de « tâches indues ».

Parmi ces tâches « indues » ou « abusives », on peut citer en particulier :

- les gardes statiques ;
- la surveillance des centres de rétention administrative ;
- l'acheminement des plis, documents et pièces diverses ;
- les transfèrements et translations judiciaires injustifiées ou trop coûteuses ;
- les notifications diverses ;
- les procurations électorales ;
- l'information des familles des personnes décédées lors d'un accident de la route ;
- l'attestation d'accueil des étrangers ;
- le suivi des mesures judiciaires d'individualisation de la peine ;
- la transmission de documents relatifs à des accidents de la route à des organismes d'étude et de recherche ;
- les enquêtes administratives sans rapport direct avec l'ordre public et la sécurité (enquêtes d'agrément des auto-écoles, recherche de débiteurs du Trésor, validation des cartes d'agents immobiliers, etc.) ;
- l'enlèvement des épaves automobiles ;
- l'identification des véhicules à la demande des huissiers de justice.

Source : rapport d'information n°271 (2007-2008) sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie nationale présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat le 10 avril 2008

Ainsi, la charge des gardes statiques est lourde pour la gendarmerie nationale, qui consacre quotidiennement plus de 2 000 emplois à cette mission.

GARDES STATIQUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE EN 2007 ET 2008

MISSIONS	2007	2008	Observations
Présidence de la République	365 ETP	387 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel Matignon	137 ETP	137 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Sénat	166 ETP	166 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Assemblée Nationale	169 ETP	169 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel du Quai d'Orsay	33 ETP	33 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel de Brienne	88 ETP	67 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté réduite en 2007, puis en 2008
Garde du ministère de la justice	18 ETP	18 ETP	
Hôtel de Castries	4 ETP	8 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008
Garde du groupement interministériel de contrôle	11 ETP	11 ETP	
Conseil Constitutionnel	7 ETP	7 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008.
Protection de la résidence de l'ancien Président Jacques Chirac à Bity (19)	37 ETP	6 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence de l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing à Authon	15 ETP	15 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence de l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing à Chanonat	3 ETP		Mission confiée dans le cadre du service courant depuis 2008
Garde de la résidence du Premier ministre à Solesmes (72)	16 ETP	16 ETP	
Sécurité du palais de justice de Paris	540 ETP	540 ETP	
Garde des locaux du ministère de la défense (Ilot Saint-Germain)	76 ETP	76 ETP	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Sécurité de la résidence du CEMA	15 ETP	15 ETP	Mission devrait être allégée le 1 ^{er} janvier 2009 suite à l'externalisation du filtrage des accès
Hôtel national des Invalides	72 ETP	72 ETP	
Sous-préfecture de Corte	7 ETP	7 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Emprises diplomatiques USA, Israël et Britanniques	278 ETP	278 ETP	Mission confiée a la gendarmerie mobile sous réquisition
TOTAL	2 057 ETP	2 028 ETP	

Si la protection des bâtiments publics, d'implantations diplomatiques sensibles ou la sécurité des résidences de personnalités font partie des missions de la gendarmerie, le poids que représentent cette charge nécessite qu'un examen très précis en soit fait.

Elle pourrait ainsi être diminuée en faisant davantage appel aux réservistes, par un recours accru à des dispositifs de vidéosurveillance et à la surveillance par des patrouilles des résidences des personnalités, ou du moins être facturée aux ministères concernés.

Le cas des transfèrements et extractions de prévenus ou de condamnés mérite une attention particulière.

LE CAS DES TRANSFEREMENTS ET EXTRACTIONS

Les transfèrements sont des conduites sous escorte de personnes détenues entre deux établissements pénitentiaires, tandis que les extractions sont des déplacements de même nature entre un établissement pénitentiaire et une autre destination, comme, par exemple, une juridiction ou une unité de soins médicaux.

La charge de ces transfèrements ou extractions incombe aujourd'hui à la force de sécurité responsable de la zone d'implantation de la maison d'arrêt, c'est-à-dire à la police pour les établissements pénitentiaires situés en centre ville, et à la gendarmerie, pour les établissements pénitentiaires situés en périphérie.

Les opérations de transfèrements et d'extractions sont très coûteuses en personnel et en temps pour la gendarmerie. En effet, toute escorte mobilise au moins trois gendarmes. La gendarmerie a ainsi consacré plus de 1,9 million d'heures à ces tâches en 2007, correspondant à plus de 109 100 transfèrements et extractions judiciaires, auxquels s'ajoutent plus de 10 000 transfèrements et extractions dites administratives et environ 200 transfèrements militaires. Plus de 1 100 gendarmes sont mobilisés quotidiennement sur ces tâches.

Source : rapport d'information n°271 (2007-2008) sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie nationale présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat le 10 avril 2008

Comme votre Rapporteur pour avis peut le constater dans son département, l'Isère, la charge des transfèrements et des extractions judiciaires pèse lourdement sur les personnels de la gendarmerie.

En effet, étant donné que la gendarmerie ne dispose pas d'unités spécialisées pour ce type de mission, celle-ci est assurée par les gendarmes des brigades territoriales, au détriment de leur mission de surveillance.

Ainsi, en Isère, les deux maisons d'arrêt, situées à Saint-Quentin-Fallavier et Varcès, relèvent de la compétence de la gendarmerie et pèsent particulièrement sur deux compagnies, celle de Bourgoin-Jallieu et celle de Grenoble, sur les unités de Bourgoin, de Vienne et de La Tour du Pin. Celles-ci effectuent annuellement respectivement 500, 320 et 200 escortes. Cela correspond en moyenne à 15 gendarmes par jour, soit 15 % des effectifs.

Les destinations ne se limitent pas aux prisons ou aux juridictions les plus proches. Il arrive fréquemment que les gendarmes isérois assurent des escortes jusqu'à Toulouse, Lyon ou Bordeaux, voire Lille ou la région parisienne.

Un transfert de cette charge à l'administration pénitentiaire ou la création d'une police spécifique, à l'image de ce qui existe en Italie, mériteraient d'être étudiés.

En tout état de cause, il semblerait logique que la charge financière des transfèrements et des extractions judiciaires incombe au ministère de la Justice.

Cela correspondrait, en effet, à l'esprit de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF), selon lequel « *celui qui commande paie* ».

Le système actuel est peu responsabilisant pour les magistrats, dans la mesure où les dépenses sont entièrement supportées par la gendarmerie nationale. L'absence de toute planification ne permet aucune optimisation et se traduit souvent par des demandes de convocation formulées la veille pour le lendemain et par un long temps d'attente devant les salles d'audience.

Le transfert de la charge financière de cette mission au ministère de la Justice serait de nature à responsabiliser davantage les magistrats et à encourager le recours à des moyens alternatifs, comme le recours accru à la visioconférence.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 19 novembre 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré au sein de la commission.

M. Jean-Pierre Raffarin a fait part de ses fortes préoccupations au sujet du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, en estimant qu'il risquait de remettre en cause la dualité des forces de sécurité et le statut militaire de la gendarmerie nationale.

Il a, en particulier, déclaré craindre des revendications croissantes des gendarmes et des policiers tendant à un alignement progressif de leur statut qui pourrait conduire à un effacement du statut militaire de la gendarmerie et à sa fusion avec la police. Il a également mentionné l'annonce de la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie, qui participe de la même logique.

Afin d'adresser un signal fort au Gouvernement, il a déclaré qu'il voterait contre le projet de budget de la gendarmerie pour 2009.

M. Daniel Reiner a rappelé l'opposition du groupe socialiste au rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Il a indiqué que, pour cette raison, son groupe voterait contre ce budget, qui anticipe son rattachement au ministère de l'intérieur, mais aussi pour d'autres raisons qui tiennent davantage au budget lui-même. Il a mentionné la forte baisse des effectifs de la gendarmerie sur les trois prochaines années, la transformation de postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie en personnels civils, la fermeture de la moitié des écoles de gendarmerie, les éventuelles suppressions de brigades territoriales ou d'escadrons de la gendarmerie mobile ou encore la diminution des investissements immobiliers et la stagnation des crédits relatifs aux réservistes.

M. René Beaumont s'est également déclaré attaché à la dualité des forces de sécurité, au statut militaire de la gendarmerie et à son ancrage territorial. Il a déclaré que, pour ces raisons, il s'abstiendrait sur le vote des crédits de la mission.

Mme Nathalie Goulet a regretté que l'examen du projet de budget de la gendarmerie pour 2009 précède l'examen en séance publique du projet de loi organisant son rattachement au ministre de l'intérieur. Elle a par ailleurs souhaité avoir des précisions au sujet du déménagement de la direction générale de la gendarmerie nationale.

M. Jacques Blanc a déclaré qu'il était lui aussi très attaché à la dualité des forces de sécurité et au statut militaire de la gendarmerie. Il a cependant indiqué qu'il s'agissait aujourd'hui de se prononcer sur le budget de la gendarmerie pour 2009, et non sur le principe du rattachement de la

gendarmerie au ministère de l'intérieur, qui était prévu par le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, que la commission avait examiné le 29 octobre dernier, et sur lequel elle avait adopté dix-huit amendements visant précisément à préserver le statut militaire de la gendarmerie, conforter ses missions et son ancrage territorial.

M. Jacques Berthou s'est déclaré inquiet de la baisse des effectifs de la gendarmerie sur les trois prochaines années et il a indiqué qu'il ne voterait pas, pour cette raison, les crédits de la mission.

Tout en se disant attaché au maintien du statut militaire de la gendarmerie, M. André Dulait a appelé ses collègues à ne pas se tromper de débat en rappelant qu'il s'agissait aujourd'hui pour la commission de se prononcer non sur le principe du rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'intérieur, mais sur les crédits de la gendarmerie pour 2009. Il a indiqué qu'il voterait, pour sa part, les crédits de la mission.

M. Yves Pozzo di Borgo a également indiqué qu'il voterait en faveur de ce budget. Il a rappelé que l'une des recommandations du groupe de travail sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie tenait au maintien, au sein du ministère de l'intérieur, d'une direction générale autonome avec à sa tête un officier issu de ses rangs.

M. Josselin de Rohan, président, a rappelé que la commission s'était déjà prononcée le 28 octobre dernier sur le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale et il a indiqué qu'il ne fallait pas mélanger les débats législatif et budgétaire. Il a ajouté que la commission avait auditionné le ministre de l'intérieur et le ministre de la défense et qu'elle avait adopté dix-huit amendement visant à préserver le statut militaire de la gendarmerie, à conforter ses missions et son ancrage territorial.

Revenant sur les déclarations du ministre de l'intérieur, lors des 20es rencontres de la gendarmerie, qui se sont tenues le 17 novembre dernier à Montluçon, il s'est félicité de ce que le ministre ait pris en compte certaines des préoccupations exprimées par la commission, concernant en particulier l'autorité des préfets au regard du principe hiérarchique, le ministre se déclarant prêt à trouver une formulation et ayant insisté sur l'équilibre des missions et le respect des zones de compétence de la police et de la gendarmerie.

En réponse, M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- il convient de ne pas confondre le projet de budget de la gendarmerie pour 2009 et le rattachement organique de la gendarmerie au ministre de l'intérieur, organisé par le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie ;

- le ministre de l'intérieur s'est engagé devant la commission à faire en sorte que la diminution des effectifs porte en priorité sur les personnels affectés à des tâches administratives ou annexes, comme la surveillance des centres de

réduction administrative par exemple, de manière à préserver la capacité opérationnelle de la gendarmerie et son maillage territorial ;

- comme l'a affirmé le général Roland Gilles, lors de son audition devant la commission, l'objectif de pouvoir disposer de 40 000 réservistes à l'horizon 2012 ne paraît plus budgétairement hors de portée, ce qui est regrettable compte tenu du rôle essentiel joué par la réserve pour renforcer les unités sur le terrain. Un effort devra donc être réalisé à l'avenir ;

- malgré une diminution de l'investissement immobilier en 2009, la gendarmerie va bénéficier de la livraison d'un nombre important de logements locatifs sur les trois prochaines années, grâce aux efforts des collectivités territoriales et en application de la LOPPSI ;

- le déménagement de la direction générale de la gendarmerie nationale dans de nouveaux locaux à Issy-les-Moulineaux devrait intervenir en 2009 ;

- l'organisation interne d'un ministère relève du domaine réglementaire, mais la commission s'était clairement prononcée pour le maintien d'une direction générale autonome au sein du ministère de l'intérieur ;

- la forte baisse des crédits d'investissements en 2009 a conduit à différer deux programmes importants, le renouvellement des véhicules blindés et des hélicoptères, mais le directeur général de la gendarmerie nationale a assuré que les capacités actuelles seraient conservées grâce aux travaux de maintien en condition opérationnelle sur ces matériels.

Sur proposition de M. Jean Faure, rapporteur pour avis, la commission a ensuite adopté à l'unanimité un amendement visant à prévoir le principe d'un remboursement par le ministère de la justice au ministère de l'intérieur des charges liées aux transfèrements et extractions judiciaires assurés par les services de la police nationale ou les unités de la gendarmerie nationale.

M. Josselin de Rohan, président, a indiqué que cet amendement correspondait au principe de la LOLF « Qui commande paie » et qu'il aurait le mérite d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette question.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », le groupe socialiste, le groupe communiste républicain et citoyen et M. Jean-Pierre Raffarin votant contre et Mme Nathalie Goulet et M. René Beaumont s'abstenant.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

**ANNEXE I -
AUDITION DE MME MICHÈLE ALLIOT-MARIE,
MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Lors de sa séance du 28 octobre 2008, la commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits du programme gendarmerie nationale de la mission sécurité du projet de loi de finances pour 2009.

Accueillant le ministre, M. Josselin de Rohan, président, s'est interrogé sur les conséquences d'un éventuel décalage entre le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'intérieur, qui ne pourra pas intervenir le 1^{er} janvier 2009 compte tenu du report de l'examen du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, et son rattachement budgétaire quant à lui prévu à compter du 1er janvier 2009 par le projet de loi de finances pour 2009.

Il a également souhaité des précisions sur la date de présentation au Parlement de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a indiqué que le budget de la gendarmerie pour 2009 était marqué par le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, une planification budgétaire pluriannuelle sur trois ans et un contexte financier de maîtrise des déficits publics. En réponse à M. Josselin de Rohan, président, elle a précisé que le report de l'examen du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale au début de l'année prochaine n'aurait pas d'incidence sur l'exécution du budget, le gouvernement ayant l'intention de présenter, si nécessaire, un amendement au projet de loi de finances pour 2009.

Elle a également regretté le report de l'examen de la LOPPSI 2 au printemps 2009, tout en indiquant que le projet de loi de finances pour 2009 intégrera sa première annuité pour un montant de 295 millions d'euros en autorisations d'engagement.

La priorité du projet de loi de finances pour 2009 vise à faire de la gendarmerie une institution encore plus moderne, centrée sur son cœur de métier.

En 2009, l'accent sera mis sur un recours accru aux nouvelles technologies, avec un montant de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement, qui permettront notamment de financer le développement de la police technique et scientifique, la vidéoprotection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, l'équipement des véhicules en terminaux informatiques embarqués, le déploiement de nouveaux systèmes de

retransmission d'images par hélicoptères ou encore la modernisation des centres opérationnels départementaux.

La protection des gendarmes sera également améliorée, une enveloppe de 5 millions d'euros étant consacrée notamment à l'acquisition de casques de protection, de visières pare-balles et de gilets pare-balles.

Dans le cadre de la réorganisation du dispositif des forces armées outre-mer initiée par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui prévoit un transfert à la gendarmerie nationale de certaines missions assurées actuellement par les armées à partir de 2012, la gendarmerie outre-mer sera renforcée grâce à un hélicoptère de liaison supplémentaire et à une commande de quatre hélicoptères de manœuvre. Ces équipements seront autant que possible mutualisés avec la sécurité civile.

L'amélioration des conditions de vie, de travail et de rémunération des personnels de la gendarmerie figure au nombre des priorités, a déclaré Mme Michèle Alliot-Marie, qui a indiqué que les engagements qu'elle avait pris en tant que ministre de la défense seraient respectés.

Le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové devrait permettre de créer en trois ans 1.000 postes de majors et 900 postes d'adjudants supplémentaires et la nouvelle grille indiciaire, qui profitera aux militaires de la gendarmerie, sera progressivement mise en place.

L'immobilier bénéficiera d'une enveloppe de 141 millions d'euros pour permettre la construction de 452 logements et des locaux techniques associés. La gendarmerie nationale pourra continuer également à utiliser les montages financiers innovants mis en œuvre depuis 2002 afin d'accélérer la réalisation des équipements immobiliers. Grâce aux mesures prises en matière de financement des loyers, elle pourra faire face, dans de meilleures conditions, au paiement de tous ses bailleurs.

Avec la modernisation, le recentrage de la gendarmerie sur son cœur de métier constitue l'autre priorité du projet de budget pour 2009, a indiqué Mme Michèle Alliot-Marie.

Afin de recentrer les missions des gendarmes sur leur vocation première et de permettre leur redéploiement sur le terrain, une réduction des tâches dites abusives ou indues sera engagée.

Ainsi, Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'elle avait saisi le Garde des Sceaux afin de réduire fortement les gardes statiques effectuées par la gendarmerie au profit du ministère de la justice, en particulier au Palais de justice de Paris, et qu'elle voulait également réduire les transfèrements et les extractions judiciaires. De même, la garde des cinq centres de rétention administrative actuellement confiée à la gendarmerie nationale sera progressivement transférée à la police aux frontières.

Pour tenir compte des évolutions démographiques et des bassins de délinquance, les ajustements des zones de compétence de la police et de la

gendarmerie seront poursuivis sous l'égide des préfets et en concertation étroite avec tous les élus concernés. La présence de la gendarmerie en zone de police nationale, où elle n'exerce aucune mission de sécurité publique, sera réduite au strict nécessaire.

Dans l'optique de décharger les gendarmes des missions administratives qui ne correspondent pas au métier pour lequel ils ont été formés, les personnels civils de la gendarmerie seront renforcés de manière significative, leur nombre devant passer de 2 000 à 5 000 d'ici à 2013.

En ce qui concerne les effectifs, Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que la révision générale des politiques publiques prévoyait le non-remplacement d'un poste de fonctionnaire partant à la retraite sur deux, mais elle a indiqué que, compte tenu des spécificités des missions de son ministère, elle avait obtenu qu'en 2009 cette règle ne s'applique qu'à 36 % des départs à la retraite pour les forces de sécurité.

Elle a indiqué qu'elle avait demandé au directeur général de la gendarmerie nationale de lui faire des propositions afin de recentrer les personnels de la gendarmerie mobile sur leurs missions prioritaires et de réorganiser le dispositif des forces de gendarmerie sur le réseau routier et autoroutier, afin notamment de renforcer leur action sur le réseau secondaire où se produit le nombre le plus élevé d'accidents.

Mme Michèle Alliot-Marie a également indiqué qu'elle avait proposé au Premier ministre la fermeture, à l'été prochain, de quatre des huit écoles de la gendarmerie (Montargis, Le Mans, Libourne et Châtellerauld).

A la suite de cette présentation, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a fait part de ses inquiétudes au sujet de la réduction des effectifs en mentionnant la note publiée dans la presse d'un ancien conseiller du premier ministre chargé de la sécurité évoquant la suppression de 3 500 postes de gendarmes dans les trois prochaines années et la suppression de 175 brigades territoriales et de 15 escadrons de gendarmerie mobile.

Il a également fait part de ses préoccupations au sujet de la diminution des financements consacrés aux investissements et du report des programmes de renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés de la gendarmerie, malgré un état de vétusté préoccupant.

Enfin, il a rappelé le poids des tâches indues ou abusives pesant sur la gendarmerie et il a souhaité qu'une réflexion soit engagée sur les transfèvements et les extractions judiciaires, en estimant qu'un transfert de la charge financière de ces tâches sur le budget du ministère de la justice serait de nature à responsabiliser les magistrats et à encourager un recours accru aux nouvelles technologies, comme la visioconférence.

En réponse, Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que la note qui avait été publiée dans la presse n'engageait que son auteur, appelé depuis à d'autres fonctions, et que son contenu était obsolète, comme l'illustre la question des écoles de gendarmerie.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que les suppressions de postes seraient liées à la suppression de certaines tâches, mais qu'elles ne se feraient pas au détriment de la présence de la gendarmerie sur le territoire, notamment en zone rurale et périurbaine. Elle a mentionné le cas des gardes statiques, qui consomment 2 000 emplois de gendarmes pour assurer la sécurité des Palais nationaux, des principaux ministères et des emprises diplomatiques, en évaluant à 500 postes les économies pouvant être réalisées par un recours accru aux nouvelles technologies, comme la vidéosurveillance.

Elle a aussi mentionné la surveillance des centres de rétention administrative et les transfèrements et extractions judiciaires, dont la charge équivaut à 1.500 emplois de gendarmes.

Indiquant que l'attribution des transfèrements et des extractions judiciaires au ministère de la justice aurait pour conséquence un doublement du nombre des emplois nécessaires, le ministre a souhaité que le coût de cette charge soit imputé au budget du ministère de la justice afin de responsabiliser davantage les magistrats et d'encourager le recours aux moyens alternatifs comme la visioconférence.

Concernant le renouvellement de la flotte d'hélicoptères et des véhicules blindés, le ministre a indiqué qu'elle avait dû différer ces programmes en raison des contraintes budgétaires, afin de pouvoir financer d'autres priorités comme la police technique et scientifique.

M. Jean-Louis Carrère s'est fait l'écho des inquiétudes exprimées par de nombreux élus locaux au sujet de la suppression éventuelle de brigades territoriales dans les zones rurales et périurbaines et de l'insuffisante présence des gendarmes sur le terrain. Il s'est également dit préoccupé par les suppressions de postes envisagées dans la gendarmerie en s'interrogeant sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques dans le contexte de son rattachement au ministère de l'Intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement a également fait part des craintes de nombreux élus locaux, notamment en zone rurale, à l'égard de la suppression envisagée de postes de gendarmes et de la fermeture éventuelle de brigades territoriales. Il a rappelé que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002 avait estimé à 7 000 le nombre de postes supplémentaires nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions, 6 050 postes de gendarmes ayant été créés entre 2002 et 2007. Il s'est demandé s'il n'était pas paradoxal d'envisager de supprimer 3 500 postes de gendarmes sur les trois prochaines années, soit plus de la moitié des postes nouvellement créés, du fait d'une application mécanique de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite prévue par la révision générale des politiques publiques, au titre de la maîtrise des déficits publics, estimant que

l'application de cette règle à la police et à la gendarmerie allait à l'encontre de la nécessité d'améliorer la sécurité des Français. Jugeant contestable de prendre en compte le critère de la dette publique, et non pas celui de la dette extérieure, il a estimé qu'une réflexion sur la pertinence de ce critère était nécessaire. Enfin, il a fait part, au regard des leçons du passé, de son scepticisme sur les propos du ministre concernant la réduction des tâches abusives ou indues.

M. Bernard Piras a souhaité avoir des précisions sur les futurs redéploiements des zones de compétence de police et de gendarmerie, en faisant part de ses inquiétudes au sujet d'une éventuelle réduction des effectifs de gendarmes dans les zones rurales et d'une diminution du maillage territorial du fait de la suppression éventuelle de brigades territoriales. Il s'est également demandé à quel ministère la gendarmerie pourrait transférer les tâches dites abusives ou indues qu'elle assure aujourd'hui.

Souhaitant revenir sur le projet de loi organisant le transfert de la gendarmerie au ministre de l'intérieur, M. André Dulait a fait part de ses préoccupations au sujet de la suppression envisagée de la procédure de réquisition des forces armées pour l'emploi de la gendarmerie au maintien de l'ordre et sur la préservation du statut militaire et du principe hiérarchique de la gendarmerie.

M. Daniel Reiner s'est demandé s'il n'était pas contradictoire de vouloir recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier tout en prévoyant une diminution du nombre de postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie et une augmentation du nombre de personnels civils. Il a également souhaité savoir si le projet de loi de finances pour 2009 prenait en compte l'objectif d'une parité globale de traitement entre gendarmes et policiers et l'octroi d'une grille indiciaire spécifique aux militaires de la gendarmerie.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a souhaité des précisions au sujet des dépenses d'alimentation et de la fermeture des écoles de la gendarmerie.

M. Jean-Etienne Antoinette a demandé si l'opération « Harpie » de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane serait poursuivie en 2009 et il a fait part de l'émotion de nombreux Guyanais après l'agression dont a été victime le maire de la commune de Saint-Elie.

En réponse, Mme Michèle Alliot-Marie a apporté les précisions suivantes :

- le maillage territorial assuré par la gendarmerie nationale sera préservé, ce qui n'exclut pas des ajustements ;

- la présence des gendarmes sur le terrain sera renforcée, notamment de nuit et dans les zones rurales, le ministre ayant personnellement insisté pour inciter les gendarmes, particulièrement les jeunes gendarmes citadins peu habitués à ce type de relations, à multiplier les prises de contact avec les élus locaux, les commerçants et les représentants des associations, au moyen de nouveaux indicateurs ;

- le remplacement de postes de gendarmes employés dans des tâches administratives ou techniques par des civils permettra de recentrer les militaires sur leur vocation première et de redéployer des effectifs sur le terrain ; à cet égard, la gendarmerie nationale se trouve dans une situation différente de celle des armées, où les fonctions de soutien sont très importantes et ont vocation à être réduites ; le ministre s'est également déclaré favorable à l'emploi de conjoints de gendarmes pour assurer les tâches administratives, notamment dans les zones rurales où les conjoints rencontrent souvent des difficultés à trouver un emploi ;

- les suppressions de postes concerneront en priorité les effectifs employés actuellement dans des tâches annexes, comme la garde de centres de rétention administrative ou les gardes statiques ; la capacité opérationnelle de la gendarmerie sera donc préservée ;

- des ajustements ponctuels de zones de compétence entre la police et la gendarmerie seront nécessaires afin de tenir compte de l'évolution démographique et des bassins de délinquance, mais ces ajustements se feront sous l'égide des préfets et en concertation avec tous les élus concernés ;

- les tâches abusives ou indues assurées par la police et la gendarmerie n'ont pas toutes vocation à être transférées à d'autres services, le recours aux nouvelles technologies, comme la vidéo protection, ou l'externalisation pouvant dans certains cas s'avérer plus judicieux ;

- le renouvellement de la flotte d'hélicoptères de la gendarmerie a été décidé il y a déjà plusieurs années et des commandes sont en cours, même si les achats de nouveaux appareils seront différés ; il est toutefois prévu de dégager 77 millions d'euros en 2009 afin de doter l'outre-mer de quatre hélicoptères de manœuvre ;

- l'objectif premier de la révision générale des politiques publiques n'est pas la réduction de la dette publique, mais une meilleure utilisation des deniers de l'Etat ;

- les efforts engagés par le Gouvernement, la police et la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance ont porté leurs fruits, puisque le taux d'élucidation est passé de 25 % en 2001 à 37 % en 2008 ; cet effort sera poursuivi dans les prochaines années grâce à la vidéoprotection et au fichier national des empreintes génétiques, qui devraient permettre une poursuite de la diminution de la délinquance ;

- la procédure de réquisition avait un sens lorsque la gendarmerie nationale était placée sous l'autorité du ministre de la défense, mais il serait paradoxal que le ministre de l'intérieur soit contraint de réquisitionner des forces qui sont placées sous son autorité ;

- les dépenses d'alimentation sont principalement destinées aux gendarmes mobiles pour couvrir leurs frais de nourriture lors de leurs déplacements ;

- l'objectif d'une parité globale de traitement entre gendarmes et policiers ne signifie pas un alignement complet de leur condition, mais doit s'apprécier de manière globale, en tenant compte des différences de statuts ; dans ce cadre, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit notamment des mesures de repyramidage des corps et de transformation de postes, dans le cadre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové ;

- la fermeture de quatre des huit écoles de gendarmerie devrait permettre une diminution de 330 postes, des économies de fonctionnement et l'amélioration des conditions de formation dans les autres écoles de gendarmerie ;

- la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane sera poursuivie, l'objectif étant de démanteler les filières d'économie souterraine liées à cette activité qui a des conséquences dramatiques sur les populations locales, l'environnement, l'économie et les ressources minières de la Guyane ;

- l'agression du maire de Saint-Elie est un acte qu'il faut condamner avec la plus grande fermeté ; après avoir en vain proposé à cet élu, qui se savait menacé, de lui assurer une protection lors de ses déplacements, le préfet de la Guyane l'a de nouveau reçu et lui a réitéré sa proposition.

**ANNEXE II -
AUDITION DU GÉNÉRAL ROLAND GILLES,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Lors de sa séance du 12 novembre 2008, la commission a procédé à l'audition du général d'armée Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, sur les crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2009.

Accueillant le général Roland Gilles, M. Josselin de Rohan, président, a souhaité connaître l'état d'esprit au sein de la gendarmerie à la veille de son rattachement au ministère de l'intérieur avant d'évoquer les principales caractéristiques du projet de budget de la gendarmerie pour 2009.

Le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué que l'année 2009 serait marquée par de profondes mutations pour la gendarmerie.

Si le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale est adopté par le Parlement, la gendarmerie sera placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur en 2009, conformément au souhait du Président de la République.

Ce projet de loi vise à un préserver un équilibre entre, d'une part, le respect de l'identité de l'arme et son attachement à la communauté militaire, et, d'autre part, son rattachement au ministère de l'intérieur, qui permettra de renforcer ses liens avec la police nationale. Le ministère de la défense conservera la tutelle des gendarmeries spécialisées, comme la gendarmerie maritime, la gendarmerie de l'air, la gendarmerie de l'armement et la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires et il continuera d'assurer certaines prestations de soutien à la gendarmerie.

Le placement de la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'intérieur permettra de renforcer la cohérence de la mission sécurité et de développer des synergies. L'intégration d'une force armée dans un ministère civil nécessite cependant de veiller à un équilibre. La spécificité de la gendarmerie doit être suffisamment prise en compte pour que son caractère militaire, sa culture propre et ce qui fait son efficacité opérationnelle soient préservés.

A cet égard, si les personnels de la gendarmerie ont été rassurés par les propos tenus par le Président de la République lors de son intervention du 29 novembre 2007, la principale attente des personnels porte aujourd'hui sur la parité globale de traitement et de carrière entre gendarmes et policiers et l'octroi d'une grille indiciaire spécifique.

Le général Roland Gilles a également tenu à rappeler les bons résultats obtenus par la gendarmerie nationale en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière.

La baisse du niveau de la délinquance générale s'est en effet accentuée en 2007, avec un recul de 2,2 % des faits délictueux, le taux d'élucidation de la gendarmerie nationale étant resté stable à 41 %. On constate cependant en 2008 une augmentation des infractions à caractère économique et fiscal, notamment sur internet, et des violences intra-familiales.

La gendarmerie enregistre aussi de très bons résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière, le nombre de tués sur les routes situées en zone de gendarmerie ayant diminué de 8,5 % en 2007, ce qui représente 113 vies épargnées.

Abordant ensuite le budget de la gendarmerie pour 2009, le général Roland Gilles a indiqué qu'il s'inscrivait clairement dans la politique de maîtrise des dépenses publiques.

Concernant les effectifs, la gendarmerie devrait perdre 1 625 emplois en 2009, dont 1 246 au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et 379 en raison de transferts d'effectifs, principalement au profit de la mission « Défense », comme la gendarmerie de l'armement par exemple.

En 2009, l'accent sera également mis sur le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier. Ainsi, 600 postes d'officiers et de sous-officiers, employés dans les états-majors, seront transformés en 300 postes d'officiers et sous-officiers du corps technique et administratif et 300 personnels civils, ces derniers étant recrutés par le ministère de l'intérieur.

Ce plan de transformation de postes devrait permettre à la gendarmerie de disposer dans dix ans de 12 000 militaires du corps de soutien et personnels civils, contre 6 000 actuellement.

Il permettra aussi à la gendarmerie de réaliser des économies, puisqu'à la différence des officiers et sous-officiers de gendarmerie, les militaires du corps de soutien et les personnels civils ne bénéficient pas de la concession de logement par nécessité absolue de service et de l'indemnité de sujétion spéciale de police.

Malgré la baisse des effectifs, les rémunérations et les charges sociales continuent de progresser en 2009, en raison à la fois de la prise en compte d'une prévision d'augmentation de 0,8 % du point d'indice de la fonction publique et de la mise en œuvre de mesures catégorielles.

Conformément à l'engagement du Président de la République d'assurer une parité globale de traitement et de carrières entre gendarmes et policiers et aux conclusions du groupe de travail de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale, le projet de budget de la gendarmerie pour 2009 intègre une première annuité du plan

d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE rénové) pour un montant de 20 millions d'euros.

La mise en œuvre de ce plan devrait permettre à l'horizon 2012 d'assurer une parité globale de carrière entre gendarmes et policiers, ces derniers bénéficiant du plan Corps et Carrières. Les militaires de gendarmerie bénéficieront également en 2009, au même titre que les autres militaires, de la mise en œuvre des nouvelles grilles indiciaires des militaires, pour un coût d'11,4 millions d'euros. Enfin, la dotation de la réserve opérationnelle de 41 millions d'euros en 2008 est reconduite en 2009.

Les crédits de fonctionnement courant s'élèvent à 988 millions d'euros en 2009, ce qui représente une hausse de 77 millions d'euros par rapport à 2008, soit un effort notable qui devrait permettre tout à la fois de résoudre en partie une sous-budgétisation chronique du fonctionnement courant et de faire face à l'augmentation des coûts de fonctionnement, comme le carburant ou l'alimentation par exemple, et de besoins liés à des nouvelles missions qui lui sont confiées en métropole, mais aussi outre-mer où la gendarmerie devrait reprendre progressivement la mission de souveraineté exercée aujourd'hui par les armées en application des conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, ou encore à l'étranger.

Les crédits de paiement disponibles pour couvrir les besoins du titre III hors fonctionnement courant, de l'ordre de 65 millions d'euros, seront consacrés notamment à l'acquisition de nouvelles tenues de maintien de l'ordre, d'équipements de protection individuels et de munitions pour les armes à létalité réduite.

Les crédits d'investissement, qui sont de 288 millions d'euros en autorisations d'engagement et 311 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009 (hors opérations immobilières conduites en autorisations d'occupation temporaire), sont en baisse par rapport à 2008.

En 2009, conformément à la priorité définie par le ministre de l'intérieur, l'accent sera mis sur le recours aux nouvelles technologies, avec un montant de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre de la loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui permettront notamment de financer le développement de la police scientifique et technique, la vidéoprotection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation ou encore la dématérialisation des contraventions des quatre premières classes.

La protection des gendarmes sera également améliorée, une enveloppe de 5 millions d'euros étant consacrée notamment à l'acquisition de casques de protection, de visières pare-balles et de gilets pare-balles.

L'immobilier bénéficiera d'une enveloppe de 141 millions d'euros d'AE pour permettre la construction de 382 logements et d'une caserne à Mulhouse en mode d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) pour une capacité de 70 logements.

Le faible montant des crédits d'investissement sur les trois prochaines années a conduit à différer deux programmes importants, le renouvellement des véhicules blindés et des hélicoptères, mais les capacités actuelles seront conservées grâce aux travaux de maintien en condition opérationnelle sur ces matériels.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est engagé.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a fait part de ses préoccupations au sujet de la réduction des effectifs en évoquant le risque qu'elle se fasse au détriment de la sécurité dans les zones rurales.

Il a également fait part de ses inquiétudes concernant la diminution des financements destinés aux investissements et le report des programmes de renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés de la gendarmerie, malgré un état de vétusté préoccupant.

Enfin, il a rappelé le poids des transfèvements et des extractions judiciaires, en estimant qu'un transfert de la charge financière de ces tâches sur le budget du ministère de la justice serait de nature à responsabiliser les magistrats et à encourager un recours accru aux nouvelles technologies, comme la visioconférence.

M. Daniel Reiner s'est fait l'écho des inquiétudes de nombreux gendarmes sur le terrain, tant à l'égard du rattachement au ministère de l'intérieur que de la réduction des effectifs. Il s'est demandé s'il n'était pas contradictoire de vouloir préserver le statut militaire de la gendarmerie tout en diminuant le nombre de militaires et en augmentant le nombre de personnels civils.

Il a également souhaité savoir si la dotation consacrée à la réserve opérationnelle était compatible avec l'objectif de parvenir à 40 000 réservistes en 2012.

Enfin il a fait part de ses préoccupations concernant la forte baisse des crédits d'investissement au regard des travaux de construction, d'entretien et de rénovation immobiliers.

M. Jean-Pierre Raffarin a estimé que la fermeture annoncée de la moitié des écoles de la gendarmerie n'avait pas seulement de fortes implications au plan local, mais qu'elle pouvait s'interpréter comme un moindre investissement sur l'avenir, ce qui, dans le contexte du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, était très préoccupant.

M. André Vantomme a rappelé que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002 avait estimé à 7 000 les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions, 6 050 emplois ayant été créés entre 2002 et 2007, et qu'il pouvait sembler paradoxal de vouloir aujourd'hui supprimer la moitié de ces emplois.

Il a également fait part de l'inquiétude de nombreux élus locaux à l'idée d'une suppression de 175 brigades territoriales et de 15 escadrons de gendarmerie mobile.

Enfin, il a rappelé l'état préoccupant du parc domanial et de certaines casernes.

Mme Nathalie Goulet a également fait part de l'inquiétude de nombreux élus locaux à l'égard d'une réduction éventuelle du nombre de brigades territoriales ou d'une diminution des effectifs de gendarmerie dans les zones rurales et périurbaines. Elle a rappelé que, selon les projections de l'INSEE, la population devrait fortement s'accroître dans les zones périurbaines au cours des prochaines années, ce qui aura un impact sur la gendarmerie. Elle a estimé que toute mesure d'ajustement devait se faire en concertation étroite avec les élus locaux.

M. Didier Boulaud a fait part de ses préoccupations au sujet de la réduction éventuelle du format de la gendarmerie mobile, en considérant que l'Etat devait se prémunir face à d'éventuelles crises à caractère insurrectionnel.

En réponse, le général Roland Gilles a apporté les précisions suivantes :

- le caractère militaire de la formation initiale fait partie de l'identité de la gendarmerie et doit donc être préservé, de même que le recrutement d'officiers de gendarmerie à la sortie des écoles des trois armées ; la formation initiale de la gendarmerie et de la police resteront donc distinctes, ce qui n'exclut pas des mutualisations pour les formations spécialisées, comme celles des maîtres-chiens ou des plongeurs ;

- la fermeture de la moitié des écoles de la gendarmerie permettra de réaliser des économies de fonctionnement, une diminution de 330 postes et l'amélioration des conditions de formation ;

- la réduction des effectifs ne doit pas altérer la capacité opérationnelle de la gendarmerie, ni son maillage territorial. A cet égard, la suppression de 175 brigades territoriales, citée dans un rapport ministériel, ne correspond pas à la réalité. La priorité est, au contraire, de préserver le maillage territorial tout en supprimant des postes partout où cela est possible, dans les états-majors, par la fermeture des écoles, par le transfert de certaines charges à d'autres services, comme la surveillance des centres de rétention administrative ou encore par la réduction des effectifs de gendarmes en zone de police ;

- cela n'exclut toutefois pas des ajustements de zones de compétence entre la police et la gendarmerie pour tenir compte de l'évolution démographique et de la délinquance, mais ces ajustements se feront sous l'égide des préfets et dans la concertation avec les élus locaux ;

- le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier et le renforcement de leur présence sur le terrain impliquent la réduction ou la suppression des tâches annexes qui ne correspondent pas à leur vocation

première. Un audit sera lancé en 2009 par la direction générale de la gendarmerie nationale pour identifier l'ensemble de ces tâches administratives ;

- les transfèrements et les extractions judiciaires représentent une charge non négligeable pour la gendarmerie, qui y consacre l'équivalent de 1 100 ETP ; d'après les réflexions de la révision des politiques publiques, le ministère de la justice devrait, en tant que donneur d'ordre, prendre progressivement à sa charge les dépenses. Il est en effet envisagé d'établir un droit de tirage dégressif au fil des ans, dont le dépassement serait à la charge financière du ministère de la justice. Le ministère a par ailleurs engagé un plan pour développer la visioconférence ;

- les gardes statiques, qui représentent 2 000 emplois, constituent également un gisement d'économie, grâce à la vidéosurveillance ou à l'externalisation, même si la protection des institutions de la République fait partie des missions de la gendarmerie ;

- sur les 147 véhicules blindés dont dispose la gendarmerie, environ 90 sont en état d'être utilisés, ce qui correspond d'ailleurs au nombre de nouveaux véhicules qui devaient être commandés en 2008. La baisse des crédits d'investissement en 2009 a conduit à différer le renouvellement des blindés de la gendarmerie. Dans les prochaines années, grâce aux travaux de maintenance et de réparation, la gendarmerie pourra maintenir une capacité d'environ 70 véhicules blindés, ce qui lui permettra de remplir ses missions.

Au vu de l'expérience de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, à laquelle participent une cinquantaine de gendarmes français, avec dix petits véhicules protégés fournis par l'armée de terre, la cible actuelle de 92 véhicules blindés pourrait être revue à la baisse, et être complétée par l'acquisition de petits véhicules protégés ;

- la dotation de 41 millions d'euros destinée à la réserve opérationnelle pour 2009, qui correspond à la reconduction de celle de 2008, devrait permettre l'emploi de 26 000 réservistes pour une durée moyenne de 23 jours par an. L'objectif de pouvoir disposer de 40 000 réservistes à l'horizon 2012 ne paraît plus budgétairement atteignable. Un nouvel effort pourrait être envisagé après 2011. Les réservistes de la gendarmerie sont en effet indispensables pour renforcer les unités opérationnelles sur le terrain, notamment en période estivale ;

- le maintien du statut militaire de la gendarmerie passe par la formation initiale, le recrutement des officiers à la sortie des écoles de la gendarmerie, les prestations de soutien exercées par le ministère de la défense et la préservation de ses attributions pour les missions militaires et en matière de discipline, ainsi que par le maintien du système de concertation propre au monde militaire, qui exclut toute idée de cogestion ou de syndicalisme ;

- le logement en caserne constitue un élément essentiel du fonctionnement de la gendarmerie, car il lui permet, avec la disponibilité propre aux militaires, de disposer, avec des unités à faible effectif dispersées sur le

territoire, de rendre un service de proximité capable de monter rapidement en puissance lorsque les circonstances l'exigent ; de ce point de vue, l'amendement de la commission visant à inscrire la concession de logement par nécessité absolue de service dans le texte du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie constitue une garantie importante ;

- l'état du parc domanial connaît effectivement un décalage sensible avec celui du parc locatif, grâce aux efforts des collectivités territoriales et aux procédures innovantes mises en place (procédure du bail emphytéotique administratif autorisée par la LOPSI de 2002) pour encourager les investissements immobiliers, ce qui se traduit d'ailleurs par un accroissement régulier de la charge des loyers. Ainsi, la livraison d'un nombre important de logements locatifs va continuer de croître fortement sur les trois prochaines années. ;

- l'une des spécificités de la gendarmerie tient à sa capacité d'agir dans les situations intermédiaires entre la paix et la guerre, où l'action de la police ne serait pas suffisante, mais où celle de l'armée serait disproportionnée. C'est précisément pour préserver cette capacité qu'il convient de maintenir la chaîne hiérarchique de la gendarmerie, qui constitue sa colonne vertébrale.