

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

SÉCURITÉ

GENDARMERIE NATIONALE

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 27) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA GENDARMERIE NATIONALE A DESORMAIS TROUVÉ SA PLACE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	7
A. LA MISE EN ŒUVRE DU RATTACHEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	7
B. LES SYNERGIES ET LES MUTUALISATIONS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE	12
C. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION OPERATIONNELLE ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DANS LE RESPECT DE L'IDENTITÉ ET DE LA SPÉCIFICITÉ DES DEUX FORCES	14
D. LES BONS RÉSULTATS OBTENUS PAR LA GENDARMERIE NATIONALE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	24
II. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA LOPPSI 2 ET DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2013	27
A. UN BUDGET QUI TIEN COMPTE DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)	27
B. UN BUDGET QUI S'INSCRIT ÉGALEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2011-2013	30
1. <i>L'évolution des crédits de rémunération</i>	30
2. <i>Une forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie sur la période 2011-2013</i>	31
C. UNE DIMINUTION DE 3 000 EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2011-2013 AU TITRE DU NON REMPLACEMENT D'UN DÉPART SUR DEUX A LA RETRAITE.....	32
III. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2011	32
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT DE PROGRESSER MALGRÉ LA BAISSSE DES EFFECTIFS	34
1. <i>La poursuite de la diminution des effectifs en 2011</i>	34
2. <i>Une augmentation des crédits de rémunérations et des charges sociales permettant la poursuite des mesures de revalorisation</i>	36
B. LA « SANCTUARISATION » DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	39
C. LA FORTE BAISSSE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT.....	40

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	42
A. MALGRÉ LA BAISSÉ DES EFFECTIFS, LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉES.....	42
B. LE PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS A ÉTÉ UNE NOUVELLE FOIS REPORTÉ	46
C. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT SUR LES PROCHAINES ANNEES RISQUE DE RALENTIR LA MODERNISATION DE L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE	47
D. LE SURCÔT DE PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR UN FONDS INTERMINISTÉRIEL, A L'IMAGE DES ARMÉES	50
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE I - DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE ET A LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS EN 2009.....	56
ANNEXE II - AUDITION DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	59

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du programme 152 « gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, sont marqués par une forte contrainte budgétaire.

La gendarmerie nationale participe, en effet, comme l'ensemble des administrations publiques, à l'effort de réduction du déficit public.

Ce budget s'inscrit dans **un cadre pluriannuel**, qui résulte à la fois de la **loi de programmation triennale des finances publiques pour la période 2011-2013** et du projet de **loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**, qui couvre la période 2009-2013. Il tient également compte des mesures d'économies prévues au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le budget de la gendarmerie pour 2011 se traduit par **une légère augmentation des dépenses de personnel**, une « **sanctuarisation** » des **dépenses de fonctionnement courant** et une **forte baisse des crédits d'investissement**, et cette tendance devrait se prolonger sur la période 2011-2013.

En outre, l'application à la gendarmerie de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait se traduire par la suppression de **957 postes en 2011** et environ **3 000 sur la période 2011-2013**.

Après une **première partie** consacrée à la **mise en œuvre du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur** et à ses résultats en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière, une **deuxième partie du présent rapport** décrit les perspectives de financement de la gendarmerie sur la **période 2011-2013**.

Les **crédits de la gendarmerie pour 2011** et la répartition par type de dépenses sont présentés dans la **troisième partie** du rapport.

Enfin, dans une **quatrième partie**, votre rapporteur pour avis a souhaité insister tout particulièrement sur **quatre sujets de préoccupations** :

- le maintien de la capacité opérationnelle de la gendarmerie et de la densité de son « maillage » territorial, au regard de la politique de réduction des effectifs ;

- les conséquences du report des grands programmes d'équipement, comme le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés ;

- l'état de l'immobilier de la gendarmerie, compte tenu de la forte diminution des crédits d'investissement sur les prochaines années ;

- enfin, la sous-dotation des crédits destinés à couvrir l'engagement des militaires de la gendarmerie nationale engagés en opérations extérieures.

I. LA GENDARMERIE NATIONALE A DESORMAIS TROUVÉ SA PLACE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A. LA MISE EN ŒUVRE DU RATTACHEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur avait été annoncé par le Président de la République, lors de son intervention du 29 novembre 2007 devant 1 800 gendarmes et policiers réunis à la Grande Arche de la Défense.

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

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

A l'issue de ses travaux, le groupe de travail avait présenté dix-sept recommandations, qui ont été adoptées à l'unanimité par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, et reprises dans un rapport d'information, publié le 10 avril 2008¹.

La **loi sur la gendarmerie nationale**, qui a été adoptée par le Parlement le 23 juillet 2009 et promulguée le **3 août 2009**, organise le **rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur**, après son rattachement budgétaire intervenu avec la loi de finances de 2009.

Ce rattachement de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur constitue moins une rupture que l'aboutissement d'une évolution commencée en 2002.

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

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

La gendarmerie restait cependant placée sous l'autorité du ministère de la Défense pour ses missions militaires et les questions de personnels, le statut des gendarmes étant commun à celui des autres militaires.

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

La loi du 3 août 2009, dont votre rapporteur pour avis a été le rapporteur au Sénat, organise le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur.

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

Ainsi, le rattachement de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur permet de réaliser le rapprochement des deux forces de sécurité et de renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie en matière de lutte contre la criminalité.

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

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

Ce rapprochement permet également de développer les synergies et les mutualisations de moyens entre les deux forces.

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

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

Le ministre de la Défense continue d'exercer sa compétence à l'égard des militaires de la gendarmerie en matière de discipline et participera à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Les gendarmeries spécialisées (comme la gendarmerie de l'armement ou la gendarmerie de l'air) restent également placées sous son autorité et le ministère de la Défense assure certaines prestations de soutien au profit de la gendarmerie.

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

En outre, à l'initiative du Sénat, la loi relative à la gendarmerie nationale a prévu qu'un rapport sera remis au Parlement, tous les deux ans, afin d'évaluer les modalités concrètes de ce rattachement.

La loi relative à la gendarmerie nationale est entrée en vigueur le 7 août 2009.

La promulgation de cette loi nécessite, pour son application, l'intervention de **37 décrets et de 36 arrêtés**, répartis en quatre volets principaux : « organisation », « ressources humaines », « emploi » et « soutien et finances ».

A ce jour, le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur est réalisé à hauteur de **68 %** (29 décrets et 20 arrêtés ont été publiés).

Le **rattachement organique** de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a été réalisé à **100 %** par l'édition de 4 décrets et 2 arrêtés.

La Direction générale de la gendarmerie nationale fait désormais partie intégrante de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. L'inspection de la gendarmerie est devenue une inspection générale et a été restructurée pour être en phase avec l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de l'administration (IGA). Les attributions des préfets en matière d'ordre public et de police administrative ont été intégrées aux articles du code de la défense relatifs à l'organisation générale de la gendarmerie.

Le rattachement dans le **domaine des ressources humaines** est réalisé à **73 %**.

Le ministre de l'Intérieur est devenu responsable de la gestion et de l'administration quotidiennes des militaires de la gendarmerie (recrutement, nomination, avancement, etc.). Le ministre de la Défense reste compétent pour les domaines structurants de l'état militaire que sont la formation initiale et la discipline. Depuis le 1^{er} janvier 2010, le transfert de compétences du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur pour la gestion des personnels militaires de la gendarmerie nationale est totalement réalisé, par l'entrée en vigueur de 9 décrets en Conseil d'Etat, 1 décret simple et de 5 arrêtés.

Un décret en Conseil d'Etat et deux arrêtés doivent également donner compétence au ministre de l'Intérieur en matière de santé, de sécurité au travail et de prévention médicale à l'égard du personnel militaire de la gendarmerie nationale. Le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) et le Conseil d'Etat ont émis, fin juin, un avis favorable sur ce projet de texte.

La gestion des personnels civils nécessite l'adoption de trois décrets en Conseil d'Etat, un décret simple et quatre arrêtés interministériels : deux décrets en Conseil d'Etat ont déjà été publiés fin 2009, la publication des derniers textes interviendra fin 2010. Depuis le 8 mars 2010, la majorité des personnels civils (fonctionnaires et contractuels des filières administratives et techniques, soit environ 1 200 agents) ont été transférés au ministère de l'Intérieur par la voie du détachement d'office sans limitation de durée. Les ouvriers de l'Etat et les contractuels spécifiques au ministère de la Défense (environ 800 personnels) conservent leur statut « Défense » et restent gérés par ce ministère tout en étant placés sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

Le rattachement dans le **domaine de l'emploi des forces** est réalisé à **60 %**.

Sept décrets (4 décrets en Conseil d'Etat et 3 décrets simples) et trois arrêtés sont nécessaires pour parachever le dispositif engagé en 2002 lors du placement pour emploi de la gendarmerie auprès du ministre de l'Intérieur.

Le 8 juillet 2010, six décrets ont été publiés : ils modifient plusieurs codes afin de transférer les attributions du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur. En outre, le corpus juridique relatif à l'exécution des missions de maintien de l'ordre a été modifié, pour tirer les conséquences de la disparition de la réquisition de la gendarmerie par le ministre de l'Intérieur (décret en Conseil d'Etat relatif à l'emploi de la force pour le maintien de l'ordre et décret simple modifiant plusieurs articles du code de la défense).

Enfin, concernant le **domaine « soutien et finances »**, le transfert est réalisé à **60 %**.

Ce dernier volet du rattachement de la gendarmerie à l'Intérieur nécessite de modifier 10 décrets (dont 3 en Conseil d'Etat) et 20 arrêtés, afin de donner à ce ministre pleine compétence sur la gendarmerie dans divers domaines (marchés publics, immobilier, logistique, indemnitaire). Sept décrets et onze arrêtés sont d'ores et déjà entrés en vigueur. En outre, un projet de texte à caractère statutaire (avantage spécifique d'ancienneté) a reçu un avis favorable du CSFM le 18 juin dernier et doit à présent être examiné par le Conseil d'Etat.

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

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

B. LES SYNERGIES ET LES MUTUALISATIONS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE

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

Engagée depuis le décret du 19 septembre 1996, qui a créé le conseil de l'équipement et de la logistique, **la mutualisation des moyens** entre la police et la gendarmerie est ancienne mais elle devrait connaître un nouvel élan avec le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

Elle se traduit en particulier par l'acquisition de **matériels communs**, grâce à la passation d'un même marché public ou par le biais de cessions entre services. Cela concerne notamment les pistolets automatiques, les moyens de force intermédiaire (pistolets à impulsion électrique) ou encore les gilets pare-balles. Symbole de cette mutualisation, un marché pour un véhicule de patrouille commun a été notifié en juillet 2009.

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

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

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

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

Le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)2)

La police et la gendarmerie ont créé le 1^{er} septembre 2010 une structure unique pour les technologies et les systèmes d'information et de communication. Cette structure, dénommée ST(SI)2 est rattachée organiquement à la direction générale de la gendarmerie nationale et co pilotée par les deux directeurs généraux. Elle rassemble l'ensemble des acteurs des deux directions générales.

Elle a pour mission :

- de contribuer, sans préjudice des compétences de la direction des systèmes d'information et de communication et de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale, à la définition de l'action et de la stratégie du ministère en matière de systèmes d'information et de télécommunications, ainsi que de la politique de sécurité et d'assurer leur mise en œuvre pour le domaine de la sécurité intérieure ;

- de concevoir, de conduire et d'organiser, en relation avec les directions opérationnelles, les projets destinés aux utilisateurs de la police et de la gendarmerie nationales pour ce qui concerne les systèmes d'information, de communication et de commandement, ainsi que ceux portant sur des moyens technologiques connexes. Elle en assure la réalisation lorsque celle-ci lui est confiée ;

- d'assurer la coordination des services de la police et de la gendarmerie nationales intervenant en matière de SIC ;

- d'animer la politique d'innovation technologique du ministère de l'intérieur pour ce qui concerne les missions de sécurité intérieure.

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

Ainsi, les moyens aériens et nautiques de la gendarmerie nationale ont été engagés au profit des deux forces.

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

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

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

C. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION OPERATIONNELLE ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DANS LE RESPECT DE L'IDENTITÉ ET DE LA SPÉCIFICITÉ DES DEUX FORCES

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur s'est également traduit par un renforcement de **la coopération opérationnelle** entre la gendarmerie et la police.

La coopération opérationnelle entre les policiers et les gendarmes n'était certes pas une nouveauté puisqu'elle existait déjà au sein des groupes d'intervention régionaux (GIR), des offices centraux, du réseau des attachés de sécurité intérieure ou de la coordination des forces mobiles.

Toutefois, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur a permis d'aller plus loin en matière de coopération opérationnelle dans différents domaines d'activité, en s'appuyant, selon les cas, sur une direction pilote, une structure d'action commune, un protocole de coopération ou des doctrines d'emploi ou des règles d'action communes.

Ainsi, **des structures communes**, composées de gendarmes et de policiers, ont été mises en place.

Certaines d'entre-elles sont rattachées organiquement au directeur général de la police nationale, comme la direction de la coopération internationale, qui doit renforcer la cohérence et la visibilité de l'action internationale du ministère de l'intérieur, ou encore l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun.

D'autres structures de coordination sont rattachées au directeur général de la gendarmerie nationale, comme le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, l'Unité de coordination pour la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) ou encore l'unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI), qui coordonne le GIGN de la gendarmerie nationale et la Force d'intervention de la police nationale (FIPN), qui regroupe notamment le RAID.

Ce nouveau schéma d'organisation s'applique d'ores et déjà à l'exercice des missions de renseignement fermé et d'intelligence économique, d'information générale, de la police judiciaire, de la sécurité routière, aux missions et conditions d'emploi des forces mobiles, à la coopération internationale et à l'intervention spécialisée.

Missions de renseignement fermé et d'intelligence économique

1 – Le renseignement fermé

Principe : Le rôle unique dévolu à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) dans le domaine du renseignement fermé est reconnu par tous. Il n'est pas pour autant exclusif de l'exercice de leur mission de renseignement par les services des autres directions de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale. Il en est de même pour l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), vers laquelle tous les éléments recueillis sur le terrorisme doivent impérativement remonter. Dans cet esprit, la circulation de l'information, montante et descendante, et les liaisons entre les entités spécialisées de la police nationale et la gendarmerie nationale sont adaptées.

Conséquences : Un colonel de gendarmerie a été nommé adjoint au chef de l'UCLAT, à compter du 15 juin 2009. Un autre officier supérieur de gendarmerie a intégré l'équipe le 1er septembre 2009 et travaille sur le suivi opérationnel des questions liées aux séparatismes ainsi qu'aux extrémismes violents. Un officier de gendarmerie est, par ailleurs, officier de liaison à Pau (antenne de l'UCLAT centrée sur la problématique basque) depuis de nombreuses années.

La circulation de l'information est renforcée dans le respect du strict besoin d'en connaître et des obligations de secret.

2– L'intelligence économique

Les relations avec les entreprises de haute sensibilité sont du ressort de la DCRI, la gendarmerie étant plus particulièrement en charge des PMI et PME.

Le pilotage territorial est assuré par les préfets de région, sous la coordination de la direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale (DPPSN).

Source : ministère de l'intérieur

Missions d'information générale

La réorganisation de la mission d'information générale, induite par la création de la direction centrale du renseignement intérieur et le rapprochement de la police et de la gendarmerie, a conduit à faire évoluer tant l'organisation que le fonctionnement des services en charge de l'information générale.

1 - Quelques principes intangibles ont été posés au préalable, à savoir :

- la confirmation de la vocation des deux institutions à recueillir, à exploiter et à transmettre de l'information, d'une part ;

- la place et le rôle des services départementaux d'information générale (SDIG), comme héritiers des anciens services des renseignements généraux, d'autre part ;

- le fait que le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant de groupement ont naturellement vocation à porter directement à la connaissance de l'autorité préfectorale tout événement relevant de leur compétence, ainsi que tout élément d'ambiance sur un fait particulier, notamment en matière d'ordre public. Les productions écrites doivent être parallèlement transmises au SDIG dans le cadre de son rôle de centralisation des informations émanant de la police et de la gendarmerie.

2 - Des principes généraux d'organisation de la mission

Le SDIG, rattaché hiérarchiquement à la direction départementale de la sécurité publique, est le service chargé de la centralisation des informations qui émanent des deux forces : il les analyse et élabore des synthèses à destination de l'autorité préfectorale et de la sous-direction de l'information générale, étant précisé que cette sous-direction adresse à la DGPN et à la DGGN toute sa production.

Ces synthèses sont adressées sous double timbre, et sont transmises aux deux responsables départementaux, que sont le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) et le commandant de groupement de gendarmerie (CGGD). Le SDIG leur apporte également tout appui utile dans la préparation et le suivi des événements touchant à l'ordre public.

Les SDIG ont accueilli un représentant de la gendarmerie nationale.

Un « guide des bonnes pratiques » sera rédigé par le comité de suivi au niveau national : il organise la façon dont on recueille l'information au niveau départemental sans remettre en cause les instructions nationales. L'objectif est double :

- éviter les doublons : respect des instructions nationales (répartition DCRI, SDIG : protocole en cours de rédaction), respect des instructions DGPN et DGGN en matière d'orientation générale dans le recueil et le traitement de l'information générale. Le préfet pourra, en tant que de besoin, déterminer les champs d'action de chacun, et arrêter, sur proposition du DDSP et du CGGD, un plan de recherche de l'information au niveau du département, en fonction des spécificités locales, l'objectif étant d'assurer une couverture complète des domaines d'information ;

- assurer une fluidité totale et harmonieuse des échanges, à tous les niveaux.

Au niveau central, des militaires de la gendarmerie sont affectés à la sous-direction de l'information générale (SDIG), au sein de chaque division. En outre, une division spécialisée sur les questions portant sur les départements et collectivités d'Outre Mer a été créée le 1er juillet 2010 et confiée à un militaire de la gendarmerie.

La DGPN transmet les notes produites sous le double timbre police et gendarmerie.

Les deux directeurs généraux font, selon une fréquence qu'ils déterminent, un point de situation. Ils examinent également ensemble, au moins une fois par semestre, les thématiques qui, selon eux, appellent une attention particulière. Ils s'attachent alors à voir quelle peut être la meilleure contribution que chacun est en mesure d'apporter.

Dans le même esprit, au regard de la spécificité des départements, il a été décidé, à titre expérimental, de confier la direction de 2 SDIG à un militaire de la gendarmerie. Les SDIG de Mayotte et de la Nièvre ont ainsi été confiés à un officier de gendarmerie.

Missions de police judiciaire

1 - Constat

L'exercice des missions de police judiciaire au quotidien ne présente pas de difficulté majeure, chaque institution ayant développé les outils lui permettant de faire face à la délinquance de sa zone de compétence. Il s'agit aujourd'hui de saisir toutes les opportunités pour améliorer la performance des forces de sécurité dans le domaine de la police judiciaire en partageant les informations et, lorsque nécessaire, en favorisant un soutien réciproque.

2 - Circulation et partage des informations

Les **offices centraux** ont vocation à être informés des faits délictueux relevant de leur champ de compétences. Conformément aux orientations retenues en 2003 et afin de favoriser la coopération par le partage des structures, sur les postes à responsabilité de police judiciaire, tant police que gendarmerie, les deux directeurs généraux pourront être amenés à proposer des nominations dans le sens d'une direction équilibrée ou partagée.

Au-delà des structures, il faut **fiabiliser les échanges d'informations**, qui doivent se faire systématiquement et en temps réel entre services à vocation judiciaire. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les bureaux de liaison (BdL), chargés de faciliter les échanges de renseignements en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, les directeurs généraux rappelleront l'obligation d'information réciproque et immédiate et de participation aux réunions de cette structure.

Afin de faciliter les **échanges de renseignements**, les liaisons doivent être permanentes aux différents niveaux géographiques entre police et gendarmerie.

Afin que les acteurs se parlent et se connaissent davantage, les deux directeurs généraux élaboreront une **directive commune** visant à l'échange d'informations et prépareront la mise en place d'un fichier national des objectifs stupéfiants (FNOS).

Police et gendarmerie partageront les applications dédiées à la révélation des faits sériels, déjà développées ou en devenir.

3 - Actions et structures communes

Des **structures mixtes** d'enquête sont créées, au cas par cas, en fonction de l'intérêt que représente l'action complémentaire des deux forces avec des saisines conjointes associées. Il convient de définir les conditions de mise en œuvre et de fonctionnement de ces structures : protocole ou accord cadre entre les deux directeurs généraux.

La gendarmerie nationale est par ailleurs associée à deux nouvelles structures mises en place au sein de la DCPJ pour mieux analyser et combattre la criminalité organisée :

- le service d'information, de renseignement et d'analyse de la criminalité organisée (SIRASCO) qui développe une approche transversale des organisations criminelles ;

- la division du renseignement et de la stratégie mise en place au sein de l'office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants.

Autres structures mixtes spécialisées créées dès 2002, les groupes d'intervention régionaux (GIR) sont généralisés sur tout le territoire national afin de lutter contre l'économie souterraine liée à des activités criminelles. Ces structures à vocation interministérielle sont composées de personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des services fiscaux, de l'URSAFF et d'inspecteurs du travail. Le réseau des 35 GIR (29 implantés en métropole et 6 outre-mer) vient d'être complété par la création du GIR départemental de Grenoble, inauguré le 05 août 2010 par le ministre de l'intérieur.

La coordination nationale des GIR est dirigée en alternance pour 2 années par la DGGN ou la DGPN.

Afin d'accroître la connaissance réciproque entre les personnels des deux institutions, des **formations spécialisées** ou séminaires seront organisés en commun.

Deux sessions de formations « d'enquêteurs spécialisés GIR » ont ainsi été mises en œuvre depuis le début de l'année, organisées alternativement par la gendarmerie et la police. Une cinquantaine d'enquêteurs ont ainsi pu être formés. Une autre session devrait intervenir avant la fin du troisième trimestre.

Piloté par l'office central pour la répression du faux-monnayage (OCRFM), le plan national de formation à la lutte contre le faux-monnayage prévoit une réunion annuelle des « correspondants techniques opérationnels » (CTO) policiers et gendarmes.

L'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) a organisé au profit de policiers et de gendarmes un séminaire de 4 jours sur le thème « trafics de médicaments, déviances médicales, dopage et atteintes à la santé publique ».

4 - Police technique et scientifique

En matière de traitement des indices, les enquêteurs et les magistrats disposent selon les données :

- des laboratoires et services spécialisés de l'institut national de police scientifique (INPS) ;
- des services centraux de la sous-direction de la police technique et scientifique (DCPJ/SDPTS) ;
- de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

Un nouvel audit relatif à la PTS est actuellement en cours pour mettre en lumière les évolutions intervenues depuis le précédent audit de 2007. Il doit permettre d'identifier les pistes d'amélioration et de complémentarité réalisables dans ce domaine tout en envisageant une relance du conseil supérieur de la police technique et scientifique (CSPTS) tenant compte des évolutions intervenues ces dernières années.

La participation des deux institutions à la mise en commun des applications automatisées d'informations dédiées à l'investigation se poursuit en vue d'un déploiement des fichiers de rapprochements et de recherche d'objets (TPJ- traitement de procédures judiciaires et FOVeS- fichier des objets et véhicules signalés) sur les sites pilotes en 2011.

Dans les domaines spécialisés de la criminalistique, en dehors des missions communes d'identification des victimes de catastrophes, la coopération se renforce avec la prochaine mise en œuvre d'un marché expérimental commun dans le domaine des produits consommables de PTS.

Des formations spécialisées communes sont également à l'étude dans le domaine de la téléphonie mobile.

5 – La lutte anti terroriste (LAT)

Le leadership de la police nationale n'est pas contesté en matière de lutte contre le terrorisme international. Pour le terrorisme interne, il s'agit d'un domaine partagé pour lequel il faut conserver une cohérence et un continuum entre le renseignement et la police judiciaire.

Ainsi, l'UCLAT (son antenne à Pau incluse) accueille trois officiers de gendarmerie : outre l'adjoint au chef de l'UCLAT, deux autres officiers travaillent sur les questions liées aux séparatismes ainsi qu'aux extrémismes violents.

6 – Complémentarité et zones géographiques d'action

Il faut développer les discussions entre directions générales pour un exercice apaisé de cette mission par les deux institutions.

A ce titre, les créations ou suppressions d'unités ou de services, ainsi que tous les redéploiements substantiels d'effectifs à vocation police judiciaire, font l'objet d'une communication réciproque préalable.

Par ailleurs, un travail d'examen des portefeuilles d'affaires est actuellement conduit afin de rechercher les possibilités d'un meilleur équilibre entre police et gendarmerie nationales (affaires financières et d'environnement notamment). Ce travail est réalisé progressivement au plan régional, en liaison avec les parquets et juges d'instruction.

D'autres pistes de complémentarité sont également à explorer, s'agissant des zones géographiques d'action (notamment outre-mer où la gendarmerie dispose désormais de 7 sections de recherches).

Source : ministère de l'intérieur

Missions de sécurité routière

1 - Constat

La sécurité routière est une priorité du gouvernement. Depuis 2002, le nombre de tués sur nos routes a diminué de moitié. L'année 2009 a connu des résultats qui ont eu tendance à marquer le pas. C'est dans ce contexte que le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) a décidé la création d'une unité de coordination afin d'atteindre l'objectif fixé par le président de la République de moins de 3 000 tués sur nos routes en 2012, en vue de renforcer la cohérence et l'efficacité dans la conduite de la politique de sécurité routière du ministère.

L'unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) a été mise en place le 1er juin 2010 auprès du Cabinet du Directeur général de la gendarmerie nationale.

2 - Missions de l'UCLIR

Au sein du MIOMCT, la politique de sécurité routière est maintenant conduite par deux pôles dont les compétences sont complémentaires, la direction de modernisation de l'action territoriale (DMAT) et l'UCLIR.

L'UCLIR a pour vocation de coordonner les missions opérationnelles de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la préfecture de police.

Ses attributions sont :

- la coordination opérationnelle ;
- l'élaboration de directives opérationnelles (exemple : vacances estivales) ;
- l'élaboration des plans de contrôle des flux routiers nationaux et internationaux ;
- la détermination de l'emploi des moyens (force de proposition en matière de doctrine) ;
- la formation des forces de sécurité ;
- la veille technologique en matière d'équipements des forces de l'ordre ;
- le recueil et la diffusion des retours d'expérience suite à la gestion d'événements particuliers.

Source : ministère de l'intérieur

Missions et conditions d'emploi des forces mobiles

1 - Le format global des forces mobiles

Le nombre total de forces mobiles (60 compagnies républicaines de sécurité – CRS – et 115 escadrons de gendarmerie mobile – EGM) est important, mais ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée au regard des missions permanentes.

Les trois champs d'activités examinés sont les suivants :

- les missions permanentes (gardes statiques, centres de rétention administrative, Corse, transfèvements, sécurité nucléaire, outre-mer, OPEX) ;
- les missions non permanentes (maintien de l'ordre, sécurisation) ;
- les hors missions (mouvements, formations, congés).

Le taux d'emploi des forces mobiles est important et, pour faire face aux situations de crise, il est indispensable de dégager des marges de manœuvre.

2 - Le nombre d'unités engagées dans des missions permanentes

Les travaux ont permis d'harmoniser la typologie d'emploi des unités.

3 - Les perspectives d'évolution

Adaptation ciblée du format des forces mobiles (dissolution de 7 EGM en 2011 pour atteindre un format de 108 EGM).

Poursuite du travail de rationalisation pour la garde du palais de justice à Paris.

Etude à conduire quant à une évolution du dispositif de garde de l'Ile Longue, par « territorialisation ».

Poursuite du désengagement des forces mobiles de la garde des centres de rétention administrative (CRA) selon la programmation suivante : CRA Mesnil-Amelot le 01/09/2010, CRA St Jacques de la Lande le 01/02/2011, CRA Metz le 01/04/2011 et CRA Geipolsheim et Perpignan le 01/09/2011.

Paiement au coût réel des services d'ordre par les bénéficiaires : un travail est en cours au sein du MIOMCT afin d'harmoniser les dispositifs de la police et de la gendarmerie afin de permettre un paiement par le bénéficiaire de chaque service d'ordre dédié à une mission non spécifique des forces de sécurité intérieure.

4 - La gestion des forces disponibles

Afin d'optimiser l'emploi des forces mobiles, la nouvelle circulaire d'emploi des forces mobiles prend en compte les nouvelles conditions d'emploi des EGM. Les principes de « réversibilité missionnelle » et de « sécabilité » permettent d'adapter au mieux l'emploi de ces unités aux besoins.

Cette circulaire instaure également, pour la mission de sécurisation, l'utilisation des CRS et des EGM en dehors de leur zone de compétence respective qui reste toutefois leur lieu d'engagement prioritaire.

Est réaffirmé le rôle du préfet de zone de défense et de sécurité dans l'appréciation des besoins et la gestion des besoins dans son champ de compétence. L'appel à l'unité centrale de coordination des forces mobiles (UCFM) en cas de besoin excédant les capacités zonales est maintenu et élargi à l'analyse et au choix des forces engagées en renfort.

Missions de coopération internationale

L'intégration de la Gendarmerie nationale au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) en 2009, et la nécessité de mieux prendre en compte certains enjeux de sécurité hors de nos frontières, imposait de mettre en cohérence la capacité d'action internationale du MIOMCT. Depuis le 1er septembre 2010, ce ministère dispose d'une « direction de la coopération internationale » (DCI), constituée par agrégation du Service de Coopération Technique Internationale de Police (SCTIP) de la direction générale de la police nationale, et de la sous-direction de la coopération internationale (SDCI) de la direction générale de la gendarmerie nationale.

La DCI, qui compte 233 fonctionnaires de police, militaires de la gendarmerie ou personnels administratifs, présente la particularité d'être une structure commune à la police et à la gendarmerie. Les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie exercent leur direction conjointe sur la DCI par le biais d'un comité de pilotage qui fixe les orientations, coordonne les positions et valide les programmes d'action.

Administrativement, la DCI est une direction active de police. Son premier directeur et ses premiers sous-directeurs sont issus de la police nationale, et leurs adjoints, de la gendarmerie nationale.

La DCI a notamment pour missions de détecter de manière précoce les menaces, de coordonner les coopérations opérationnelle et technique internationales de sécurité intérieure, de définir la position commune de la police et de la gendarmerie nationales auprès des instances internationales et européennes, et de concevoir des actions de prévention et de gestion des crises extérieures. Les synergies obtenues au sein de la DCI permettent de développer de nouveaux secteurs d'activité, tels que l'étude prospective des menaces, la conception de stratégies d'intervention ou le développement des partenariats avec le secteur privé.

Dans un monde « globalisé », le niveau de sécurité intérieure est lié à la capacité d'action sur les menaces transnationales dans toute leur étendue, qu'il s'agisse de renforcer les moyens de lutte des pays situés sur les itinéraires criminels, de contribuer au développement de la norme internationale ou d'intervenir à la source sur les grands foyers d'insécurité. La DCI réunit les outils nécessaires pour chacun de ces trois aspects. Elle offre au MIOMCT les moyens d'une stratégie plus cohérente, d'une efficacité accrue et d'une visibilité renforcée sur la scène internationale.

Source : ministère de l'intérieur

Coordination des unités d'intervention spécialisée

A l'issue de la mission d'étude conduite par le général d'armée Guy Parayre et le contrôleur général Luc Presson et conformément à l'une de ses recommandations, l'UCoFI (unité de coordination des forces d'intervention) a été créée au sein du ministère de l'intérieur à compter du 1er juin 2010.

Organiquement rattachée à la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), elle est fonctionnellement subordonnée aux DGGN et DGPN. Cette structure légère est animée par un officier général de gendarmerie ou par un fonctionnaire du corps de conception et de direction de la police nationale. Depuis sa création le 1^{er} juin 2010, elle est animée par un général de brigade secondé par un commissaire divisionnaire.

Sans lien hiérarchique avec les unités d'intervention de la gendarmerie et de la police nationales, et sans remettre en cause leurs identités, elle est chargée de donner davantage de cohérence, de transparence et d'efficacité collective au dispositif du ministère.

En particulier, et conformément au mandat délivré par le ministre de l'Intérieur, l'UCoFI doit :

- conseiller les autorités décisionnaires sur le partage des missions entre les différentes forces d'intervention ;
- faciliter la coordination et la coopération entre unités ;
- évaluer la mise en application des directives communes édictées par les DGGN et DGPN ;
- proposer la réalisation d'entraînements, d'exercices de formation voire de procédures d'engagements communs ;
- organiser des retours d'expérience sur les opérations, les entraînements et les exercices ;
- rationaliser la recherche, l'achat et les dotations en matériels ;
- élaborer un tableau de bord de l'activité des unités ;
- favoriser la mise sur pied d'un état-major opérationnel conjoint en cas de crise majeure ;
- mettre en cohérence les conventions et protocoles qui lient ces unités à des opérateurs publics ou privés ;
- contribuer à renforcer la coordination avec les armées pour tout ce qui concerne les problématiques communes ou similaires ;
- veiller à la pertinence et à la cohérence des actions internationales des deux forces mises en œuvre par la DCI.

Source : ministère de l'intérieur

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

Au cours des cinq dernières années, grâce à l'action de la police et de la gendarmerie, **la délinquance générale a baissé de -5 %**. A l'exception de l'année 2008, la baisse s'est opérée tous les ans. **La délinquance de proximité a**, sur la même période, baissé de **-20,8 %**, cette baisse se renouvelant tous les ans tout en s'atténuant progressivement.

Une nouvelle présentation de la statistique de la lutte contre l'insécurité a été adoptée en février 2010 et mise en application le 1^{er} mai 2010. Elle vise à améliorer la compréhension des phénomènes de délinquance grâce à plusieurs indicateurs thématiques. Ces indicateurs ciblés, définis par l'ONDRP, sont les suivants :

- **les atteintes aux biens (AAB)** : elles concernent les faits de vol (vols à main armée, vols avec violences, vols avec entrée par ruse, cambriolages, vols simples et liés à l'automobile), les destructions et les dégradations ;

- **les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP)** : il s'agit des faits de violences physiques crapuleuses et non crapuleuses, les menaces de violences et les violences sexuelles (coups et blessures volontaires, atteintes aux mœurs, infractions contre la famille et l'enfance, etc.) ;

- **les escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF)** : elles concernent les faits de faux en écriture, fausse monnaie, contrefaçons, escroqueries et abus de confiance, falsifications et usages de chèques volés ou de cartes de crédits, abus de biens sociaux, fraudes fiscales ;

- **les infractions relevées par l'action des services (IRAS)** : ces infractions concernent principalement les faits de recels, proxénétisme, infractions à la législation sur les stupéfiants, délits de police des étrangers, atteintes à l'environnement, faux documents et travail illégal.

L'évolution de ces indicateurs sur les cinq années de 2004 à 2009 est présentée dans le tableau ci-après.

Evolution de la délinquance depuis 2004

Évolution	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total 2004/2009
Délinquance générale	-2,7%	-1,3%	-2,2%	+3,3%	-2,1%	-5%
AAB	-4,8%	-3,3%	-4,4%	-1,8%	+0,1%	-13,9%
AVIP	+2,4%	+5,9%	+4,3%	+8,2%	+1%	+23,5%
EIEF	-3,6%	+7,5%	+8,9%	+19,9%	-4,6%	+29,2%
IRAS	+5,5%	+7,8%	-0,2%	+15,3%	-13,8%	+12,7%

Source : ministère de l'intérieur

Cette nouvelle présentation permet d'avoir une lecture plus objective de l'évolution de la délinquance. Ainsi entre 2004 et 2009, on constate que **la lutte contre les atteintes aux biens (AAB)** qui représente plus de 60 % du volume de la délinquance enregistrée par la gendarmerie a été efficace puisqu'elle a diminué de près de **14 % en 5 ans**. Sur les 9 premiers mois de 2010, les AAB ont baissé de 3,5 %, ce qui représente 17 500 faits en moins.

De même, les unités se sont particulièrement investies dans leur **travail d'initiative (IRAS)** puisqu'elles ont permis de révéler près de **13 %** de délinquance supplémentaire, notamment dans la lutte contre les infractions liées aux stupéfiants. Sur les 9 premiers mois de 2010, la lutte contre les trafics et revente de stupéfiants se traduit par une augmentation de 24,8 % de personnes mises en causes, soit près de 2 000 personnes de plus, sur un total de près de 10 000 personnes mises en cause dans ce domaine précis.

Par ailleurs, pour les six premiers mois de l'année 2010, les saisies des avoirs criminels réalisées par la gendarmerie s'élèvent à 34,9 millions d'euros, soit une hausse de **37 %** par rapport à la même période de 2009, ce qui représente un gain supplémentaire pour l'Etat de 9,4 millions d'euros.

En revanche, **la délinquance économique et financière (EIEF)** est plus difficilement maîtrisable, surtout en raison des nouvelles technologies liées à Internet, avec une augmentation de plus de **29 % en cinq ans**, de même que **les violences aux personnes (AVIP)**, avec une augmentation de plus de **23 % en cinq ans**, dont beaucoup révélées dans la sphère familiale grâce aux campagnes de sensibilisation à l'attention des victimes. Sur les 9 premiers mois de l'année 2010, les AVIP restent stables avec – 160 faits constatés (-0,2 % sur 9 mois), ce qui peut sembler encourageant.

Les résultats obtenus par la gendarmerie en matière de **lutte contre l'immigration irrégulière** sont, depuis 2003, en forte progression (entre 2003 et 2009 : +189 % en matière de personnes mises en cause au titre des infractions relatives au non respect des conditions d'entrée et de séjour en France et +83 % en matière de personnes mises en cause au titre des infractions relatives au trafic de migrants). Par ailleurs, au cours de cette même période, l'évolution du nombre de personnes mises en cause au titre de l'emploi d'étrangers sans titre de travail est également en forte augmentation : +194 %.

Enfin, la gendarmerie participe activement au démantèlement des filières d'immigration clandestine (19 filières démantelées en 2008, 19 en 2009 et 13 pour le premier semestre 2010). Ces résultats sont liés à l'effort consenti par la gendarmerie depuis 2005 en matière de formation de ses militaires (enquêteurs immigration irrégulière, enquêteurs fraude documentaire) et au renforcement de son dispositif dans le contrôle des flux (autoroute, police ferroviaire...). De plus, depuis 2002, 52 groupements ont créé une cellule dédiée à la lutte contre l'immigration irrégulière dont en particulier l'une, en Seine-Saint-Denis, s'est attachée à lutter ces dernières années contre le phénomène des « marchands de sommeil ».

Résolument engagée dans **la lutte contre l'insécurité routière**, la gendarmerie enregistre depuis cinq ans d'excellents résultats grâce à des efforts importants dans la formation et l'emploi des personnels, et à la mise en œuvre d'équipements nouveaux. Alors que la gendarmerie déplorait près de 6 500 tués sur sa zone en 2002, le nombre de victimes a été divisé par deux (3 364 tués en 2008). On observe par contre un palier pour le nombre de tués en 2009 (+ 0,92 %) malgré une baisse du nombre d'accidents (-4,06%) et de blessés (-5,48 %). La tendance sur les 9 premiers mois de l'année 2010 est toutefois encourageante avec une baisse de 10,5 % des accidents, de 7,5 % des tués et de 9,9 % des blessés.

En matière de **lutte contre la vitesse excessive**, les résultats ont été démultipliés grâce au contrôle automatisé. Les moyens classiques se concentrent sur les vitesses les plus importantes : 905 339 infractions ont été constatées avec interception, pour un total de plus de 4 millions d'infractions.

Les résultats sont contrastés en matière de **lutte contre l'alcoolémie**. Avec près de 10 millions de dépistages réalisés en 2009 (9 789 297) et un nombre d'infractions relevées à un haut niveau (170 407), le nombre d'accidents corporels dans lesquels l'alcool est présent demeure très élevé (près de 20 %). Cette cause d'accident est en passe de devenir la première des causes d'accidents en France.

Enfin, la gendarmerie s'investit dans **la lutte contre la conduite sous l'emprise de stupéfiants**. Avec l'arrivée des kits de dépistages salivaires, les unités disposent d'un outil plus facile d'emploi. Ainsi, en complément des 16 210 dépistages urinaires effectués en 2009, 123 315 dépistages salivaires ont d'ores et déjà été assurés par la gendarmerie. Les infractions relevées ont fait un bond spectaculaire, passant de 20 en 2003 à 13 980 en 2009. Elles sont en hausse de plus de 50 % par rapport à 2008.

Au total, depuis le début de l'année, la gendarmerie a mis en cause plus de 240 000 personnes pour des crimes et délits et affiche un taux de résolution qui reste supérieur à 39 % sur les douze derniers mois.

Votre rapporteur pour avis tient ici à saluer l'action des militaires et des personnels de la gendarmerie au service de la sécurité des Français et à rendre hommage aux personnels de la gendarmerie décédés ou blessés à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

II. UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA LOPPSI 2 ET DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE DES FINANCES PUBLIQUES 2011-2013

A. UN BUDGET QUI TIENT COMPTE DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA PERFORMANCE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (LOPPSI 2)

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

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

Intervenant dans un contexte budgétaire contraint, la LOPPSI 2, comme le montre son intitulé, porte davantage sur les aspects qualitatifs que quantitatifs.

Les trois axes stratégiques de la LOPPSI 2 sont :

- la modernisation des moyens techniques et scientifiques mis à la disposition des forces de sécurité intérieure ;
- le renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie ;
- une gestion renouvelée des ressources humaines, destinée à valoriser les compétences et à développer la motivation des personnels de la police et de la gendarmerie.

Si la commission des Lois du Sénat a été saisie au fond du projet de loi, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a souhaité se saisir pour avis, compte tenu de l'importance de ce texte pour la gendarmerie et a désigné votre rapporteur comme rapporteur pour avis¹.

Après son adoption par le Sénat, le 10 septembre dernier, le projet de loi devrait être examiné prochainement en deuxième lecture par l'Assemblée nationale.

Le projet de loi de finances pour 2011 intègre, comme c'était déjà le cas les deux années précédentes, la troisième annuité de la LOPPSI 2 pour un montant de 129,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 133,2 millions d'euros en crédits de paiement destinés à la gendarmerie nationale.

¹ Avis n° 480 (2009-2010) de M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 19 mai 2010

Les crédits attribués à la gendarmerie en 2011 au titre de la LOPPSI 2

Le budget de la gendarmerie pour 2011 intègre la troisième annuité de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui vise à moderniser la police et la gendarmerie sur la période 2009-2013.

Au titre de la LOPPSI 2, la gendarmerie bénéficiera en 2011 de **129,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 133,22 millions d'euros de crédits de paiement.**

Saut technologique (12,4 millions d'euros d'AE et 53,83 millions d'euros de CP)

L'accent sera mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse de police technique et scientifique par l'utilisation des nouvelles technologies, sur la vidéo-protection, et sur le renforcement de la protection des personnels en intervention.

Immobilier (67 millions d'euros d'AE et 29,39 millions d'euros de CP)

L'effort immobilier de la gendarmerie nationale porte sur les nouvelles constructions domaniales (principalement le pôle judiciaire de Pontoise) ainsi que sur la maintenance lourde domaniale.

Resyclage du fonctionnement courant (50 millions d'euros en AE et CP)

La LOPPSI 2 finance un effort de mise à niveau des dépenses de fonctionnement courant de la gendarmerie.

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances

**Programmation budgétaire des crédits de la gendarmerie au titre de la LOPPSI
entre 2009 et 2013
(hors dépenses de personnel)**

(en millions d'euros)

	LFI 2009		LFI 2010		PLF 2011		Prévision 2012		Prévision 2013		Total 2009-2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Saut technologique ⁽³⁾	47	20	62	48	12	54	3	15	2	2	127	139
Force de souveraineté outre-mer (FSOM) ⁽²⁾	77										77	
Immobilier domanial ⁽³⁾	141	3	140	13	67	29	81	34	10	30	439	111
Resclage du fonctionnement courant ⁽⁴⁾	30	30	50	50	50	50	50	50	50	50	230	230
TOTAL LOPPSI	295	53	252	111	129	133	134	100	62	83	873	480

Source : Direction générale de la gendarmerie nationale

³ (1) Améliorations technologiques prévues (dématisation des procédures judiciaires, visioconférence, vidéoprotection, déploiement des capacités biométriques...).

(2) Reprise partielle de la mission des armées en outre-mer à partir de 2012.

(3) Constructions nouvelles sur 2009-2013 (maîtrise d'œuvre interne et privée ou avec financements innovants) et 12 millions d'euros de maintenance immobilière en 2011.

(4) Dotation supplémentaire visant à compenser la sous-évaluation structurelle des crédits de fonctionnement.

B. UN BUDGET QUI S'INSCRIT ÉGALEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2011-2013

Le projet de loi de finances pour 2011 s'inscrit dans le cadre de **la loi de programmation triennale des finances publiques pour la période 2011-2013**. Celle-ci fixe les plafonds suivants pour la mission Sécurité sur la période 2011-2013.

En M€	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total Mission sécurité	16 818 103 856	16 819 486 999	16 910 262 190	17 001 928 264	17 287 899 459	17 259 277 662
dont Police nationale	9 142 604 485	9 088 266 756	9 046 095 472	9 151 885 467	9 369 032 714	9 348 241 592
dont Gendarmerie nationale	7 675 499 371	7 731 220 243	7 864 166 718	7 850 042 797	7 918 866 745	7 911 036 070

1. L'évolution des crédits de rémunération

Sur la période 2011-2013, **les crédits de rémunération et de charges sociales** (pensions comprises) de la gendarmerie devraient évoluer de la manière qui suit :

En millions d'euros	LFI 2010	2011	2012	2013
Titre 2	6 367	6 501	6 665	6 791

En ce qui concerne **les mesures catégorielles**, la gendarmerie devrait bénéficier d'une enveloppe de **125,8 millions d'euros** supplémentaires sur les trois prochaines années, répartie de la manière suivante :

En millions d'euros	2011	2012	2013	Cumul
Mesures catégorielles	+ 49	+ 42,7	+ 34,1	+ 125,8

Ces dotations devraient permettre la poursuite de la mise en œuvre du PAGRE rénové (plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées), le financement de la grille indiciaire des militaires, des statuts rénovés et du nouvel espace statutaire (catégorie B).

2. Une forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie sur la période 2011-2013

Les crédits de la gendarmerie hors dépenses de personnel devraient passer de **1,231 milliard d'euros en 2011** à **1,188 milliard d'euros en 2012** et à **1,123 milliard d'euros en 2013**. Par rapport à 2010, cela représente une baisse de **- 2,8 % en 2011**, **- 6,2 % en 2012** et **- 11,4 % en 2013**.

L'analyse des crédits de la gendarmerie hors dépenses de personnels de la loi de programmation triennale fait apparaître **une diminution de 482 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de - 12 %, sur les trois prochaines années**, par rapport aux montants indiqués dans la LOPPSI 2.

D'après le projet annuel de performance, annexé au projet de loi de finances pour 2011, *« la programmation initiale qui avait été faite en mars 2009 sera ainsi amendée au cours du débat parlementaire pour être mise en cohérence avec les arbitrages budgétaires de la loi de programmation des finances publiques »*.

Le souci premier de la gendarmerie étant d'assurer la continuité du service et la performance des unités, **les dépenses de fonctionnement courant devraient être « sanctuarisées » sur la période 2011-2013**, en reconduisant les montants inscrits en loi de finances de 2010 pour les dépenses hors loyers (510 millions d'euros) et en prenant en compte la hausse inéluctable des loyers, en dépit des suppressions d'effectifs et des transformations d'emplois (459 millions d'euros en 2011, 465 millions d'euros en 2012 et 468 millions d'euros en 2013) en raison du pic de livraisons des casernes construites sous le mode du BEA (bau emphytéotique administratif) dont le loyer est plus coûteux que les autres modes de location.

La nécessité de répondre aux besoins du fonctionnement courant induit **une forte baisse des crédits d'investissement sur la période 2011-2013**, qui devraient passer de **262 millions d'euros en crédits de paiement en 2011**, à **213 millions d'euros en 2012** et **145 millions d'euros en 2013** (contre **300 millions d'euros en crédits de paiement en 2010**).

Ces crédits permettront principalement de couvrir les engagements antérieurs à 2010, les dépenses incompressibles (maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication, des moyens aériens, habillement des élèves-gendarmes, munitions et matériels de sécurité, versement aux collectivités territoriales des subventions d'investissement), de poursuivre l'effort de maintenance immobilière et de mener à son terme l'installation du pôle judiciaire de la gendarmerie à Pontoise.

En revanche, ils ne permettront pas à la gendarmerie de lancer de « grands » programmes d'équipement, comme le renouvellement des hélicoptères ou des véhicules blindés, et de mettre en œuvre un vaste plan de

rénovation du parc immobilier domanial de la gendarmerie, ce que votre rapporteur pour avis ne peut que regretter.

C. UNE DIMINUTION DE 3 000 EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2011-2013 AU TITRE DU NON REMPLACEMENT D'UN DÉPART SUR DEUX A LA RETRAITE

Sur la période 2011-2013, environ 3 000 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale au titre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

En ETPT	LFI 2010	2011	2012	2013	Variation cumulée
Plafond d'emplois	98 155	97 195	96 162	95 128	- 3 027

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

III. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2011

D'un montant prévu de **7,7 milliards d'euros de crédits de paiement**, le budget de la gendarmerie nationale pour 2011 enregistre, par rapport à 2010, une augmentation de **97,4 millions d'euros**, soit **+ 1,28 %**.

Quant aux **autorisations d'engagement**, avec un montant prévu de **7,6 milliards d'euros**, elles connaissent une légère diminution de **- 0,88 %**.

EVOLUTION DU BUDGET DE LA GENDARMERIE 2010-2011⁴

	LFI 2010		PLF 2011		Évolution	
--	----------	--	----------	--	-----------	--

Plafond d'emplois (ETPT)	98 155		97 198		-957	
dont	95 453 militaires	2 702 civils	94 101 militaires	3 097 civils	-1 352 militaires	395 civils

(en M€)		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	Titre 2 hors pensions	3 666	3 666	3 680	3 680	0,40%	0,40%
	Pensions	2 701	2 701	2 820	2 820	4,41%	4,41%
	Total T2	6 367	6 367	6 501	6 501	2,10%	2,10%
Titre 3	Fonctionnement courant	965	965	968	968	0,34%	0,34%
	dont crédits loyers	432	432	436	436	0,84%	0,84%
	dont alimentation	61	61	61	61	0,00%	0,00%
	dont carburant	62	62	62	62	0,00%	0,00%
	Hors fonctionnement courant	131	114	78	89	-40,82%	-21,67%
	dont SIC	22	24	18	24	-18,58%	-2,33%
	dont mobilité	56	44	31	28	-45,44%	-36,50%
	dont équipements	52	44	28	36	-46,55%	-18,50%
	dont immobilier	2	2	2	2	-3,85%	12,82%
	Total T3	1 097	1 079	1 046	1 058	-4,60%	-1,98%
Titre 5	SIC	62	50	11	53	-82,12%	6,75%
	Mobilité	13	52	0	15	-100,00%	-71,60%
	Immobilier hors AOT	70	65	95	82	35,71%	24,89%
	Opérations AOT	121	5	8	11	-93,36%	132,77%
	Total T5	265	172	114	161	-57,01%	-6,50%
Titre 6	Subventions aux collectivités (décret 1993)	15	16	15	12	-2,46%	-23,37%
Total investissement (T3 HFC, T5 et T6)		412	302	206	262	-49,85%	-13,11%
Total Hors Titre 2		1 377	1 267	1 175	1 231	-14,67%	-2,86%
Total P152		7 744	7 634	7 675	7 731	-0,88%	1,28%

⁴ NB : Pour plus de lisibilité, le programme 152 gendarmerie nationale a harmonisé depuis 2010 la présentation du renouvellement annuel de ses flux d'équipement en les traçant tous sous la rubrique du titre 3 hors fonctionnement courant (HFC). Comprenant originellement le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des SIC, l'habillement, les munitions, des petits matériels et la maintenance courante immobilière, le périmètre du titre 3 HFC a été élargi aux terminaux informatiques, aux véhicules de brigade et police route, à l'armement, aux matériels de protection, aux matériels techniques et au mobilier.

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

Les dépenses de personnel s'élèvent à **6,5 milliards d'euros** en 2011, contre 6,36 milliards d'euros en 2010, soit une hausse de **+2,1 %**. Elles représentent près de **85 %** des crédits du programme.

1. La poursuite de la diminution des effectifs en 2011

957 ETPT (emplois équivalents temps plein travaillés) devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale en 2011 en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La gendarmerie avait déjà connu une suppression de 965 emplois en 2008, de 1 246 en 2009 et de 1 303 ETPT en 2010. De 2008 à 2010, environ 3 500 postes ont été supprimés dans la gendarmerie nationale, en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

L'évolution des effectifs de la gendarmerie (en ETP) entre 2008 et 2011

	2008	2009	2010	2011
ETPT	- 965	- 1 246	- 1 303	- 957

Toutefois, en réalité, les effectifs de la gendarmerie ne diminueront que de 96 emplois en 2011, d'après la direction générale de la gendarmerie nationale, en raison du non recrutement de gendarmes en 2010.

Au total, le plafond interministériel d'emplois autorisés pour la gendarmerie, qui était de 101 134 ETPT en 2008, 99 509 ETPT en 2009 et de 98 155 ETPT en 2010, continue de diminuer pour s'établir à **97 198 emplois en 2011**.

Les effectifs de la gendarmerie en 2010 se répartissent entre 95 453 militaires et 2 702 personnels civils.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE PAR GRADE ET PAR CATÉGORIE EN 2010

I- OFFICIERS	
A – Officiers de gendarmerie :	
Général de division	23
Général de brigade	39
Colonel	374
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 572
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	4 633
Aspirant	93
Total (A)	6 734
B – Corps de soutien :	
Colonel	10
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	79
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	185
Aspirant	15
Total (B)	289
C – Autres armées :	
Colonel	3
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	13
Capitaine	1
Total (C)	17
TOTAL (A+B+C)	7 040
II – SOUS-OFFICIERS	
A – Sous-officiers de gendarmerie :	
Major	2 229
Adjudant-chef	5 193
Adjudant	11 039
Maréchal des logis-chef	14 560
Gendarme	37 169
Total (A)	70 190
B – Corps de soutien :	
Major	140
Adjudant-chef	648
Adjudant	799
Maréchal des logis-chef	1 014
Maréchal des logis	1 714
Total (B)	4 315
TOTAL (A+B)	74 505
III – VOLONTAIRES	
Aspirant	194
Maréchal des logis	476
Brigadier-chef	885
Brigadier	2 883
Volontaire	9 470
TOTAL	13 908
TOTAL MILITAIRES	95 453
IV - PERSONNELS CIVILS	
Niveau 1	154
Niveau 2	298
Niveau 3	1 512
Ouvriers	738
TOTAL PERSONNELS CIVILS	2 702
TOTAL GENERAL	98 155

Par ailleurs, le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier se traduit par **la transformation** de 482 postes d'officiers, de sous-officiers et de gendarmes adjoints volontaires en 105 postes d'officiers et de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale et 377 personnels civils, ces derniers étant désormais recrutés par le ministère de l'Intérieur.

Ce plan global de transformation de postes devrait s'échelonner sur une dizaine d'années. A terme, l'objectif est de parvenir en 2017 à une cible de 5 700 personnels civils et 5 000 militaires du corps de soutien, contre respectivement 2 700 et 4 600 actuellement.

Evolution des ETPT entre 2010 et 2011 par catégorie d'emploi

Catégorie d'emploi en ETPT	Plafond autorisé pour 2010	Demandés pour 2011	Variation 2011/2010
Personnels administratifs	1 344	1 629	+ 285
Personnels techniques	620	802	+ 182
Ouvriers d'Etat	738	666	- 72
Officiers (gendarmes)	7 040	6 937	- 103
Sous-officiers (gendarmes)	74 505	73 494	-1 011
Volontaires (gendarmes)	13 908	13 670	- 238
Total	98 155	97 198	- 957

Source : projet annuel de performance

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

Malgré la baisse des effectifs, les rémunérations d'activité et les charges sociales continuent de progresser, avec une augmentation de **14,8 millions d'euros** par rapport à 2010.

Trois mesures catégorielles principales sont prévues pour les personnels de la gendarmerie nationale, pour un montant total de **49 millions d'euros** : la troisième annuité de la nouvelle grille indiciaire des militaires, la poursuite du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové, et la mise en œuvre du nouvel espace statutaire pour les sous-officiers de gendarmerie.

La troisième annuité de **la nouvelle grille indiciaire des militaires**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, qui profite également aux militaires de la

gendarmerie nationale, se traduit par un abondement de crédits de **7,36 millions d'euros** en 2011.

23,31 millions d'euros sont prévus au titre de la poursuite du **Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové**.

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

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

- une modification des grilles indiciaires de certains grades.

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

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

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

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

REPYRAMIDAGE DU PAGRE POUR LES ANNUITÉS 2005-2011⁵

Catégories	PE 2005	PE 2006	PE 2007	PE 2008	PE 2009	PE 2010	PE 2011
	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE
Officiers de gendarmerie (I)							
Général de division	+ 3	+ 1	+ 1	+ 1	+ 2	+1	
Général de brigade	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+1	+2	+2
Colonel HEB			+ 8	+ 5	+ 31	+5	+14
Colonel HEA			+ 13	+ 14	- 30	-4	
Colonel	+ 28	+ 21	+ 1	0			
Lieutenant-colonel			+ 56	+ 31	+ 8	+44	+26
Chef d'escadrons	+ 240	+ 181	+ 125	+ 82	+ 20	+37	+26
Capitaine			+ 181	+ 115	+ 500	+639	-45
Lieutenant et sous-lieutenant	+ 727	+ 545	+ 391	+ 250	- 240	-368	-70
Aspirant	+ 24	+ 18	- 28	0	0	-22	+1
Total (I)	+ 1 024	+ 768	+ 750	+ 500	+ 282	+334	- 46
Sous-officiers de gendarmerie (II)							
Major	+ 64	+ 47	+ 48	+ 32	+350	+200	+280
Adjudant-chef	+ 381	+ 287	+ 286	+ 191	+ 150	+500	+476
Adjudant	+ 739	+ 554	+ 300	+ 370	0	+650	+310
Maréchal des logis-chef	- 815	- 613	- 287	- 396	+ 2 000	+3 607	
Gendarme	- 1 393	- 1 043	- 1 097	- 697	- 2 782	-5 291	-1020
Total (II)	- 1 024	- 768	- 750	- 500	- 282	-334	+46
Total (I-II)	0	0	0	0	0	0	0

La revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers de gendarmerie, suite à l'adaptation de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B de la fonction publique au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, devrait avoir un coût de **15,15 millions d'euros**.

Les montants prévus pour la prime de résultats exceptionnels et pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) restent inchangés par rapport à 2010, avec respectivement 15 millions d'euros et 42 millions d'euros en 2011.

Au titre de la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures (OPEX), une provision de **11 millions d'euros** destinée à couvrir une partie des dépenses de rémunération et charges sociales est reconduite en 2011.

⁵ NB : Les aspirants étaient décomptés chez les sous-officiers jusqu'en 2005 inclus, puis chez les officiers depuis l'entrée en LOLF ; la forte variation du repyramidage des sous-officiers en 2009 et 2010 provient du passage au grade de maréchal des logis-chef des gendarmes détenteurs d'une qualification (OPJ, diplôme arme, spécialité).

Enfin, la dotation destinée à **la réserve opérationnelle** est de **44 millions d'euros** en 2011, soit un montant identique à celui de 2010, pour un effectif d'environ 24 000 réservistes servant en moyenne 17 jours par an.

L'objectif de parvenir à une réserve opérationnelle d'environ 40 000 réservistes à l'horizon 2012 ne paraît plus budgétairement atteignable. **Compte tenu du rôle essentiel joué par les réservistes de la gendarmerie en matière de renforcement des unités opérationnelles sur le terrain, votre rapporteur pour avis regrette que cet objectif soit remis en question.**

B. LA « SANCTUARISATION » DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Dans un contexte de diminution des crédits de la gendarmerie hors dépenses de personnel, le directeur général de la gendarmerie nationale a fait le choix de « **sanctuariser** » les crédits de fonctionnement courant des unités, afin de préserver leur capacité opérationnelle.

D'un montant de **968,7 millions d'euros**, les **dépenses de fonctionnement courant** s'accroissent de **3,6 millions d'euros (+0,34 %)** par rapport à 2010. Cette hausse est uniquement liée aux **loyers (435 millions d'euros en 2011)**, en raison de l'évolution des indices immobiliers et des livraisons de casernes.

L'immobilier est traditionnellement un important poste de dépense pour la gendarmerie étant donné que chaque militaire de la gendarmerie dispose d'un logement concédé par nécessité absolue de service.

Les suppressions d'effectifs et les transformations de postes de militaires de la gendarmerie en personnels civils ou militaires du corps de soutien ne bénéficiant pas de la concession de logement permettent toutefois de contenir cette hausse.

Évolution pluriannuelle de la dépense de loyers

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
LFI	213,32	205,35	243,5	302,94	308,29	332,38	393,5*	395,37**	430,3	420	432	435
Dépenses	257,6	277,3	289,4	310,5	327,2	351,9	376,2	392,5	411,5	413		
Évolution		7,6%	4,4%	7,3%	5,4%	7,5%	6,9%	4,3%	4,8%	2%		

* Hors loyers budgétaires (2,52 M€)

** Hors loyers budgétaires (3,49 M€)

En ce qui concerne les **autres dépenses de fonctionnement courant**, comme l'alimentation, les frais de déplacement et les mutations, ainsi que l'entretien du matériel et le carburant, les montants inscrits en loi de finances de 2010 ont été reconduits à l'identique en 2011.

Enfin, les **dépenses de fonctionnement liées aux OPEX** bénéficient d'une dotation budgétaire de 4 millions d'euros en 2011, soit le même montant qu'en 2010.

C. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

L'enveloppe budgétaire allouée à la gendarmerie au titre des investissements s'élève à **262 millions d'euros** en crédits de paiement en 2011, très en retrait par rapport à la loi de finances de 2010, avec une baisse de **-13 %**. Elle se traduit par une forte compression de la capacité d'investissement de la gendarmerie en 2011. Pour mémoire, en 2007, les crédits d'investissements étaient respectivement de 970 millions d'euros en autorisations d'engagement et 570 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces 262 millions d'euros de crédits de paiement permettront de couvrir :

- les engagements antérieurs (reste à payer ou dette) pour 191 millions d'euros (73 % des dotations) ;

- les engagements nouveaux⁶ au titre de l'année 2011 pour 71 millions d'euros (27 % des dotations).

La priorité du budget de la gendarmerie pour 2011 en matière d'investissements, financés principalement au titre de la LOPPSI 2 (à hauteur de 129 millions d'euros en autorisations d'engagement et 133 millions d'euros en crédits de paiement) porte sur **le maintien en condition opérationnelle** des moyens aériens, des systèmes d'information et de communication, ainsi que le renouvellement des flux pour les équipements indispensables à la sécurité, à l'intervention et à l'instruction des personnels, qu'il s'agisse des munitions, des protections individuelles, des paquetages « écoles », des matériels du GIGN, ou de la remise aux normes des gilets pare-balles. D'ici à la fin de 2011, devraient être livrées 6 450 nouvelles tenues motocyclistes, 9 400 nouvelles tenues de maintien de l'ordre, plus de 700 voitures opérationnelles et 600 motocyclettes routières.

Sur cette enveloppe, les crédits de la LOPPSI 2 permettront de financer le recours accru aux nouvelles technologies (à hauteur de 12,4 millions d'euros en AE et 53,8 millions d'euros en CP), comme la vidéo-protection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) ou les caméras embarquées sur véhicules.

En revanche, de « grands programmes » d'investissement, comme le remplacement de l'ensemble des hélicoptères et des véhicules blindés de la gendarmerie nationale, ne pourront pas être lancés en 2011.

En matière **immobilière**, si les crédits de paiement correspondant aux engagements passés augmentent, les autorisations d'engagement pour des opérations nouvelles sont en forte baisse. En 2011, il est prévu de consacrer 103 millions d'euros en autorisations d'engagement et 92 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 191 et 70 millions d'euros en 2010, en dépenses de construction immobilière, dont 58 millions d'euros pour les

⁶ Les CP dits « mesures nouvelles » permettent de lancer les nouvelles commandes et traduisent la réelle capacité d'engagement en matière d'investissement.

opérations classiques de construction domaniale (49 millions d'euros pour la poursuite de l'installation du pôle judiciaire à Pontoise et 4 millions d'euros pour la construction d'une hélistation à Villard-Saint-Pancrace) et 8 millions d'euros pour les opérations de type AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public). En outre, 53,9 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à la maintenance lourde immobilière, c'est-à-dire à la mise aux normes de casernes (électricité, amiante, ascenseurs, etc.).

Principaux programmes d'équipements nouveaux prévus en 2011 (montants exprimés en AE)

Principaux programmes d'équipements :

LOPPSI 2

250 nouvelles tenues motocyclistes : 0,3 M€

3 000 nouvelles tenues de maintien de l'ordre : 2,1 M€

76 crimescopes, 100 lots de révélation des traces de foulage et 100 équipements de révélation d'empreintes : 2 M€

SOCLE

200 véhicules de brigade et de police route : 4,6 M€

Paquetages initiaux des élèves gendarmes et GAV : 7,7 M€

Tenues spécialistes : 2,7 M€

Munitions de service et d'instruction : 6,3 M€

Matériels du GIGN : 1,8 M€

Principaux programmes d'informatique et de télécommunication

LOPPSI 2 (8 M€)

40 rampes LAPI combinées avec des caméras embarquées

2 200 systèmes de vidéo mobile individuelle

500 dispositifs d'analyse des téléphones portables

60 dispositifs d'analyse de disques durs

400 équipements radio embarqués pour la géolocalisation

Principaux programmes d'infrastructure

Constructions domaniales (55 M€) : construction des locaux de l'IRCGN sur le site du pôle judiciaire de Pontoise et d'une hélistation à Villard-Saint-Pancrace (05).

Constructions locatives (BEA, subventions aux collectivités locales et montages privés) : mise en chantier de 1 163 unités-logements et livraison de 1 523 unités-logements.

Opérations de maintenance lourde (37 M€) : réalisation d'opérations de mise aux normes d'emprises domaniales (électricité, amiante, ascenseurs, distributions d'eau potable dans les DOM-COM) et amélioration des conditions de travail et de vie des gendarmes (équipements sanitaires, de chauffage et de confort, isolation).

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

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. MALGRÉ LA BAISSÉ DES EFFECTIFS, LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉES

La gendarmerie nationale, comme les autres administrations de l'Etat, participe à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique, dans le cadre du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Ainsi, en 2011, 957 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie.

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

Or, ces trois dernières années (2008-2010), environ 3 500 auront été supprimés dans la gendarmerie nationale et 3 000 postes devraient être supprimés sur les trois prochaines années (2011-2013).

L'évolution des effectifs de la gendarmerie (en ETP) entre 2008 et 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ETPT	- 965	- 1 246	- 1 303	- 957	- 1 033	- 1 034

Ces dernières années, la réduction des effectifs de la gendarmerie a concerné en priorité les personnels des états-majors, affectés à des tâches de soutien ou encore les gendarmes situés en zone de police. Par ailleurs, quinze escadrons de gendarmerie mobile seront supprimés d'ici 2011, dont sept chargés de la garde des centres de rétention administrative, qui seront confiés à la police aux frontières, et 750 gendarmes issus de ces escadrons seront réaffectés dans les brigades territoriales des départements les plus touchés par la délinquance. Enfin, la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie a permis une diminution de 450 postes.

Toutefois, comme l'a indiqué le général Jacques Mignaux lors de son audition devant la commission, « *en matière de personnels, on ne trouve plus aujourd'hui de niches et la gendarmerie se retrouve « à l'os ».* Ainsi on ne trouve qu'un seul personnel de soutien pour douze personnels opérationnels, contre une moyenne de un pour huit au sein de l'Etat ». Et, il ajoutait plus loin, « *il est vrai que l'on ne pourra pas poursuivre sur le même rythme les suppressions d'emplois sans affecter la capacité opérationnelle de la gendarmerie* ».

Votre rapporteur pour avis considère que, comme s'y était engagé le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007, **la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son « maillage » territorial nécessitent toutefois d'être préservées.**

A cet égard, une réduction des tâches dites « indues » ou « abusives » serait de nature à accroître la présence de la gendarmerie sur le terrain et de renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie.

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

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

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

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

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

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

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

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

Gardes statiques assurées par la gendarmerie nationale en 2009 et en 2010

MISSIONS	2009	2010	Observations
Présidence de la République	387 ETP	387 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté. Imputation financière à l'Elysée depuis le 1 ^{er} janvier 2008.
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Authon	15 ETP	15 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Chanonat	0	0	Mission assurée dans le cadre du service courant depuis 2008
Protection de la résidence du Président Chirac à Bity (19)	6 ETP	6 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Sénat	166 ETP	166 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Assemblée Nationale	177 ETP	177 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel de Brienne	67 ETP	67 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté réduite en 2008
Hôtel de Matignon	135 ETP	135 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté. Suppression 1 poste adjoint et 1 poste d'officier de liaison en 2009
Résidence 1er Ministre à Solesmes	37 ETP	37 ETP	Réquisition préfet zone défense ouest
Garde du ministère de la justice	18 ETP	18 ETP	
Hôtel du Quai d'Orsay	33 ETP	33 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Garde des locaux du ministère de la défense (Ilôt Saint-Germain)	0 ETP	0 ETP	Reprise de la mission par les armées le 1 ^{er} septembre 2009
Hôtel de Castries	0 ETP	0 ETP	Fin de mission en juin 2009.
Conseil Constitutionnel	0 ETP	0 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008.
Sécurité du palais de justice de Paris	540 ETP	503 ETP	Réorganisation interne à la gendarmerie
Hôtel national des Invalides	72 ETP	72 ETP	
Sécurité de la résidence du CEMA à l'école militaire	0 ETP	0 ETP	Reprise de la mission par les armées le 1 ^{er} septembre 2009
Garde du groupement interministériel de contrôle	11 ETP	11 ETP	
Emprises diplomatiques des USA, d'Israël et du Royaume-Uni	278 ETP	278 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Sous-préfecture de Corte	7 ETP	7 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
TOTAL	1949 ETP	1912 ETP	

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

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

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

LE CAS DES TRANSFEREMENTS ET EXTRACTIONS

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

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

Les opérations de transfèrements et d'extractions sont très coûteuses en personnel et en temps pour la gendarmerie. En effet, toute escorte mobilise au moins trois gendarmes. La gendarmerie a ainsi consacré plus de 1,85 million d'heures à ces tâches en 2009, correspondant à plus de 101 997 transfèrements et extractions judiciaires, auxquels s'ajoutent plus de 8 353 transfèrements et extractions dites administratives et environ 153 transfèrements militaires. Près de 1 000 gendarmes sont mobilisés quotidiennement sur ces tâches.

Comme votre rapporteur pour avis peut le constater dans son département, l'Isère, la charge des transfèrements et des extractions judiciaires pèse lourdement sur les personnels de la gendarmerie. En effet, étant donné que la gendarmerie ne dispose pas d'unités spécialisées pour ce type de mission, celle-ci est assurée par les gendarmes des brigades territoriales, au détriment de leur mission de surveillance.

A cet égard, votre rapporteur pour avis se félicite de l'accord conclu entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, qui prévoit, à partir du 1^{er} janvier 2011, un transfert progressif des transfèrements judiciaires à l'administration pénitentiaire⁷.

Cela correspond, en effet, à l'une des recommandations du groupe de travail sur l'avenir de la gendarmerie du Sénat et à l'esprit de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF), selon lequel « *celui qui commande paie* ». Le transfert de la charge financière de cette mission au ministère de la Justice sera de nature à responsabiliser davantage les magistrats et à encourager le recours à des moyens alternatifs, comme la visioconférence.

⁷ A l'exception des détenus signalés dangereux

B. LE PROGRAMME DE RENOUELEMENT DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS A ÉTÉ UNE NOUVELLE FOIS REPORTÉ

La forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale en 2011 et les prévisions pour 2012 et 2013 ont conduit la direction générale de la gendarmerie nationale à différer deux programmes d'équipement importants : le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés à roue de la gendarmerie.

La **flotte d'hélicoptères** de la gendarmerie nationale se compose de **53 hélicoptères** (15 EC 145, 12 EC 135 et 26 Ecureuil), qui sont utilisés à la fois par la gendarmerie nationale et par la police nationale, en métropole et outre-mer.

Composée de 15 EC 145, la **composante « sauvetage – intervention »** assure principalement les missions de police et de sauvetage en haute montagne, ainsi que les missions de transport et d'intervention des unités d'intervention de la gendarmerie en métropole et outre-mer. Sa capacité d'emport et son rayon d'action sont particulièrement adaptés à l'outre-mer.

Composée de 12 EC 135 et de 26 Ecureuil, la flotte d'hélicoptères légers de la **composante « surveillance – intervention »** intervient principalement en métropole sur les missions judiciaires ou administratives de surveillance et d'intervention au profit de la gendarmerie et de la police.

Le remplacement des hélicoptères Ecureuil par de nouveaux modèles répond aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Ecureuil, en service dans la gendarmerie depuis 1978 et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation européenne qui interdit le survol de certaines zones, notamment les secteurs urbanisés, aux appareils monoturbines.

Le programme de remplacement des 26 appareils de type Ecureuil par de nouveaux modèles EC 135 a toutefois été reporté faute de crédits suffisants (le coût est évalué à 202 millions d'euros). Ainsi, la commande de la tranche conditionnelle de 25 appareils EC 135 initialement prévue en 2009 a été reportée au 22 octobre 2010.

Face au risque d'annulation et du lancement d'un nouvel appel d'offres sur le marché, les négociations portent actuellement sur l'acquisition de trois appareils EC 135 sur les trois prochaines années, soit un appareil par an.

Le vieillissement des anciens appareils Ecureuil entraîne une augmentation du coût du maintien en condition opérationnelle des moyens aériens. Les crédits de ce poste devraient passer de 11,51 millions d'euros en 2010 à 25,6 millions d'euros en 2011.

Votre rapporteur pour avis, qui a effectué un « stage d'immersion » au sein des formations aériennes de la gendarmerie au cours de l'année 2010, a pu constater tout l'intérêt de ces nouveaux appareils, équipés des technologies les plus modernes (jumelles de vision nocturne, caméras thermiques, phares de recherche, etc.).

De même, le remplacement des **90 véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG)** par de nouveaux modèles (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM), a été plusieurs fois reporté avant d'être abandonné en 2008.

Ce programme avait déjà connu certains retards en raison de l'annulation en mai 2007 par le juge des référés de la procédure de passation du marché et la cible initiale de 122 véhicules blindés avait été abaissée à 92 engins (pour un coût de 97 millions d'euros).

Comme l'a indiqué le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Jacques Mignaux, lors de son audition devant la commission, *« les véhicules blindés que nous utilisons sont à bout de souffle et nécessiteraient une rénovation complète. Nous sommes contraints à les « cannibaliser », Renault n'ayant plus de stock de pièces de rechange. Malgré ces difficultés, nous parvenons à maintenir un parc d'environ 70 à 80 véhicules. Face à cette situation tendue, j'ai choisi de privilégier l'entretien du matériel disposé outre-mer pour qu'il soit opérationnel en cas de désordres sociaux. Il en va de même pour les opérations extérieures, tels que le Kosovo ou la Côte d'Ivoire, les autres véhicules étant regroupés à proximité de la capitale à Versailles Satory ».*

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

C. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT SUR LES PROCHAINES ANNEES RISQUE DE RALENTIR LA MODERNISATION DE L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE

Compte tenu de la forte diminution des crédits d'investissement sur la période 2011-2013, les investissements consacrés à l'immobilier devraient être très limités sur les trois prochaines années.

Ainsi, en 2011, il est prévu de consacrer 103 millions d'euros en autorisations d'engagement et 92 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 191 et 70 millions d'euros en 2010, en dépenses de construction immobilière, dont 58 millions d'euros pour les opérations classiques de construction domaniale (49 millions d'euros pour la poursuite de l'installation du pôle judiciaire à Pontoise et 4 millions d'euros pour la construction d'une hélistation à Villard-Saint-Pancrace) et 8 millions d'euros pour les opérations de type AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public).

En outre, 53,9 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à la maintenance lourde immobilière, c'est-à-dire à la mise aux normes de casernes (électricité, amiante, ascenseurs, etc.).

Le nombre d'équivalents-unités-logement (EUL) mis en chantier et livrés pour les années 2006 à 2009 et prévus sur la période 2010-2013 est précisé dans le tableau ci-après :

	Mises en chantier (EUL)			Livraisons (EUL)				
	Etat	Collectivités territoriales Et investisseurs privés		Total	Etat	Collectivités territoriales et investisseurs privés		Total
2006	156	2 450		2 606	152	817		969
2007	771	2 203		2 974	103	1 144		1 247
2008	654	1 963		2 617	287	1 826		2 113
2009	600	725	547	2 210	306	1 611	428	2 345
2010	122	1 746	645	1 840	750	1 374	298	2 422
2011	0	742	421	1 163	305	933	590	1 828
2012	274	488	100	862	1 135	1 374	645	3 154
2013	150	568	139	857	172	742	421	1 335

Le ralentissement du renouvellement du parc domanial de la gendarmerie est compensé par un développement du parc locatif. Mais celui-ci entraîne une hausse du coût des loyers. Par ailleurs, faute d'investissements, les crédits consacrés à la maintenance immobilière augmentent chaque année.

Votre rapporteur pour avis regrette le faible montant des crédits d'investissement consacrés à l'immobilier de la gendarmerie nationale.

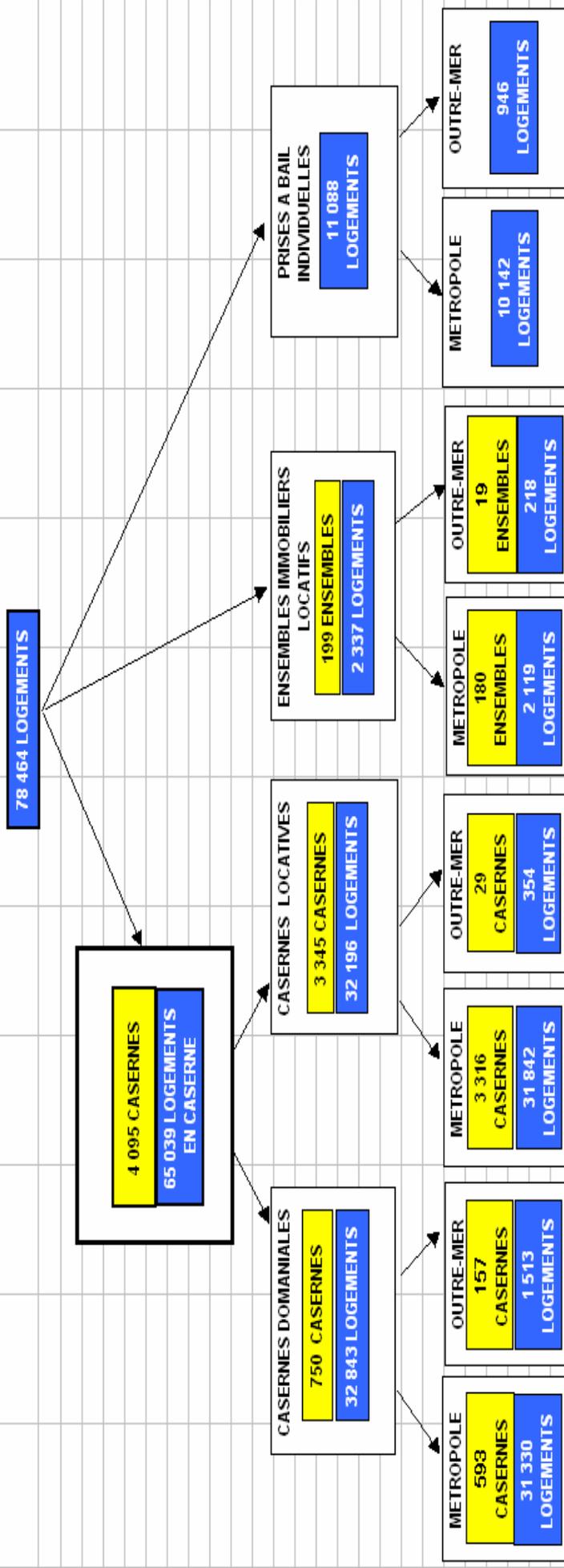
Le parc domanial de la gendarmerie nationale, dont 70 % des logements ont plus de vingt-cinq ans, a, en effet, atteint un degré de vétusté préoccupant.

L'ÂGE DES LOGEMENTS EN CASERNE *Situation au 1^{er} juillet 2010*

Age	Logements domaniaux	Logements non domaniaux	Total
Moins de 10 ans	6,65%	26,14%	16,46%
De 10 à 25 ans	22,34%	25,00%	23,67%
De 26 à 50 ans	54,84%	44,10%	49,45%
De 51 à 100 ans	13,92%	2,46%	8,15%
Plus de 100 ans	2,25%	2,30%	2,27%

Au 1^{er} juillet 2010, le parc immobilier de la gendarmerie compte 65 039 logements en caserne dont 32 843 logements en casernes domaniales et 32 196 logements en casernes locatives.

SITUATION DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE AU 01.07.2010



Source : Geaude 2G AI

Les casernes mixtes (à la fois locative et domaniale) sont comptabilisées avec les casernes locatives.

- Caserne : Une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité passive et active, tendant à la protection du personnel, des matériels et des bâtiments, sont mises en œuvre. Une caserne est composée de locaux de service et techniques nécessaires à l'accomplissement des missions de la gendarmerie et des logements permettant aux militaires et à leur famille de résider sur place. Sont exclus de ces chiffres, les terrains nus, les relais radio et toutes les annexes de casernement.

- Logements : Seuls les logements familiaux sont comptabilisés dans cet état. Les logements déclassés en locaux de service et techniques au profit du service ou de l'hébergement des GAV et du CSTAGN, ainsi que les logements déclassés par l'administration centrale, ne sont pas pris en compte.

D. LE SURCÔÛ DE PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR UN FONDS INTERMINISTÉRIEL, A L'IMAGE DES ARMÉES

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur n'a pas remis en cause sa participation aux missions de défense et en particulier aux opérations extérieures (OPEX). En tant que force de police à statut militaire capable d'agir dans tout le spectre de la crise, de la guerre à la paix, la gendarmerie est en effet particulièrement adaptée à ce type d'opérations.

Au 1^{er} juillet 2010, environ 700 gendarmes français étaient déployés sous engagement international, européen ou commandement national. Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

Parmi ces 700 militaires, environ 200 sont déployés en Afghanistan. Ces gendarmes français sont principalement engagés dans le cadre de la force de gendarmerie européenne, au titre de la mission de formation de la police afghane sous mandat de l'OTAN. Ils sont déployés dans les zones placées sous commandement français en Kapisa et Surobi, et à Mazar-e-Shariff et sont chargés de deux principales missions :

- d'une part, assurer la formation des cadres de la police afghane chargés du maintien de l'ordre, soit l'équivalent de la gendarmerie mobile ou des compagnies républicaines de sécurité ;

- d'autre part, conseiller la police afghane dans son travail quotidien, au sein des districts situés dans la zone placée sous commandement français.

La mission en Afghanistan se situe incontestablement dans le « haut » du spectre de la crise et témoigne de l'appartenance de la gendarmerie à la communauté militaire. Les gendarmes français sont, en effet, particulièrement exposés puisque les commissariats de police figurent aux avant-postes et qu'ils ont pour mission d'accompagner les policiers afghans sur le terrain.

Les gendarmes qui participent à cette mission ont été choisis pour leurs compétences, ils ont suivi un entraînement très poussé et bénéficient du soutien actif des armées. Le fait que ces gendarmes bénéficient de véhicules de l'avant blindé (VAB) mis à la disposition gratuitement par l'armée de terre et dont le blindage est renforcé dans des ateliers de la police nationale est symptomatique à cet égard.

Comme votre rapporteur pour avis a eu l'occasion de le constater, lors d'un déplacement en Afghanistan avec le ministre de l'intérieur, le travail des gendarmes français est unanimement apprécié tant par les autorités afghanes que par les responsables militaires américains⁸.

⁸ Voir le compte rendu de ce déplacement devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat le 19 mai 2010

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE EN OPEX EN 2010

(DONNÉES ARRÊTÉES AU 30 JUIN 2010)

Opérations sous mandat de l'ONU

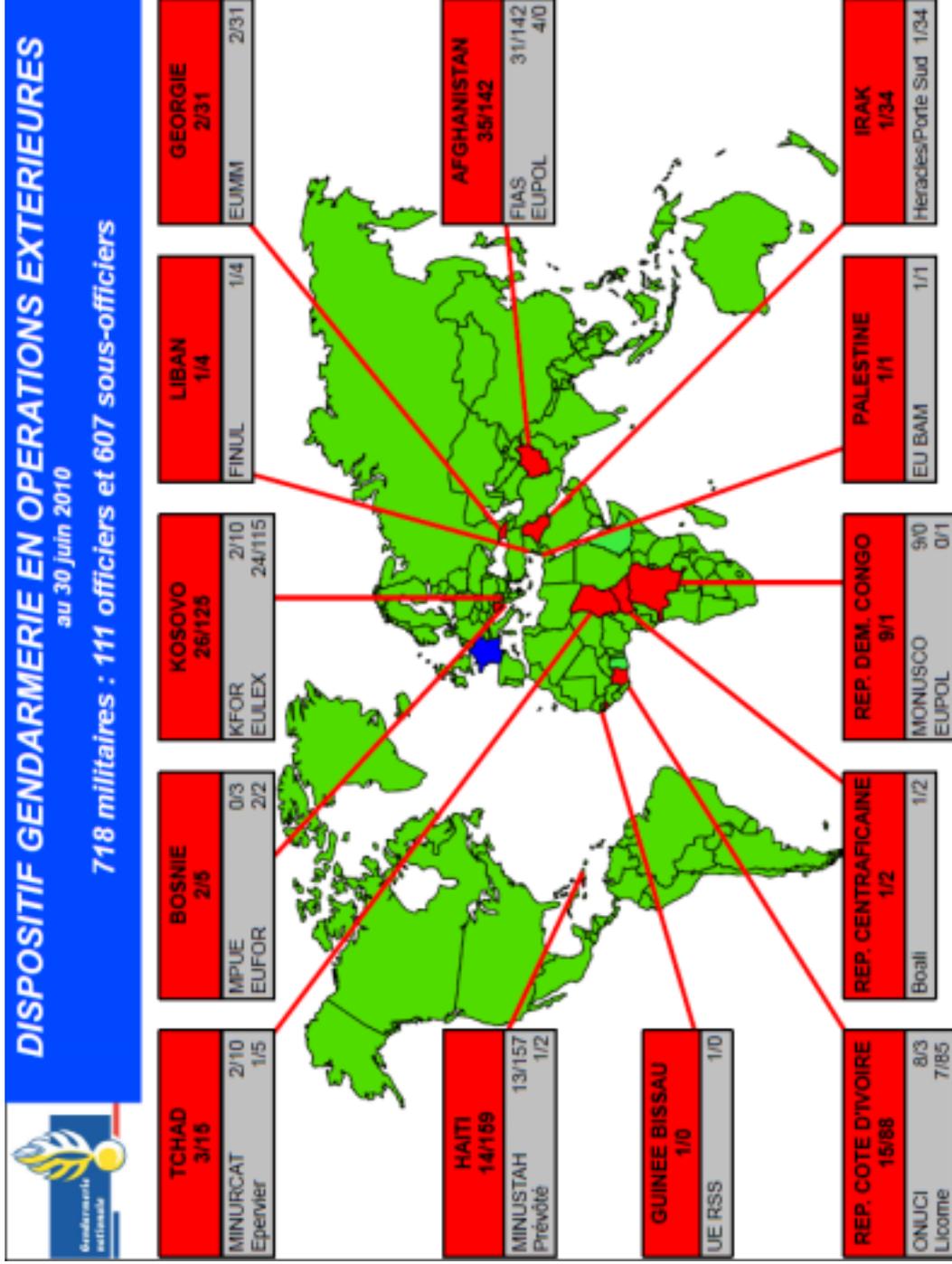
OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
FINUL (Liban)	1	4	5
MINUSTAH (Haïti)	13	157	173
MONUSCO (RDC)	9	0	9
ONUCI (RCI)	8	3	11
MINURCAT (Tchad)	2	10	12
TOTAL	33	174	210

Opérations sous engagement international hors ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
OTAN KFOR (Kosovo)	2	10	12
OTAN FIAS (Afghanistan)	31	142	173
U.E. EUFOR / <i>Althéa</i> (Bosnie)	2	2	4
U.E. EUPM (Bosnie)	0	3	3
U.E. EUPOL (RDC)	0	1	1
U.E. EULEX (Kosovo)	24	115	139
U.E. EUBAM (Territoires Palestiniens)	1	1	2
U.E. EUMM (Georgie)	2	31	33
U.E. EURSS (Guinée Bissau)	1	0	1
U.E. EUPOL (Afghanistan)	4	0	4
TOTAL	67	305	372

Opérations sous commandement national

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
<i>Epervier</i> (Tchad)	1	5	6
<i>Licorne</i> (RCI)	7	85	92
<i>Boali</i> (République Centrafricaine)	1	2	3
<i>Héraclès / Porte Sud</i> (Irak)	1	34	35
TOTAL	10	126	136



PRÉSENCE ET RÔLE DE LA GENDARMERIE EN AFGHANISTAN

Au sein de la mission de police EUPOL de l'Union européenne :

La mission police de l'Union européenne EUPOL a été mise en place par l'action commune du 30 mai 2007. Débutant au 15 juin 2007 et d'un mandat initial de 3 ans, EUPOL AFGHANISTAN a pour mission de conseiller les forces de police locales et d'accompagner leurs réformes.

Comptant 246 personnels internationaux, la gendarmerie nationale participe depuis le début à cette mission et y déploie 3 officiers et 3 sous-officiers dont :

- 1 officier de liaison entre la force OTAN et EUPOL ;
- 1 officier conseiller auprès du ministère de l'intérieur afghan ;
- 1 officier conseiller en matière de formation des forces de police afghane ;
- 3 sous-officiers conseillers en matière de police judiciaire.

Au sein de la mission FIAS de l'OTAN :

En accompagnement de forces françaises présentes sur cette mission, la gendarmerie déploie 1 officiers et 9 sous-officiers dont :

- 1 officier supérieur commandant de prévôté et conseiller gendarmerie du REPFRANCE ;
- 2 sous-officiers qui arment la brigade prévôtale de Kaboul ;
- 2 sous-officiers qui arment la brigade prévôtale de Nijrab ;
- 2 sous-officiers qui arment la brigade prévôtale de Surobi ;
- 2 sous-officiers techniciens d'identification criminelle au sein d'une « Weapon Intelligence Team » (WIT), qui a pour mission d'enquêter sur les engins explosifs improvisés explosés ;
- 1 sous-officier inséré au « Theater Exploitation Laboratory » qui a pour mission d'exploiter les éléments recueillis par la WIT et d'alimenter une base de données de théâtre ;

Mission de formation de la police afghane :

Sous mandat OTAN, la gendarmerie nationale participe à la formation de la police afghane en déployant 167 gendarmes, dont 127 dans le cadre de la Force de gendarmerie européenne

La mission comprend deux volets : un volet formation des officiers et des sous-officiers de l'« Afghan National Civil Order Police » (ANCOP), au sein d'une école de formation des cadres à Mazar-e-Sharif et un volet « tutorat et accompagnement » de l'« Afghan Uniform Police » (AUP) dans son travail quotidien, au cœur des districts situés dans la zone du théâtre sous commandement français.

Le coût des OPEX est intégré dans le budget de la gendarmerie depuis 2004. A ce titre, la gendarmerie nationale bénéficie depuis 2007 d'un financement de **15 millions d'euros par an**, dont 11 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 4 millions pour les dépenses de fonctionnement.

Or, ce montant est structurellement insuffisant. Chaque année, le surcoût constaté des OPEX pour la gendarmerie est de l'ordre de **10 à 15 millions d'euros**, comme l'illustre le tableau suivant :

Coût des OPEX entre 2003 et 2010

	Masse salariale (titre 2)	Fonctionnement courant et transport (titre 3 FC)	Alimentation (titre 3 FC)	Investissement (titre 3 HFC et 5)	Total
2003	18,9	3,8	1,4	0,9	25
2004	23	3,6	1,5	0,5	28,4
2005	20	3,4	1,3	0,3	25,2
2006	19,7	2,9	1,5	0,1	24,2
2007	17,9	2,2	1,3	0,1	21,4
2008	16,2	2,2	1,2	0	19,6
2009	18,8	2,9	1	10,3 ⁹	22,8

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

En 2010, les dépenses de personnel relatives aux OPEX devraient être de 26 millions d'euros, pour une dotation de 11 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel de 17 millions d'euros, pour une dotation de 4 millions d'euros. Au total, le **surcoût devrait donc être de l'ordre de 27,9 millions d'euros en 2010**. A elle seule, l'opération en Afghanistan représente un budget de 20 millions d'euros.

Or, faute de financements suffisants, ces surcoûts sont pris en charge sur le budget de fonctionnement de la gendarmerie, par des redéploiements de crédits.

Il paraît donc indispensable, dans un souci de sincérité budgétaire, mais aussi d'efficacité de la dépense publique, de mieux évaluer le coût prévisible de ces OPEX et, en cas de dépassement, de les financer entièrement par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

⁹ Pour la seule mission en Afghanistan

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 17 novembre 2010.

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

M. André Dulait - La sous-dotation des OPEX est un problème que nous avons bien connu avec les armées mais qui a trouvé une solution avec la mise en place d'un financement par le biais de la réserve interministérielle.

Pourquoi la gendarmerie ne bénéficierait-elle pas, elle aussi, de ce système ?

M. Jean Faure, rapporteur pour avis - Depuis l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, la couverture surcoût des OPEX n'est plus assurée par décret d'avance. En 2008 et 2009, ils ont été comblés par le dégel d'une partie de la mise en réserve des crédits de la gendarmerie. Cette année, la gestion fait apparaître une dépense de près 26 millions d'euros sur ce poste et ce surcoût devrait être résorbé par un redéploiement des dépenses de personnel.

Pour 2011, comme en 2010, le programme 152 est doté à hauteur de 15 millions d'euros pour les dépenses relatives aux OPEX, soit un surcoût de 25 millions d'euros, notamment en raison de l'engagement de la gendarmerie en Afghanistan.

C'est la raison pour laquelle je considère que ce surcoût devrait être pris en charge par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

M. André Vantomme - J'ai eu l'occasion de rappeler, lors de l'audition du général Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, devant notre commission, notre attachement à la gendarmerie nationale et aux hommes et femmes qui composent cette institution.

Dans un contexte d'augmentation de la délinquance, on ne peut qu'être préoccupé par la baisse des effectifs de la gendarmerie et par l'absence de financement suffisant pour le renouvellement de ses équipements et de son parc immobilier. Notre groupe ne votera donc pas les crédits de la mission « Sécurité ».

La commission émet -le groupe UMP et le groupe UC votant pour, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre, le groupe RDSE s'abstenant- un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Sécurité dans le projet de loi de finances pour 2011.

**ANNEXE I -
DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE ET A LA
SITUATION DE LA DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS EN 2009**

Département	Population prise en charge par la gendarmerie	Effectif	Nombre habitants par militaire	Taux d'élucidation (%)	Taux de criminalité (pour 1 000 habitants)
AIN	486 499	501	971,1	37,92	35,21
AISNE	367 583	394	933,0	40,43	33,43
ALLIER	194 721	252	772,7	50,12	19,45
ALPES DE HAUTE PROVENCE	116 835	224	521,6	39,32	40,53
HAUTES ALPES	83 093	168	494,6	49,28	32,24
ALPES MARITIMES	329 066	452	728,0	38,31	56,45
ARDECHE	231 433	298	776,6	32,07	32,14
ARDENNES	200 375	278	720,8	51,29	25,48
ARIEGE	121 202	199	609,1	50,46	29,35
AUBE	178 743	237	754,2	41,88	36,22
AUDE	235 545	296	795,8	34,01	43,87
AVEYRON	194 292	310	626,7	61,09	18,73
BOUCHES DU RHONE	464 179	638	727,6	35,73	57,81
CALVADOS	409 662	429	954,9	47,57	24,21
CANTAL	114 190	201	568,1	54,89	13,15
CHARENTE	235 078	255	921,9	52,64	26,57
CHARENTE MARITIME	409 979	409	1 002,4	37,56	40,05
CHER	194 074	235	825,8	37,20	29,54
CORREZE	165 832	228	727,3	51,05	21,43
CORSE DU SUD	74 930	188	398,6	40,88	43,66
HAUTE CORSE	102 565	222	462,0	36,55	38,10
COTE D OR	300 656	332	905,6	42,68	28,62
COTES D ARMOR	473 191	443	1 068,2	51,53	26,85
CREUSE	109 795	177	620,3	63,89	14,45
DORDOGNE	314 530	377	834,3	46,70	27,85
DOUBS	311 496	341	913,5	41,72	25,80
DROME	302 038	376	803,3	37,43	41,12
EURE	450 909	451	999,8	45,68	33,42
EURE ET LOIR	292 658	312	938,0	32,41	25,34
FINISTERE	630 998	539	1 170,7	49,27	26,15
GARD	445 177	497	895,7	29,59	55,94
HAUTE GARONNE	671 256	732	917,0	31,66	35,49
GERS	161 911	214	756,6	48,87	26,52
GIRONDE	769 502	829	928,2	41,41	42,24
HERAULT	563 874	647	871,5	32,50	63,00
ILLE ET VILAINE	636 361	552	1 152,8	48,18	27,46
INDRE	167 850	189	888,1	53,26	22,89
INDRE ET LOIRE	355 036	339	1 047,3	40,48	28,21
ISERE	831 654	898	926,1	30,89	42,87
JURA	210 113	263	798,9	45,90	25,01
LANDES	295 974	315	939,6	38,65	35,63
LOIR ET CHER	230 204	223	1 032,3	34,74	27,47
LOIRE	316 769	326	971,7	37,72	24,30
HAUTE LOIRE	185 993	228	815,8	43,32	20,26

Département	Population prise en charge par la gendarmerie	Effectif	Nombre habitants par militaire	Taux d'élucidation (%)	Taux de criminalité (pour 1 000 habitants)
LOIRE ATLANTIQUE	732 241	677	1 081,6	39,37	36,91
LOIRET	351 389	381	922,3	34,21	34,11
LOT	145 369	194	749,3	40,36	21,08
LOT ET GARONNE	238 879	292	818,1	53,89	31,01
LOZERE	64 727	147	440,3	55,45	23,35
MAINE ET LOIRE	493 318	403	1 224,1	37,39	24,74
MANCHE	370 918	363	1 021,8	51,45	20,76
MARNE	304 891	336	907,4	38,36	37,91
HAUTE MARNE	130 655	202	646,8	45,97	35,36
MAYENNE	232 248	229	1 014,2	51,00	20,70
MEURTHE ET MOSELLE	277 212	341	812,9	54,46	28,64
MEUSE	146 289	215	680,4	49,54	25,06
MORBIHAN	527 613	442	1 193,7	35,06	32,16
MOSELLE	567 102	610	929,7	46,11	26,38
NIEVRE	183 481	235	780,8	44,80	25,06
NORD	638 310	826	801,9	50,51	27,31
OISE	617 604	698	884,8	29,72	48,12
ORNE	217 015	260	834,7	43,07	24,63
PAS DE CALAIS	577 358	622	928,2	61,75	24,60
PUY DE DOME	351 193	429	818,6	46,06	27,09
PYRENEES ATLANTIQUES	334 764	401	834,8	52,89	18,51
HAUTES PYRENEES	140 844	221	637,3	36,08	25,88
PYRENEES ORIENTALES	321 116	386	831,9	33,23	52,36
BAS RHIN	643 572	626	1 028,1	52,34	24,76
HAUT RHIN	472 131	470	1 004,5	39,76	27,21
RHONE	635 980	720	883,3	39,19	41,96
HAUTE SAONE	199 884	255	783,9	60,96	25,01
SAONE ET LOIRE	370 546	430	861,7	49,06	23,22
SARTHE	394 201	382	1 031,9	45,13	23,77
SAVOIE	279 151	314	889,0	29,16	49,90
HAUTE SAVOIE	524 895	512	1 025,2	35,26	43,85
PARIS		74		190,32	
SEINE MARITIME	487 008	556	875,9	41,75	23,29
SEINE ET MARNE	367 659	466	789,0	33,74	43,44
YVELINES	238 003	355	670,4	30,99	44,55
DEUX SEVRES	286 148	260	1 100,6	45,47	22,66
SOMME	372 980	373	999,9	45,55	29,45
TARN	219 398	274	800,7	32,42	27,39
TARN ET GARONNE	163 463	193	847,0	36,92	38,90
VAR	486 053	496	979,9	39,98	52,56
VAUCLUSE	333 303	394	845,9	37,55	49,88
VENDEE	515 048	414	1 244,1	39,24	28,96
VIENNE	266 877	284	939,7	47,97	23,83
HAUTE VIENNE	191 041	215	888,6	49,14	19,32
VOSGES	285 937	311	919,4	49,51	31,61
YONNE	265 988	323	823,5	44,08	34,65
TERRITOIRE DE BELFORT	67 158	82	819,0	54,51	23,17
ESSONNE	345 665	430	803,9	37,58	42,16
HAUTS DE SEINE		84		102,90	

Département	Population prise en charge par la gendarmerie	Effectif	Nombre habitants par militaire	Taux d'élucidation (%)	Taux de criminalité (pour 1 000 habitants)
SEINE SAINT DENIS		86		123,83	
VAL DE MARNE		77		119,22	
VAL D OISE	258 042	378	682,7	30,30	53,91
GUADELOUPE	427 551	301	1 420,4	51,20	58,09
MARTINIQUE	307 936	264	1 166,4	51,70	43,66
GUYANE	155 023	160	968,9	61,70	74,71
REUNION	844 238	362	2 332,1	52,20	31,87
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	6 099	13	469,2	66,00	32,30
NOUVELLE-CALEDONIE*	118 235	201	588,2	68,20	30,10
POLYNESIE FRANCAISE	273 290	184	1 485,3	68,00	40,10
MAYOTTE	133 430	68	1 962,2	69,20	77,24

* inclues les statistiques de la délinquance constatée à Wallis et Futuna

**ANNEXE II -
AUDITION DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Lors de sa séance du 9 novembre 2010, la commission a procédé à l'audition du général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, sur les crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2011.

M. Josselin de Rohan, président - Nous sommes très heureux de vous accueillir pour la première fois, Mon Général, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, pour cette audition consacrée aux crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2011.

Diplômé de Saint-Cyr, vous avez effectué toute votre carrière militaire au sein de la gendarmerie, alternant des postes de commandement et des postes à la direction générale. Vous avez également occupé des fonctions de conseiller auprès de différents ministres de l'intérieur, dont l'actuel Président de la République. Major général depuis l'été 2008, vous avez été nommé directeur général de la gendarmerie nationale, le 9 avril dernier, en remplacement du général Roland Gilles.

Avant de nous présenter les grandes lignes du budget de la gendarmerie nationale pour 2011, peut être pourriez vous, Mon Général, nous dire quel bilan vous tirez du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur et de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale ?

Comme nous le savons tous ici, le contexte budgétaire du projet de loi de finances pour 2011 est particulièrement difficile et la gendarmerie nationale n'échappe pas à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques.

Pour autant, la sécurité reste une préoccupation majeure des Français et cette préoccupation se traduit dans les moyens consacrés par le gouvernement à la police et à la gendarmerie, qui sont en progression sur la période 2011-2013, en particulier au regard de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui a fait l'objet d'une première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Nous aimerions donc connaître les grandes lignes du budget de la gendarmerie pour 2011 et les perspectives pour la période 2011-2013.

Nous souhaiterions également vous entendre sur la préservation du caractère militaire de la gendarmerie, auquel nous sommes tous ici particulièrement attachés.

Comme vous le savez sans doute, la revalorisation salariale dont bénéficient les gendarmes a suscité certains remous au sein des autres armées, notamment de l'armée de terre, au moment où les armées sont engagées dans une réforme très exigeante.

D'un autre côté, certains syndicats policiers ont dénoncé les avantages dont bénéficieraient, selon eux, les gendarmes, en invitant même les policiers à intégrer la gendarmerie.

Nous souhaiterions donc connaître votre sentiment sur ce sujet.

Enfin, peut être pourriez-vous nous dire un mot de l'action des gendarmes engagés sur les théâtres d'opérations extérieures, notamment en Afghanistan.

Lors d'un récent déplacement aux Nations unies, on nous a fait savoir que la France se montrait réticente à la participation de gendarmes à des opérations extérieures.

Qu'en est-il exactement ?

Voilà, Mon Général, quelques questions d'ordre général, mais le rapporteur du budget de la gendarmerie, notre collègue Jean Faure, ainsi que d'autres collègues, auront certainement d'autres questions à vous poser, à l'issue de votre exposé liminaire.

Général Jacques Mignaux - Comme l'ensemble des composantes du ministère qui est désormais le sien, et comme d'ailleurs l'ensemble des ministères, la gendarmerie nationale contribue à l'effort demandé pour diminuer la dépense publique. Il est de ma responsabilité de préserver la capacité opérationnelle de la gendarmerie dans une tendance au resserrement budgétaire.

Je n'oublie pas, naturellement, que ma responsabilité est aussi de conforter notre intégration au sein de la communauté de la sécurité intérieure, sans préjudice de notre appartenance à la communauté militaire.

La gendarmerie n'a pas changé de nature. Elle doit toujours faire face aux problèmes de sécurité en donnant une réponse pragmatique et modulée, adaptée aux spécificités de chaque bassin de vie.

Avant d'évoquer le projet de loi de finances pour 2011, je souhaite revenir sur nos principaux chantiers.

L'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur s'est passée dans de bonnes conditions, et dans le respect du cadre que vous avez tracé en votant la loi du 3 août 2009. Je l'estime désormais réalisée.

En prenant appui sur la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, qui doit donner aux deux forces de sécurité intérieure les moyens d'accroître leur performance dans la lutte contre l'insécurité, une nouvelle étape sera franchie dans notre coopération par l'approfondissement de la mutualisation des moyens logistiques et des capacités de soutien.

En matière de synergies opérationnelles et au terme d'arbitrages justes et équilibrés, des structures communes, composées de gendarmes et de policiers, ont été mises en place à chaque fois que le besoin s'en faisait sentir. La gouvernance relève des deux directeurs généraux.

Certaines sont rattachées organiquement au directeur général de la police nationale, comme la direction de la coopération internationale, qui doit renforcer la

cohérence et la visibilité de l'action internationale du ministère, ou encore l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun.

D'autres me sont organiquement rattachées, comme le Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure, l'Unité de coordination pour la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) ou encore l'Unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI), qui coordonne le GIGN de la gendarmerie et la Force d'intervention de la police nationale (FIPN), qui regroupe notamment le RAID.

Enfin, lorsque la création de structures communes n'apparaissait pas comme la meilleure option, nous avons travaillé différemment : dans le domaine du renseignement d'ordre public ou information générale, par exemple, dans la mesure où il s'agissait d'une mission partagée par les deux forces, nous avons opté pour un lieu de synthèse unique (le service départemental d'information générale - SDIG) qui reçoit l'ensemble des renseignements obtenus par l'une ou l'autre force et rédige une synthèse départementale, sous double timbre, qu'il transmet au préfet et aux deux responsables des policiers et des gendarmes du département.

Au plan départemental comme au plan central, l'affectation de gendarmes dans ces structures a permis d'améliorer la circulation de l'information.

En ce qui concerne la condition des gendarmes et le dialogue interne, cette intégration s'est déroulée dans le respect des équilibres - le symbole de cet équilibre étant le fait que le ministre de l'intérieur co-préside désormais le Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) et reçoit, lors de chaque session, l'ensemble du conseil.

J'ai veillé à faire vivre la notion de parité globale de traitement et de carrières entre les gendarmes et les policiers : le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), qui constitue le pendant du programme « corps et carrières » de la police nationale, qui a été lancé début 2005, sera achevé fin 2012. Vous avez parlé de revalorisation salariale, nous travaillons effectivement à la revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers de gendarmerie, suite à l'adaptation de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B au corps d'encadrement et d'application de la police nationale. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement ? Je rappelle qu'au début de cette réflexion la question a été posée au ministère de la défense pour connaître sa position par rapport au nouvel espace statutaire. La réponse n'est pas de mon ressort.

Au sujet de l'éventuelle transposition aux sous-officiers des autres armées de la grille indiciaire du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, il convient de rappeler que le Premier ministre a validé l'existence d'une grille indiciaire spécifique à la gendarmerie, conformément aux dispositions de la loi du 3 août 2009.

Pour ma part, j'insiste sur le fait que la parité entre la police et la gendarmerie est bien une parité globale, et en aucun cas une parité stricte. En effet, l'objectif n'est pas de rechercher l'identité qui résulterait d'une comparaison étroite point par point, mais un équilibre dynamique, prenant en compte la totalité des paramètres sur l'ensemble de la carrière, entre les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie. Cette parité globale ne peut donc

s'envisager que dans le respect des règles de gestion propres à la gendarmerie et de son statut militaire dans tout ce qu'il implique (mobilité, disponibilité, déroulement de carrière, logement en caserne, etc.)

Parallèlement, nous travaillons à la modernisation du dialogue interne avec la concentration du nombre des acteurs et la mise en place de conseillers du commandement au niveau groupement et région.

S'agissant de la participation de la gendarmerie aux opérations extérieures (OPEX), l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ne remet nullement en cause sa participation aux missions de défense.

J'en veux pour preuve l'engagement des gendarmes français en Afghanistan. Après 6 mois de préparation intense, plus de 170 gendarmes français sont engagés dans la zone de responsabilité de la brigade La Fayette.

Ils remplissent une mission de tutorat et d'accompagnement auprès de la police afghane, l'« Afghan Uniform Police » (AUP). Nous avons actuellement 5 unités (« Police operational mentoring and liaison team - POMLT) en Kapisa et Surobi. Simultanément, nous sommes investis dans la formation initiale de l'« Afghan National Civil Order Police » -ANCOP, qui s'apparente à la gendarmerie mobile, dans un centre au nord de l'Afghanistan, à Mazar-e-Shariff, et prochainement nous renforcerons notre dispositif de formation, avec l'envoi de quarante gendarmes supplémentaires, dans un centre qui s'ouvrira dans le Wardak au sud-ouest de Kaboul. Loin de faire preuve de réticence, la gendarmerie française renforce son engagement sur ce théâtre.

Mes échanges réguliers et étroits avec le chef d'état-major des armées confirment la qualité de l'action de nos gendarmes aux côtés des autres militaires français.

Si l'on en juge par ailleurs, selon les autorités afghanes et les responsables militaires américains, le travail des gendarmes français est unanimement apprécié.

Au total, la gendarmerie déploie plus de 700 militaires en opérations extérieures, notamment en Afghanistan, en République de Côte d'Ivoire, à Haïti, en Géorgie et au Kosovo.

On ne peut donc pas parler de réticence au déploiement de gendarmes en opérations extérieures.

En revanche, je veille à ce que les gendarmes français déployés en opérations extérieures soient engagés sur des missions qui correspondent à notre cœur de métier et sur des opérations qui ne se prolongent pas dans la durée.

J'en viens maintenant à ce qui m'amène devant vous aujourd'hui, le projet de budget de la gendarmerie nationale pour 2011.

Le budget pour 2011 du programme 152 s'inscrit clairement dans la politique générale de maîtrise des dépenses publiques, en augmentant, en crédits de paiement, hors dépenses de personnels et pensions, de 0,4 % par rapport à l'année 2010.

En 2011, le plafond d'emplois pour la gendarmerie sera de 97 198 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Par rapport à l'année précédente, la baisse est de 957 ETPT.

Dans la gestion des ressources humaines, le volume des effectifs présents au 31 décembre 2010 sera reconduit de manière quasiment identique au 31 décembre 2011 en ne baissant que de 96 effectifs physiques (ETPE).

Pour y parvenir, la gendarmerie recrutera 9 108 personnels.

Ces recrutements viendront compenser la quasi-totalité des départs, estimés à 9 204 personnels.

En 2011, nous poursuivons un mouvement amorcé en 2008, qui vise à recentrer les gendarmes sur leur cœur de métier. C'est pourquoi 482 postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie affectés en état-major seront transformés en 105 postes d'officiers et de sous-officiers des corps de soutien et 377 postes de personnels civils. Ce plan de transformation de postes s'échelonne sur dix ans et, à échéance 2017, la gendarmerie aura doublé la part de ses personnels civils et militaires de soutien en portant leur nombre total aux alentours de 10 000.

Les crédits de masse salariale hors pensions n'intègrent pas d'hypothèse de revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour 2011.

Ils augmentent du fait de la mise en œuvre des mesures catégorielles suivantes :

- la nouvelle grille indiciaire des militaires à hauteur de 7,36 millions d'euros ;
- une annuité du PAGRE rénové pour 23,31 millions d'euros ;
- enfin, la grille indiciaire catégorie B, appliquée au même rythme que dans la police nationale, avec 15,15 millions d'euros.

Toujours dans le cadre de la masse salariale, les dotations de la réserve opérationnelle sont confirmées en 2011 à hauteur de ce qu'elles étaient en 2010, avec 44 millions d'euros.

Enfin, j'appellerai votre attention sur le surcoût généré par les OPEX.

Comme en 2010, le programme 152 est doté à hauteur de 11 millions d'euros pour les dépenses de personnel relatives aux OPEX. Cette année, la gestion fait apparaître une dépense de près 26 millions d'euros sur ce poste et ce surcoût devrait être résorbé par un redéploiement des dépenses de personnel.

Dans un contexte de diminution des crédits hors dépenses de personnel, j'ai fait le choix de sanctuariser les crédits de fonctionnement courant des unités. Mon objectif est en effet de leur permettre de mener leurs missions opérationnelles et ainsi de conserver le niveau de performance du programme.

D'un montant de 968,7 millions d'euros, le fonctionnement courant s'accroît de 3,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances de 2010. Cette hausse est uniquement liée aux loyers, en raison de l'évolution des indices

immobiliers et des livraisons de casernes, et ceci malgré les suppressions d'effectifs et les transformations d'emplois.

Pour ce qui concerne les autres dépenses, les montants inscrits en loi de finances de 2010 ont été reconduits : le fonctionnement des unités opérationnelles est déjà sous tension et ne peut pas être réduit davantage.

Là aussi, j'accorderai une importance particulière à la couverture des besoins OPEX. En 2010, les dépenses liées aux OPEX s'élèveront à 17 millions d'euros hors dépenses de personnel, pour une dotation de 4 millions d'euros.

Pour préserver le fonctionnement opérationnel, j'ai donc dû contraindre l'investissement, c'est pourquoi la dotation en crédits de paiement pour 2011 (262 millions d'euros) se situe nettement en retrait par rapport à la loi de finances de 2010, avec une baisse de -13%. Elle se traduit par une contraction de la capacité d'investissement de la gendarmerie en 2011.

Seront toutefois préservés :

- le maintien en condition opérationnelle des moyens aériens, ainsi que celui des systèmes d'information et de communication ;

- le renouvellement des équipements indispensables à la sécurité, l'intervention et l'instruction des personnels (munitions, protections individuelles, paquetages « écoles », matériels « GIGN », etc.).

D'ici à fin 2011, sont prévues d'être livrées les nouvelles tenues motocyclistes et de maintien de l'ordre, plus de 700 voitures opérationnelles et 600 motocyclettes routières.

La LOPPSI 2 nous permettra d'investir 8 millions d'euros en autorisations d'engagement dans les moyens à haute valeur technologique (visioconférence, dématérialisation des procédures judiciaires, radios embarquées avec géolocalisation des patrouilles et vidéoprotection). D'ici à fin 2011, ce seront plus de 160 véhicules qui seront équipés du système LAPI-vidéo embarqué.

Afin de généraliser la pratique d'une expertise de masse, de nombreux appareils perfectionnés de police technique et scientifique seront déployés pour un montant de 2 millions d'euros également inscrits en LOPPSI 2.

Outre l'équipement de 30 véhicules d'identification criminelle, ces crédits permettront d'acquérir 100 nouveaux équipements de révélation d'empreintes, 100 kits de protection des scènes de crime, 76 « crimescopes » portatifs ainsi que des kits de prélèvement de traces ADN sur les scènes de crime

La LOPPSI 2 nous permettra de lancer des opérations de construction domaniale à hauteur de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement, principalement pour l'installation du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale à Pontoise.

En matière immobilière, notre effort portera principalement sur la maintenance. Avec 54 millions d'euros de crédits de paiement, nous pourrons ainsi poursuivre la mise aux normes de nos emprises domaniales et améliorer les conditions de travail et de vie des personnels.

Enfin, les dotations au titre des interventions s'inscrivent dans la continuité de 2010 afin de maintenir à un rythme dynamique les opérations locatives (64 projets pour 628 unités logement).

Malgré la contrainte financière, ce budget préserve l'avenir et me donne des outils, tant en termes de fonctionnement que de management, pour atteindre la performance qui nous est assignée.

Toute la gendarmerie sera donc à l'œuvre afin de faire reculer la délinquance et traduire concrètement sur le terrain l'effort financier que l'Etat entend consacrer à la sécurité de tous les Français.

M. Jean Faure - Je souhaiterais, Mon Général, vous poser quatre questions.

Ma première question porte sur la réforme de la concertation au sein de la gendarmerie, que vous avez déjà évoquée dans votre intervention.

Dans le cadre des conclusions du groupe de travail sur l'avenir de la gendarmerie nationale, que je présidais, nous avons estimé qu'une réforme du système de concertation de la gendarmerie nationale était indispensable dans le contexte du rattachement au ministère de l'intérieur mais que cette réforme devait absolument préserver le caractère militaire de la gendarmerie et écarter toute tendance à la « syndicalisation » de cette force armée.

Pourriez-vous, Mon Général, nous présenter de manière plus détaillée la réforme de la concertation que vous avez engagée récemment, avec l'arrêté du 23 juillet 2010, et en particulier nous préciser la manière dont cette réforme préserve le caractère militaire de la gendarmerie ?

Ma deuxième question porte sur les crédits de la gendarmerie pour 2011 et sur la période 2011-2013.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, les crédits consacrés à la gendarmerie progressent de 1,28 % alors que ceux destinés à la police nationale augmentent de 3,86 %. Comment justifiez-vous cet écart ?

Par ailleurs, l'analyse des crédits, hors dépenses de personnel, de la loi de programmation triennale fait apparaître une diminution de 482 millions d'euros en crédits de paiements, soit une baisse de 12 %, pour la gendarmerie nationale, sur la période 2011-2013 par rapport aux montants indiqués dans la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Comment expliquez-vous cette différence ?

Ma troisième question porte sur les réductions des effectifs de la gendarmerie

L'application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait se traduire par la suppression de 957 emplois en 2011 et de près de 3000 emplois sur la période 2011-2013.

Alors que la gendarmerie a déjà rationalisé ses écoles et supprimé de nombreux postes au sein des états-majors ou des escadrons de gendarmerie mobile, quels sont les postes qui devraient être supprimés à l'avenir ?

Le maillage territorial assuré par les brigades territoriales sera-t-il préservé ?

Le ministre de l'intérieur a annoncé récemment la suppression des tâches indues, comme les transfèrements judiciaires par exemple, qui mobilisent un nombre important de gendarmes et de policiers, ce que notre commission avait appelé de ses voeux à de nombreuses reprises par le passé. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce sujet ?

Enfin, ma dernière question porte sur l'immobilier et les grands programmes d'équipement, comme le renouvellement des véhicules blindés et des hélicoptères

En raison de la forte diminution des crédits d'investissement, plusieurs programmes, comme l'immobilier ou le renouvellement des véhicules blindé et des hélicoptères de la gendarmerie, ont été différés ces dernières années.

Or, 70 % du parc domanial de la gendarmerie a plus de 25 ans et certains logements ont un état de vétusté préoccupant.

De même, l'état des véhicules blindés est préoccupant, puisque leur taux de disponibilité n'était que de 71 % en 2007.

Enfin, le remplacement de la flotte des hélicoptères de type Écureuil, dont certains datent des années 1970, s'impose au regard de la réglementation européenne, qui interdit le survol des zones urbaines aux appareils monoturbinés.

J'aimerais donc connaître votre sentiment sur l'immobilier et les grands programmes d'équipement au regard de la diminution des crédits d'investissement.

Général Jacques Mignaux - Concernant tout d'abord votre première question relative à la réforme de la concertation, je rappellerai que la gendarmerie est d'abord une « force humaine », la force de la gendarmerie reposant avant tout sur les militaires et les personnels qui la composent. C'est la raison pour laquelle je suis particulièrement attentif à tout ce qui concerne la condition des personnels dans son ensemble.

En matière de dialogue interne, l'arrêté du 23 juillet 2010 relatif à la participation et la circulaire n°86 000 en date du 23 juillet 2010 définissent le cadre d'un dialogue rénové à travers la mise en place de nouvelles instances locales de participation.

Ces deux textes et leur mise en œuvre sont le résultat de nos expériences, de la maturité acquise et d'une réflexion qui a associé l'ensemble des acteurs de la concertation.

Dans le respect de l'identité et des valeurs de la gendarmerie, elle offre une chance d'enrichir et d'approfondir le dialogue interne.

Concrètement, le nombre des acteurs de la concertation devrait passer de 2 000 présidents de catégorie à 800 présidents et vice-présidents des personnels militaires. Ce changement améliorera leur visibilité et leur donnera les moyens de remplir cette fonction. Nous mettrons en place, aux côtés des commandants de région et de groupement, un personnel conseiller ou un référent, qui contribuera à

faire vivre la concertation. Je crois que beaucoup des problèmes peuvent être réglés à cette échelle sans avoir à remonter au niveau central.

Cette réforme du système de la concertation préserve le caractère militaire de la gendarmerie. La gendarmerie continuera de siéger au sein des instances de concertation, avec les autres armées, au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), ce qui est fondamental pour la préservation de la militarité de l'arme, et du Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG), que copréside désormais le ministre de l'intérieur. Celui-ci tient d'ailleurs, lors de chaque session, à recevoir l'ensemble du conseil et à s'exprimer devant lui, ce qui n'était pas toujours le cas précédemment. Je me félicite de cet engagement car il crédibilise le CFMG. Il ne s'agit en aucune manière de transposer le système syndical au sein de la gendarmerie.

Concernant ensuite l'enveloppe globale des crédits, il est vrai que les crédits de la gendarmerie, dans le cadre de la loi de programmation triennale sur la période 2011-2013, sont en diminution de 482 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 12 %, par rapport aux arbitrages hors titre 2 rendus en mars 2009 dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). La gendarmerie participe ainsi à l'effort de réduction de la dépense publique, même s'il est important de préserver le fonctionnement courant des unités.

A cet égard, la police nationale connaît la même situation que la gendarmerie et la différence que vous avez mentionnée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 s'explique par des modifications de périmètres.

S'agissant de l'évolution des effectifs, la gendarmerie participe également à l'effort de réduction des personnels, au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Ces dernières années, nous avons ainsi supprimé quatre écoles de gendarmerie sur huit, ce qui a permis d'économiser 450 ETPT, pour le même service, de rationaliser les fonctions de soutien et les états-majors ou encore de supprimer huit escadrons de gendarmerie mobile, auxquels s'ajouteront huit escadrons supprimés d'ici l'été prochain, soit quinze escadrons sur cent vingt-trois au total.

Compte tenu du nombre d'interventions outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures, il me paraît difficile d'aller au-delà concernant la gendarmerie mobile.

Nous avons également diminué la présence de gendarmes dans les zones de compétence de la police nationale, même si cette présence reste parfois nécessaire, comme à Paris par exemple, compte tenu de la présence d'une forte communauté militaire.

Enfin, la suppression des escadrons de gendarmerie mobile a permis de transformer 750 postes de gendarmes mobiles en gendarmes départementaux, ce qui a permis de renforcer les brigades territoriales dans les départements confrontés à une forte hausse de la population et de la délinquance.

En définitive, en matière de personnels, on ne trouve plus aujourd'hui de niches et la gendarmerie se retrouve « à l'os ». Ainsi, on ne trouve qu'un seul personnel de soutien pour douze personnels opérationnels, contre une moyenne de un pour huit au sein de l'Etat.

Compte tenu de la présence de la gendarmerie sur le territoire et de la proximité avec la population, il n'est pas envisagé de toucher au « maillage territorial », assuré par les brigades territoriales.

Dans ce contexte, je ne vous cache pas qu'il sera difficile pour la gendarmerie de poursuivre sur une longue période la politique de non-remplacement d'un personnel sur deux partant à la retraite.

La gendarmerie peut toutefois compter sur le renfort des réservistes opérationnels et a mis en place des dispositifs permettant de renforcer ses unités, notamment en période estivale, sur le littoral ou en zone de montagne, grâce au renfort des réservistes, de gendarmes mobiles ou départementaux ou encore d'élèves des écoles.

Par ailleurs, la suppression des tâches indues, comme les transfèrements judiciaires, les gardes-statiques ou les procurations de vote, devraient permettre de renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la présence de gendarmes sur le terrain.

Conformément à l'accord conclu entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, à partir du 1er janvier 2011 et sur une période de trois ans, la police et la gendarmerie devraient transférer à l'administration pénitentiaire la responsabilité des transfèrements judiciaires et 800 ETPT correspondants pour une tâche évaluée à 1 200 ETPT. Ces transfèrements judiciaires présentaient non seulement l'inconvénient de mobiliser un nombre important de gendarmes et de policiers, mais surtout de désorganiser profondément le fonctionnement des unités. Les policiers et les gendarmes continueront cependant d'assurer les transfèrements des détenus les plus dangereux.

Les gardes dans les unités hospitalières devraient également relever à l'avenir de l'administration pénitentiaire.

Enfin, nous continuons de réduire les gardes-statiques, comme au ministère de la justice par exemple, où dix-huit gardes républicains étaient employés, ce qui représente l'équivalent des effectifs de trois brigades territoriales de six gendarmes.

Concernant les véhicules blindés et les hélicoptères, la situation budgétaire ne nous permet pas de renouveler notre matériel comme nous le souhaiterions.

Les véhicules blindés (VBRG) que nous utilisons sont à bout de souffle et nécessiteraient une rénovation complète. Nous sommes contraints à les « cannibaliser », Renault n'ayant plus de stock de pièces de rechange. Malgré ces difficultés, nous parvenons à maintenir un parc d'environ 70 à 80 véhicules. Face à cette situation tendue, j'ai choisi de privilégier l'entretien du matériel disposé outre-mer pour qu'il soit opérationnel en cas de désordres sociaux. Il en va de même pour les opérations sur les théâtres d'opérations extérieures, tels que le Kosovo ou la

Côte d'Ivoire, les autres véhicules étant regroupés à proximité de la capitale, à Versailles Satory.

En Afghanistan, les gendarmes utilisent également les véhicules de l'avant blindés (VAB) que l'armée de terre a très obligeamment mis à notre disposition.

Le parc actuel est donc encore utilisable mais il génère des dépenses de maintenance de plus en plus importantes et nous ne pourrions pas repousser éternellement leur remplacement.

La flotte aérienne de la gendarmerie se compose de 53 hélicoptères, qui sont utilisés au profit à la fois de la gendarmerie nationale et de la police nationale, notamment lors des grandes manifestations pour prévenir les troubles à l'ordre public. Il existe un contraste important entre les derniers appareils EC 135 entrés en service et les Écureuil, âgés de 28 ans en moyenne. Le maintien en condition opérationnelle du parc est très coûteux et nous y consacrons chaque année plus de 20 millions d'euros.

Face au risque d'une annulation et du lancement d'un nouvel appel d'offres sur le marché pour le remplacement des hélicoptères Écureuil par des EC135, j'ai choisi de poursuivre la modernisation de la flotte. Les négociations portent actuellement sur la réalisation de la tranche conditionnelle avec l'acquisition de trois EC 135 pour les trois ans à venir. Il nous faut aboutir sur ce dossier pour éviter de dénoncer le contrat en cours.

M. André Vantomme - Notre commission a beaucoup d'estime et de considération pour l'action de la gendarmerie au service de la sécurité de la population.

En écoutant attentivement votre intervention, je trouve que vous êtes, Mon Général, avec tout le respect que je vous dois, un homme de bonne composition.

En effet, vous parvenez à conclure sur une note positive et optimiste, malgré l'ensemble des éléments négatifs des crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2011 que vous avez rappelé dans votre intervention et qui portent notamment sur la réduction de 12 % des crédits de la gendarmerie par rapport aux objectifs de la LOPPSI 2 sur la période 2011-2013, la réduction des effectifs de 3 000 ETPT sur les trois prochaines années, l'insuffisance des crédits d'investissement, le non-renouvellement des véhicules blindés ou des hélicoptères, les difficultés du parc domanial de la gendarmerie ou encore la sous-dotation des crédits concernant les opérations extérieures, en contradiction avec le principe de sincérité budgétaire.

Ainsi, s'agissant des effectifs, après avoir créé 6 050 postes dans la gendarmerie au titre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), la gendarmerie devrait connaître une réduction de 3 000 ETPT sur les trois prochaines années, après une diminution de 3 500 postes ces trois dernières années, ce qui a une incidence directe sur la sécurité des territoires, notamment en zone rurale, sur la présence des gendarmes et le sentiment d'insécurité de la population.

Général Jacques Mignaux - Ma responsabilité est d'utiliser au mieux les crédits qui me sont confiés par les responsables politiques.

Entre la LOPSI 1 et la LOPPSI 2, il y a eu un retournement de conjoncture avec la crise économique. Certes, nous pourrions faire mieux si les moyens budgétaires étaient restés constants, mais cette situation de tension budgétaire n'est pas propre à la gendarmerie.

En ce qui concerne les réductions d'effectifs, il est vrai que l'on ne pourra pas poursuivre sur le même rythme les suppressions d'emplois sans affecter la capacité opérationnelle de la gendarmerie.

Pour autant, je tiens à souligner les bons résultats obtenus par la gendarmerie, en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière, qui témoignent de l'engagement des unités et des gendarmes sur le terrain.

Depuis le début de l'année, la lutte contre la délinquance enregistre une évolution favorable. Les atteintes aux biens, qui représentent plus de 64 % de notre délinquance enregistrée, ont baissé de 3,5 % sur les 9 premiers mois de 2010, ce qui représente 17 500 faits en moins. Les atteintes volontaires à l'intégrité physique restent stables avec une diminution de 160 faits constatés (- 0,2 % sur 9 mois), ce qui peut être considéré comme encourageant, au regard des hausses ininterrompues dans ce domaine au cours des cinq dernières années.

L'effort engagé en matière de priorités gouvernementales se poursuit en 2010, avec en particulier la lutte contre les trafics et la revente de stupéfiants, qui se traduit par une augmentation de 24,8 % de personnes mises en causes, soit près de 2 000 personnes de plus sur les 9 premiers mois de 2010 sur un total de près de 10 000 personnes mises en cause dans ce domaine précis.

Par ailleurs, pour les six premiers mois de l'année 2010, les saisies d'avoirs criminels réalisées par la gendarmerie se montent à 34,9 millions d'euros, soit une hausse de 37 % par rapport à la même période de 2009, ce qui représente un gain supplémentaire pour l'Etat de 9,4 millions d'euros.

Au total, depuis le début de l'année, la gendarmerie a mis en cause plus de 240 000 personnes pour des crimes ou des délits et affiche un taux de résolution qui reste supérieur à 39 % sur les 12 derniers mois.

En dix ans, le métier a considérablement évolué, grâce aux progrès de la police scientifique et technique, aux fichiers, et ce mouvement devrait se poursuivre sur les prochaines années, par exemple grâce au système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

En matière de lutte contre l'insécurité routière, les résultats sont bons depuis plusieurs années ; je rappelle que la route a tué 5 785 personnes en 2000 en zone gendarmerie. Neuf ans plus tard, ce chiffre a été ramené à 3 395, ce qui est malheureusement encore trop.

La tendance actuelle est encourageante avec une baisse de 10,5 % des accidents, de 7,5 % des tués et de 9,9 % des blessés sur les neuf premiers mois de l'année 2010.

M. Jean-Pierre Chevènement - J'admire votre irénisme.

Vous avez établi un parallèle entre les réductions d'effectifs et le recours accru aux nouvelles technologies. Toutefois, un dispositif comme la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) ne remplace pas une brigade de gendarmerie. La technologie ne peut remplacer le facteur humain.

Pour des élus locaux, ce qui importe c'est la présence des policiers et des gendarmes sur le terrain et, en tant que parlementaires, nous ne pouvons que relayer l'inquiétude des élus, notamment en zone rurale, face à la diminution des effectifs de policiers et de gendarmes, qui a pour effet de rallonger les délais d'intervention.

Compte tenu du rythme actuel des réductions d'effectifs, nous arriverons bientôt en dessous du plafond d'emplois de 2002, en supprimant tous les postes de gendarmes et de policiers créés par la LOPSI 1. On peut donc s'interroger : était-il réellement nécessaire de faire tant de bruit pour arriver à un tel résultat ?

Je voudrais donc avoir davantage de précisions sur la répartition actuelle des effectifs de gendarmes en métropole, outre-mer et sur les théâtres d'opérations extérieures, et sur la manière dont vont s'appliquer les réductions d'effectifs.

Général Jacques Mignaux - S'agissant de la répartition actuelle des effectifs, 4 800 gendarmes sont présents outre-mer y compris la gendarmerie mobile, ce qui est à la fois beaucoup et pas assez, compte tenu de l'étendue des territoires concernés et des défis, à l'image de la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, à laquelle la gendarmerie apporte une importante contribution, dans le cadre du dispositif Harpie.

Environ 700 gendarmes sont actuellement déployés en opérations extérieures, notamment en Afghanistan, à Haïti, au Kosovo, en Côte d'Ivoire et en Géorgie.

En métropole, il y a donc environ 93 000 ETPT et il faut également ajouter les réservistes opérationnels, qui sont environ 25 000 pour une activité moyenne de 20 jours par an, et qui apportent un renfort utile aux unités.

S'agissant des délais d'intervention, la gendarmerie reçoit environ 11 millions d'appels téléphoniques par an, et 15 % donnent lieu à des interventions.

La gendarmerie est de plus en plus sollicitée pour des interventions à caractère social, souvent la nuit ou les jours fériés, lorsque toutes les autres administrations publiques ont fermé leurs portes. Nous avons donc mis en place une centralisation des appels, qui permet de mieux répondre aux sollicitations.

Le délai moyen d'intervention est de 15 mn, même s'il est vrai que, dans certaines zones difficiles d'accès, comme en zone de montagne, ce délai peut atteindre 45 mn.

Cela illustre toute l'utilité du maillage territorial assuré par les brigades territoriales.

La technologie ne constitue certes pas une panacée mais elle permet de renforcer l'efficacité de la police et de la gendarmerie.

Mme Bernadette Dupont - J'ai trois interrogations.

Concernant la formation, la suppression de la moitié des écoles de gendarmerie a-t-elle eu un impact sur la qualité de la formation des gendarmes ?

Qu'en est-il également de la sécurité des personnels ?

Enfin, s'agissant de l'immobilier, en tant que sénateur des Yvelines, je suis préoccupée par l'état très vétuste de la caserne de Versailles Satory, qui appartient à l'Etat, et qui ne permet pas d'offrir des conditions de logement satisfaisantes aux gendarmes et à leurs familles. Des travaux de rénovation sont-ils prévus prochainement ?

Général Jacques Mignaux - Vous avez raison de souligner l'état préoccupant des logements de Versailles Satory. Je m'interroge d'ailleurs sur le fait de savoir si une rénovation serait suffisante et s'il ne conviendrait pas plutôt d'envisager une reconstruction.

Concernant la sécurité des personnels, sujet qui me tient beaucoup à coeur, je tiens à vous rappeler si besoin en était, que 12 gendarmes sont décédés l'an dernier dans l'exercice de leurs fonctions et que 5 de nos gendarmes sont décédés depuis le début de l'année, principalement dans les missions de lutte contre l'insécurité routière.

La gendarmerie est confrontée à des comportements de plus en plus violents et nous avons développé différentes méthodes telles que « l'école d'intervention professionnelle », qui repose sur un renforcement des équipements de protection, des armes à létalité réduite, comme le pistolet électrique, et de nouvelles méthodes de gestion des comportements violents, comme des équipes de négociateurs.

La question se pose aussi de l'usage des armes par les gendarmes, au regard notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

La suppression de la moitié des écoles de gendarmerie n'a pas affecté la qualité de la formation de la gendarmerie, tant en ce qui concerne la formation initiale, que la formation continue.

M. Jacques Berthou - J'ai trois questions à vous poser.

La première concerne la notion de parité globale entre gendarmes et policiers, notamment en ce qui concerne les rémunérations et le temps de travail.

Je souhaiterais également savoir quel système de communication est utilisé par la gendarmerie.

Enfin, pourriez-vous nous confirmer l'absence de fichier sur les roms ?

Général Jacques Mignaux - Comme j'ai eu l'occasion de l'expliquer, lors de mon audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, la gendarmerie ne dispose d'aucun fichier sur les roms ou tout autre fichier ethnique et la CNIL a eu l'occasion de le vérifier sur place.

S'agissant du système de communication, la gendarmerie utilise le système Rubis, qui permet par un système de valises une interconnexion avec le système de communication de la police.

Un système unique et moderne de communication serait sans doute utile, mais sa mise en place aurait un coût très élevé.

La parité globale de traitement et de carrière entre gendarmes et policiers, qui ne signifie pas une égalité stricte, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République, a fait l'objet d'un rapport qui fixait l'objectif d'atteindre une telle parité en 2012 et qui contenait une série de recommandations. En 2010, le ministère de l'intérieur, à la demande des syndicats de police, a accepté de poursuivre cette réflexion, notamment concernant le logement en caserne, qui constitue une condition de la disponibilité.

Nous travaillons actuellement avec le directeur général de la police nationale à la mise en place d'une passerelle entre la police et la gendarmerie, sur le modèle de la mobilité au sein de la fonction publique, qui permettrait à un policier ou à un gendarme, dans les quatre ou cinq premières années de ses fonctions, de faire une demande afin de changer de statut, avec une période de formation, une période de probation et la possibilité de revenir ensuite et à une seule reprise sur ce choix.

M. Josselin de Rohan - Je vous remercie Mon Général pour vos réponses.