

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

SÉCURITÉ - GENDARMERIE

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, vice-présidents ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 28) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2008	6
A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU BUDGET : UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS.....	6
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TYPE DE DÉPENSES	6
1. <i>Les dépenses de personnel continuent de progresser</i>	6
a) Les effectifs de la gendarmerie devraient globalement être maintenus à leur niveau de 2007.....	7
b) La question des rémunérations reste un sujet sensible.....	9
2. <i>Les dépenses de fonctionnement augmentent légèrement</i>	13
3. <i>Les dépenses d'investissement connaissent une forte baisse</i>	14
II. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR LES ÉVOLUTIONS FUTURES DE LA GENDARMERIE	17
A. L'ÉTAT PRÉOCCUPANT DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE NATIONALE	17
1. <i>L'état général du parc immobilier est préoccupant</i>	17
2. <i>Les crédits consacrés à l'immobilier demeurent insuffisants</i>	20
3. <i>L'externalisation n'est pas la solution miracle</i>	21
B. LES RAPPROCHEMENTS ENTRE LA GENDARMERIE ET LA POLICE.....	21
1. <i>Le bilan des redéploiements police-gendarmerie</i>	22
2. <i>Le succès des groupes d'intervention régionaux (GIR)</i>	23
3. <i>Des mutualisations accrues entre la gendarmerie nationale et la police nationale</i>	25
C. L'ACTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DE LA GENDARMERIE	26
1. <i>Une contribution importante aux OPEX</i>	26
2. <i>La force de gendarmerie européenne</i>	29
3. <i>Une forte implication dans la coopération policière européenne et internationale</i>	32
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	36
ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL GUY PARAYRE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	38

Mesdames, Messieurs,

L'année 2008 devrait être une année de transition pour le budget de la gendarmerie. Elle s'insère, en effet, entre la fin d'exécution de la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, et la future Loi d'orientation et de performance pour la sécurité intérieure (LOPPSI), annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale.

Comme l'a indiqué le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat, le 17 octobre dernier¹, « *le budget de la gendarmerie pour 2008 se caractérise par la recherche d'un équilibre entre deux priorités : maintenir l'effort entrepris pour améliorer la sécurité des Français, tout en participant de manière significative à la politique de maîtrise des dépenses budgétaires et à la réduction des déficits* ».

L'évolution globale du budget et la répartition des crédits par type de dépenses est présentée dans la première partie du présent rapport.

Dans une deuxième partie, votre rapporteur a souhaité examiner plus attentivement trois thèmes :

- l'état du parc immobilier de la gendarmerie nationale ;
- le bilan et les perspectives des rapprochements police-gendarmerie ;
- l'action européenne et internationale de la gendarmerie.

Ces trois sujets méritent, en effet, d'être pris en compte dans le cadre des réflexions actuelles sur la place de la gendarmerie dans le dispositif de sécurité intérieure.

La Commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat entend prendre une part active à cette réflexion. Elle a, en effet, décidé de créer en son sein un groupe de travail chargé de réfléchir à l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie nationale. Ce groupe de travail, qui sera présidé par votre rapporteur et qui comprendra des représentants de l'ensemble des groupes politiques, devrait présenter ses conclusions dans un rapport d'information au premier semestre de l'année 2008.

¹ Le compte rendu de cette audition est reproduit en annexe du présent rapport.

I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2008

A. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU BUDGET : UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2008, qui figure dans le programme 152 de la mission interministérielle « Sécurité », est marqué par une légère diminution des crédits.

Les dotations de la gendarmerie pour 2008 sont de 7,7 milliards d'euros, en autorisations d'engagement, contre 7,9 milliards d'euros en 2007 (soit une baisse de 2,53 %) et ses crédits de paiement sont de 7,4 milliards d'euros, contre 7,5 en 2007 (soit une baisse de 0,59 %).

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

Crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2008 (en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2006	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Consommées en 2006	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008
Titre 2. Dépenses de personnel		6 058 028 794	6 107 239 078		6 058 028 794	6 107 239 078
Rémunérations d'activité		3 236 437 064	3 254 686 830		3 236 437 064	3 254 686 830
Cotisations et contributions sociales		2 799 167 207	2 829 867 474		2 799 167 207	2 829 867 474
Prestations sociales et allocations diverses		22 424 523	22 684 774		22 424 523	22 684 774
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		946 498 257	964 184 361		963 006 257	954 325 943
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		946 498 257	964 184 361		963 006 257	954 325 943
Titre 5. Dépenses d'investissement		884 754 000	612 745 000		467 561 000	386 495 745
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État		884 754 000	612 745 000		467 561 000	386 495 745
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État						
Titre 6. Dépenses d'intervention		20 000 000	25 000 000		20 685 000	17 250 000
Transferts aux collectivités territoriales		20 000 000	25 000 000		20 685 000	17 250 000
Totaux hors FDC et ADP prévus		7 909 281 051	7 709 168 439		7 509 281 051	7 465 310 766
FDC et ADP prévus		5 750 000	4 863 000		5 750 000	4 863 000
Totaux y.c. FDC et ADP		7 915 031 051	7 714 031 439		7 515 031 051	7 470 173 766

(1)

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TYPE DE DÉPENSES

1. Les dépenses de personnel continuent de progresser

Elles s'élèvent à 6,1 milliards d'euros en 2008, en autorisations d'engagement, contre 6,058 milliards d'euros en 2007. Elles représentent environ 80 % des crédits de paiement du programme.

(1) FDC : Fonds de concours

ADP : Autorisations de dépenses prévisionnelles

a) Les effectifs de la gendarmerie devraient globalement être maintenus à leur niveau de 2007

Malgré une suppression de 965 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), les effectifs de la gendarmerie nationale devraient être maintenus au niveau de 2007, alors qu'ils tendent à diminuer dans la plupart des corps de la fonction publique.

Alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour la période 2003-2007, à ce jour, la gendarmerie s'est vue dotée de 6 050 emplois.

Toutefois, le déficit de 950 emplois ne devrait pas être résorbé en 2008. En effet, s'il est prévu de financer la création de 475 emplois au titre de la LOPSI, cette mesure est contrebalancée par le non-remplacement d'une partie des départs à la retraite, qui concerne 475 postes. En outre, 37 postes sont supprimés en raison d'un ajustement aux besoins et 29 postes sont transférés vers la mission « défense ».

Enfin, il est prévu de supprimer 900 postes au titre de la vacance fonctionnelle. Cette mesure ne se traduira donc par aucune suppression d'emploi, car il s'agit d'ajustements techniques, afin de tenir compte notamment des vacances d'emplois qui existent actuellement.

L'évolution des effectifs de la gendarmerie

Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en ETPT			
	Exécution 2006	Plafond autorisé pour 2007	Demandés pour 2008	Variation 2008 / 2007
Catégorie A (personnels civils titulaires et non titulaires)	30	39	31	-8
Catégorie B (personnels civils titulaires et non titulaires)	121	118	126	+8
Catégorie C (personnels civils titulaires et non titulaires)	997	980	1 026	+46
Ouvriers de l'Etat	764	788	745	-43
Officiers	5 356	6 687	6 716	+29
Sous-officiers	78 012	78 767	78 101	-666
Militaires du rang	112	0		0
Volontaires	14 154	14 722	14 391	-331
Totaux	99 546	102 101	101 136	-965

Au total, le plafond interministériel d'emplois autorisés pour la gendarmerie est de 101 136 ETPT en 2008. A titre de comparaison, il est de 148 500 pour la police nationale et 320 000 pour les armées.

Les effectifs de la gendarmerie se répartissent entre 99 208 personnels militaires et 1 928 personnels civils. Le tableau qui suit présente la répartition des effectifs de la gendarmerie par grade et par catégorie.

**TABLEAU DE PASSAGE DES EFFECTIFS PROGRAMME 152
« GENDARMERIE NATIONALE » 2007-2008**

TABLEAU MIS A JOUR AU 06-09-07

GRADES	Total PE 2007 Programme 152	Différentiel	Total PE 2008 Programme 152
I) - OFFICIERS:			
1) - OFFICIERS DE GENDARMERIE :			
- Général de division Armée	0	0	0
- Général de division corps d'armée	0	0	0
- Général de division	19	1	20
- Général de brigade	34	2	36
- Colonel HEB	25	5	30
- Colonel HEA	114	14	128
- Colonel	222	0	222
- Lieutenant-colonel	732	-145	587
- Chef d'escadron	1 072	-110	962
- Capitaine	1 725	17	1 742
- Lieutenant	2 355	245	2 600
- Sous-lieutenant	0	0	0
- Aspirant	125	0	125
TOTAL OFFICIERS GIE	6 423	29	6 452
2)- OFFICIERS DU CTA:			
- Colonel HEA	1	1	2
- Colonel	9	-1	8
- Lieutenant-colonel	31	0	31
- Chef d'escadron	38	0	38
- Capitaine	85	0	85
- Lieutenant	60	0	60
- Sous-lieutenant	0	0	0
- Aspirant	15	0	15
TOTAL OFFICIERS CTA	239	0	239
3)- OFFICIERS DES ARMEES ET SERVICES:			
- Colonel	3	0	3
- Lieutenant-colonel	10	0	10
- Chef d'escadron	2	0	2
- Capitaine	10	0	10
- Lieutenant	0	0	0
TOTAL OFFICIERS ARMEES	25	0	25
TOTAL OFFICIERS	6 687	29	6 716
II)- SOUS-OFFICIERS:			
1)- SOUS-OFFICIERS GENDARMERIE:			
- Major	1 758	20	1 778
- Adjudant-chef	4 601	135	4 736
- Adjudant	10 504	282	10 786
- Maréchal des logis chef	7 196	-452	6 744
- Gendarme	50 855	-836	50 019
- Elève gendarme	0	0	0
TOTAL SOUS-OFFICIERS GIE	74 914	-851	74 063

2)- SOUS-OFFICIERS DU CORPS DE SOUTIEN DE LA GENDARMERIE :			
- Major	125	5	130
- Adjudant-chef	581	28	609
- Adjudant	720	33	753
- Maréchal des logis chef	901	49	950
- Maréchal des logis	1 526	70	1 596
- Elève sous-officier CSTAGN		0	
TOTAL SOUS-OFFICIERS C.S.T.A.G.N.	3 853	185	4 038
TOTAL SOUS-OFFICIERS	78 767	-666	78 101
TOTAL OFFICIERS ET SOUS-OFFICIERS	85 454	-637	84 817
III) PERSONNELS VOLONTAIRES:			
- Gendarme Adjoint aspirant	196	0	196
- Gendarme Adjoint maréchal des logis	483	0	483
- Gendarme Adjoint brigadier-chef	910	0	910
- Gendarme Adjoint brigadier	2 948	0	2 948
- Gendarme Adjoint	10 185	-331	9 854
TOTAL VOLONTAIRES	14 722	-331	14 391
TOTAL MILITAIRES	100 176	-968	99 208
IV - PERSONNELS CIVILS			
NIVEAU 1	39	-8	31
NIVEAU 2	118	8	126
NIVEAU 3 (y compris 193 BERKANI)	980	46	1 026
OUVRIERS	788	-43	745
TOTAL CIVILS	1 925	3	1 928
TOTAL GENERAL GENDARMERIE	102 101	-965	101 136

b) La question des rémunérations reste un sujet sensible

La question des rémunérations reste un sujet sensible pour les gendarmes qui constatent un décalage croissant avec les policiers.

Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a ainsi relevé, dans son premier rapport, en février 2007, un décalage récurrent et une différence de traitement entre gendarmes et policiers.

Les rémunérations brutes moyennes, servies entre 2004 et 2007 aux personnels de la gendarmerie affectés en métropole, sont présentées dans les tableaux suivants :

**REMUNERATIONS MOYENNES BRUTES ANNUELLES SERVIES EN
METROPOLE AUX PERSONNELS DE LA GENDARMERIE
en 2004, 2005, 2006 et 2007 en euros**

Nota : Les données présentées ne comprennent pas les cotisations patronales.

1. - OFFICIERS DE GENDARMERIE(*)

GRADES	2004	2005	2006	2007 (**)
Colonel hors échelle B (***)			91 656	94 415
Colonel hors échelle A (***)	79 602	80 207	84 010	86 540
Colonel	66 866	68 237	71 116	70 153
Lieutenant-colonel	58 834	59 950	62 187	64 248
Chef d'Escadron	52 545	54 138	55 154	55 893
Capitaine	46 040	46 911	48 259	47 619
Lieutenant	38 844	39 410	43 326	43 640
Sous-lieutenant	33 280	32 478	32 754	32 141

(*) Solde brute, supplément familial de solde (SFS), indemnité pour charges militaires (ICM) y compris complément et supplément ICM, primes de qualification à 16 ou 28 %, indemnité de résidence (IR), indemnité de sujétions spéciales de police (taux du 1/1/2006), OPJ (600 €), TAOPC, AMJG, indemnité exceptionnelle.

(**) A partir de 2007, estimation fondée sur l'extraction des fichiers de paye et non plus sur un individu moyen.

(***) Population peu nombreuse dont les variations doivent être interprétées avec prudence.

2. - SOUS-OFFICIERS DE GENDARMERIE(*)

GRADES	2004	2005	2006	2007 (**)
Major	41 653	42 410	43 985	43 554
Adjudant-chef	39 800	40 505	41 912	42 040
Adjudant	37 387	38 000	39 957	38 169
Maréchal des logis-Chef	33 011	33 552	34 641	34 510
Gendarme	29 460	29 414	29 928	28 838

(*) Solde brute, supplément familial de solde (SFS), indemnité pour charges militaires (ICM) y compris complément et supplément ICM, primes de service à 5 % et de qualification à 12 %, indemnité de résidence, indemnité de sujétions spéciales de police (24 %), prime spéciale OPJ (600 €), TAOPC, AMJG, indemnité exceptionnelle.

(**) A partir de 2007, estimation fondée sur l'extraction des fichiers de paye et non plus sur un individu moyen.

3. - OFFICIERS DU CORPS TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF(*)

GRADES	2004	2005	2006	2007 (**)
Colonel (***)	61 375	67 392	60 055	57 428
Lieutenant-colonel	53 397	54 956	54 464	56 645
Chef d'Escadron	46 421	48 686	50 330	51 860
Capitaine	40 601	42 501	43 228	40 331
Lieutenant	32 093	31 104	32 936	34 960

(*) Solde brute, indemnité de résidence (IR), supplément familial de solde (SFS), indemnité pour charges militaires (ICM) y compris majoration, complément et supplément ICM, prime de qualification à 16 % ou 28 %, indemnité exceptionnelle, TAOPC.

(**) A partir de 2007, estimation fondée sur m'extraction des fichiers de paye et non plus sur un individu moyen.

(***) Population peu nombreuse dont les variations doivent être interprétées avec prudence.

4. SOUS-OFFICIERS DU CORPS DE SOUTIEN TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF DE LA GENDARMERIE(*)

GRADES	2004	2005	2006	2007 (**)
Major	34 268	35 621	38 809	38 987
Adjudant-chef	32 857	34 000	37 163	37 054
Adjudant	29 583	30 683	32 259	32 532
Maréchal des logis-Chef	23 622	24 590	25 027	25 316
Maréchal des logis	19 694	20 272	21 075	20 985

(*) Solde brute, indemnité de résidence (IR), supplément familial de solde (SFS), indemnité pour charges militaires (ICM) y compris majoration, complément et supplément ICM, primes de service à 5 % et de qualification à 12 %, prime d'engagement, indemnité exceptionnelle, TAOPC.

(**) A partir de 2007, estimation fondée sur m'extraction des fichiers de paye et non plus sur un individu moyen.

5. - VOLONTAIRES(*)

GRADES	2004	2005	2006	2007 (**)
Aspirant	13 520	14 425	14 619	13 903
Maréchal des logis	12 680	12 680	13 836	14 314
Brigadier-chef	11 881	11 881	13 564	13 532
Brigadier	11 215	11 215	12 672	12 852
Volontaire	10 802	10 802	12 187	12 285

(*) Solde des volontaires, indemnité de résidence (IR), indemnité pour charges militaires (ICM) y compris complément ICM, indemnité spéciale des volontaires de la gendarmerie (13,70 %), TAOPC.

(**) A partir de 2007, estimation fondée sur m'extraction des fichiers de paye et non plus sur un individu moyen.

Les rémunérations et charges sociales (RCS), hors pensions, augmentent de 24,1 millions d'euros en 2008, en raison notamment de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique intervenue en 2007 et de diverses mesures catégorielles.

Parmi ces dernières, le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) mérite une attention particulière.

Ce plan, qui a été adopté par le ministre de la défense en 2004, 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 sous-officiers supérieurs. Il a permis, dès la première année, une augmentation réelle de 1 000 officiers, de 750 officiers la deuxième année et de 700 pour la troisième. A terme, l'objectif fixé est une augmentation globale de 5 000 officiers ;

- une modification des grilles indiciaires de certains grades.

La quatrième annuité du PAGRE se traduit, pour 2008, par la transformation de 500 postes de sous-officiers en postes d'officiers et le repyramidage de 593 postes de sous-officiers subalternes en sous-officiers supérieurs.

A la fin de l'année 2008, le bilan d'exécution du PAGRE sera le suivant.

Bilan de l'exécution du PAGRE

	2005	2006	2007	2008	Objectif 2012
Nombre de postes d'officier créés <i>Taux de réalisation/objectif</i>	1 000 35 %	750 35 %	750 50 %	500 60 %	5 000
Nombre de postes de sous- officiers repyramidés <i>Taux de réalisation/objectif</i>	1 208 20 %	906 35 %	634 45 %	593 55 %	6 051

Les moyens dédiés au financement de la quatrième annuité du PAGRE s'élèvent à 11,46 millions d'euros. Ils sont en diminution par rapport aux moyens alloués les années précédentes : 20,6 millions d'euros en 2005, 15,4 millions d'euros en 2006 et 15,5 millions d'euros en 2007.

La poursuite de ce plan revêt une grande importance. En effet, comme l'a souligné le général Guy Parayre, lors de son audition devant la commission « *l'évolution de la condition des militaires de la gendarmerie n'est pas seulement une affaire de grille indiciaire. En effet, le pyramidage des corps et le rythme des carrières jouent également un rôle important* ».

2. Les dépenses de fonctionnement augmentent légèrement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à plus de 964 millions d'euros en 2008, contre 946,5 millions d'euros en 2007 d'autorisations d'engagement, soit une augmentation de 1,87 %. Elles se répartissent de la manière suivante :

Type de prestations	Crédits (en millions d'euros)
<i>Prestations liées aux infrastructures :</i>	
Énergie (dont FOD)	52,1
Télécommunications et transmissions	28,6
Loyers – bureaux et locaux techniques	107,6
Loyers budgétaires	3,5
Entretien, maintenance et travaux immobiliers	40,4
Sous-total	232,2
<i>Prestations liées à l'homme :</i>	
Entretien du personnel	82,3
Loyers – logements	322,7
Télématique, informatique, bureautique	29,2
Déplacements et transports	141,3
Sous-total	575,5
<i>Prestations liées à l'activité :</i>	
Carburants	46,0
Déplacements et transports	24,5
Frais de communication, documentation et relations publiques	6,5
Achat, location et entretien des matériels	22,2
Sous-total	99,2
Total général	906,9

Une part non négligeable des dépenses de fonctionnement est consacrée aux loyers. Le coût des loyers des logements, des bureaux et des locaux techniques représente, en effet, 430,8 millions d'euros pour 2008.

Cela représente une hausse de 6,9 % par rapport à l'année 2007.

Évolution pluriannuelle de la dépense de loyers (loyers logements + loyers bureaux/locaux techniques, hors loyers budgétaires)
(en millions d'euros)

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

* Hors loyers budgétaires (2,52 M€)

** Hors loyers budgétaires (3,49 M€)

La dépense indiquée est la dépense d'exercice c'est à dire la dépense réalisée au cours de la gestion en année *n* corrigée des reports de charge *n-1* et des reports de charge *n+1*.

Par ailleurs, il est prévu d'engager pour 2008, au titre de la loi de programmation militaire (LPM), 52 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin de couvrir les besoins opérationnels liés à l'habillement des personnels, au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des systèmes informatiques de la gendarmerie, à l'approvisionnement en matériel et à la maintenance courante immobilière. Enfin, 700 000 euros de fonds de concours sont attendus en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

3. Les dépenses d'investissement connaissent une forte baisse

Les crédits d'investissement s'élèvent à 612,745 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 884,754 millions d'euros en 2007, soit une baisse de 30 %, et à près de 386,5 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, contre 467,5 millions d'euros en 2007, soit une diminution de 17 %.

88 millions d'euros de crédits de paiement sont destinés à honorer les engagements pris au titre de la LOPSI.

A la fin de l'année 2008, la gendarmerie aura donc bénéficié de 816 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la LOPSI sur une cible de 1 020 millions d'euros, soit un taux de réalisation de 80 % (76 % en consommation de crédits).

Dotations LOPSI (en millions d'euros courants)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
AE	182	94	120	265	220	0	881
CP	94	94	120	200	220	88	816

*Reste à ouvrir prévu à fin 2007 : 139 M€ AE et 292 M€ CP

Consommation des crédits LOPSI (en millions d'euros courants)

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
AE	171	108	128	205	220*	832*
CP	71	105	103	191	220*	690*

* prévisions

Les programmes de remplacement des véhicules de la gendarmerie mobile, les nouvelles tenues et gilets pare-balles ainsi que de nouveaux pistolets automatiques sont achevés. L'acquisition de 92 véhicules blindés et d'autres programmes est en cours. En revanche, l'achat de fusils mitrailleurs et de caméras thermiques ne sera pas réalisé.

Au titre de la loi de programmation militaire, 320 millions d'euros en autorisations d'engagement et 386,5 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus en 2008.

Les principaux programmes d'investissement sont les suivants.

- Les programmes informatiques et bureautiques seront poursuivis en 2008. Une enveloppe de 25,5 millions d'euros est prévue à cet effet. Au sein de celle-ci, 7 millions d'euros concernent l'infrastructure du réseau RUBIS et 6 millions d'euros le réseau ATHENA de gestion opérationnelle départementale.

- Le renouvellement d'une partie des terminaux opérationnels et de bureautique (8 000 terminaux et périphériques sur les 75 000 ordinateurs fixes et portables dont dispose la gendarmerie) sera engagé pour un montant de 10,5 millions d'euros.

- L'achat de 750 véhicules de brigade et de police de la route consommera 15 millions d'euros.

Enfin, 20,11 millions d'euros sont dédiés aux besoins incompressibles des unités et aux minima contractuels des marchés en cours et concernent l'acquisition de 420 motocyclettes, l'armement et la protection individuelle – dont 7 670 gilets pare-balles à port discret et 3 000 à port apparent, ainsi que 2 600 casques de maintien de l'ordre – et des matériels techniques, principalement des éthylomètres embarquables.

Les crédits permettent d'assurer le paiement des engagements antérieurs.

- Les programmes de remplacement des hélicoptères se poursuivent. La livraison de la deuxième tranche du programme de renouvellement des hélicoptères Alouette III par des appareils EC145 est échelonnée sur 2007 et 2008. Elle fait suite à une première acquisition de 8 appareils dont la livraison s'est achevée en 2003 et porte sur 7 aéronefs ainsi que des prestations de formation, de documentation et de maintien en conditions opérationnelles. La gendarmerie disposera, à l'échéance 2008, de 15 hélicoptères légers de sauvetage et d'intervention, destinés à assurer des missions de police et de sauvetage en haute montagne, ainsi que des missions de transport et d'intervention de la gendarmerie en métropole et outre-mer.

Parallèlement, un marché d'acquisition de 12 appareils EC135 destinés à la composante « surveillance et intervention » a été notifié à la société Eurocopter fin 2006. Ce marché s'élève à un montant global de 125 millions d'euros. Il comprend également des prestations de soutien et de formation. Les livraisons doivent s'échelonner entre 2008 et 2010. Une tranche conditionnelle de 25 autres appareils est notifiable en 2009 pour un montant minimum actuellement évalué à 202 millions d'euros ; elle permettrait d'atteindre, à l'horizon 2012, l'objectif de 37 appareils de surveillance et d'intervention, conformément au schéma directeur de la gendarmerie. La mise en œuvre de ces deux types d'hélicoptères répond aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Alouette III et des Écureuil 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. Enfin, les crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle des aéronefs devraient représenter 10 millions d'euros en 2008, contre 14,6 en 2007. Ainsi, 76,94 millions d'euros sont dédiés en 2008 aux moyens aériens de la gendarmerie.

- Le financement de la livraison de 228 véhicules de groupe destinés à la gendarmerie mobile est inscrit pour un montant de 25,04 millions d'euros.

- Enfin, le remplacement des véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG), dont le taux de disponibilité est préoccupant puisqu'il était de 46 % en 2006, par de nouveaux modèles (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la LPM, a connu certains retards en raison de l'annulation en mai 2007 par le juge des référés de la procédure de passation du marché. Une nouvelle procédure a été lancée en juin dernier. La notification devrait intervenir au premier trimestre 2008 et les premières livraisons devraient intervenir en 2008 ou 2009. La cible initiale de 122 véhicules blindés a été abaissée à 92 engins. Le coût total de ce programme est de 97 millions d'euros.

Comme on peut le constater aucun financement n'est prévu en 2008 pour les moyens nautiques (vedettes, canots) dont dispose la gendarmerie. Or, on estime généralement que seule la moitié des moyens nautiques est en bon état. L'âge moyen des différents bateaux est de 16,5 ans et 21 ans pour les vedettes de surveillance maritime et intérieure (dont 10 % ont plus de 30 ans). Il apparaît donc que des efforts supplémentaires seront nécessaires dans ce domaine dans les prochaines années.

II. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR LES ÉVOLUTIONS FUTURES DE LA GENDARMERIE

A. L'ÉTAT PRÉOCCUPANT DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Le parc immobilier de la gendarmerie est composé, au 1^{er} juillet 2007, de 4 127 casernes comprenant 62 426 logements et 17 523 logements hors caserne. 730 casernes domaniales regroupent 33167 logements et 29 259 logements sont répartis dans 3 397 casernes locatives.

1. L'état général du parc immobilier est préoccupant

Le parc domanial, dont plus de 70 % a plus de 25 ans, a atteint un niveau de vétusté qui marque un décalage sensible avec le parc des collectivités locales ou le parc locatif hors caserne. Ce dernier permet ponctuellement de pallier des situations d'insalubrité, l'assainissement structurel de la situation passant par la remise à niveau du parc domanial.

Age des logements en caserne

	Domaniaux	Non domaniaux	Global
moins de 10 ans	5,96 %	15,00 %	10,31 %
de 10 à 25 ans	16,89 %	25,21 %	20,89 %
de 25 à 50 ans	49,21 %	50,56 %	49,86 %
de 50 à 100 ans	24,53 %	4,15 %	14,73 %
plus de 100 ans	3,41 %	5,08 %	4,21 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Point des mises en chantiers et livraisons des opérations domaniales

	Années	Opérations domaniales
Mises en chantier	2005	110
	2006	156
	2007 (prévisions)	712 (dont 463 AOT)
	2008 (prévisions)	1117 (dont 555 AOT)
Livraisons	2005	438
	2006	152
	2007 (prévisions)	138
	2008 (prévisions)	287

Le nombre d'équivalent-unité-logement (EUL)³ mis en chantier et livrés pour les années 2006 à 2008 est précisé dans le tableau ci-après :

	Mises en chantier (EUL)			Livraisons (EUL)		
	État	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total	État	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total
2006	156	2 450	2 606	152	817	969
2007*	712 ⁴	3 345	4 057	138	1 505	1 643
2008*	1 117 ⁵	3 012	4 129	287	2 779	3 066

*prévisions

Les collectivités locales sont directement impliquées dans le dispositif territorial de la gendarmerie. En effet, sauf dans quelques cas où n'interviennent que des investisseurs privés, ce sont principalement elles qui assurent la construction de locaux de service et de logements en ayant recours soit aux dispositions du décret du 28 janvier 1993, soit à la procédure de bail emphytéotique administratif ouverte par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI).

Les constructions dans le cadre du décret du 28 janvier de 1993

En application de ce texte, les collectivités territoriales peuvent bénéficier de subventions d'investissement, destinées à alléger la charge qu'elles supportent pour la construction des casernements mis à la disposition de la gendarmerie. Cette aide en capital est déterminée sur la base du coût plafond de l'UL⁶ en vigueur et calculée selon les taux suivants :

- 20 % du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants et qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales. Le programme est alors limité à 20 UL ;

- 18 % de ce même montant pour les opérations réalisées par les communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants et qui bénéficient du concours financier d'une ou plusieurs autres collectivités territoriales, par les communes dont la population est supérieure à 10.000 habitants, par les groupements de communes ou par les départements. Dans ce cas, le programme ne peut pas excéder 40 UL.

³ *Equivalent-unité-logement : unité de compte qui comprend un logement nu pour 75 % et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25 %. Il est compté une UL par militaire d'active et 0.25 UL par fraction de deux gendarmes adjoints.*

⁴ *dont AOT Caen, Châteauroux et Laval à hauteur de 463 UL.*

⁵ *dont AOT DGGN (Issy-Les-Moulineaux), Lyon-Sathonay, Montluçon et Mulhouse à hauteur de 555 EUL*

⁶ *Le coût plafond de cette UL, revalorisé trimestriellement par rapport à l'indice INSEE du coût de la construction est de 165 600 euros dans le cas général et de 180.800 € pour l'Île-de-France, les îles non reliées au continent et pour les départements et territoires d'outre-mer (valeur au 18 octobre 2007).*

Pour être éligible à cette aide en capital de l'Etat, la construction doit permettre de regrouper dans un ensemble immobilier homogène et fonctionnel, comportant logements et locaux de service techniques, l'ensemble des personnels.

Le loyer annuel versé, calculé conformément à la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1993, s'élève à 6 % du coût-plafond. Invariable pendant neuf ans, il est ensuite revalorisé tous les trois ans en fonction de la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

La procédure de bail emphytéotique administratif (BEA)

Cette seconde possibilité a été offerte par l'article 3-III-1 de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI). Elle permet à une collectivité territoriale, propriétaire d'un terrain, de conclure un BEA (dont la durée moyenne est de 30 ans) avec un investisseur privé qui construit les bâtiments nécessaires aux besoins de la gendarmerie. Au terme de ce bail, en contrepartie d'une redevance versée à l'investisseur, la collectivité devient propriétaire des immeubles, qu'elle peut sous-louer à la gendarmerie dès leur livraison, par contrat de bail classique. La collectivité ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'Etat. Le loyer versé par la gendarmerie est apprécié par les services fiscaux départementaux en fonction de la valeur locative réelle du bien loué. Le volume du programme n'est pas limité.

Le choix du cadre juridique appartient pleinement aux collectivités qui, actuellement, privilégient le dispositif du BEA afin de diminuer leur engagement financier. Toutefois, les deux dispositifs étant complémentaires et celui du décret de 1993 gardant toute sa pertinence, une étude est en cours, visant la revalorisation de ce dernier.

Année	Mises en chantier							
	Décret 1993				BEA			
	Nb	EUL ⁷	Logt ⁸	Hbg ⁹ t	Nb	EUL	Logt	Hbgt
2004	46	476,25	481	76	4	40,75	39	12
2005	75	672,25	647	209	30	554,5	562	126
2006	95	631	603	143	80	1 205	1 177	236
2007*	73	554	532	117	130	2 038	2 000	410
Année	Livraisons							
	Décret 1993				BEA			
	Nb	EUL	Logt	Hbgt	Nb	EUL	Logt	Hbgt
2004	62	788,25	775	132	1	8,25	8	1
2005	56	476,75	463	96	3	24,75	24	4
2006	43	272	268	41	19	276	265	67
2007*	73	477	445	129	42	697	693	159

*Prévisions

⁷ EUL : Equivalent-unité-logement (comprend 25% de Locaux de services et technique et 75 % de logement famille)

⁸ Logt : Lieu de vie octroyé aux personnels officiers et sous-officiers titulaire du logement concédé par nécessité absolue de service

⁹ Hbgt : Lieu de vie octroyé aux gendarmes adjoints volontaires

Il convient de préciser qu'un délai moyen de 18 mois à 2 ans s'écoule entre la mise en chantier et la livraison.

2. Les crédits consacrés à l'immobilier demeurent insuffisants

Les crédits consacrés aux dépenses immobilières s'élèvent à 233,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2008. Au sein de cette enveloppe, 171 millions d'euros sont réservés au lancement de nouvelles opérations de construction domaniale représentant environ 1 070 unités logements (UL) et 58 millions d'euros à la maintenance immobilière. Les crédits de paiement s'élèvent à 190,4 millions d'euros.

Il convient d'ajouter à ces crédits 292 millions d'euros d'autorisations d'engagement destinés aux opérations recourant aux dispositifs d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et de location avec option d'achat, dont 270 millions d'euros au titre de deux opérations initialement prévues en 2007 mais décalées en 2008 : le transfert de l'état-major de la gendarmerie du Rhône de Bron vers Sathonay et la construction du nouveau siège de la direction générale de la gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux. Le reste, soit 22 millions d'euros, est consacré à la construction de nouvelles casernes pour les compagnies de Mulhouse et de Montluçon.

Par ailleurs, en ce qui concerne la maintenance immobilière, pour l'année 2007, 589 opérations pour un montant de 60 millions d'euros sont actuellement inscrites en programmation, dont principalement 8 millions d'euros pour les façades, 8,5 millions d'euros pour les toitures, 6,3 millions d'euros pour la production et l'alimentation de fluide calorifique et 3,5 millions d'euros pour la mise en conformité des ascenseurs.

Pour l'année 2008 sont déjà inscrites en prévisions 140 opérations de maintenance immobilière (lourde et courante) pour un montant de 58,25 millions d'euros. En outre, 2 millions d'euros de crédits de paiement sont attendus au titre des fonds de concours.

Évolution des crédits consacrés à l'entretien des casernements

En millions d'euros courants

	2007 (prévisions)	2008 (prévisions)
Maintenance lourde et/ou spécialisée (titre 5)	49,0	52
Maintenance courante (titre 5)	11,0	6,25
Entretien courant (titre 3)	39,0	40,4
Entretien ménager (titre 3)	8,96	8,96

3. L'externalisation n'est pas la solution miracle

Le ministre de la défense a lancé en 2003 un projet d'externalisation de la gestion immobilière de la gendarmerie.

Afin de mener à bien ce projet, le ministère de la défense a fait procéder à un certain nombre d'expertises.

Le parc domanial de la gendarmerie a été évalué par la direction générale des impôts à 2 900 millions d'euros en valeur vénale et à 221 millions d'euros en valeur locative (une nouvelle estimation de la valeur vénale s'élève au 31 décembre 2005 à 5 215 millions d'euros).

Un diagnostic technique du parc domanial a été réalisé par la société SOCOTEC en 2004. Il a permis de connaître l'état du parc et de quantifier les besoins de travaux de conservation, de remise à niveau et de maintenance, qui se monteraient à 635 millions d'euros sur 5 ans et à plus de 2 milliards d'euros sur 30 ans.

Un diagnostic économique et financier, confié à un cabinet d'audit, a permis de comparer les coûts actuels de la gestion directe du parc immobilier métropolitain avec la projection des coûts de la gestion externalisée de ce parc selon le montage juridique préconisé dans l'étude juridique.

Ce diagnostic a conclu à un surcoût de l'ordre de 60 millions d'euros de la solution externalisée par rapport au maintien de la gestion du parc immobilier au sein de la gendarmerie.

Malgré les résultats de cette évaluation, le 24 mai 2006, le ministre a décidé d'expérimenter l'externalisation de la gestion immobilière d'un périmètre géographique représentant 15% de la surface totale des logements, locaux de service et techniques de la gendarmerie : les deux régions de gendarmerie de Nord Pas-de-Calais et Picardie, 14 casernes domaniales d'Ile-de-France et 6 casernes domaniales de Provence Alpes Côte d'Azur.

L'état général du parc immobilier de la gendarmerie demeure préoccupant, l'immobilier ayant trop souvent servi de variable d'ajustement. Cette question pèse lourdement sur les conditions de travail et la qualité de vie des militaires, ce qui n'est pas sans effet sur leur moral. Votre rapporteur estime qu'il s'agit là d'un dossier prioritaire.

B. LES RAPPROCHEMENTS ENTRE LA GENDARMERIE ET LA POLICE

Encouragés par les pouvoirs publics, la gendarmerie et la police ont développé ces dernières années de nombreuses synergies.

Ce rapprochement s'est notamment traduit par :

- la création du Conseil de sécurité intérieure (CSI) par le décret du 15 mai 2002. Sous l'autorité du Chef de l'Etat, le CSI réunit le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, le Garde des Sceaux, le ministre de la

Défense, ainsi que les ministres chargés de l'Economie et des Finances, du Budget, des Affaires étrangères et de l'Outre-mer. Il a pour vocation d'impulser et de coordonner la politique de lutte contre la délinquance et le terrorisme ;

- le positionnement de la gendarmerie nationale pour emploi pour l'exercice des missions de sécurité intérieure auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (décret du 15 mai 2002 et décret du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales) ;

- une responsabilité conjointe du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, s'agissant de la définition de l'utilisation des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale et de son suivi (décret du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) ;

- la création de la mission interministérielle « Sécurité », composée de deux programmes distincts, l'un pour la police, l'autre pour la gendarmerie, qui préserve leur spécificité et les organise autour d'actions comparables dont la performance est mesurée par des indicateurs également comparables ;

- la participation conjointe des directeurs généraux de la gendarmerie et de la police nationale au point de situation quasi quotidien au profit du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

1. Le bilan des redéploiements police-gendarmerie

Les redéploiements police-gendarmerie ont pour objectifs :

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

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

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

Pour la période 2003-2007, le bilan des redéploiements au niveau départemental se présente comme suit :

- aucune mesure de redéploiement dans 34 départements ;

- redéploiements avec reprise de 41 circonscriptions de sécurité publique (CSP) et 2 postes de police dans 36 départements correspondant pour l'essentiel à des communes de 10 000 à 18000 habitants ;

- redéploiements sans reprise de CSP dans 27 départements.

Dans le cadre des redéploiements, la gendarmerie aura créé en quatre ans 2486 nouveaux postes dans les unités de sa zone de compétence en sécurité publique, dont 1544 postes transférés des zones de police d'Etat. 942 postes ont été pris sur la ressource LOPSI. 181 unités auront été créées, 102 dissoutes et 733 réorganisées.

Un effort de redistribution des responsabilités respectives de la police et de la gendarmerie a donc été conduit dans la concertation depuis 5 ans.

L'adaptation des secteurs de responsabilité de chaque force aux réalités des bassins de vie et de délinquance nécessite toutefois une nouvelle étape de redéploiements police-gendarmerie en recherchant toujours davantage de cohérence pour améliorer la réponse aux attentes de la population.

La police nationale pourrait s'inscrire dans une logique de police territoriale d'agglomération tandis que la gendarmerie nationale améliorerait son appropriation territoriale et le contrôle des flux et des espaces qu'elle exerce.

Dans ce cadre, des réflexions sont actuellement menées entre la DGGN et la DGPN pour proposer de nouvelles mesures.

Ces opérations seraient conduites en garantissant dans les zones concernées au moins la même offre de sécurité, selon les modes d'organisation et de fonctionnement propres à chacune des deux forces. Il serait notamment pris en considération le nombre et la fréquence des sollicitations en matière de sécurité publique sans que soit nécessairement recherché un strict échange compensé de population. La gendarmerie nationale pourrait être amenée à assurer la responsabilité des missions de sécurité publique sur l'ensemble de certains départements, tandis que la police nationale étendrait sa zone de responsabilité dans la périphérie des principaux pôles urbains.

Par delà l'échange de territoires, la réflexion pourrait s'étendre à la mise en cohérence opérationnelle de la responsabilité de certaines infrastructures : axes autoroutiers, ports, aéroports, établissements pénitentiaires, etc.

2. Le succès des groupes d'intervention régionaux (GIR)

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été mis en place par une circulaire du 22 mai 2002 avec pour mission de lutter contre l'insécurité et particulièrement contre l'économie souterraine générée par les activités délictueuses ou criminelles. Le dispositif mis en place constitue une force de projection interministérielle qui mobilise l'ensemble des acteurs de la sécurité sous la conduite concertée des autorités administratives et judiciaires. 352 fonctionnaires et militaires y travaillent à plein temps et peuvent bénéficier du concours de plus de 1440 personnes venant de la police, de la gendarmerie, des douanes, des services fiscaux, des directions départementales du travail et

de l'emploi ainsi que de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

La mise en œuvre des 29 GIR de métropole a été rapide et a atteint d'emblée l'efficacité recherchée. Le dispositif a été complété, le 1er septembre 2006, par la création d'un GIR permanent placé sous l'autorité de la gendarmerie à Cayenne, en Guyane. La gendarmerie nationale est responsable de la direction de 1110 des 22 GIR de province et d'outre-mer. Elle est présente, à l'instar de la police, de la douane et de l'administration fiscale, dans l'ensemble des structures permanentes dites «unités d'organisation et de commandement» (UOC).

Le fonctionnement des GIR est aujourd'hui en phase de consolidation. La nature interministérielle de leur structure, de leurs interventions, tout comme le caractère complémentaire de leur soutien aux unités directrices d'enquête sont réaffirmés par les autorités administratives et judiciaires impliquées dans le pilotage.

Les GIR ont reçu pour instruction de rechercher en priorité les infractions relatives aux stupéfiants et aux infractions liées qui constituent pour 2006 près de 27,5 % de leurs saisines. Les deux autres pôles d'activité sont constitués par la lutte contre la délinquance d'appropriation (13 %) et la recherche des autres infractions générant des profits économiques. Les infractions économiques et financières (escroqueries, faux et usages de faux, abus de biens sociaux et autres infractions économiques) ont représenté 46 % de l'activité des GIR en 2006. Mêlé de manière inextricable à l'économie souterraine, le travail illégal représente plus de 6 % des infractions relevées.

Le bilan des 11 GIR (sur les 30 existants) dirigés par la gendarmerie montre que, au cours des 155 opérations menées en 2006, 1 460 personnes ont été interpellées dont 1145 placées en garde à vue. Les enquêteurs ont saisi, en matière de stupéfiants, 116 kg de résine de cannabis, 2,6 kg de cocaïne, 13,9 kg d'héroïne et 2 042 cachets d'ecstasy. Par ailleurs, 164 véhicules, 78 armes, 960 bijoux, de nombreux faux documents administratifs, des objets contrefaits et du matériel informatique ont également été saisis.

Sur le plan financier, le montant des saisies numéraires s'élève à 1 187 817 euros et les sommes bloquées sur les comptes bancaires à 366 487 euros. Les saisies conservatoires ont porté sur 1 129 800 euros de valeurs mobilières et 1 314 000 euros de patrimoine immobilier. Ces derniers résultats démontrent la pertinence et l'efficacité de l'approche patrimoniale dans la lutte contre la délinquance.

¹⁰ Il s'agit des GIR de : Amiens, Besançon, Caen, Clermont-Ferrand, Limoges, Montpellier, Nantes, Poitiers, Reims, Toulouse et Cayenne.

La réponse pénale demeure forte puisque 374 personnes ont été mises en examen, 213 écrouées et 295 000 euros de cautionnement sollicités dans les affaires bénéficiant du concours des GIR.

Enfin, 221 infractions douanières relevées et 194 transmissions d'informations pertinentes à l'administration fiscale traduisent la valeur ajoutée du caractère interministériel des GIR.

L'action des GIR a permis de créer une synergie entre les services engagés dans le dispositif et d'aboutir à d'excellents résultats confirmant la nécessité de mieux coordonner les moyens dans la lutte contre l'économie souterraine.

Un audit interne mené récemment par la direction générale de la police nationale souligne cependant le caractère variable, selon les GIR, des résultats obtenus. Les résultats satisfaisants résultent de la conjonction de plusieurs facteurs : la qualité des membres de l'unité permanente et l'engagement de leurs chefs, la capacité de mobilisation des « personnes-ressources » pour des opérations d'envergure, la volonté de collaboration des services associés, la qualité des relations entretenues avec les autorités administratives. A contrario, les résultats en baisse traduisent généralement des difficultés de personnel, une attitude « distante » des autorités de tutelle et une absence de synergie entre les GIR et les services territoriaux.

3. Des mutualisations accrues entre la gendarmerie nationale et la police nationale

De nombreuses synergies pourraient être développées entre la police et la gendarmerie nationales.

- la gendarmerie nationale et la police nationale ont actuellement des fichiers distincts dédiés aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle : STIC pour la police nationale et JUDEX pour la gendarmerie. Un système commun, baptisé ARIANE (application de rapprochement, d'identifications et d'analyses pour les enquêteurs), sera progressivement déployé à partir de 2008 ;

- l'interopérabilité des réseaux de communication de la police (ACROPOL) et de la gendarmerie (RUBIS) sera assurée grâce au déploiement de valises de « rebouclage » ;

- les moyens aériens (hélicoptères et mini-drones) et nautiques, les fourgons pompes et les véhicules blindés seront engagés au profit de deux forces ;

- la mutualisation des marchés sera développée afin de rationaliser la politique d'achat de divers équipements (comme les armes de poing, les motocyclettes, les boucliers de protection ou les gilets pare-balles) ;

- la formation des cavaliers, des maîtres de chien et des plongeurs des deux forces de sécurité sera assurée dans les centres existants de la gendarmerie implantés à Saint-Germain-en-Laye, à Gramat et Antibes, tandis que la police nationale aura vocation à assurer des formations spécialisées dans le domaine du renseignement et de la prévention ;

- le rapprochement de l'Institut national des hautes études de défense nationale (IHEDN) et de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES), qui fait l'objet d'une mission confiée par le Président de la République au Président du Conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, M. Alain Bauer, s'inscrit dans cette logique ;

Ce rapprochement est aussi visible dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF : 11 indicateurs de performances étaient communs aux deux forces en 2007, 14 le sont dans le projet annuel de performances pour 2008.

Pour autant, votre rapporteur tient à rappeler ici son attachement au dualisme des forces de police et au statut militaire de la gendarmerie. Si des rapprochements et des synergies accrues entre la gendarmerie et la police doivent être encouragées, cela ne doit pas pour autant aller jusqu'à fusionner les deux forces. A cet égard, votre rapporteur se félicite de l'intention du gouvernement de présenter l'année prochaine au Parlement un projet de loi sur la gendarmerie, qui consacrerait son statut militaire.

C. L'ACTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DE LA GENDARMERIE

L'action de la gendarmerie ne se limite pas au territoire national. La gendarmerie est, en effet, de plus en plus impliquée dans la coopération internationale et européenne. A travers sa participation aux opérations extérieures, à la coopération policière internationale ou européenne ou encore à la force de gendarmerie européenne.

1. Une contribution importante aux OPEX

La participation de la gendarmerie aux opérations extérieures (OPEX) reste forte. 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. Il s'agit là d'un aspect essentiel de la gendarmerie, qui justifie l'existence d'une force de police à statut militaire.

Au 1^{er} juillet 2007, environ 500 gendarmes français étaient déployés sous engagement international ou commandement national. Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

Effectifs de la gendarmerie en OPEX au 1er juillet 2007

Opérations sous mandat de l'ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
FINUL (Liban)	1	4	5
MINUK (Kosovo)	5	40	45
MINUSTAH (Haïti)	2	31	33
MONUC (RDC)	1	8	9
ONUCI (RCI)	3	8	11

Opérations sous engagement international hors ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
U.E. EUFOR (BiH)	2	8	10
OTAN KFOR (Kosovo)	13	143	156
OTAN/Pamir (Afghanistan)	1	4	5
U.E. EUPM (BiH)	11	2	13
U.E. EUPOL (RDC)	1	0	1
U.E. EU-PT (Kosovo)	1	0	1
U.E. EUBAM (Terr. Palestiniens)	2	1	3
U.E. EUPOL (Afghanistan)	1	0	1

Opérations sous commandement national

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
<i>Epervier</i> (Tchad)	1	4	5
<i>Licorne</i> (RCI)	8	164	172
<i>Boali</i> (Centre Afrique)	1	4	5

Ambassades (accompagnement de sécurité et renfort des gardes permanents)

Officiers	Sous-officiers	TOTAL
1	48	49

La gendarmerie française est surtout déployée au Kosovo. Présente depuis le début de l'engagement terrestre en juin 1999, la gendarmerie française est, en effet, un acteur privilégié concernant l'accompagnement des forces, au sein de la KFOR (Kosovo Force) et, en termes de sécurité publique

et d'action de police, au sein de la MINUK Police (Mission des Nations unies au Kosovo).

Au sein de la KFOR, le détachement gendarmerie de la Task force multinationale Nord (TFMN Nord sous commandement français) exécute des missions de recherche de renseignements et, le cas échéant, de maintien de l'ordre.

Dans ce cadre, la gendarmerie française déploie actuellement 13 officiers et 143 sous-officiers, ainsi que 4 VBRG (véhicules blindés à roues de la gendarmerie). La gendarmerie française est également impliquée en Bosnie-Herzégovine, au sein de la mission de police civile de l'ONU (MINUK), en application de la résolution 1244 de l'ONU. A ce titre, 5 officiers et 40 sous-officiers français sont intégrés à la mission de police civile de l'ONU.

Après avoir assuré dans un premier temps l'ensemble des missions de police au Kosovo, ils assurent désormais, en liaison avec les services de police locaux, les missions traditionnelles des forces de police civile internationales (contrôle, formation et conseil des polices locales).

La gendarmerie française devrait rester fortement impliquée au sein de la future mission de l'Union européenne au Kosovo, qui devrait débiter en 2008 en remplacement de la MINUK. Dans ce cadre, les autorités françaises souhaiteraient déployer la force de gendarmerie européenne avec des contingents français et des autres pays participants à cette force.

Dans les Balkans, la gendarmerie française est aussi présente en Bosnie-Herzégovine, au sein de la mission de police de l'Union européenne (13 gendarmes) et au sein de la force européenne (EUFOR) dans le cadre de l'opération Althea (10 gendarmes).

L'engagement de la gendarmerie française en Côte d'Ivoire est en diminution.

Dans le cadre de l'opération Licorne, la gendarmerie française déploie, depuis janvier 2003, en accompagnement des forces armées françaises, 161 gendarmes (7 officiers et 154 sous-officiers) ainsi que 6 VBRG.

Ces gendarmes, articulés en un sous groupement opérationnel à deux escadrons de gendarmerie mobile, accomplissent des missions de sécurité au profit des représentations diplomatiques et des intérêts français, des missions de protection et d'escorte.

En outre, 10 gendarmes articulés en trois brigades assurent une mission prévôtale. Une diminution des effectifs en charge de la protection des entreprises diplomatiques françaises a débuté en juillet 2007. Le dispositif doit passer de 161 à 94 gendarmes.

Par ailleurs, depuis le mois de mars 2004, la gendarmerie française participe à la mission de police civile de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI) à

hauteur de 11 gendarmes (3 officiers et 8 sous-officiers). Ils assurent les missions traditionnelles des forces de police civile internationales, dans les domaines de la formation, du conseil et du contrôle des forces de police locales. Dans le cadre du volet militaire, un officier est déployé en qualité de conseiller auprès du gouvernement ivoirien.

Dans le cadre de la budgétisation progressive des opérations extérieures – dont on ne peut que se féliciter -, la gendarmerie bénéficie d'une provision de 4 millions d'euros de fonctionnement et de 11 millions d'euros au titre de la masse salariale dans le projet de loi de finances pour 2008.

Rappelons que, en 2006, le financement des OPEX pour la gendarmerie avait été complété par décret d'avance à hauteur de 19,5 millions d'euros.

2. La force de gendarmerie européenne

Votre rapporteur s'est rendu, du 21 au 23 mai dernier, avec le Président de la commission, Serge Vinçon, à Vicenza (Italie), au quartier général de la Force de gendarmerie européenne.

Lors de ce déplacement, votre rapporteur a pu s'entretenir avec les principaux officiers de l'état-major, issus des cinq pays participant à la Force de gendarmerie européenne (la France, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas), dont son premier commandant, le général de brigade français, M. Gérard Deanaz, qui a depuis laissé sa place à un commandant des carabinieri italien.

Ces entretiens ont permis de faire le point sur l'état actuel de préparation de la Force de gendarmerie européenne et ses perspectives d'avenir.

Quelle est la vocation de la force de gendarmerie européenne ?

La Force de gendarmerie européenne (FEG ou EUROGENDFOR) a été créée à l'automne 2004, à l'initiative de l'ancien ministre de la Défense, Mme Michèle Alliot-Marie. Les cinq pays participants sont l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

Cette force n'est pas un organisme de l'Union européenne, mais une coopération intergouvernementale menée entre des pays membres de l'Union européenne et destinée en priorité à doter celle-ci d'une capacité à conduire toutes les missions d'une force de police lors d'opérations de gestion de crise : protection des personnes et des biens, enquêtes de police judiciaire, lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, protection des frontières, etc.

La principale « valeur ajoutée » de la Force de gendarmerie européenne tient au fait qu'il s'agit d'une force « robuste », capable d'agir dans un environnement non stabilisé et de faire face aux différentes situations de maintien de l'ordre et de sécurité publique.

Le caractère « militaire » de cette force lui permet d'être utilisée dans un très large spectre de missions et dans l'ensemble de l'arc de la crise, depuis la phase militaire, jusqu'à la phase de stabilisation, avec une aptitude particulière pour les situations intermédiaires entre la guerre et la paix.

Les cinq forces de police à statut militaire parties prenantes à cette force sont la garde civile espagnole, la gendarmerie nationale française, l'arme des carabinieri italiens, la maréchaussée royale hollandaise et la garde nationale républicaine portugaise.

Comment est-elle organisée et financée ?

La chaîne de commandement est organisée en trois niveaux :

- le comité interministériel de haut niveau (CIMIN), composé des représentants des différents ministères des cinq États participants, agit comme un véritable conseil d'administration, chargé de la direction politico-stratégique de la Force. Toutes les décisions se prennent à l'unanimité ;

- l'état-major permanent, multinational, modulable et projetable, installé à Vicenza, en Italie, se compose d'une trentaine d'officiers et de sous-officiers supérieurs, issus des cinq pays participant à la force. La répartition des différents postes fait l'objet d'une rotation égalitaire entre les cinq pays tous les deux ans.

- la Force de gendarmerie européenne dispose d'une capacité initiale de réaction rapide de 800 gendarmes pouvant être déployés sur un théâtre extérieur dans un délai inférieur à 30 jours. L'effectif maximal mis à la disposition de la FGE peut atteindre 2 300 hommes et femmes. Les forces mises à la disposition de la force par les pays participants sont regroupées en IPU (« Integrated Police Units »), comprenant chacune environ cent vingt gendarmes. La gendarmerie française est le plus gros contributeur en personnels de la force.

La Force de gendarmerie européenne est financée par des contributions des États participants, selon une clé de répartition fondée sur le nombre d'officiers de la nationalité de l'État concerné. Pour 2007, le budget de la FGE est de 370 000 euros (contre 422 000 euros en 2006). La France, qui compte sept officiers à l'état-major de la force, contribue à hauteur des 7/30^e. La contribution de la France est prélevée sur le budget de la gendarmerie.

Bien que la FGE ne compte aucun pays anglophone, l'anglais est l'unique langue de travail au sein de la force.

Quelles sont les difficultés que rencontre cette force ?

La force de gendarmerie européenne a permis de créer un certain sentiment d'identité commune. Ainsi, les membres de cette force portent un insigne spécifique tout en gardant leurs uniformes nationaux. Il n'en demeure pas moins que, malgré les points communs qui existent entre les cinq forces de police à statut militaire, il subsiste de grandes différences entre les composantes. Ainsi, la gendarmerie nationale française est la seule à ne pas

être contrainte par une limite horaire de travail. Ces différences pourraient s'accroître avec l'adhésion de nouveaux pays.

Une autre difficulté tient au manque d'interopérabilité en raison de la diversité des matériels, notamment dans les transmissions.

La force de gendarmerie européenne repose actuellement sur une simple « déclaration d'intention », signée par les cinq gouvernements. Celle-ci devrait être remplacée prochainement par un véritable traité international, qui a été signé le 18 octobre dernier et qui sera soumis à une procédure de ratification par les parlements nationaux des pays participants. Ce traité devrait permettre de clarifier un certain nombre de questions d'ordre juridique, comme les droits et obligations du personnel de la Force ou encore le droit applicable dans le cadre d'opérations extérieures.

Quelles sont les perspectives ?

La Force de gendarmerie européenne n'est pas un « club fermé », mais elle a vocation à s'élargir à d'autres pays désireux de s'y associer.

Trois conditions doivent être réunies pour faire partie de la FGE :

- être un pays membre de l'Union européenne ;
- disposer d'une force de police à statut militaire de type « gendarmerie » ;
- cette force doit exercer au quotidien toutes les missions confiées habituellement à une force de police.

L'admission de nouveaux pays, comme membre de plein droit, ou comme partenaire ou observateur, est soumise à l'acceptation unanime des États participants.

Plusieurs États membres ou pays candidats (Roumanie, Pologne, Turquie) ont déjà déposé formellement leur candidature en 2006. La Pologne s'est vue reconnaître le 8 mars 2007 le statut de pays partenaire de la Force.

En revanche, deux « grands » pays, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui ne disposent pas de force de police à statut militaire de type « gendarmerie », restent à l'écart de cette initiative.

La Force de gendarmerie européenne a été déclarée opérationnelle en juillet 2006. Deux exercices, avec des troupes déployées sur le terrain, ont été menés en 2005 et en 2006.

En mars 2007, les cinq pays participants ont proposé l'engagement de la Force de gendarmerie européenne dans la mission de police de l'Union européenne « Althea » en Bosnie Herzégovine.

L'emploi éventuel de la force de gendarmerie européenne pour une mission de police au Kosovo a également été évoqué, mais cette idée se heurte à certaines difficultés d'ordre politique en raison des divergences entre les pays membres à propos de l'avenir du statut du Kosovo.

En définitive, la Force de gendarmerie européenne paraît aujourd'hui pleinement opérationnelle à votre rapporteur. Afin que cette force ne demeure pas « virtuelle » et qu'elle puisse faire ses preuves, il semble nécessaire de l'engager le plus tôt possible sur le terrain.

3. Une forte implication dans la coopération policière européenne et internationale

La gendarmerie française est impliquée dans de nombreuses actions de coopération en matière de sécurité avec d'autres pays, en particulier dans le cadre européen.

Avec la police nationale, la gendarmerie nationale participe au réseau des attachés de sécurité intérieure au sein des missions diplomatiques françaises à l'étranger. Il y a actuellement une trentaine de gendarmes français positionnés comme attachés de sécurité intérieure ou attachés de sécurité intérieure adjoints.

La gendarmerie conduit également de nombreuses actions de coopération, notamment en Afrique ou en Europe, à travers des programmes de formation ou d'expertise, grâce en particulier à l'excellence des centres de formation technique.

Ainsi, depuis 2005, la gendarmerie a noué une coopération avec le Qatar, dans le but de soutenir la mise en place de la nouvelle force de sécurité intérieure de cet Etat. Elle a participé à un jumelage en 2006 avec le Maroc et la gendarmerie française a été retenue en 2006 pour conduire le jumelage avec la gendarmerie roumaine dans le cadre du programme Phare de l'Union européenne.

La gendarmerie nationale est également fortement impliquée dans la coopération policière européenne, en particulier à travers la coopération Schengen, la coopération transfrontalière et l'office européen de police Europol.

La gendarmerie française est ainsi directement concernée par la coopération policière Schengen, qui s'exerce par le biais d'instances centrales (bureau SIRENE-France) et locales (les points de contact opérationnels Schengen).

La gendarmerie participe aussi à la coopération policière transfrontalière, avec les services de police et de douane.

Des gendarmes sont présents, avec des policiers et des douaniers dans les centres de coopération policière et douanière (CCPD) situés dans les zones frontalières et qui coopèrent avec les services des pays voisins en matière de lutte contre la criminalité ou l'immigration illégale.

La coopération policière transfrontalière a d'ailleurs été renforcée par le traité de Prüm, signé par la France en mai 2005.

Enfin, la gendarmerie nationale est fortement impliquée dans l'ensemble du dispositif EUROPOL.

La gendarmerie est en effet présente, tant au sein de l'Office européen de police, situé à La Haye, qu'au sein de l'unité nationale Europol, qui constitue l'interface entre l'office et les services nationaux.

Entre 2003 et 2006, le nombre de requêtes provenant de la gendarmerie française a augmenté de 245 %. En termes de nombre de messages échangés au sein de l'Office, la participation de la gendarmerie atteint 30 % des échanges réalisés avec la France.

CONCLUSION

La gendarmerie nationale assure aujourd'hui, grâce à son maillage territorial, la protection de 50 % de la population sur 95 % du territoire.

En sa qualité de force de police à statut militaire, elle apporte également une contribution significative aux OPEX, où ses compétences en maintien de l'ordre, mais aussi de contact avec les populations, sont particulièrement appréciées.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de conserver ce statut.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 7 novembre 2007.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. André Rouvière s'est interrogé sur la prise en compte de la hausse du coût des carburants dans le projet de budget de la gendarmerie pour 2008. Il a rappelé qu'il avait à plusieurs reprises demandé aux autorités compétentes communication du rapport d'étape sur la mise en place des communautés de brigades, réalisé il y a près de deux ans. Il a constaté que malgré les assurances du ministre de la défense et du directeur général de la gendarmerie nationale, ce rapport n'avait toujours pas été transmis à la commission. Il a souhaité que cette demande soit renouvelée par la voix du président de la commission. Par ailleurs, il a souligné que les conditions d'un éventuel rapprochement entre la police et la gendarmerie suscitaient des interrogations et il s'est demandé si la commission ne pourrait pas en clarifier les enjeux, dans le cadre d'une mission d'information.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a répondu que le projet de budget pour 2008 intégrait une augmentation des coûts des carburants, sur la base d'un cours du baril s'établissant en moyenne à 65 dollars, niveau certes inférieur à celui actuellement constaté. Par ailleurs, il a précisé qu'il avait réitéré auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale le souhait de la commission de recevoir le rapport sur les communautés de brigades. Celle-ci aurait transmis le document au cabinet du ministre de la défense en vue de sa communication à la commission.

M. Charles Pasqua a souhaité que la commission exige de manière extrêmement ferme la transmission du rapport sur les communautés de brigades. Il a ensuite rappelé que le statut militaire de la gendarmerie impliquait certaines sujétions n'ayant pas d'équivalent dans la police, notamment en termes de disponibilité, et il a souligné la nécessité de les prendre pleinement en compte. Il a cité l'exemple du logement en casernement, qui constitue l'une des contreparties à ces sujétions, et il a déploré que trop de familles de gendarmes soient logées dans des conditions insatisfaisantes. Il a considéré que les conditions de vie des gendarmes et de leurs familles méritaient de bénéficier d'une priorité absolue. S'agissant des synergies entre la gendarmerie et la police, il a estimé qu'elles nécessitaient d'être développées, notamment pour l'achat d'équipements.

Mme Michelle Demessine s'est demandé si le niveau des dotations consacrées aux logements de la gendarmerie était en rapport avec l'état des besoins et le rythme souhaitable de réalisation des opérations de construction ou de rénovation. Elle a souhaité que la commission dispose d'une vue d'ensemble pluriannuelle des efforts budgétaires nécessaires.

M. Robert Bret a souligné que des interrogations demeuraient sur la nécessité et les conséquences d'un rapprochement entre la police et la gendarmerie. Il a fait état d'un malaise perceptible au sein de cette dernière et a souhaité que la commission évalue de manière approfondie les implications des évolutions en cours.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a précisé que plus de 70 % des logements du parc domanial de la gendarmerie étaient constitués de logements datant de plus de 25 ans, 25 % des logements datant de plus de 50 ans. Il a ajouté que les besoins en matière de logement étaient donc considérables et qu'en dépit de l'importance de l'effort réalisé ces dernières années, la mise à niveau du parc immobilier de la gendarmerie constituait une œuvre de longue haleine.

M. Charles Pasqua a estimé que l'on pouvait s'interroger sur l'intérêt de conserver la notion de casernement pour les gendarmes. Il s'agissait, selon lui, d'une des questions que pourrait examiner une mission d'information de la commission.

M. Jacques Blanc a évoqué les diverses modalités d'externalisation possibles en matière de logement pour la gendarmerie. Il a souligné que dans les zones rurales, l'implication des communes et des conseils généraux avait donné des résultats satisfaisants.

Un échange de vues a alors eu lieu entre MM. André Rouvière, Josselin de Rohan, Charles Pasqua, Jean Faure et Jacques Blanc sur la création par la commission d'une mission d'information concernant les problématiques actuelles de la gendarmerie.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale » dans la mission interministérielle « Sécurité », le groupe Communiste Républicain et Citoyen s'abstenant.

**ANNEXE -
AUDITION DU GÉNÉRAL GUY PARAYRE
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Lors de sa séance du 15 octobre 2007, la commission a procédé à l'audition du Général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, sur les crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2008.

M. Robert del Picchia, président, a relevé que l'année 2008 devrait marquer une étape importante pour la gendarmerie, avec la fin de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), l'adoption de la nouvelle loi de programmation et de performance pour la sécurité intérieure (LOPPSI), annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale, mais aussi les conclusions du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale et l'élaboration de la nouvelle loi de programmation militaire.

Au-delà des grandes orientations du budget de la gendarmerie pour 2008, il a invité M. Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, à dresser le bilan de l'exécution de la LOPSI et à présenter quelques pistes concernant la nouvelle LOPPSI, et son articulation possible avec la future loi de programmation militaire.

Le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué, en préambule, que l'année 2008 devrait marquer une transition pour le budget de la gendarmerie. Elle s'insèrera, en effet, entre la fin d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), adoptée en 2002, et dont l'exécution s'est poursuivie jusqu'en 2007, et le début de la mise en oeuvre de la loi de programmation et de performance pour la sécurité intérieure (LOPPSI), annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale. Le projet de loi de finances pour 2008 répond aux grandes orientations données par le Président de la République. Il se caractérise par la recherche d'un équilibre entre deux priorités bien identifiées : le maintien de l'effort entrepris pour améliorer la sécurité des Français et la participation significative à la politique volontariste conduite par le gouvernement concernant la maîtrise des dépenses budgétaires et la réduction des déficits.

Avant de présenter les grandes lignes du projet de budget de la gendarmerie pour 2008, le général Guy Parayre a souhaité présenter les résultats obtenus par la gendarmerie ces dernières années.

Ces résultats ont confirmé les tendances positives observées depuis 2002.

Tant en ce qui concerne la lutte contre la délinquance que la lutte contre l'insécurité routière, c'est un véritable travail de fond qui est conduit dans la durée. Après cinq années de progrès constants, les marges d'amélioration se réduisent. Il faut donc être encore plus imaginatif et développer de nouvelles armes, techniques et juridiques, pour accroître la performance de la gendarmerie. Ce sera l'essentiel du travail entrepris, en concertation étroite avec la police nationale, dans le cadre de la préparation de la future LOPPSI.

La baisse de la délinquance s'est confirmée en 2006 avec une réduction de 1,27 % de la délinquance générale et de 5,77 % de la délinquance de voie publique. Cette diminution constante est à mettre en parallèle avec l'augmentation régulière des indicateurs et, en particulier, de la hausse du taux global d'élucidation des crimes et délits, qui est passé de 40,62 à 41,47 % pour la délinquance générale et de 14,69 % à 15,58 % en ce qui concerne la délinquance de voie publique. Ces résultats témoignent de la forte mobilisation des gendarmes, tous grades et unités confondus.

La priorité accordée à la lutte contre l'immigration irrégulière s'est, par ailleurs, traduite, en 2006, par une augmentation de 49,94 % du nombre des personnes mises en cause. Il s'agit d'un investissement très lourd, mais la mobilisation importante de moyens humains et matériels a pu s'effectuer, jusqu'à présent, sans obérer la capacité des unités à remplir leurs autres missions. Cet effort devrait être poursuivi en 2008.

Autre axe majeur de la politique gouvernementale, la sécurité routière a également confirmé les progrès constatés au cours des dernières années : le nombre des accidents a baissé de 10,6 % en 2006 par rapport à 2005, le nombre de tués a diminué de 11 % et le nombre de blessés de 9,8 %. L'action des gendarmes y a sans doute contribué de manière significative. Il appartient aujourd'hui à la gendarmerie de capitaliser ces progrès et de veiller à ce que la répression, qui reste indispensable, soit orientée avec tout le discernement nécessaire pour que l'adhésion des citoyens à cette politique soit entière.

Au-delà des bons résultats opérationnels obtenus par la gendarmerie, l'institution a poursuivi son évolution en 2006 et 2007. Outre les grandes réformes structurelles, comme la réforme du commandement territorial et la mise en oeuvre des communautés de brigades, il s'agit de poursuivre l'effort d'adaptation de la gendarmerie aux évolutions de la société et de la délinquance.

La gendarmerie a ainsi engagé, en étroite liaison avec la police nationale, une réflexion pour améliorer son efficacité dans le cadre de l'élaboration de la prochaine LOPPSI. Cette réflexion s'inscrit également dans le cadre des travaux du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui déboucheront sans doute sur une évolution importante de l'architecture de notre système de sécurité et de défense, et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui doit permettre d'aboutir à des réformes profondes du fonctionnement de l'Etat dans le sens d'une plus grande rationalité.

Les observations rendues au Président de la République, au début de l'année 2007, par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire ont suscité une forte attente au sein de la gendarmerie du fait du décalage constaté entre la progression de la condition des militaires et celle des fonctionnaires civils en tenue. Les corrections annoncées seront étalées dans le temps mais il était important que les premières mesures viennent marquer l'attention portée à cette question. Dans l'attente des mesures à venir, la gendarmerie mettra en oeuvre dès 2008 des dispositions destinées à accélérer les carrières afin de valoriser davantage l'investissement personnel.

Abordant le budget de la gendarmerie dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, le général Guy Parayre a indiqué que l'exécution de la LOPSI de 2002 se poursuivra encore en 2008, puisque 475 emplois, correspondant à l'extension en année pleine des 950 postes créés en 2007, seront financés.

En ce qui concerne les rémunérations et les charges sociales (RCS), les effectifs moyens réalisés seront maintenus au niveau de 2007 alors qu'ils tendent à diminuer dans la plupart des corps de la fonction publique : l'extension en année pleine des 950 créations d'emploi de 2007, soit 475 emplois temps plein travaillé (ETP), correspond, en effet, au non-remplacement d'une partie des départs à la retraite, soit 475 postes. Au total, le plafond d'emploi s'élèvera à 101 136 emplois temps plein travaillé.

Les RCS hors pensions augmentent de 24,1 millions d'euros, en raison notamment de l'augmentation du point d'indice et des mesures catégorielles. Parmi ces dernières, la quatrième annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) mérite une attention particulière. Au terme de cet exercice, plus de 3 000 postes d'officier auront été créés. La poursuite de ce plan revêt une grande importance car l'évolution de la condition des militaires de la gendarmerie n'est pas seulement une affaire de grille indiciaire. En effet, le pyramidage des corps et le rythme des carrières jouent également un rôle important.

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 911 millions d'euros. A périmètre constant, les moyens nouveaux accordés à la gendarmerie représentent 30 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %. Au regard de la progression du budget de l'Etat, cette augmentation est importante, mais elle demeure, en fait, limitée par rapport aux besoins opérationnels de la gendarmerie.

L'enveloppe budgétaire allouée à la gendarmerie au titre des investissements s'élève en 2008 à 397,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 447,2 millions d'euros en crédits de paiement. Elle sera consacrée au renouvellement d'une partie des matériels et au maintien opérationnel des programmes les plus sensibles. 750 voitures opérationnelles, 420 motocyclettes, 8 000 postes informatiques opérationnels et de bureautique, ainsi que des équipements pour les gendarmes mobiles (2 600 casques de maintien de l'ordre), et pour la sécurité du personnel (7 500 gilets pare-balles à

port discret) seront commandés. Par ailleurs, 6 millions d'euros sont consacrés à la poursuite du projet Athéna. Pour leur part, les crédits d'infrastructure augmentent légèrement, permettant de lancer plus de 1 000 équivalents unités logement.

L'enveloppe des crédits de paiement s'élève, quant à elle, à 447,2 millions d'euros.

En conclusion, le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a estimé que l'équilibre auquel parvient le projet de budget de la gendarmerie pour 2008 a nécessité d'opérer des choix qui garantissent le maintien de la capacité opérationnelle des formations, même si l'année 2008 sera une année délicate puisqu'elle sera marquée par le lancement d'une politique volontariste de lutte contre les déficits. C'est pourquoi, au-delà du travail budgétaire, de nombreuses réflexions sont actuellement en cours pour poursuivre la rationalisation de la gendarmerie nationale, améliorer ses performances et alléger ses coûts de fonctionnement.

En réponse à la question de M. Robert del Picchia, président, le général Guy Parayre a estimé que le bilan de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) concernant la gendarmerie était contrasté. Si, en ce qui concerne les crédits de fonctionnement, la réalisation est globalement conforme aux prévisions, s'agissant des effectifs, 950 emplois ne seront pas créés, correspondant à un déficit de 14 % des créations attendues sur la période (6 050 ETP créés sur 7 000 prévus).

Enfin, concernant les investissements, le montant global de 1,02 milliard d'euros sur cinq ans ne sera pas atteint, puisque sur le montant restant de 292 millions d'euros 88 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2008. Au total, la gendarmerie aura donc bénéficié de 816 millions d'euros sur cinq ans, sur les 1,02 milliard d'euros prévus, soit un écart de 204 millions d'euros.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis des crédits de la gendarmerie, a réaffirmé son attachement à la spécificité de la gendarmerie, force de police à statut militaire, par rapport à la police nationale et a fait part de ses inquiétudes sur des projets éventuels de fusion de ces deux forces. Il a ensuite évoqué la question des rémunérations des gendarmes, qui se plaignent souvent de l'écart grandissant entre leur salaire et celui des policiers.

Il a également interrogé le directeur général de la gendarmerie nationale sur l'état d'avancement de la réorganisation territoriale de la gendarmerie nationale et la mise en œuvre des communautés de brigades.

Enfin, rappelant qu'il s'était rendu avec le Président Serge Vinçon, en mai dernier, à Vicence, au quartier général de la Force de gendarmerie européenne, il a souhaité avoir des précisions sur l'adoption du traité définissant le statut et les missions de cette force, qui repose actuellement sur une simple déclaration d'intention, sur les perspectives concernant l'adhésion

de nouveaux États, comme la Pologne, la Roumanie ou la Turquie, et sur l'envoi éventuel de cette force en opération extérieure, notamment au Tchad ou dans les Balkans.

En réponse, le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a apporté les précisions suivantes :

- en ce qui concerne le statut de la gendarmerie, les directives données par le Président de la République et par le Gouvernement, tant par le ministre de l'intérieur que par le ministre de la défense, sont très claires. Il s'agit de renforcer la coopération entre la gendarmerie et la police, tout en conservant la spécificité de chacune de ces deux forces, l'une militaire, l'autre civile.

Cela passe notamment par un meilleur partage des informations et une répartition plus claire des tâches, notamment sur le plan territorial. Mais le renforcement de la coopération entre les deux ne doit pas aller jusqu'à la fusion, au risque de voir la gendarmerie perdre son statut militaire ;

- concernant les rémunérations, le général Guy Parayre a souhaité préciser les attentes des gendarmes. Appelés depuis cinq ans à obéir au ministre de l'intérieur et à travailler de façon étroite avec les policiers, il leur avait été alors affirmé, afin de les motiver, qu'ils seraient traités de façon équilibrée par rapport aux personnels de la police nationale. Or le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire a relevé un décalage récurrent et une différence de traitement entre gendarmes et policiers.

Il convient à cet égard de ne pas regarder uniquement les grilles indiciaires, mais aussi de prendre en compte la dynamique propre à l'avancement, c'est-à-dire les effectifs dans chacun des grades et le rythme de progression d'un grade à l'autre.

En tout état de cause, un rattrapage est aujourd'hui nécessaire. Deux voies sont possibles. La première piste, évoquée par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la défense, consisterait à modifier la grille indiciaire et à travailler sur le volume de chaque grade et le rythme de progression d'un grade à l'autre. L'autre piste, évoquée par M. Nicolas Sarkozy, en tant que candidat à la présidence de la République, consisterait à créer une grille indiciaire particulière à la gendarmerie. Mais cette solution pourrait s'avérer délicate vis-à-vis des armées ;

- en ce qui concerne la réorganisation territoriale et le regroupement en communautés de brigades, le général Guy Parayre a déclaré avoir fait réaliser un audit, comme il s'y était engagé, sur cette réforme, lancée en 2003. Le bilan est positif, tant au niveau opérationnel que sur le plan de la qualité de vie des gendarmes, les cinq objectifs recherchés ayant été atteints : la présence des gendarmes sur le terrain a été accrue, la réactivité face à l'évènement a augmenté, l'accueil est mieux adapté, les charges sont davantage équilibrées entre les unités et la qualité de vie des gendarmes s'est améliorée, davantage en rapport avec le reste de la société. Il subsiste malgré tout quelques

dysfonctionnements qui sont davantage liés à une mauvaise application de la réforme qu'à sa conception. Ainsi, certains commandants de brigade ont mal accepté d'être placés sous le commandement du commandant de communauté de brigades, qui est pourtant le seul patron. Il faut aussi souhaiter une meilleure proximité avec les élus locaux ;

- la force de gendarmerie européenne a été créée en 2004 par une déclaration d'intention, à l'initiative de la France, et elle compte aujourd'hui cinq pays participants (la France, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal). Le traité de création de cette force sera signé le 18 octobre 2007 par les ministres de la défense des cinq pays. Trois pays, la Pologne, qui bénéficie aujourd'hui d'un statut de partenaire, la Roumanie et la Turquie sont candidats pour adhérer à la force, mais l'adhésion de ces pays se heurte à des difficultés en raison des divergences entre les Etats parties concernant l'entrée de tel ou tel pays. En tout état de cause, les demandes d'adhésion à la FGE de la Roumanie et de la Turquie seront examinées en novembre 2007.

De la même manière, tout le monde s'accorde sur la nécessité d'envoyer cette force sur le terrain afin qu'elle puisse faire ses preuves, mais le choix de la zone géographique se heurte à des visions différentes. L'envoi d'un contingent de la force en Bosnie Herzégovine est aujourd'hui planifié dans le cadre de l'opération EUROR/ALTHEA. Il sera composé de 109 gendarmes, dont un fort contingent d'Italiens, et 9 Français.

En réponse à une question de M. André Dulait, qui s'interrogeait sur la politique d'externalisation, le général Guy Parayre a estimé qu'il s'agissait d'un véritable serpent de mer. Lancée en 2002, l'expérimentation de l'externalisation a soulevé des difficultés juridiques, et sur le plan budgétaire, on s'est rendu compte qu'elle était souvent plus onéreuse que la gestion interne. Ainsi, en matière immobilière, les évaluations font état d'un surcoût de 60 millions d'euros pour l'externalisation par rapport au maintien de la gestion immobilière au sein de la gendarmerie.

M. Didier Boulaud a souhaité que le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des communautés de brigades soit communiqué aux membres de la commission, comme l'avait réclamé à plusieurs reprises M. André Rouvière, sans que cette demande n'ait été suivie d'effet jusqu'à présent. Il a également fait part de sa perplexité concernant les statistiques faisant état d'une baisse de la délinquance, en rappelant que les atteintes aux personnes étaient en forte augmentation ces dernières années.

En réponse à M. Didier Boulaud, le général Guy Parayre s'est engagé à transmettre aux membres de la commission le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre des communautés de brigades.

Concernant les statistiques, le général Guy Parayre a rappelé que depuis 2002 l'outil statistique n'avait pas changé et qu'il avait même été placé dans les mains d'un office indépendant. Il a souligné que les statistiques faisaient état d'une diminution incontestable de la délinquance générale et de la délinquance de voie publique. Certes, les agressions sur les personnes sont

en augmentation, mais il faut rappeler qu'elles représentent environ 10 % de la délinquance et qu'elles se décomposent en violences crapuleuses (comme les vols avec violence ou les agressions sexuelles) qui diminuent de 25 % entre 2002 et 2006, et les violences non crapuleuses (constituées principalement par les violences intra familiales et pour quelque 10 % par les escroqueries) qui augmentent, elles, de 25 %. Or, tout le monde s'accorde à reconnaître que les violences intra familiales ressortent davantage d'une action sociale que répressive. On ne peut donc pas contester une diminution de la délinquance depuis 2002, grâce aux efforts accrus des policiers et des gendarmes.

A M. Josselin de Rohan, qui s'interrogeait sur l'existence réelle ou supposée d'un malaise au sein de la gendarmerie nationale, le général Guy Parayre a répondu qu'il fallait faire preuve de prudence à l'égard de certaines rumeurs sur le malaise supposé au sein de la gendarmerie, notamment celles véhiculées sur Internet, qui s'apparentent à de véritables tentatives de déstabilisation, à l'image du site « gendarmes en colère », dont il est apparu que les principaux animateurs étaient en réalité des syndicalistes policiers agissant à titre personnel, des militants politiques ou des anciens gendarmes ayant fait l'objet de mesures disciplinaires. L'immense majorité des gendarmes exprime leurs attentes dans le cadre des instances de participation et par la voie hiérarchique.

Le général Guy Parayre a cependant considéré que la question des rémunérations suscitait une véritable attente de la part des gendarmes, compte tenu de l'écart croissant entre les gendarmes et les policiers. Il a donc jugé indispensable de prévoir un rattrapage.

M. Jean-Guy Branger a fait part de son fort attachement au statut spécifique de la gendarmerie, en rendant hommage aux femmes et aux hommes qui la composent pour leur action en faveur de la sécurité des Français. Il a relevé que le statut militaire de la gendarmerie lui permet à la fois, grâce au maillage territorial, d'assurer ses missions dans les territoires les plus reculés de notre pays et d'avoir un contact étroit avec les populations et les élus locaux, particulièrement apprécié en zone rurale. Il a fait part de certaines inquiétudes exprimées par les élus locaux concernant le logement des gendarmes et la mise en œuvre des communautés de brigades.

Le général Guy Parayre a considéré que la question du logement était cruciale pour les gendarmes. Il a rappelé que le logement par nécessité absolue de service ne peut être considéré comme un avantage. Il permet simplement de disposer de gendarmes et d'une capacité d'intervention immédiate sur l'ensemble du territoire. Il a indiqué que, en raison de la forte hausse des loyers, les crédits consacrés au logement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, représentaient plus de 322 millions d'euros, soit une part importante des dépenses de fonctionnement qui s'élèvent au total à 910 millions d'euros.

Malgré cette hausse des crédits, le parc domanial dont dispose la gendarmerie et dont plus de 70 % a plus de 25 ans, a atteint un niveau

inquiétant de vétusté. L'externalisation n'est cependant pas toujours la solution idéale, étant donné qu'elle est souvent plus coûteuse.

Concernant les communautés de brigades, le général Guy Parayre a admis que le regroupement des brigades avait parfois créé des difficultés, notamment en zone de montagne, où les temps d'intervention peuvent être plus longs, mais que globalement cette réforme avait été un succès et qu'il n'y avait pas d'alternative, compte tenu des contraintes budgétaires. En revanche, en réponse à M. André Boyer, le général Guy Parayre a souligné l'importance du contact de la gendarmerie avec les élus locaux et la population.

M. Philippe Nogrix s'est interrogé sur l'interopérabilité du nouveau système de communication Athena avec celui de la police nationale.

En réponse, le général Guy Parayre a rappelé qu'à l'origine les deux systèmes informatiques de base de la police (Acropole) et de la gendarmerie (Rubis) avaient été développés indépendamment, tout d'abord Rubis, puis Acropole. Par la suite, l'interopérabilité entre les deux systèmes a été développée puisqu'aujourd'hui il existe des passerelles entre les deux réseaux qui fonctionnent, soit de manière permanente, comme dans certaines régions comme la Corse ou la région parisienne, soit de manière temporaire dès que le besoin opérationnel s'en fait ressentir.

Enfin, sur le terrain, il n'est pas rare que policiers et gendarmes s'échangent mutuellement des postes radio sur des opérations où les deux forces de sécurité sont parties prenantes.

Bien qu'il soit dans l'air du temps de considérer que l'idéal serait un système où « tout le monde écoute tout le monde », le général Guy Parayre ne s'est pas déclaré, à titre personnel, convaincu de la nécessité de rechercher systématiquement le même matériel. En effet, il a considéré qu'il y avait parfois des avantages à avoir des systèmes distincts et que des difficultés ne manqueraient pas d'apparaître, notamment dans le suivi de l'écoute (risque de saturation) ou le traitement des interventions. Par ailleurs, les salles de commandement des deux forces sont en capacité de communiquer entre elles en temps réel. À terme, toutefois, les évolutions technologiques permettront sans doute de disposer d'un nouveau système de communication plus intégré pouvant fonctionner en vase clos ou bien en mode ouvert, à l'horizon 2015-2020.

M. Robert del Picchia, président, a souhaité avoir des précisions sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, que le Président de la République a évoqué dans la lettre de mission qu'il a adressée au ministre de l'Intérieur. Il a également interrogé le directeur général de la gendarmerie nationale sur les attentes de la gendarmerie concernant le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a répondu que la direction générale de la gendarmerie nationale avait commencé à travailler sur un avant-projet de loi relatif à la gendarmerie

nationale. A ce stade, il s'agirait plutôt d'élaborer une loi de principe, comprenant quelques articles seulement, par exemple en consacrant le caractère de force de police à statut militaire de la gendarmerie. Ce projet de loi pourrait être soumis au parlement au cours de l'année 2008.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devrait consacrer une part importante aux questions de sécurité, étant donné les nouvelles menaces et le lien désormais étroit entre sécurité intérieure et extérieure. Or, la gendarmerie dispose de nombreux atouts, puisqu'elle a précisément vocation à agir sur tout le spectre d'une crise, de la paix à la guerre, tant sur le territoire national que sur un théâtre extérieur, et pour faire face à différentes menaces. La gendarmerie a donc des atouts à faire valoir dans la nouvelle architecture de sécurité et de défense qui résultera du Livre blanc.