

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 **CONSIDÉRÉ**
COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE
L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME V

Défense

SECTION GENDARMERIE

Par M. Michel ALLONCLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 38), 922 (tome XI), et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n°s 45 et 46) (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LES CAUSES PROFONDES DE LA CRISE DE L'ÉTÉ 1989 : CHRONIQUE D'UN MALAISE ANNONCÉ	7
A - L'érosion continue des crédits de fonctionnement de la gendarmerie depuis le début des années quatre-vingt ...	9
1. La lente érosion du titre III	9
2. La part croissante du poids des loyers dans le titre III ...	11
B - L'inquiétante insuffisance des crédits consacrés au fonctionnement opérationnel	12
C - Le développement des missions de la gendarmerie ...	13
D - La stagnation des effectifs	17
E - Les relations police-gendarmerie	18
1. Des commentaires et des critiques ambigus	18
2. La mise en sommeil de la mission Cabannes malgré l'urgence de l'impératif d'une meilleure complémentarité entre la gendarmerie et la police	20
F - Le mal à l'âme des gendarmes	22
1. Le traumatisme d'Ouvéa	22
2. Les contraintes professionnelles	23
3. L'évolution de l'origine des gendarmes	23
L'origine sociologique	24
L'origine géographique	24
L'âge d'entrée dans l'Arme	25
DEUXIÈME PARTIE : LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU PROJET DE BUDGET POUR 1990 DE LA GENDARMERIE NATIONALE	27
I - Les caractéristiques globales du projet de budget de la section gendarmerie : un budget de brusque rattrapage ..	28

II - Le titre III	30
A - L'évolution globale du titre III	30
B - Les effectifs	31
1°) Le principe : la création de 1000 emplois supplémentaires en 1990	31
2°) Les modalités : le renforcement dès 1989 des unités les plus chargées	31
3°) Des mesures nécessaires, mais insuffisantes, brutales et mal préparées	32
4°) L'évolution des effectifs de la gendarmerie de 1989 à 1990	33
C - Le fonctionnement courant	36
D - La revalorisation de la situation des personnels	38
1°) L'amélioration de l'encadrement et du déroulement des carrières	38
2°) Les primes et indemnités	39
3°) La prise en charge des frais d'habillement	40
E. Le problème spécifique du logement	41
III - Les titre V et VI	43
A - Données générales : un net ralentissement de l'effort de mise à niveau des équipements de la gendarmerie	43
B - La stabilisation des crédits du titre VI	44
C - Le Logement	44
D - L'amélioration du cadre de vie et de travail	46
E - La poursuite du renouvellement des équipements	47
1°) Les transmissions	47
2°) La mobilité	48
3°) La poursuite de l'exécution de la majeure partie des programmes d'équipement prévus par la programmation initiale	48
4°) L'évolution des commandes et des livraisons d'équipement	51

TROISIÈME PARTIE : LA GENDARMERIE EN 1989 : QUELQUES POINTS DE REPÈRE	53
I - L'évolution des missions de la gendarmerie	54
A - Les missions de sécurité publique générale	55
B - L'assistance et le secours aux personnes	56
C - Les missions de la gendarmerie en matière de circulation routière	58
D - Les missions de police judiciaire	61
II - Etat de la situation et du rôle des gendarmes auxiliaires	63
A - Le rôle des gendarmes auxiliaires	63
B - Les créations de postes	64
C - Les origines des gendarmes auxiliaires	64
D - La carrière des gendarmes auxiliaires en gendarmerie	64
III - Etat de l'examen des revendications des principales associations de retraités de la gendarmerie	65
A - L'intégration de l'I.S.S.P. en 10 ans au lieu de 15	65
B - L'établissement d'une grille indiciaire spéciale à la gendarmerie	65
C - L'augmentation du taux de la pension de réversion	66
D - L'application des avantages de la loi nouvelle à partir de sa promulgation	66
E - L'octroi de la campagne double aux personnels ayant servi en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962	67
F - Intégration de l'indemnité pour charges militaires (ICM)	68
IV - La gendarmerie en Nouvelle-Calédonie	68
V - Etat des créations de P.S.I.G.	69
VI - Les charges hors missions pesant sur la gendarmerie et le problème de la prise en charge de certaines de ces charges par les organismes bénéficiaires : le cas des sociétés concessionnaires d'autoroutes	70
L'examen en commission et les conclusions de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées	73

Mesdames, Messieurs,

Quotidiennement appréciée par les élus locaux, la gendarmerie jouit d'une image particulièrement favorable dans la Nation. Selon un sondage publié en octobre 1989 par le SIRPA, 75% des Français ont une opinion favorable sur la gendarmerie nationale.

Cette estime et cette considération générales envers la gendarmerie confèrent une importance particulière à la "grogne" ou, plus exactement, à la crise qui a éclaté dans la Gendarmerie au cours de l'été.

Si certaines des manifestations de cette crise -et en particulier le procédé des lettres anonymes- ont été fort regrettables, les causes du malaises sont profondes et anciennes.

La première partie du présent rapport sera consacrée au rappel des données de la crise dans la gendarmerie, qui sont au demeurant inlassablement rappelées depuis des années par les rapporteurs pour avis des deux assemblées.

La seconde partie de ce rapport portera sur l'examen du projet de budget pour 1990, qui est un tardif budget de redressement dont, compte tenu de la gravité de la situation de

départ, les effets ne pourront être appréciés que si l'action engagée est poursuivie dans le long terme.

La troisième partie de cette étude fera le point sur un certain nombre d'aspects que votre rapporteur considère comme significatifs de la vie et des problèmes de la gendarmerie nationale.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE

LES CAUSES PROFONDES DE LA CRISE DE L'ÉTÉ 1989 :



CHRONIQUE D'UN MALAISE ANNONCÉ

On a parfois un peu facilement justifié la "grogne des gendarmes" qui s'est manifestée au cours de l'été, par la brusque émergence de justes revendications catégorielles, dont la satisfaction avait été trop longtemps différée.

En réalité, le malaise des gendarmes est ancien, réel et profond, et il excède très largement le domaine des revendications catégorielles. Votre rapporteur épargnera au lecteur le jeu facile des autocitations en forme de brevet de lucidité. Depuis de nombreuses années, les rapporteurs successifs de l'Assemblée nationale et du Sénat, avec une constance méritoire, quelle que soit leur appartenance politique et quelle que soit celle du ministre auquel ils s'adressent, mettent en garde le ministère de la Défense sur la lente gestation d'une crise profonde au sein de la Gendarmerie nationale.

La crise de l'été n'a été qu'une manifestation politique impromptue et très partielle -exprimée par des moyens que votre rapporteur a clairement réprouvés dans un communiqué à la presse le 18 août 1989- d'un malaise qui affecte l'ensemble de l'Arme et qui s'explique par des causes multiples, convergentes et profondes.

Le gouvernement prendrait le plus grand risque à ne pas s'attacher à résoudre les causes profondes de ce malaise et à décevoir l'attente de solutions durables que la concertation engagée au cours de l'été par le gouvernement ainsi que les mesures partielles mais importantes annoncées en octobre ont fait naître.

Cette attente est générale.

Elle concerne l'ensemble des personnels de l'Arme et non pas seulement la minorité qui s'est exprimée au cours de l'été.

A - L'érosion continue des crédits de fonctionnement de la gendarmerie depuis le début des années quatre-vingt

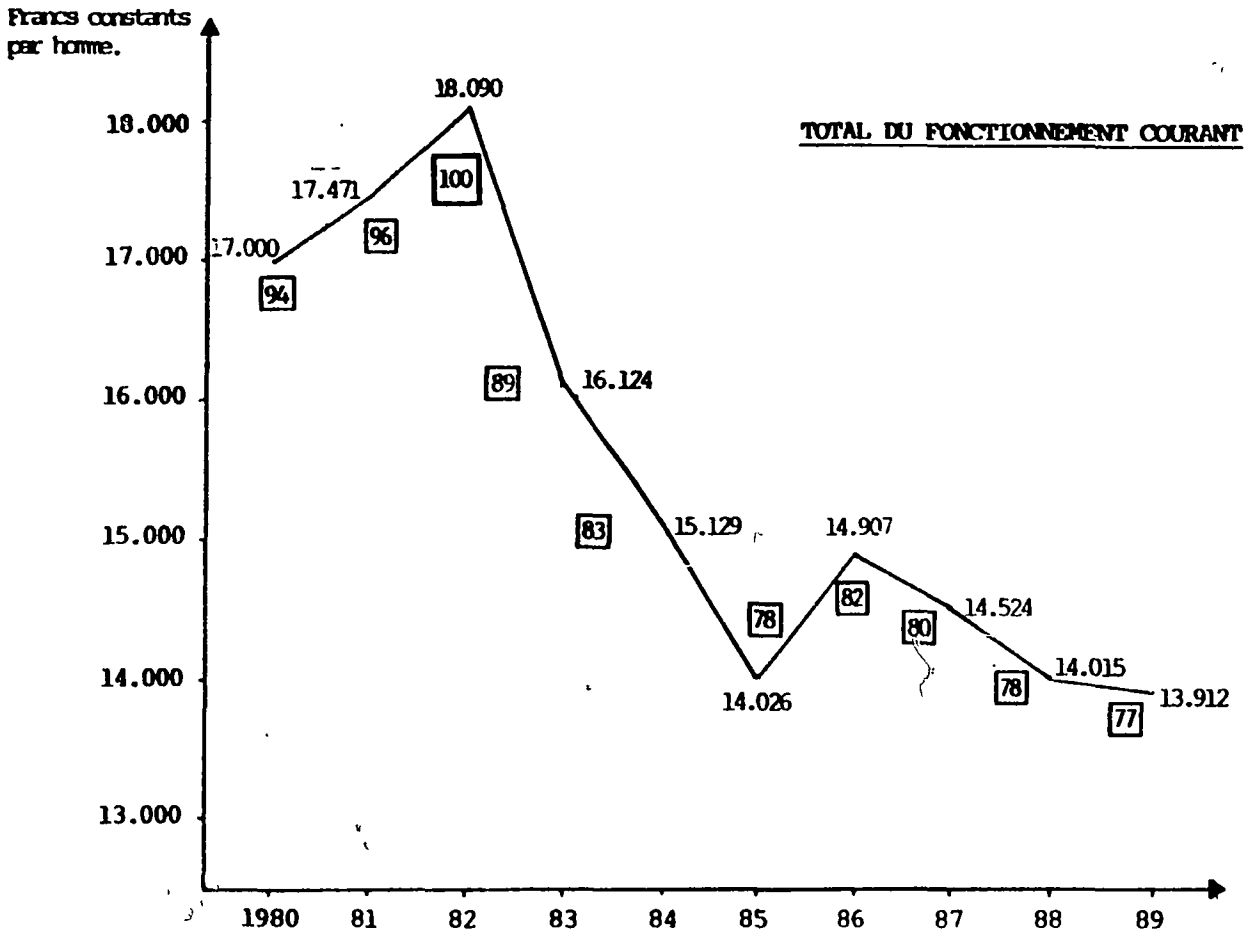
1. La lente érosion du titre III

Alors que le titre III constitue l'essentiel des crédits de la gendarmerie, le titre III de la gendarmerie connaît depuis le début de la décennie une érosion continue, les dotations étant généralement simplement reconduites d'une année sur l'autre.

Plutôt que de retenir des chiffres bruts on a retracé dans les graphiques 1 et 2 l'évolution depuis 1980 des crédits de fonctionnement rapportés au nombre de gendarmes. Dans le graphique 1 on a pris en compte le total des crédits de fonctionnement courant et dans le graphique 2 le total des crédits de fonctionnement hors carburants. Les deux évolutions sont parallèles et saisissantes.

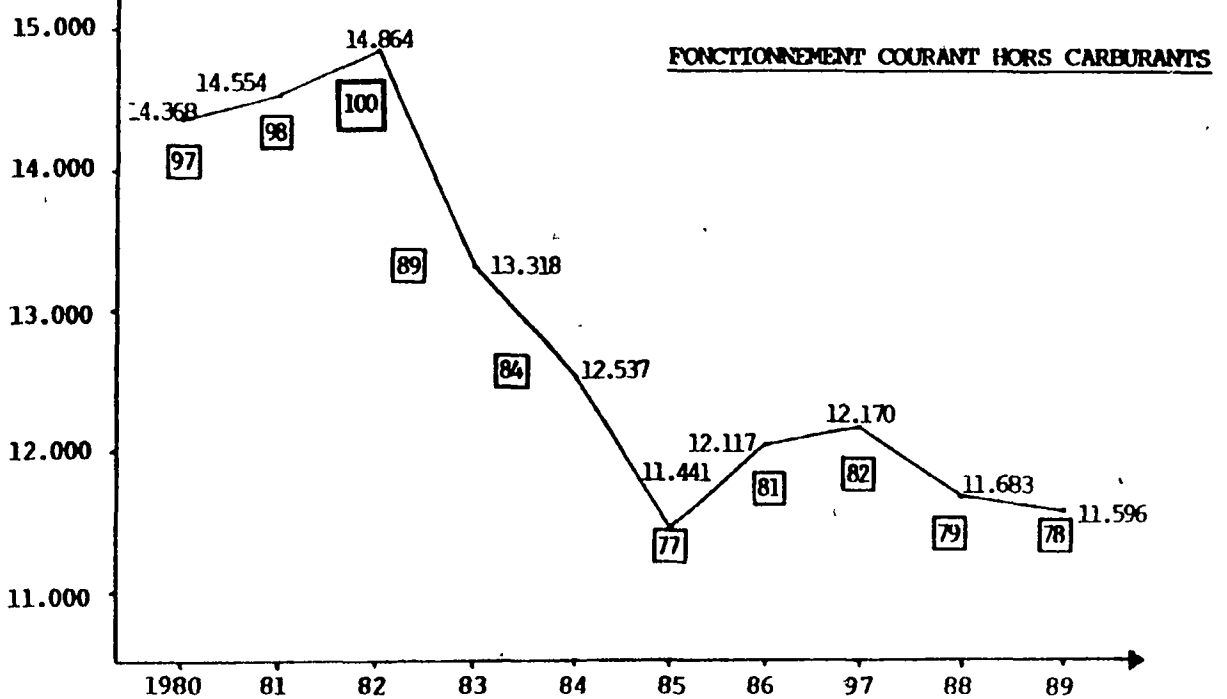
EVOLUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT COURANT PAR TETE

graphique 1



Francs constants par homme.

graphique 2



2. La part croissante du poids des loyers dans le titre III

Cette situation est aggravée par un phénomène particulier : la hausse des loyers.

Depuis plusieurs années la progression des loyers a été supérieure à la progression des crédits du titre III et à la hausse générale des prix. En francs constants de 1989, les dotations budgétaires consacrées aux loyers ont fortement augmenté puisque de 1982 à 1989 elles sont passées de 666 MF à 831 MF (francs constants), soit, en niveau, de l'indice 100 à l'indice 125. Cette croissance continue des dépenses de loyer au sein du titre III n'est cependant pas satisfaisante pour faire face aux besoins.

Les coûts plafond des loyers payés aux collectivités locales ont été périodiquement révisés jusqu'à la date de leur blocage en juillet 1986. Dans le même temps, de nombreux baux sont sortis de leur période d'invariabilité alors même que celle-ci passait de 15 ou 12 ans à 9 ans à compter de 1981. Les loyers du secteur privé et H.L.M. ont également considérablement augmenté.

Certaines mesures ont été prises pour limiter l'augmentation des dépenses de loyer, mais elles sont pénalisantes et certaines d'entre-elles provoquent un vieillissement du parc. C'est ainsi que la diminution du nombre de logements loués, qui ne peut jouer qu'à la marge, provoque une réduction du volant de gestion. Le ralentissement du rythme de rénovation du parc locatif, un moment pratiqué, est évidemment un pis-aller. Quant à la renégociation du montant de certains loyers avec les collectivités locales, les H.L.M. ou les particuliers, elle ne produit que des effets limités et n'est pas sans conséquence sur l'état du parc locatif et donc sur la vie quotidienne des gendarmes.

*

* *

Il apparaît donc très clairement qu'une part croissante -mais insuffisante- des crédits de la gendarmerie se trouve consacrée à un poste non opérationnel. Cette situation a pour effet un ralentissement du rythme de rénovation du parc locatif et une réduction des dotations consacrées au fonctionnement opérationnel et au cadre de vie des gendarmes.

*

* *

B - L'inquiétante insuffisance des crédits consacrés au fonctionnement opérationnel

La stagnation en termes réels du titre III de la gendarmerie et la ponction croissante opérée au sein du titre III par les dépenses de loyer ont entraîné une érosion grave des crédits consacrés au fonctionnement opérationnel.

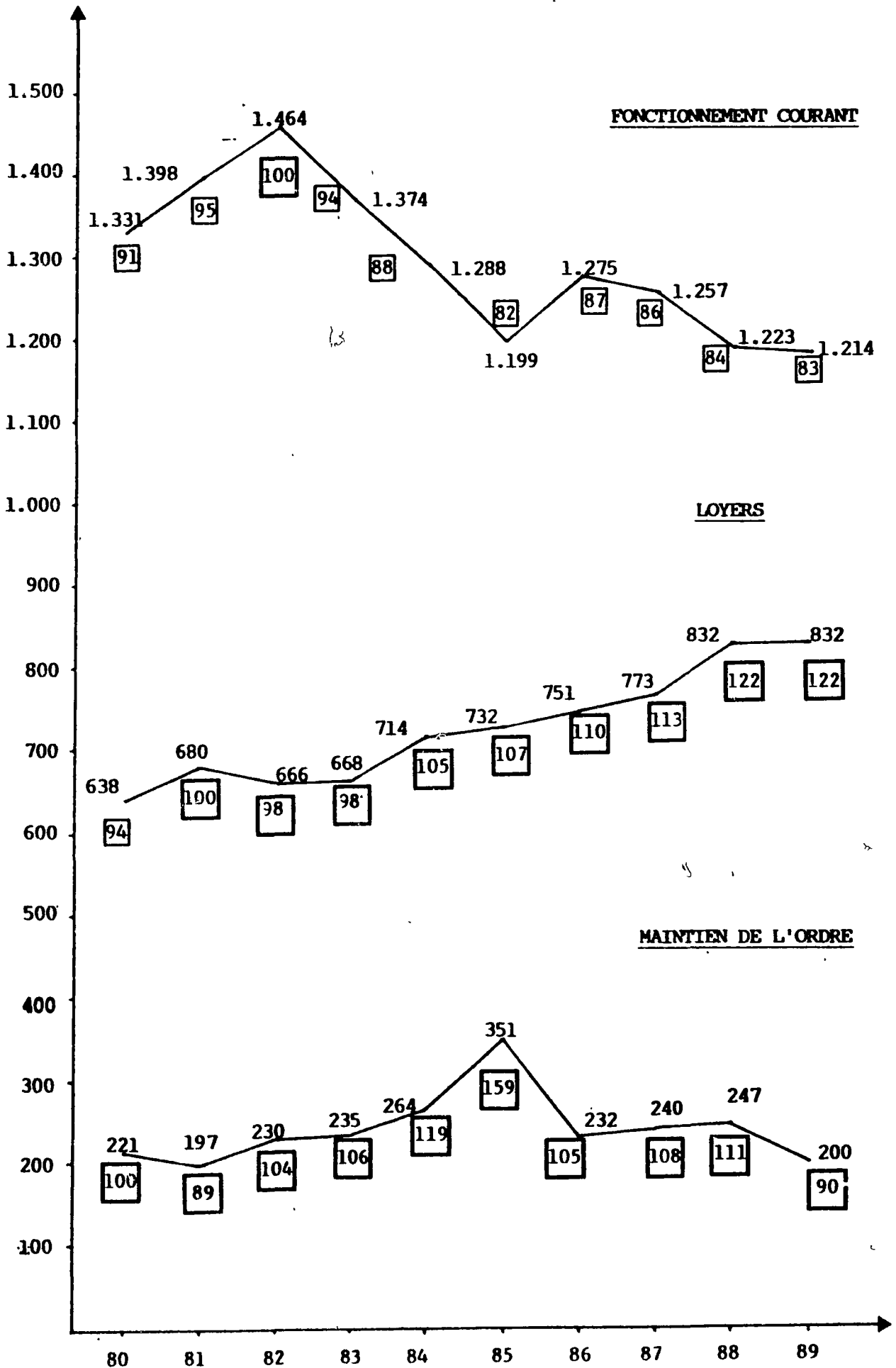
Les conséquences de cette érosion ont été sensibles sur tous les postes de dépense, tant ceux qui sont directement liés à l'activité tels que les crédits téléphoniques, les fournitures de bureau, les carburants, ou les frais de déplacement des personnels, que ceux qui concourent au soutien et à l'entretien du personnel, des matériels et des immeubles.

Le graphique n° 3 illustre clairement cette inquiétante évolution.

CREDITS DE FONCTIONNEMENT

graphique 3

Francs constants 89



Des phénomènes totalement conjoncturels et aléatoires ont, en partie, limité les conséquences d'une situation au demeurée proche de l'indigence. La bonne tenue des prix des carburants depuis 1986 et la succession de trois hivers particulièrement cléments ont occulté certaines des conséquences virtuelles de la baisse du pouvoir d'achat de la gendarmerie.

Il est clair qu'à la faveur d'une responsabilisation croissante des commandants de légion de gendarmerie, les gains de productivité ont déjà été recherchés dans tous les domaines. Mais leurs effets sur la compression des dépenses s'atténuent forcément au fil des ans. De fait la gendarmerie s'est trouvée de plus en plus souvent conduite, pour parer au plus pressé, à recourir à des mesures regrettables telles que la diminution des dépenses d'entretien de son casernement et à la réduction des stages de formation.

C - Le développement des missions de la gendarmerie

Nous avons dans notre rapport sur le projet de budget pour 1989 consacré de longs développements à l'évolution des missions de la gendarmerie.

De fait l'augmentation des charges de la gendarmerie à un rythme plus élevé que l'amélioration de ses moyens est un phénomène plus ancien et tout aussi alarmant que la dégradation de son pouvoir d'achat.

Il apparaît tout d'abord que la population surveillée, en raison du développement des zones péri-urbaines, de la multiplication des résidences secondaires et de l'accroissement de la mobilité professionnelle et touristique, a augmenté de 3 millions entre 1968 et 1982 (dernier chiffre officiel connu), et que le parc automobile a crû de 53% entre 1972 et 1985.

Dans le même temps les missions de la gendarmerie évoluent et augmentent.

Les missions traditionnelles induisent des charges croissantes. Cela est particulièrement patent pour ce qui est des transfèvements judiciaires et administratifs ; de la lutte contre l'insécurité routière ; de la répression de l'emploi de la main-d'oeuvre clandestine ; de la prévention et de la lutte contre le terrorisme ; du trafic de stupéfiant ou du maintien de l'ordre en métropole et surtout outre-mer.

- Des missions nouvelles apparaissent : DOT, escorte de transports de matières nucléaires ; protection du site de Kourou ; surveillance des centres de rétention des étrangers en instance de rapatriement.

- Des missions futures doivent être préparées : conséquences de l'Acte unique européen ; développement des grands parcs de loisirs ; construction de nouvelles prisons ; tunnel sous la Manche.

- L'extension du réseau autoroutier entraîne la création quasi automatique d'unités d'autoroutes.

On examinera dans la troisième partie de ce rapport l'évolution des missions traditionnelles de la gendarmerie.

Cette évolution fait clairement apparaître dans tous les domaines des besoins croissants.

A cette augmentation des besoins résultant des missions traditionnelles s'ajoute le fait qu'au cours des prochaines années, la gendarmerie devra satisfaire quatre impératifs nouveaux : le renforcement des formations territoriales surchargées ; l'amélioration de son efficacité en police judiciaire, l'accroissement de sa présence outre-mer, la création d'unités d'autoroute nécessitées par le développement du réseau.

- **Le renforcement des formations en difficulté.** Le reflux régulier des populations et des entreprises vers la **périphérie des agglomérations**, les migrations hebdomadaires vers les zones rurales proches des villes (résidences secondaires), l'apparition de **charges nouvelles** (centres de loisirs, Tunnel sous la Manche, construction de prisons) se traduisent par une saturation des formations territoriales concernées par ces évolutions. Un renfort doit être rapidement opéré au profit de ces formations. Il devra au demeurant être complété par la création d'une centaine de pelotons de surveillance et d'intervention à effectif modulé suivant l'intensité du besoin.

- **La police judiciaire.** L'amélioration de l'efficacité de l'ensemble des formations de la gendarmerie dans le domaine judiciaire est une nécessité de plus en plus patente. Cette amélioration implique de nombreuses mesures : le renforcement des unités de recherches ; la poursuite de l'amélioration des capacités d'investigations dans le domaine de la police technique et scientifique ; l'intensification de la formation des enquêteurs (centre de perfectionnement de la Police judiciaire) et enfin une participation indispensable de la Gendarmerie aux organismes multipartites spécialisés nationaux et internationaux.

- **L'outre-mer.** Les événements récents ont montré, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie et aux Antilles, la sensibilité des DOM-TOM et les limites d'un dispositif, désormais archaïque, où l'ordre public et la pérennité de l'Etat reposent sur une poignée de gendarmes disséminés sur de grandes superficies. Une attention particulière doit en outre être portée :

• **aux secteurs sensibles :**

. centre spatial de Kourou (montée en puissance de l'activité de lancement, tensions indépendantistes, instabilité du Surinam) ;

. centre d'expérimentation du Pacifique (mouvements anti-nucléaires, séparatisme) ;

. agglomération de Papeete (instabilité socio-politique, faiblesse des effectifs qui n'ont pas suivi l'évolution démographique).

• **aux zones où la présence de la gendarmerie est manifestement insuffisante :**

. départements à forte densité de population (Martinique, Guadeloupe, Réunion) ;

. régions immenses et sous-administrées où l'on attend tout d'unités de gendarmerie squelettiques distantes de plusieurs centaines de kilomètres (Polynésie).

- **Les autoroutes.** La mise en service de nouvelles sections d'autoroutes et de liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) impose inéluctablement la création, chaque année, de formations adaptées supplémentaires.

D - La stagnation des effectifs

Depuis 1982, la gendarmerie a bénéficié de 6.351 emplois supplémentaires dont près de 5.000 emplois d'appelés. En fait, depuis 1984, le nombre des personnels d'active n'a crû que de 200 postes. Cette quasi-stagnation des effectifs, alors que les missions ne cessaient d'augmenter, a conduit à des expédients parfois déplorables. C'est ainsi qu'il a fallu par exemple prélever des effectifs sur les unités territoriales pour créer les unités d'autoroutes qu'imposait le développement du réseau.

Nonobstant la rationalisation des structures de la gendarmerie, notamment grâce à une politique de redéploiement des unités en fonction de l'évolution des besoins, et même au prix d'une augmentation de la prise en charge par les organismes bénéficiaires du coût de certaines prestations assurées à leur profit par la gendarmerie, la gendarmerie souffre d'un manque cruel d'effectifs.

Les besoins en officiers (325), sous-officiers (4.581) et gendarmes auxiliaires (3.640) sont connus et ont été chiffrés et justifiés avec précision.

La gendarmerie a un besoin justifié de 8.500 emplois nouveaux.

A défaut de créations d'emplois, la Gendarmerie s'est efforcée d'améliorer l'implantation de son dispositif. Actuellement, un certain nombre de brigades souffrent de suremploi et les charges de travail y sont manifestement excessives. En revanche, d'autres unités se trouvent dans une situation plus favorable.

Des redéploiements internes d'effectifs ont été effectués ; d'autres sont à l'étude. Il s'agit principalement de remplacer les personnels d'active par des appelés dans les brigades les moins chargées et de regrouper une partie du dispositif en zone de police d'Etat.

La situation de quelques brigades territoriales en position de double emploi mériterait sans doute d'être également examinée. Mais l'objectif doit être de conserver le maillage de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire, ce qui laisse une marge de manœuvre limitée.

Il est clair que pour répondre à ses missions, pour créer les PSIG outre-mer et pour créer les unités d'autoroutes en fonction de l'extension du réseau, un complément d'effectifs est impératif. Il devra se poursuivre dans les budgets des prochaines années, étant entendu, cependant, que l'idée, qui n'a pas que des avantages, chemine selon laquelle la charge financière des unités de gendarmerie spécialement créées pour satisfaire les impératifs particuliers de la sécurité sur les autoroutes à péage pourrait être confiée aux sociétés concessionnaires.

E - Les relations police-gendarmerie

1. Des commentaires et des critiques ambigus

Les relations entre la police nationale et la gendarmerie n'ont pas toujours été faciles. Des difficultés nouvelles sont apparues à la suite de certaines déclarations, notamment celle du ministre de

l'intérieur parlant à la fin de l'été d'une "force publique une et indivisible". L'"ambition" du ministre de l'intérieur de "s'occuper" de la "complémentarité" entre la gendarmerie et la police a donné lieu à des interprétations et des commentaires sans doute excessifs mais qui n'en ont pas moins relancé l'idée prêtée à l'actuel ministre de l'intérieur d'une gestion unique et commune de la sécurité publique. En dépit de certains démentis, toutes les ambiguïtés n'ont pas été levées, cela d'autant plus qu'à peu près simultanément M. Deleplace, Secrétaire général de la fédération autonome des syndicats de police, réputé proche du ministre, évoquait l'idée d'une démilitarisation de la gendarmerie.

"Statut archaïque" ; "retards pris par rapport aux besoins du service" ; "hiérarchie préoccupée seulement de concurrencer la police" ; critique du port de la tenue civile pour l'exercice des missions de police judiciaire ; constatation selon laquelle la généralisation de l'urbanisation amènerait de plus en plus gendarmes et policiers à opérer sur le même terrain ; critique du découpage territorial des responsabilités entre la police nationale et la gendarmerie ; comparaisons entre le nombre de crimes et délits constatés, évidemment plus nombreux en zone urbaine, et les effectifs respectifs de la police nationale et de la gendarmerie : les polémiques et les critiques faciles à l'encontre de la gendarmerie en provenance du ministère de l'intérieur ou de certains syndicats de police n'ont pas manqué au cours de la période récente. Le moins que l'on puisse dire est que ces propos ainsi que les intentions prêtées, à tort ou à raison, à leurs auteurs n'ont pas contribué à apaiser le malaise qui frappe la gendarmerie.

De fait, l'intention du ministre de l'intérieur semble être de procéder à des études budgétaires systématiques entre gendarmerie et police, et d'améliorer leur complémentarité dans un "plan d'orientation pour la sécurité intérieure". Le ministre de l'intérieur, qui, dans ses fonctions, rappelle volontiers qu'il est "une autorité d'emploi de la gendarmerie", a récemment souligné que ce corps militaire fait partie des attributions du ministre de l'intérieur depuis le décret de 1903. L'équipement et l'organisation appartiennent au ministre de la défense. Ces améliorations toucheraient de multiples domaines. "Je vais m'occuper du fait que, et les équipements et les conditions de soldes et de rémunérations soient comparables" entre les deux corps, a précisé le ministre de l'intérieur qui a en outre analysé le malaise que connaît la gendarmerie en alléguant du fait qu'elle "a toujours demandé des missions plus larges" qui ne correspondaient pas à ses moyens.

De tels projets -c'est le moins que l'on puisse dire- ne lèvent pas toutes les ambiguïtés.

2. La mise en sommeil de la mission Cabannes malgré l'urgence de l'impératif d'une meilleure complémentarité entre la gendarmerie et la police

Au delà des ambiguïtés qui viennent d'être rappelées et qui mériteraient d'être levées, il est clair que les relations entre la police et la gendarmerie qui donnent souvent lieu à des coopérations exemplaires, sont parfois à l'origine de difficultés. Le partage *ratione loci* et *ratione materiae* des tâches entre les deux institutions mériterait d'être clarifié, et il est clair que le développement des enquêtes de police judiciaire dont est chargée la gendarmerie est parfois à l'origine de chevauchement de compétences.

Il semble regrettable à cet égard que la mission Cabannes, qui avait livré ses premières conclusions dans un rapport publié en janvier 1988 ait -semble-t-il- été laissée en sommeil.

L'instauration d'une meilleure complémentarité entre la gendarmerie et la police reste pourtant plus que jamais à l'ordre du jour. Les efforts devraient, semble-t-il-, notamment concerner le domaine social.

- La répartition des compétences. La gendarmerie détient une compétence territoriale générale. En zone de police d'Etat toutefois, elle a vocation à intervenir dans des domaines spécifiques : affaires militaires, défense opérationnelle du territoire, certaines activités de police judiciaire essentiellement.

De son côté, le ministère de l'intérieur est amené à procéder à l'étatisation de la police dans certains secteurs urbanisés. Un protocole établi en 1983 entre le ministère de la défense et celui de

l'intérieur a réglé les conditions de l'étatisation de la police dans un très grand nombre de communes. Ce protocole nécessite une actualisation.

- L'utilisation des forces mobiles. Les compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.) et les escadrons de gendarmerie mobile ont des tâches similaires de maintien de l'ordre. L'importance des missions de maintien de l'ordre conduit à un **suremploi permanent de ces forces**. Leur emploi fait régulièrement l'objet de comparaisons. C'est pourquoi une réflexion s'impose pour déterminer si un rééquilibrage des missions de chaque force est souhaitable.

- Le laboratoire scientifique. L'importance prise par les expertises dans les enquêtes judiciaires pose le problème de l'accès de la gendarmerie nationale aux techniques de la police scientifique. La mission Cabannes a proposé une modification des structures des laboratoires actuels, qui dépendent de la police nationale. Elle a suggéré la création d'un établissement public auquel serait associée la gendarmerie pour gérer les laboratoires auxquels celle-ci peut, naturellement, faire appel. Cette question importante n'a, semble-t-il, toujours pas été tranchée.

- La police judiciaire, Police et gendarmerie participent à la police judiciaire. La gendarmerie a mis en place, depuis une dizaine d'années, des unités spécifiques, brigades et sections de recherche. Elle obtient des résultats très satisfaisants.

L'efficacité de l'action de police judiciaire de la police et de la gendarmerie peut être améliorée par une coopération accrue entre certains services dans le cadre des structures nationales (offices centraux, Bureau central national, Interpol) et internationaux.

Les recommandations de la mission Cabannes n'ont été à ce jour qu'en partie suivies d'effet. La gendarmerie a cependant été associée aux travaux de l'un des groupes chargés d'élaborer les règles nouvelles de coopération policière, dans le cadre de l'accord de Schengen. En matière de formation, des échanges ont eu lieu et continueront d'être développés entre les écoles des deux institutions.

Il est regrettable que les actions engagées ou suggérées dans ces différents domaines aient paru s'essouffler dans la période récente.

F - Le mal à l'âme des gendarmes

Aux multiples raisons objectives de malaise qui viennent d'être recensées, s'ajoutent un certain nombre d'évolutions sociologiques ou de facteurs mal ressentis, qui contribuent à susciter ou à attiser un réel malaise au sein de la gendarmerie nationale. Ces différents éléments sont fort divers.

1. Le traumatisme d'Ouvéa

Le tribut payé par la gendarmerie nationale à la paix civile en Nouvelle-Calédonie a été lourd, et il n'est pas près d'être oublié au sein de l'Arme. L'amnistie des assassins des gendarmes de Fayaoué était-elle inéluctablement indispensable ? Certains commentaires sur l'affaire d'Ouvéa ont également très mal été ressentis dans la mesure où ils pouvaient paraître mettre en cause, sans preuves, l'honneur de l'Arme.

D'une manière plus générale les conditions d'emploi de la gendarmerie dans certaines opérations sont mal perçues. Elles sont ressenties comme exprimant une certaine désinvolture à l'égard des personnels, de leur éthique ou de leur vie de famille.

Il apparaît par ailleurs que les gendarmes sont parfois pris de doute dans leurs motivations lorsqu'ils sont confrontés à une certaine inertie ou une certaine clémence de la justice à l'égard de récidivistes potentiels parfois interpellés à la suite de longues, difficiles, voire dangereuses investigations.

Ces différents éléments sont diffus et impalpables, mais ce serait une grande erreur de sous-estimer combien ils sont durement ressentis par de nombreux gendarmes.

2. Les contraintes professionnelles

L'attachement des gendarmes à leur Arme, leur sens du service public et leur dévouement sont exemplaires. Les contraintes professionnelles que subissent les gendarmes sont cependant de plus en plus sévères en raison notamment de l'insuffisance des effectifs au regard de l'augmentation des missions. Il n'est pas rare que les gendarmes effectuent autour de 70 heures de service par semaine. Ce service est effectué de jour comme de nuit, sans paiement d'heures supplémentaires ni possibilité de récupération. Les permissions sont de plus en plus difficiles à planifier en raison du sous-effectif chronique qui affecte la plupart des brigades.

Ces contraintes professionnelles sont d'autant plus durement ressenties que les gendarmes, qui sont logés par l'Arme, travaillent et vivent souvent dans le même cadre. Dans le même temps la diminution des crédits consacrés à la vie courante se traduit par une multiplicité de difficultés professionnelles quotidiennes peu admissibles et pénalisantes dans l'exécution des missions (insuffisance des crédits de chauffage, d'entretien, de téléphone, de photocopie, matériel de bureau désuet et inadapté, crédits de carburant calculés au plus juste etc). Sur le plan personnel les gendarmes ont en outre à subir un règlement parfois désuet, un style de commandement dans certains cas maladroit et inadapté ainsi que des mesures qui peuvent apparaître comme vexatoires (achat de l'uniforme, travaux d'entretien, astreintes etc).

3. L'évolution de l'origine des gendarmes

L'attrait de la gendarmerie dans le recrutement des officiers, notamment à la sortie de Saint-Cyr, semble se maintenir. Parallèlement, le recrutement d'officiers de gendarmerie par le rang s'est notablement accru ces dernières années.

En revanche, les évolutions que l'on constate pour ce qui est des sous-officiers sont plus profondes et s'expriment sur le long terme.

Elles induisent peu à peu un changement de la mentalité des gendarmes, mais aussi de leurs familles, moins disposées à supporter certaines contraintes plus facilement acceptées dans le passé.

L'origine sociologique

L'évolution sociologique de la gendarmerie a connu un changement très net de 1962 à 1988. Les fils d'agriculteurs sont passés de 15% à 3,5% du recrutement. Dans le même temps, la baisse importante de la part des ouvriers, constatée les années précédentes, se confirme (- 45% entre 1986 et 1988).

La gendarmerie suit ainsi le mouvement général qui voit croître dans son recrutement le secteur tertiaire et diminuer les secteurs primaire et secondaire.

Enfin, on constate une baisse significative des candidatures de fils de militaires de carrière appartenant ou non à la gendarmerie (- 49% entre 1986 et 1988).

L'origine géographique

Du point de vue géographique, la répartition des candidatures traditionnelles pour les trois dernières années reflète l'évolution économique des régions.

Le ratio du nombre de candidatures pour 100.000 habitants est en baisse générale, exception faite de la Basse-Normandie qui demeure relativement stable. Le nombre de

candidatures quant à lui est également en baisse générale, à l'exception de la Haute et de la Basse-Normandie. L'affaiblissement est plus accusé dans les trois grandes régions de recrutement traditionnel que sont la Bretagne, le Nord et la Lorraine, ainsi que le Languedoc-Roussillon. Les régions les plus faibles demeurent la Corse, l'Alsace et le Limousin. Bien que touchées par une baisse notable des candidatures dans le Nord, la Bretagne et la Lorraine demeurent encore les régions les plus fécondes pour le recrutement.

L'âge d'entrée dans l'Armée

En dépit d'un certain vieillissement, constaté depuis quelques années, l'âge d'entrée dans la gendarmerie a baissé dans le long terme. Le gendarme paraît moins âgé que dans un passé encore récent.

Age des candidats gendarmes auxiliaires en 1988 : près de 98% des candidatures sont situées dans une fourchette de 18 à 22 ans; 0,1% des candidats ont plus de 25 ans.

Age des candidats traditionnels en 1988 : plus de 54% des candidatures sont situées dans une fourchette de 18 à 22 ans. 20% des candidats ont plus de 25 ans.

Age des candidates féminines en 1988 : 77% des candidatures sont situées dans une fourchette de 18 à 22 ans. 9% des candidates ont plus de 25 ans.

*

* *

L'ensemble de ces éléments, de natures diverses mais d'un effet concordant, ont contribué à créer de manière quasi-inéluctable une situation de malaise au sein de la gendarmerie.

L'ampleur des difficultés accumulées est telle que le redressement budgétaire amorcé pour le budget 1990 sous la pression des circonstances n'aura d'effet que s'il est poursuivi.

*

* *



DEUXIÈME PARTIE

LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU PROJET DE BUDGET POUR 1990 DE LA GENDARMERIE NATIONALE

I - LES CARACTÉRISTIQUES GLOBALES DU PROJET DE BUDGET DE LA SECTION GENDARMERIE : UN BUDGET DE BRUSQUE RATTRAPAGE

D'un montant total de 15.134,32 MF en crédits du titre III contre 14 109,9 MF en 1989 et de 1.933 MF pour le titre V contre 1 849 MF en 1989, le projet de budget pour 1990 est marqué par une forte expansion des crédits, qui contraste avec la déflation enregistrée en 1989.

. Demeurant modeste, la part du budget de la gendarmerie au sein du budget des armées augmente. Elle passe de 8,75 % à 9,01 %.

. Sensiblement inférieure en 1989 à la progression générale du budget global de la défense, la progression du budget de la gendarmerie devient très supérieure à celle du budget de la défense en 1990 : 6,95 % contre 3,88 % au lieu de 3,80 % contre 4,64 % en 1989.

. L'importance prépondérante du titre III demeure la marque du budget de la gendarmerie : 88,67 % du budget total de la gendarmerie, contre 88,41 % en 1989.

. La stagnation du titre III (+ 1,1 % hors RCS) qui caractérisait le budget de 1989 est abandonnée : les dépenses du titre III augmentent de 7,26 % (avec les RCS) contre 3,08 % en 1989.

. La forte progression du modeste titre V enregistrée en 1989 (+ 9,6 %) est désormais très ralentie : + 4,54 %.

Le tableau ci-dessous, qu'il nous est apparu plus explicite d'établir en pourcentage plutôt qu'en chiffres bruts, résume aussi complètement que possible l'évolution générale, et par titre, du projet

de budget de la gendarmerie par rapport à celle du budget global de la défense au cours des quatre dernières années.

(CP)	1987	1988	1989	1990
Part de la section Gendarmerie	8,86 %	8,82 %	8,75 %	9,01 %
Evolution du budget global de la Défense	+ 6,85 %	+ 3 %	+ 4,64 %	+ 3,88 %
Evolution du budget Gendarmerie	+ 2,92 %	+ 2,58 %	+ 3,80 %	+ 5,95 %
Part du titre III dans le budget Gendarmerie	89,7 %	89 %	88,41 %	88,67 %
Evolution du titre III Gendarmerie	+ 1,85 %	+ 1,7 %	+ 3,08 %	+ 7,26 %
Part du titre III Gendarmerie dans le titre III des Armées	16,1 %	16,4 %	16,73 %	17,33 %
Evolution du titre III des Armées	+ 0,87 %	+ 0,05 %	+ 1,12 %	+ 3,54 %
Part du titre V dans le budget Gendarmerie	10,3 %	11 %	11,59 %	11,33 %
Evolution du titre V Gendarmerie	+ 13,3 %	+ 9,47 %	+ 9,60 %	+ 4,54 %
Evolution du titre V des Armées	+ 13,4 %	+ 5,87 %	+ 7,87 %	+ 4,18 %
Part du titre V Gendarmerie dans le titre V du Budget des Armées	1,79 %	1,85 %	1,89 %	1,90 %

*

* *

Le contraste avec le budget de déflation de 1989 est saisissant.

Il exprime une tardive, brutale et partielle prise de conscience de l'ampleur des problèmes de la gendarmerie, complètement occultés dans le budget 1989.

II - LE TITRE III

A - L'évolution globale du titre III

D'un montant global de 15 134,3 MF dont 643,2 MF de mesures nouvelles, le titre III, qui représente 88,67 % des crédits de la section gendarmerie, connaît une forte expansion : 7,26 % (rémunérations et charges sociales comprises).

On rappelle qu'après avoir progressé de 4,56 % (hors RCS) en 1987 et de 2,4 % (hors RCS) en 1988, les crédits de fonctionnement n'ont augmenté que de 1,13 % en 1989 (3,08 % avec les RCS).

Cette tendance déflationniste a sensiblement accru les difficultés de la gendarmerie, recensées dans la première partie du présent rapport.

La recherche systématique d'économies a par ailleurs induit une gestion du parc locatif qui, dans sa rigueur, n'a pas été exclusive de nombreux effets pervers. De même, les économies réalisées sur toutes les dépenses de soutien et sur l'entretien des matériels et des infrastructures avaient atteint un seuil à partir duquel des problèmes majeurs commençaient à apparaître.

Le net rétablissement, opéré dans le projet de budget pour 1990, devrait contribuer à l'instauration d'une situation moins

malsaine. Il reste que ce rétablissement ne produira d'effet durable que si l'effort amorcé se poursuit dans la durée.

B - Les effectifs

1°) Le principe : la création de 1000 emplois supplémentaires en 1990

Le plan de renforcement des effectifs de la Gendarmerie décidé par le gouvernement sous la pression des événements de l'été et annoncé par le ministre de la Défense le 23 août dernier se traduira pour 1990 par la création de 1 000 emplois supplémentaires dont 750 emplois de gendarmes d'active et 250 emplois de gendarmes auxiliaires.

Cette mesure constitue la première tranche du plan annoncé, qui prévoit sur 4 années la création de 4.000 postes nouveaux dont 1.000 emplois de gendarmes auxiliaires. Les emplois d'active ainsi créés en 1990 sont les suivants : 1 colonel, 5 officiers supérieurs, 10 officiers subalternes, 7 majors, 17 adjudants-chefs, 32 adjudants, 72 maréchaux des logis-chefs et 606 gendarmes. Le coût total de cette opération nécessaire, mais impromptue et encore incomplète, est de 174 MF.

2°) Les modalités : le renforcement dès 1989 des unités les plus chargées

Afin de soulager rapidement les unités les plus chargées, la Gendarmerie a été autorisée à recruter par anticipation, dès le mois de septembre 1989, 500 gendarmes d'active à valoir sur les créations prévues en 1990.

Ces effectifs seront affectés en priorité dès leur sortie d'école dans les brigades de Gendarmerie départementale les plus chargées. Une centaine de brigades, pour la plupart, situées dans des zones soit fortement peuplées soit de forte délinquance, zones dans

lesquelles la Police nationale n'est pas implantée, commenceront ainsi à recevoir des renforts attendus. Ces mesures commencent d'ores et déjà à être mises en vigueur au fur et à mesure de la sortie des écoles et sans attendre l'effet des créations d'emplois prévues pour 1990.

3°) Des mesures nécessaires, mais insuffisantes brutales et mal préparées

Quoique tardives et guère préparées, ces mesures sont méritoires. Elles ne produiront cependant de réels effets tant sur l'efficacité de la Gendarmerie que sur les conditions de travail des gendarmes qu'à la condition qu'elles soient poursuivies, afin de remédier à la totalité du déficit réel d'effectifs de la gendarmerie.

On rappelle à cet égard qu'en 1989 le besoin était de 325 officiers, 4 581 sous-officiers et 3 640 gendarmes auxiliaires, soit 8 500 emplois nouveaux.

S'il est poursuivi sans défaillance, le plan annoncé ne porte que sur la création de 4.000 emplois nouveaux en quatre ans.

Il convient également de noter que les recrutements en coups d'accordéon sous la pression des circonstances ne sont pas sains, car ils affectent dans un premier temps la qualité de la sélection, et dans un second temps, ils risquent de susciter des goulots d'étranglement et d'affecter de ce fait le déroulement des carrières à certains grades.

Une vigilance particulière mérite d'autant plus d'être portée sur ce point que la ressource a connu en 1988 un fléchissement, essentiellement dans le domaine des candidatures (-2.237 candidats). Le taux de sélection demeure cependant d'environ 1 pour 4,25 candidatures masculines et reste

donc satisfaisant. Le recrutement féminin offre un taux de 1 pour 20 candidatures.

La direction générale de la gendarmerie nationale n'en a pas moins été contrainte d'engager un effort soutenu d'information sur la carrière de sous-officiers de gendarmerie par une action publicitaire d'envergure ayant pour objectifs, à court terme (1989-1990), d'enrayer la baisse des candidatures, et à moyen terme (1990-1991) d'accroître de plus de 3 000 le nombre des candidatures.

Il conviendrait en tout état de cause de conserver un taux de sélection minimal de 1 pour 4,25 candidatures masculines et d'atteindre dans un délai raisonnable de 2 à 3 ans un taux de sélection de 1 pour 5,65 candidatures masculines.

4°) L'évolution des effectifs de la gendarmerie de 1989 à 1990

	Effectifs au 31.12.89	Variation 1990				Effectifs pour 1990
		Mesures nouvelles				
		Amélioration de l'encadrement des unités de Gendarmerie	Aménagement de la pyramide des postes budgét. de la spécialité emplois admin. et d'Etat-major de la Gendarmerie	Renforcement des effectifs de la Gendarmerie	NET	
I - OFFICIERS						
A-Active :						
Général de division	7	0				7
Général de brigade	14	0				14
Colonel	156	2		1	3	159
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	819	18		5	23	842
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	1 487	30		10	40	1 527
Total I	2 483	50	0	16	66	2 549
II - SOUS-OFFICIERS						
A - Active :						
1) Sous-officiers Gendarmerie						
Aspirant	55	0		0	0	55
Major	1 019	12		7	19	1 038
Adjudant-chef	2 608	30		17	47	2 655
Adjudant	4 942	58		32	90	5 032
Maréchal-des-logis chef	10 957	-150		72	-78	10 879
Gendarme	54 501	0		606	606	55 107
Total	74 082	-50	0	734	684	74 766

	Effectifs au 31.12.89	Variation 1990				Effectifs pour 1990
		Mesures nouvelles				
		Amélioration de l'encadrement des unités de Gendarmerie	Aménagement de la pyramide des postes budgét. de la spécialité emplois admin. et d'Etat-major de la Gendarmerie	Renforcement des effectifs de la Gendarmerie	NET	
2) Sous-officiers (PAEM)(1)						
Major	2		-1		-1	1
Adjudant-chef	27		-4		-4	23
Adjudant	40				0	40
Sergent-chef	88		15		15	103
Sergent	238				0	238
Total	395	0	10	0	10	405
B - Appelés :						
Aspirant	3					3
Gendarme auxiliaire maréchal-des-logis	341					341
Total	344	0	0	0	0	344
Total II	74 821	-50	10	734	694	75 515
III - PERSONNEL DU RANG						
A - Active : (PAEM)(1)						
Caporal-chef	205		-10		-10	195
Caporal	1				0	1
Soldat	4				0	4
Total	210	0	-10	0	-10	200

(1) Personnel administratif et d'état-major

	Effectifs au 31.12.89	Variation 1990				Effectifs pour 1990
		Mesures nouvelles				
		Améliorat ion de l'encadre ment des unités de Gendarme rie	Aménage ment de la pyramide des postes budgét. de la spécialité emplois admin. et d'Etat- major de la Gendarme rie	Renforce ment des effectifs de la Gendarme rie	NET	
B - Appelés						
Gend. aux. brigadier-chef	578					578
Gend. aux. brigadier	1 201					1 201
Gend. aux. de 1ère classe	1 026					1 026
Gendarme auxiliaire	6 943			250	250	7 193
Total	9 748	0	0	250	250	9 998
Total III	9 958	0	-10	250	240	10 198
Totaux Généraux	87 282	0	0	1 000	1 000	88 282

C - Le fonctionnement courant

Entre 1982 et 1989, les crédits de fonctionnement des formations de la Gendarmerie ont diminué en francs constants de 17 %. Cette baisse constante du pouvoir d'achat s'explique par deux facteurs : l'absorption régulière des augmentations de crédits par le poste des loyers dont le poids a augmenté de 22 % en francs constants durant la même période, d'une part, et la politique de réduction des dépenses des administrations qui n'a pas épargné la Gendarmerie, d'autre part.

Le projet de budget pour 1990 marque une rupture de cette tendance et comporte une remise à niveau substantielle du pouvoir d'achat des corps de Gendarmerie.

Hors rémunérations et charges sociales et crédits d'alimentation l'enveloppe de fonctionnement courant passe de 2.245 MF à 2.527 MF, soit une hausse de 12,6 %

Ces crédits de fonctionnement, en progression de 282,5 MF par rapport à 1989, permettront à la Gendarmerie d'augmenter sensiblement son pouvoir d'achat et de mener un certain nombre d'actions trop longtemps différées conduisant à l'amélioration du cadre de vie et de travail des personnels.

L'enveloppe consacrée à l'acquisition de carburants opérationnels, en hausse de 11,2 % par rapport à 1989, atteint 242,7 MF. Cette augmentation devrait permettre d'envisager, s'il n'y a pas d'évolution défavorable du prix du baril ou du cours du dollar, une hausse du volume disponible de l'ordre de 3 %.

S'agissant des autres postes de dépenses de fonctionnement des formations, les montants inscrits au projet de budget marquent un accroissement de 23,5 % en francs courants. En laissant de côté les dotations prévues pour la réalisation du carnet d'habillement (107 MF) et l'impact des créations d'emplois, les crédits de fonctionnement courant auront progressé, à structure comparable, de 8,4 % par rapport à 1989.

Ainsi, la Gendarmerie devrait voir son pouvoir d'achat par tête retrouver dans les faits le niveau atteint en 1986 et les difficultés observées les années précédentes devraient s'estomper en 1990. Ce mouvement devrait être favorisé par la progression des crédits-loyers qui a été plus contenue en 1989 (+ 2,2 % à structure comparable). Le ralentissement des dépenses de maintien de l'ordre, outre-mer notamment, devrait également contribuer à l'amélioration que laisse augurer le présent projet de budget.

La progression des crédits constatée dans le projet de budget doit également permettre :

- la fourniture gratuite des effets d'habillement qui représente une mesure nouvelle d'un montant de 107 MF,
- la mise à disposition des brigades de crédits libres s'élevant en moyenne à 10.000 F,
- le financement de l'entretien des locaux qui ne sera plus désormais assuré par les gendarmes.

Le financement de ces mesures très attendues laissera aux corps une marge de progression de l'ordre de 7 % en francs constants des crédits destinés aux dépenses directement liées à l'activité des unités ; ce qui devrait garantir un niveau d'exécution des missions satisfaisant. Les brigades disposeront de carburants, de crédits téléphoniques, de fournitures de bureau et d'allocations de frais de déplacement en hausse sensible.

D - La revalorisation de la situation des personnels

Les mouvements de l'été ont suscité différentes mesures concourant toutes à la revalorisation de la situation des personnels.

1°) L'amélioration de l'encadrement et du déroulement des carrières

Les mesures de repyramidage destinées à améliorer l'encadrement et le déroulement des carrières restent importantes en 1990. C'est ainsi qu'en 1990, la Gendarmerie pourra, par transformations d'emplois, augmenter le nombre des postes de gradés et d'officiers offrant ainsi de meilleures possibilités d'avancement à ses sous-officiers. A cet effet, 150 postes de maréchaux des logis/chefs seront transformés en 100 postes de gradés supérieurs (adjudants, adjudants-chefs et majors) et 50 postes d'officiers.

Cette mesure participe également de la volonté de revaloriser les fonctions de commandants de brigade, emploi qui devrait correspondre à terme au grade d'adjudant. 1.700 brigades sont encore commandées actuellement par des maréchaux des logis/chefs.

Le cumul des mesures de transformation et de créations d'emplois votées en 1989 et prévues pour 1990 devraient permettre à la Gendarmerie de recruter, en deux ans, 116 officiers supplémentaires ce qui va améliorer l'encadrement -notoirement insuffisant- des unités et, partant, l'efficacité de l'Arme.

Enfin l'inscription au projet de budget de 3 emplois de colonels, et 23 lieutenants-colonels et chefs d'escadron permettront une amélioration des conditions d'accès aux grades d'officiers supérieurs.

Le coût total de ces mesures est de 3,812 MF.

2°) Les primes et indemnités

Comme tous les militaires, les gendarmes bénéficieront de la hausse de 12,65 % de l'indemnité pour charges militaires. Il convient cependant de noter que les gendarmes ne perçoivent cette indemnité modeste qu'à un taux inférieur pour la raison invoquée de leur logement concédé par nécessité de service. Cette mesure coûtera cependant 52,858 MF.

Les gendarmes se verront par ailleurs attribuer une prime d'Agent de Police Judiciaire de 1.687 F/an qui s'ajoutera pour les gendarmes ayant cette qualification à la prime d'Officier de Police Judiciaire, d'un montant de 720 F/an.

. Le taux de l'indemnité journalière (IJAT) versé aux unités déplacées dans les départements d'outre-mer sera enfin aligné sur celui des déplacements en métropole. Cette mesure coûtera 5 MF.

. On doit en outre prendre acte de :

- la majoration du pécule des volontaires service long (VSL) dont les coefficients sont portés de 1 à 1,6 et 2 à 2,8. Le coût de cette mesure est de 1,8 MF.

- l'augmentation de 2,2 % de la prime de service en campagne des appelés. Coût 0,016 MF.

- la revalorisation de l'indemnité de séjour en Allemagne et Berlin (+ 2/3) des appelés. Coût 0,030 MF.

3°) La prise en charge des frais d'habillement

S'ajoutant à l'augmentation de la prime d'entretien et d'habillement de 17 % qui sera ainsi portée de 900 F à 1.118 F par an (coût total 11,089 MF), une mesure nouvelle de 107 MF permettra à la Gendarmerie de prendre à sa charge la fourniture des effets de service courant jusqu'à concurrence d'un montant forfaitaire annuel modulé en fonction des charges d'habillement réellement supportées par les personnels. A titre d'exemple, le forfait annuel d'un garde républicain sera supérieur à celui d'un gendarme mobile. Au total, et en moyenne, la prime d'habillement ajoutée au forfait annuel représentera 2.400 F par militaire.

L'entretien et le renouvellement des tenues des gendarmes seront donc désormais normalement entièrement supportés par le budget de la Gendarmerie sans qu'il subsiste une charge quelconque pour les personnels.

E - Le problème spécifique du logement

Au 1er janvier 1989, le parc immobilier de la Gendarmerie se composait de 4.240 casernes et de 76.044 logements dont 10 404 étaient pris à bail hors caserne. Ces chiffres font clairement apparaître que le problème du logement des gendarmes pèse lourdement sur le budget de la gendarmerie. Il obère à égalité le titre III (870,3 MF de dépenses de logement dans le projet de budget pour 1990) et le titre V (873 MF au titre des constructions neuves et des restructurations de logements).

Les crédits consacrés aux loyers sont en hausse forte et constante. Ils sont passés de 726 MF en 1987, à 810 MF en 1988, 832 en 1989 et 870,3 en 1990. Compte tenu de la forte augmentation du budget de la gendarmerie en 1990, la part des dépenses de loyer est contenue pour 1990 à 34,4 % du budget de la gendarmerie en 1990 alors qu'elle augmentait régulièrement au détriment des budgets de fonctionnement proprement dits les années précédentes : 34 % en 1987, 36 % en 1988, 37 % en 1989.

Aux dépenses consacrées aux loyers, il convient d'ajouter les dépenses d'entretien des casernements. 152 MF sont prévus à ce titre dans le projet de budget contre 121,3 MF en 1987, 86,6 en 1988 et 138,2 en 1989. L'augmentation générale du budget de la gendarmerie a permis la stabilisation de ces dépenses à 5,7 % du budget de fonctionnement. Le taux de 3,8 % atteint en 1988 l'avait été au détriment de la qualité de l'habitat.

*

* *



La décennie qui s'achève a été marquée par une baisse de pouvoir d'achat qui s'explique notamment par une hausse des prix supérieure à l'évolution de l'enveloppe globale de fonctionnement attribuée à la gendarmerie. Cette perte de potentiel a été aggravée par la hausse des loyers (les dotations budgétaires de ce poste sont

passées, en francs constants, de 666 MF en 1982 à 832 MF en 1989 soit + 25 %). On a ainsi abouti à une situation marquée par une réduction de fait des moyens disponibles pour les unités sur des postes de dépenses considérées comme compressibles tels que téléphone, carburants ou frais de déplacements. La priorité donnée au maintien de l'activité opérationnelle des unités a conduit, en fait, à réduire les dépenses d'entretien des matériels et des infrastructures. Cette évolution grave a été en partie corrigée par la recherche systématique d'économies, notamment au niveau des soutiens, et par une gestion rigoureuse du parc locatif.

Les décisions du mois d'août (50 MF supplémentaires destinés aux brigades pour les dépenses de fin 1989) ont légèrement amélioré la situation.

Les crédits de fonctionnement inscrits au projet de budget pour 1990 devraient, si l'effort amorcé est poursuivi sur plusieurs années, permettre de renverser la tendance observée sur la période 1982-1989.

La Gendarmerie devrait voir son pouvoir d'achat par tête retrouver dans les faits le niveau de 1986.

*

* *

III - LES TITRES V ET VI

A - Données générales : un net ralentissement de l'effort de mise à niveau des équipements de la Gendarmerie

Le titre V de la Gendarmerie demeure modeste. Il ne représente que 11,33 % des crédits du budget de la Gendarmerie qui est principalement un budget de fonctionnement.

Le très substantiel effort d'équipement, qui caractérisait les précédents budgets de la Gendarmerie, s'essoufle nettement en 1990. Avec 1.933 MF de CP la croissance des crédits du titre V tombe de 9,6 % en 1989 à 4,5 % en 1990.

C.P.	1987	1988	1989	1990
Part du titre V dans le budget Gendarmerie	10,3 %	11,0 %	11,6 %	11,33 %
Evolution du Titre V Gendarmerie	+ 13,1 %	+ 9,47 %	+ 9,6 %	+ 4,5 %
Part du Titre V Gendarmerie dans le titre V du budget des armées	1,79 %	1,85 %	1,88 %	1,90 %

Les AP, avec 2 199 MF sont en hausse importante.

B - La stabilisation des crédits du titre VI

Les crédits du titre VI destinés aux subventions alloués aux collectivités locales qui réalisent des casernes de Gendarmerie ne sont pas inscrits dans le budget de la section Gendarmerie mais dans celui de la section commune du ministère de la Défense. La tendance est à la stabilisation de ces crédits.

	A.P.	C.P.
1987	47,5	69,5
1988	61,7	55,7
1989	45,0	60,0
1990	51,05	51,05

C - Logement

Les gendarmes vivent et travaillent dans un lieu unique : la caserne, le plus souvent celle de la brigade. Ils y passent en raison des astreintes au domicile près de 120 heures par semaine entrecoupées de sorties pour effectuer enquêtes, patrouilles, et interventions de toute nature. Logées sur place, les familles des gendarmes partagent la vie de la brigade et sont, évidemment, largement impliquées dans les aléas du service de l'unité.

De fait, les crédits d'équipements inscrits au projet de budget pour 1990 font une large part aux dépenses destinées à améliorer le cadre de vie et de travail des gendarmes, surtout dans les brigades.

200 MF d'AP supplémentaires par rapport à 1989, porteront la dotation du chapitre d'infrastructure à 1 milliard de francs, permettant de construire 1.050 unités-logements neuves, d'en rénover 3000 et de financer 10.000 réfections.

En 1987, 745 MF avaient été consacrés à la construction d'environ 900 unités-logements. 1.030 unités-logements avaient été financés en 1988 à hauteur de 765 MF.

Par ailleurs, on rappelle que les crédits disponibles (152 MF) pour l'entretien du casernement en 1990 progressent de plus de 12 % par rapport à 1989.

De 1981 à 1988, 16.765 équivalents-unités-logements, dont 15.717 logements ont été construits ou rénovés. Leur répartition entre l'Etat, les collectivités locales et les particuliers est la suivante :

- Etat : 8 831 équivalents-unités-logements dont 7.777 logements,
- Collectivités locales et autres : 7.934 équivalents-unités-logements dont 7.934 logements.

En 1989, les commandes passées par l'Etat et les collectivités locales devraient atteindre 1.550 E.U.L. tandis que les livraisons pourraient porter sur environ 1.900 E.U.L.

Au cours de la prochaine décennie, la poursuite de cet effort soutenu devrait permettre à la Gendarmerie d'assurer la remise à niveau de l'ensemble de son parc immobilier.

En 1990, la Gendarmerie devrait lancer 1.050 E.U.L. et les collectivités locales environ 500 ; les livraisons devraient être de l'ordre de 1.530 E.U.L. (1.030 en secteur domanial, 500 par les collectivités locales). En outre, on rappelle que 200 MF d'AP supplémentaires, portant l'enveloppe du chapitre à 1.000 MF, permettront de financer 3 000 rénovations de logements et 10.000 réfections.

Malgré les efforts importants opérés dans ce domaine depuis une quinzaine d'années, 10 000 logements environ demeurent à construire ou à restructurer. 3 388 MF seront consacrés, entre 1990 et 1993, à cet effort, ce qui devrait permettre de lancer 4 200 logements nouveaux.

D - L'amélioration du cadre de vie et de travail

Second axe prioritaire du budget d'équipement de la Gendarmerie en complément de la poursuite de l'effort engagé depuis une décennie dans le domaine du logement : des efforts d'équipement visant à améliorer le cadre de vie et de travail des gendarmes.

En outre, plus de 18 MF seront consacrés à l'achat de mobilier de bureau. 4.000 photocopieurs seront mis en place - chaque brigade en sera dotée. 6.000 machines à écrire électroniques et 1.000 micro-ordinateurs seront réalisés. Il s'agit là de la première tranche d'un plan d'amélioration des équipements de bureau des brigades qui vise, à l'horizon 1993, année qui marque la fin de la loi de programmation, à remplacer par des machines électroniques plus de la moitié du parc actuel, à doter de micro-ordinateurs toutes les brigades et à renouveler l'ameublement de bureau de 2/3 des unités.

Enfin, la mise sur pied d'une centrale de réception des appels dans chaque département permettra, par renvoi automatique

des communications sur la salle opérationnelle du groupement, de ne plus maintenir d'astreinte qu'une unité sur deux. Ce dispositif est en cours d'expérimentation dans deux départements. S'il donne satisfaction, il sera généralisé en 1990. A la fin de l'année 1990, les astreintes de service qui représentent pour le gendarme départemental 10 jours sur 14 devraient ainsi passer à 5 jours sur 14. Elles seraient donc réduites de moitié, ce qui constituera un progrès très attendu dans les brigades. Ce projet reste subordonné à l'efficacité des centrales de réception des appels à mettre en place. Ces centrales exigeront, pour leur fonctionnement vingt-quatre heures sur vingt-quatre, des effectifs supplémentaires qui ne paraissent pas prévus. Enfin, les brigades qui auront à assurer les interventions, une nuit sur deux, dans la zone d'action de deux brigades pourront -dans certains cas- se trouver surchargées. Cette réorganisation apparaît en définitive bonne dans ses principes. Mais ses modalités d'application exigeront des moyens techniques performants (40 MF prévus dans le budget pour 1990) ainsi que des renforts en effectifs.

E - La poursuite du renouvellement des équipements

Conformément aux orientations de la loi de programme, les deux postes les mieux dotés (+ de 400 MF chacun) sont les transmissions et les moyens de mobilité des unités.

1°) Les transmissions

Avec 265 MF d'AP, le programme de transmissions RUBIS (futur réseau numérique chiffré de la Gendarmerie départementale qui se substituera aux réseaux radio-électriques actuels des compagnies, groupements et unités d'autoroute) entre dans sa phase d'expérimentation qui s'effectuera dans deux départements. La phase d'industrialisation débutera en 1993 et l'ensemble du réseau devrait être opérationnel en 1997.

Parallèlement à ce grand programme, la Gendarmerie poursuivra en 1990 la modernisation de ses systèmes de transmissions ; 2ème tranche du réseau CORAIL qui assure les liaisons internes et de commandement de la Gendarmerie mobile au

maintien de l'ordre ; achèvement du réseau DIAMANT (réseau chiffré de sécurité assurant les liaisons des escortes de convois sensibles en temps de paix et des unités mobilisées en situation de DOT) ; lancement du programme de radio télétypes qui remplaceront les actuels télétypes filiaires.

2°) La mobilité

Le deuxième axe d'effort qui vise à moderniser les moyens de mobilité des unités sera matérialisé par l'acquisition de plus de 2 210 véhicules de brigade et l'apparition de modèles nouveaux, notamment en remplacement de la Renault 4 L, parfois décriée par les gendarmes malgré sa rusticité et sa simplicité d'emploi.

L'âge moyen du parc des brigades sera maintenu à 5 ans et l'acquisition de véhicules diesel, qui s'avère une réussite, sera activement poursuivie ne serait-ce qu'en raison des économies de carburant qu'elle procure.

Pour la Gendarmerie mobile, les programmes de modernisation des véhicules tactiques Jeep Peugeot P 4 et camionnettes TRM 2000 se poursuivront conformément à la programmation avec des commandes respectives de 115 et 220 véhicules pour un montant de 117 MF. Il convient de rappeler que ces programmes provoquent, par substitution, un rajeunissement du parc de mobilisation qui s'enrichit des véhicules actuellement en service dans les escadrons (SAVIEM TP3 notamment).

3°) La poursuite de l'exécution de la majeure partie des programmes d'équipement prévus par la programmation initiale

Pour 1987, 88 et 89 les programmes d'équipements se sont déroulés conformément aux prévisions initiales. C'est ainsi qu'ont été réalisés, notamment, durant cette période :

- 400 VLTT P4

- 520 TRM 2000

- l'achèvement du programme de remplacement des hélicoptères Alouette II par des Ecureuil
- l'achèvement du programme de terminaux embarqués du réseau SAPHIR (dernière tranche en 1990)
- le lancement du programme de transmission RUBIS
- le réseau de transmissions DIAMANT
- les grands systèmes informatiques centraux CARTAGE (gestion) et CENTAURE-JUDEX (recherches opérationnelles)
- le début du programme de nouveau pistolet MAS G1
- la nouvelle tenue de service courant

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, l'effort de mise à hauteur de l'infrastructure domaniale s'est également poursuivi de manière satisfaisante au rythme d'environ 1.000 E.U.L. par an.

L'actualisation de la loi de programmation 1987-1990 et son prolongement à l'horizon 1993, prévoient pour la Gendarmerie 8.121 MF 90 répartis sur les quatre prochaines années, soit 1,86 % des ressources de la Défense. Cette part reste stable puisqu'elle était de 1,85 % dans la loi initiale 1987-1991.

La diminution de la progression du titre V de la Gendarmerie par rapport à la loi initiale est cependant nette. Elle ne paraît pas néanmoins incompatible avec la poursuite des principaux programmes de la Gendarmerie. En francs constants, les nouvelles enveloppes affichent une hausse de 2,2 % en 1990, 2,7 % en 1991, 3,2 % en 1992 et 5,2 % en 1993.

Il semble que les programmes de modernisation des équipements des réservistes et des unités mobilisées soient principalement touchés. Leur exécution a dû être repoussée afin d'atteindre, dans le cadre de l'enveloppe actualisée, les deux objectifs essentiels et prioritaires suivants :

- mener à bien dans les délais prévus, la réalisation du réseau de transmissions RUBIS, qui équipera en 1997 toutes les unités et confèrera à la Gendarmerie une capacité télématique et télé-informatique d'un niveau exceptionnel mais indispensable. 912 MF seront consacrés à ce programme entre 1990 et 1993.

- maintenir, au niveau atteint en 1989 soit 960 MF, le flux de renouvellement des matériels en faisant un effort particulier sur les équipements concourant directement à l'amélioration des conditions de travail des gendarmes et de l'efficacité de leur action.

Les programmes déjà lancés dans ce souci seront poursuivis : le remplacement des machines à écrire par des machines électroniques, la modernisation des mobiliers de bureau, la dotation en équipements de police technique et en matériels de police de la route nouveaux, la réalisation d'un armement individuel moderne (fusils FAMAS, pistolets MAS G1), l'équipement des véhicules en terminaux du système SAPHIR, le rajeunissement du parc automobile.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que l'âge moyen des véhicules de brigade est actuellement inférieur à 5 ans et que le remplacement de la Renault 4L interviendra progressivement à partir de 1990. La diésélisation qui a déjà procuré un gain de carburant en volume de 6 % cette année sera poursuivie.

Par ailleurs, des programmes nouveaux déjà mentionnés contribueront à alléger les contraintes de travail tout en concourant à une plus grande efficacité. 65 MF seront consacrés à l'équipement des brigades en micro-ordinateurs. L'expérimentation d'une centrale d'alerte et de surveillance permettra de compenser, dès 1990, par le progrès technologique la nécessaire diminution des contraintes d'astreinte et de permanence supportées par les personnels dans un nombre important de brigades.

4°) L'évolution des commandes et des livraisons d'équipement

TYPE DE MATERIELS	1989		1990	
	Commandes	Livraisons	Commandes	Livraisons
Véhicules de brigade et de police de la route.....	2.265	2.265	2.210	2.210
Véhicules utilitaires.....	44	44	38	38
Véhicules blindés.....	11	-	0	-
Véhicules transport en commun.....	55	55	53	53
Motocyclettes B.M.W. R.80.....	485	485	485	485
Vedettes.....	3	3	-	-
V.L.T.T.	215	40	215	250
Camionnettes T.R.M. 2000.....	220	0	220	220
Hélicoptères.....	1	5	-	1
PA.MAS. m. G.1.....	18.350 (en cours)	0	18.000	12.000
F.A.M.A.S.....	0	8.843	1.000	500

Il est à noter qu'une tranche supplémentaire de 1.000 FAMAS, qui sera suivie de commandes ultérieures, permettra d'aboutir à une dotation globale de 60.000 fusils contre 26.000 actuellement.

TROISIÈME PARTIE

LA GENDARMERIE EN 1989 : QUELQUES POINTS DE REPÈRE

Le présent chapitre ne prétend en aucun cas à l'exhaustivité. Il paraît néanmoins utile -avec parfois un retard d'une année, exigé par l'établissement de statistiques et de synthèses fiables- de faire annuellement le point sur certains des aspects les plus caractéristiques de l'action de la gendarmerie nationale.

*

* *

I - L'évolution des missions de la gendarmerie

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre précédent (point C), les missions traditionnelles de la gendarmerie connaissent des évolutions profondes et continues qui se traduisent par une augmentation des charges qui pèsent sur l'Arme. Ces évolutions sont en outre à l'origine de difficultés nouvelles. Pour toutes ces raisons il apparaît particulièrement utile à votre rapporteur de faire le point sur l'évolution du contenu des principales missions confiées à la gendarmerie nationale.

0

*

* *

Les missions dévolues à la gendarmerie peuvent être réparties en trois catégories principales.

le

• Les missions de police ont pour but de maintenir le bon ordre, de protéger les personnes et les biens, de faire respecter la loi.

u

• **Les missions militaires.** Indépendamment de sa participation à la défense du territoire en temps de crise ou en cas de conflit, la gendarmerie -dès le temps de paix- participe au contrôle gouvernemental de la force nucléaire stratégique, à l'administration des réserves et à la préparation de la mobilisation.

• **Les missions diverses.** La gendarmerie prête son concours à la presque totalité des ministères et des grandes administrations de l'Etat en ce qui concerne l'application de la réglementation, l'exécution d'enquêtes, la recherche et la diffusion de renseignements.

A - Les missions de sécurité publique générale

En 1988, la gendarmerie nationale a employé la majeure partie de son activité à la lutte contre l'insécurité.

Les actions préventives de la sécurité publique ont représenté **38% de l'ensemble du service réalisé**. Si l'on ajoute les secours, l'activité sur les routes et l'exécution des missions de police judiciaire, la gendarmerie aura consacré près de **90% de son activité missionnelle à la sécurité des personnes et des biens**.

La surveillance générale reste le moyen le plus sûr de prévenir les infractions. Sur **95% du territoire national et au profit de 46% de la population**, la gendarmerie assure seule cette mission.

La gendarmerie doit naturellement s'adapter aux **phénomènes de migrations saisonnières** en renforçant ses moyens pendant les périodes de vacances. En 1988, 3.128 militaires de la gendarmerie (2.804 sous-officiers et 1.044 gendarmes auxiliaires) ont ainsi permis de renforcer 549 brigades et de créer 239 postes provisoires et 8 détachements d'intervention.

Les perspectives, pour l'année 1989, extrapolées des observations effectuées sur le premier semestre, ne devraient pas infirmer ces tendances générales, étant observé que les concours aux différentes administrations devraient se maintenir au niveau élevé d'environ 4,5% de l'activité missionnelle comme en 1988.

B - L'assistance et le secours aux personnes

La gendarmerie intervient de plus en plus fréquemment comme une force d'assistance et de secours.

Elle agit dans ce cas au profit de divers ministères (Intérieur, Transports...) selon la nature de l'événement.

Dès qu'elle a connaissance d'un accident ou d'une calamité publique ayant occasionné des victimes (accidents de la route, de chemin de fer ou d'aviation, inondations, avalanches, incendies...) la gendarmerie s'efforce de porter assistance avec ses propres moyens, alerte les services de secours et d'aide médicale d'urgence...

A cette occasion, la gendarmerie organise l'intervention initiale des unités et l'action particulière des équipes spécialisées, met en place des services de police de la circulation routière pour faciliter l'accès des ambulances et moyens de secours et installe des postes de commandement et des réseaux radio adaptés pour faciliter l'information des autorités et la coordination des opérations. Elle est en outre chargée, dans ces circonstances, de l'identification, souvent longue et difficile, des victimes ainsi que de la protection des biens et effets personnels. Enfin, elle débute immédiatement l'enquête de police judiciaire.

La participation de la gendarmerie est normalement prévue dans les plans de secours déclenchés par l'autorité administrative (plans ORSEC, ORSECRAD, POLMAR, secours en montagne...).

Ces missions sont exécutées par les **unités territoriales de la gendarmerie départementale**, auxquelles se joignent au besoin les personnels des escadrons de la **gendarmerie mobile**. Mais un certain nombre d'**unités spécialisées** interviennent également. Parmi elles on citera *24 formations aériennes* (dont 19 en métropole), équipées essentiellement d'hélicoptères, assurant les évacuations d'urgence ainsi que certains transferts interhospitaliers ; *9 pelotons de haute montagne* et *20 pelotons de gendarmerie de surveillance en montagne* ; *un groupe de spéléologues*.

La gendarmerie dispose également de **moyens spécifiques en dotation dans les unités territoriales**. On citera à cet égard les 239 chiens de pistage, les 21 chiens d'avalanche, les 16 chiens de recherche d'explosifs, enfin les nombreuses embarcations réparties dans 215 unités (dont 176 en métropole) et 222 plongeurs autonomes.

*

* *

Quelques chiffres permettent de cerner l'importance que revêt pour la gendarmerie la mission d'assistance et de secours :

. Au cours de l'année 1988, les unités spécialisées ont secouru **8.209 personnes** à l'occasion de **2.406 opérations de secours en montagne** et **871 opérations de secours en mer** et sur les plans d'eau.

. Ces moyens ont également permis d'assurer **3.553 évacuations sanitaires aériennes** ; **16.502 escortes de convois sanitaires**, **224 transports d'organes**.

C - Les missions de la gendarmerie en matière de circulation routière

La gendarmerie nationale a consacré plus de **9.300.000 heures** à la circulation routière, ce qui représente environ **14% de son activité professionnelle** et **16% des services externes**. Son action a revêtu des formes diverses : surveillance du trafic, police de la circulation et des transports, constatation des accidents corporels de la circulation, contrôle technique des véhicules, escortes, services d'ordre, éducation des enfants et des adolescents, information des usagers de la route.

- **La surveillance du trafic.** Toutes les unités de gendarmerie départementale -brigades territoriales- pelotons de surveillance et d'intervention- unités motocyclistes- unités d'autoroute- ont participé à la surveillance du trafic sous la forme de patrouilles ou de postes fixes. Lors des grandes migrations saisonnières, l'effort habituellement consenti a été accentué, notamment au sein des plans de circulations (plans PALOMAR), pour faciliter l'écoulement du trafic. En 1988, cette mission a nécessité plus de **6.500.000 heures de service**.

- **La police de la circulation et des transports.** Les unités de gendarmerie ont assuré, sans sévérité inutile mais sans faiblesse, les missions de contrôle des usagers de la route, complémentaires et indissociables des actions de prévention. Cette activité a donné lieu à la constatation de plus de **2.500.000 infractions**, dont près de **100.000 délits**, en matière de circulation routière, et de près de **200.000 infractions** dont plus de **4.000 délits** en matière de police des transports. S'agissant de la circulation routière plus de **700.000 infractions** concernaient la vitesse des véhicules et plus de **230.000** le défaut de port de la ceinture de sécurité ; plus de **960.000 infractions** étaient de nature à entraîner une suspension du permis de conduire.

Par ailleurs, les unités de gendarmerie ont procédé à plus de **230.000 contrôles d'alcoolémie** qui ont donné lieu à la rétention immédiate de plus de **26.000 permis de conduire**.

- La constatation des accidents. La gendarmerie a constaté plus de 65.000 accidents corporels de la circulation.

En dehors des zones urbaines, ce sont en général les unités de gendarmerie qui sont les premières averties de la survenance des accidents. Elles diffusent aussitôt l'alerte aux organismes de secours et dépêchent du personnel pour protéger les lieux contre les risques de suraccident, assurer au mieux la circulation, faciliter le bon déroulement des évacuations, procéder à l'enquête (éventuellement à l'arrivée sur place, dispenser les premiers soins aux blessés lorsque d'autres personnes qualifiées ne sont pas en mesure de le faire. La gendarmerie se charge aussi de faire prévenir les familles des victimes.

- Le contrôle technique des véhicules. La gendarmerie a participé à l'assainissement du parc automobile en procédant au contrôle de l'état des véhicules, notamment en ce qui concerne l'éclairage et la pollution. En association avec la prévention rurale, elle a mis en oeuvre des installations de contrôle qui ont permis de vérifier l'ensemble des organes de sécurité de plus de 10.000 véhicules.

L'intervention des unités de gendarmerie sur les accidents corporels de la circulation s'est en outre traduite par le retrait de près de 50.000 cartes grises afférentes à des véhicules gravement accidentés.

- Les escortes et les services d'ordre. Plus de 650.000 heures ont été consacrées aux escortes et aux services d'ordre, dans le but d'apporter une moindre gêne aux conditions normales de circulation, tout en permettant le déplacement de personnalités, de véhicules encombrants et le bon déroulement des épreuves sportives sur route.

- L'éducation routière. Avec la Prévention routière, la gendarmerie a animé plus de 150 pistes d'éducation routière scolaire qui ont accueilli près de 500.000 enfants ; des pistes destinées à

sensibiliser les jeunes à la conduite des véhicules à moteur (sept pistes de mini-motos pour les enfants de 7 à 10 ans, une piste de véhicules Renault 5 pour les plus âgés) ; une quarantaine de centres de perfectionnement pour jeunes motocyclistes.

En outre, la gendarmerie a accordé le concours de ses personnels aux administrations, aux entreprises, aux associations et aux établissements d'enseignements désireux de promouvoir de meilleures conditions de sécurité routière.

Ces actions de prévention et d'éducation ont représenté plus de 500.000 heures de service.

- **L'information routière.** Dans ce domaine, les renseignements ont été donnés aux usagers, soit directement, soit par l'intermédiaire des centres d'information routière.

La gendarmerie fournit environ 70% des informations qui sont diffusées par les centres. La transmission de ces informations est effectuée directement entre l'unité de recueil et Rosny-sous-Bois grâce à la mise en oeuvre du système automatisé de la gendarmerie d'aide à la circulation (SAGAC) utilisant le réseau de transmission de données SAPHIR qui couvre la totalité du territoire depuis le 1er juillet 1988.

Perspectives d'évolution en 1989

L'année 1989 doit se traduire, dans tous les domaines relatifs à la circulation routière, par une **augmentation des charges** supportées par la gendarmerie.

- **La surveillance du trafic.** L'accroissement du volume de la circulation routière, le développement du réseau autoroutier et la création de nouveaux plans de circulation laissent prévoir dans ce domaine une augmentation notable des charges de la gendarmerie qui ne pourra être que très partiellement compensée par

l'affectation de 400 gendarmes auxiliaires décidée par le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 27 octobre 1988.

- La police de la circulation et des transports. La mise en oeuvre des mesures de sécurité routière décidées en octobre 1988 sera poursuivie en 1989, nécessitant un effort accru de la part des unités, notamment en cas de généralisation de la perception immédiate des amendes forfaitaires.

En matière de police des transports, l'application progressive de la réglementation européenne va imposer de nouvelles contraintes aux personnels chargés des contrôles.

D - Les missions de police judiciaire

La police judiciaire consiste à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs.

La gendarmerie a dans ce domaine une compétence à la fois générale et nationale : elle peut constater tout crime, délit ou contravention en n'importe quel point du territoire. Elle agit sous l'autorité des magistrats dont elle exécute les réquisitions ou délégations, en liaison éventuellement avec les services de la police nationale.

Cette activité représente près de 35% des missions de la gendarmerie. Elle est confiée à titre principal aux quelque 3.800 brigades territoriales dont certains personnels possèdent la qualité d'officier de police judiciaire (16.500) ou d'agent de police judiciaire (42.000). L'action de celles-ci est renforcée par des unités spécialisées et soutenue par des moyens techniques importants.

Ainsi, 136 équipes de recherches, 221 brigades de recherches et 28 sections de recherches apportent leur concours aux brigades territoriales et prennent en compte les enquêtes exigeant une qualification particulière. En outre, les brigades

départementales de renseignements judiciaires (BDRJ), implantées en principe à raison d'une par groupement de gendarmerie, jouent un rôle majeur en matière de rapprochements judiciaires et sont chargées notamment de l'alimentation des systèmes automatisés centraux (système JUDEX, fichier des personnes recherchées, fichier des véhicules volés) ainsi que de leur exploitation au profit des unités du terrain.

Afin d'adapter ses modes d'action, tant à l'évolution de la délinquance qu'à celle des sciences et des techniques, la gendarmerie consent toujours des efforts importants. L'accent mis sur la formation des personnels s'est traduit par l'organisation au centre de perfectionnement de police judiciaire de Fontainebleau de plusieurs stages de qualification particulière (filature, toxicomanie, faux, droit pénal des affaires, formation des instructeurs, révélation chimique) et de perfectionnement des officiers de police judiciaire. Mieux formés, les gendarmes sont aussi mieux armés dans la lutte contre la criminalité :

- la mise en oeuvre du système JUDEX a été progressivement étendue à l'ensemble des unités implantées en métropole (cette généralisation s'est achevée au mois d'avril 1989) ;
- créée en 1987 à Rosny-sous-Bois, la section technique d'investigations criminelles de la gendarmerie était déjà en mesure, après un an d'existence, d'effectuer des examens techniques dans quatre domaines (écrits-faux ; balistique ; marques sur supports durs ; dactylotechnie) ; 1990 verra le renforcement de cette unité, tandis que la création de nouveaux groupes d'analyse est à l'étude.

Les résultats acquis par la gendarmerie dans le domaine de la police judiciaire méritent d'être cités.

En 1988, 1.038.001 crimes et délits ont été portés à la connaissance des gendarmes qui ont réuni des indices de culpabilité à l'encontre de 372.373 personnes dont 26.959 ont été écrouées.

Certaines des enquêtes menées par la gendarmerie en 1988 ont connu un retentissement national, parmi lesquelles on retiendra l'arrestation de Philippe Bidart, chef de l'organisation

terroriste Iparretarak, en janvier, le démantèlement d'un réseau de trafiquants de véhicules de haut de gamme entre la France et le Liban, en mars 1988 ; le démantèlement d'un réseau de trafiquants de fausses lithographies de Dali, en juin 1989 ; l'opération HABICOM, en octobre (26 personnes écrouées, 15 armes de poing et 2.600 bijoux saisis, 1.000 cambriolages dans des habitations attenantes à des commerces résolus).

II - ETAT DE LA SITUATION ET DU RÔLE DES GENDARMES AUXILIAIRES

Au nombre de 9.748, les gendarmes auxiliaires jouent un rôle croissant dans le fonctionnement de la gendarmerie.

A - Le rôle des gendarmes auxiliaires

A l'issue d'une période de formation de trois mois, les gendarmes auxiliaires sont répartis par groupes ou pelotons dans les formations de la gendarmerie départementale et de certaines formations spécialisées : unités d'autoroute, écoles, gendarmerie de l'air, maritime, de l'armement, des transports aériens.

Encadrés par des personnels de carrière, ils participent aux services de surveillance générale (principalement au sein des Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie - P.S.I.G.-) et de surveillance de la circulation routière. Ces militaires du contingent contribuent également à renforcer l'ensemble des unités territoriales soit lors de services spécifiques (police judiciaire, services d'ordre), soit à titre permanent dans certaines brigades, expérimentation qui sera largement étendue dans les années à venir et contribuera à valoriser leur emploi.

Les gendarmes auxiliaires remplissent également des tâches de fonctionnement dans de nombreux organismes en qualité de conducteurs, secrétaires, cuisiniers, mécaniciens, informaticiens etc...

Les gendarmes auxiliaires contribuent de façon positive à l'exercice des missions de la gendarmerie et l'importance de leur rôle est reconnue et appréciée. Cependant, leur absence d'habilitation judiciaire limite nécessairement la gamme des fonctions qu'ils sont amenés à exercer.

B - Les créations de postes

Une mesure de création de 250 gendarmes auxiliaires est inscrite au projet de budget pour 1990. Elle s'inscrit dans le cadre du plan pluriannuel annoncé fin août et qui tend à la mise en place de 1.000 gendarmes auxiliaires.

C - Les origines des gendarmes auxiliaires

Les zones principales de recrutement se situent dans le Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne et Franche-Comté.

Les grandes agglomérations (Paris, Lyon et Marseille) ne fournissent en revanche qu'un faible contingent de gendarmes auxiliaires.

D - La carrière des gendarmes auxiliaires en gendarmerie

En 1988, 5.134 des gendarmes auxiliaires ont postulé pour un emploi de sous-officier de gendarmerie. 1.469 dossiers ont été agréés. Ils représentent 54% du volume des élèves-gendarmes recrutés. Les contrats initiaux d'engagement portent sur six ans.

III - Etat de l'examen des revendications des principales associations de retraités de la gendarmerie

Le projet de budget pour 1990 ne prévoit pas de mesure particulière en faveur des retraités de la gendarmerie. On doit cependant noter que les mesures de repyramidage adoptées ces dernières années, en permettant une augmentation de l'indice moyen détenu lors du départ à la retraite, entraînent un effet significatif sur les rémunérations versées au-delà de la période de l'activité.

A - L'intégration de l'I.S.S.P. en 10 ans au lieu de 15

L'article 131 de la loi de finances pour 1984 a prévu que l'indemnité spéciale pour sujétion de police (I.S.S.P.) soit prise en compte progressivement dans la pension des militaires de la gendarmerie sur 15 ans à partir du 1.1.1984. L'étalement de cette intégration est donc assis sur une période qui peut apparaître bien longue. Il reste que la satisfaction de cette revendication sur une période plus courte aurait pu entraîner un surcroît de cotisations imposé aux personnels d'active.

B - L'établissement d'une grille indiciaire spéciale à la gendarmerie

Les gendarmes ont bénéficié comme les autres militaires des mesures prises à compter de janvier 1976 dans le cadre de la réforme des statuts militaires. Le statut actuel de janvier 1976 des gendarmes consacre cependant leur spécificité au sein des armées :

- . à la différence des autres sous-officiers, ceux de la gendarmerie se voient appliquer exclusivement l'indice de l'échelle de solde n° 4, qui est la plus élevée ;
- . le grade de gendarme bénéficie d'une grille indiciaire particulière ;
- . l'échelon exceptionnel de l'époque a été transformé en un échelon terminal normal accessible à tous ;

. depuis le 1.1.1986 un échelon exceptionnel de solde a été créé au profit des gendarmes se trouvant, soit à moins de deux ans de la limite d'âge de leur grade et réunissant plus de 21 ans de services d'une part, soit à plus de 5 ans de la limite d'âge de leur grade et titulaires d'un des titres professionnels dont la liste est fixée par arrêté.

C - L'augmentation du taux de la pension de reversion

Les avantages des pensions de reversion des veuves de militaires de carrière demeurent plus importants que ceux du régime général de la sécurité sociale bien que leur taux soit effectivement inférieur de 2%. En effet, dans le régime général, la veuve ne peut percevoir sa pension qu'à partir de 55 ans et à condition que la totalité de ses revenus propres soit d'un montant inférieur à un plafond. Ces restrictions ne sont pas opposables aux veuves de militaires de carrière.

D'autre part, le montant de la pension de reversion pour les veuves de gendarmes sera, par suite de l'intégration de l'ISSP, augmenté de 20% entre 1984 et 1988.

Enfin, la pension de reversion des ayants-cause des militaires de la gendarmerie tués au cours d'une opération de police a été portée à 100%.

D - L'application des avantages de la loi nouvelle à partir de sa promulgation

En application du principe de non-rétroactivité des lois, les retraités militaires rayés des contrôles avant le 1er décembre 1964, date d'effet de la loi 64-1339 du 26 décembre 1964, ne peuvent bénéficier des majorations familiales que dans la seule mesure où ils réunissent les conditions antérieures d'ouverture du droit, à savoir, être soit rayé des cadres pour invalidité, soit admis au bénéfice d'une pension d'ancienneté.

De même, la loi du 30 octobre 1975 instituant la bonification du cinquième du temps de service accompli dans la limite de cinq annuités et abrogeant les dispositions antérieures à compter du 1er janvier 1976 n'est applicable qu'aux seuls militaires rayés des contrôles avec effet d'une date postérieure au 31 décembre 1975.

Cette règle rigide a cependant été tempérée par :

. le décret n° 80-612 du 31 juillet 1980 modifiant l'article 12 du décret n° 66-809 du 28 octobre 1966 et accordant actuellement aux veuves réunissant 4 ans d'antériorité de mariage, le droit à une allocation annuelle basée sur 3,60% du traitement afférent à l'indice nouveau majoré 196 par année de service du militaire ;

. l'article 9 de ce même décret qui permet aux retraités militaires titulaires d'une pension proportionnelle concédée avant le 1er décembre 1964, ayant accompli une seconde carrière civile au titre de l'Etat, d'obtenir le bénéfice de cette majoration ;

. l'article 131 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) prévoyant la révision des pensions concédées aux militaires de la gendarmerie et à leurs ayants-cause avant le 1er janvier 1984 pour tenir compte de l'intégration de l'ISSP dans les bases de calcul des pensions.

E - L'octroi de la campagne double aux personnels ayant servi en Afrique du Nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962

Les militaires ayant participé aux opérations d'Afrique du Nord bénéficient actuellement d'une durée de campagne égale à celle de leurs services effectifs (campagne simple) conformément aux dispositions :

. de l'article R.14 b du code des pensions civiles et militaires de retraite (militaires de la gendarmerie) ;

. du décret n° 57-195 du 14 février 1957 (autres militaires).

L'octroi de la campagne double aux anciens combattants représente un coût budgétaire élevé. Cependant, des mesures d'amélioration de la situation des pensionnés, portant sur le rattrapage du rapport Constant (budget 1987) et le rétablissement de la proportionnalité des petites pensions (budget 1988), ont été mises en oeuvre.

F - Intégration de l'indemnité pour charges militaires (I.C.M.)

Les militaires de la gendarmerie, qui bénéficient, contrairement à l'ensemble des militaires des autres armées, de l'intégration progressive de l'ISSP dans les émoluments de base de leur pension ne retireraient, semble-t-il, pas que des avantages de l'intégration de l'ICM.

Les raisons invoquées sont que les personnels en activité supporteraient un accroissement important des retenues pour pension (déjà au taux de 10,4% actuellement) ; les gendarmes qui ne perçoivent l'ICM qu'au taux logé verraient une partie de leur avantage actuel réduit ; l'ICM étant très sensible à la situation familiale des ayants-cause des disparités très importantes risquent ainsi d'être introduites dans les droits à pension ; l'intégration supprimerait toute possibilité d'augmentation de l'ICM, mesure actuellement mise en oeuvre par le Gouvernement.

Enfin, il convient de rappeler que l'ICM représente un volume de crédits supérieurs à 3 milliards dans le budget de la défense pour 1989. Son intégration, même établie sur plusieurs années, serait d'un coût très élevé.

IV - La gendarmerie en Nouvelle-Calédonie

Le général commandant les forces de gendarmerie en Nouvelle-Calédonie a, dans les orientations du service des unités, prescrit la recherche d'un compromis entre la nécessité d'assurer la

sécurité des personnels et l'obligation pour les gendarmes territoriaux d'exécuter les services extérieurs.

Les contacts avec les tribus ont été progressivement rétablis.

Ainsi, un an après les événements graves qui ont ensanglanté le territoire, la gendarmerie assure l'intégralité de ses missions traditionnelles dans des conditions satisfaisantes sur l'ensemble de la grande terre et les îles. Un climat de confiance réciproque a été rétabli entre unités et toute la population.

Dans les autres DOM-TOM, aucune évolution notable n'a été portée à la connaissance de votre rapporteur dans les relations entre la gendarmerie et les populations.

V - Etat des créations de P.S.I.G.

En 1989, le nombre de Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (P.S.I.G.) implantés sur le territoire national était de 138. On rappelle que l'effectif d'un P.S.I.G. est de 9 sous-officiers et 12 gendarmes auxiliaires. A ces P.S.I.G. ,il convient d'ajouter les 20 pelotons de gendarmerie de surveillance en montagne (P.G.S.M.) à l'effectif de 8 sous-officiers et 15 militaires appelés du contingent. Ces pelotons exercent dans les régions montagneuses les mêmes missions que les P.S.I.G.

La création de nouveaux P.S.I.G. risque d'être très limitée en 1990 compte tenu de la priorité donnée au renforcement des brigades territoriales les plus chargées.

L'objectif est de disposer à terme d'une unité de surveillance et d'intervention dans chacune des 402 compagnies de gendarmerie départementale.

VI - Les charges hors missions pesant sur la gendarmerie et le problème de la prise en charge de certaines de ces charges par les organismes bénéficiaires : le cas des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Actuellement, la gendarmerie dispose de 1.998 emplois hors budget de la défense dont 1.171 emplois d'active.

Ces emplois concernent les personnels servant notamment aux affaires étrangères, au profit du ministère de la coopération, de l'intérieur, des DOM-TOM, des services du Premier ministre, de l'équipement, de la justice, du S.G.D.N., et d'organismes divers tels E.D.F., le C.E.A., la Banque de France.

En outre, la gendarmerie peut facturer des coûts de fonctionnement et d'équipement comme c'est le cas pour les organismes divers.

Le cas particulier des unités implantées sur les autoroutes à péage, actuellement entièrement supportées par le budget de la défense, a amené le gouvernement à proposer la prise en charge des dépenses correspondantes par les sociétés concessionnaires :

- Le principe général d'action de la gendarmerie, à savoir la polyvalence et la disponibilité permanente des personnels, principe qui permet d'être particulièrement économe en effectifs tout en assurant un niveau élevé de sécurité publique générale, ne peut pas en effet s'appliquer aux unités d'autoroute dont l'organisation a dû être calquée sur celle des sociétés concessionnaires dans le temps comme dans l'espace (système des 3 x 8, compétence territoriale limitée par l'encagement du domaine) ;

- La gendarmerie a ainsi dû, dans le passé, mettre en place progressivement 3.000 hommes qu'elle a prélevés sur sa propre substance puisqu'elle n'a pas bénéficié de créations d'emplois spécifiquement destinées aux autoroutes ;

- Cette situation est aggravée par le fait que le réseau autoroutier ne cesse de s'étendre et que la gendarmerie ne peut plus, faute d'effectifs, créer les unités qui s'imposent.

Le dossier est actuellement à l'étude au plan interministériel. On rappelle que l'article 27 du projet de loi de finances pour 1990 a prévu d'instituer une taxe sur les entreprises concessionnaires d'autoroutes pour participer à la charge financière de sécurité routière.

*

* *

**L'EXAMEN EN COMMISSION ET LES CONCLUSIONS DE
VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE
LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

.

.

E

.

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 29 novembre 1989.

A M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, qui l'interrogeait sur la surcharge des brigades, en particulier la nuit, le rapporteur pour avis a donné des précisions sur le système en cours d'expérimentation de centrale de réception des appels. Il a indiqué que le corollaire de cette mesure nouvelle devrait, selon lui, être la création d'un P.S.I.G. dans chaque compagnie de gendarmerie.

M. Jean-Paul Chambriard a évoqué avec le rapporteur pour avis l'impact de certaines mesures de clémence de la part des autorités judiciaires sur le malaise actuel des gendarmes. Les deux orateurs ont convenu de l'effet déplorable de certaines de ces mesures, parfois peu justifiées, sur le moral des gendarmes.

Le président Jean Lecanuet a évoqué avec le rapporteur pour avis et M. Albert Voilquin le problème de l'incidence sur les usagers des mesures de prise en charge par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Il a souligné le caractère impopulaire de cette disposition dans la mesure où elle risque d'être, ne serait-ce que très partiellement, supportée par les usagers.

M. Albert Voilquin a évoqué avec le rapporteur pour avis le problème de l'amélioration du logement des gendarmes ainsi que les charges en résultant pour les collectivités locales.

M. Michel Caldaguès a noté que la gendarmerie n'avait pas, selon lui, les effectifs suffisants pour exercer une surveillance satisfaisante des autoroutes. Or une telle surveillance est indispensable, ce qui implique qu'une solution soit trouvée afin d'améliorer la sécurité sur les autoroutes.

M. Jacques Genton a déploré que l'effort sur le fonctionnement ait en particulier été effectué au détriment du titre V. Quant à la centrale d'alerte, comparable à celle mise en place pour la lutte contre l'incendie, il en a souligné le coût ainsi que les difficultés initiales de mise en oeuvre.

M. André Rouvière a cité en exemple la rémunération des gendarmes par les collectivités locales, voire par certains organismes privés, à l'occasion de certaines manifestations.

La commission a ensuite adopté le présent rapport.

Puis examinant l'ensemble des crédits militaires, la commission a émis un avis défavorable sur l'ensemble des crédits du ministère de la Défense pour 1990.