

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI
SÉCURITÉ :
GENDARMERIE

Par MM. Michel BOUTANT et Gérard LARCHER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheiyava.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 26) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA GENDARMERIE NATIONALE A CONNU DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES DEPUIS 2009 ET ELLE A RÉUSSI À S'ADAPTER EN PERMANENCE SANS REMETTRE EN CAUSE SON IDENTITÉ	7
A. LE RATTACHEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	7
1. <i>La loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009</i>	7
2. <i>Un rapport d'évaluation globalement positif</i>	8
B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DANS LE RESPECT DE L'IDENTITÉ ET DE LA SPÉCIFICITÉ DES DEUX FORCES	11
1. <i>Les synergies et les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie</i>	11
2. <i>Le renforcement de la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie</i>	13
C. LES RÉSULTATS DE LA GENDARMERIE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE TÉMOIGNENT DE L'ENGAGEMENT DES UNITÉS SUR LE TERRAIN	15
1. <i>Un rapport critique de la Cour des comptes</i>	15
2. <i>Les résultats obtenus par la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière</i>	19
3. <i>La réforme de la garde à vue et ses conséquences pour la gendarmerie</i>	22
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 : UN BUDGET TRÈS CONTRAITÉ POUR LA GENDARMERIE NATIONALE	23
A. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL	25
1. <i>Une nouvelle diminution des effectifs en 2012</i>	25
2. <i>La poursuite des mesures de revalorisation</i>	28
B. LA « SANCTUARISATION » DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	31
C. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT	33
III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	36
A. MALGRÉ LA BAISSÉ DES EFFECTIFS, LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉES	36
B. LA NÉCESSITÉ DE LANCER DANS LES PROCHAINES ANNÉES UN VASTE PLAN DE RÉNOVATION DE L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE	39
C. LE RENOUVELLEMENT INDISPENSABLE DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS DE LA GENDARMERIE	46
D. LE SURCÔÛT DE LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR LA RÉSERVE INTERMINISTÉRIELLE, A L'IMAGE DES ARMÉES	48
EXAMEN EN COMMISSION	54

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	62
ANNEXE I - AUDITION DE M. CLAUDE GUÉANT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR	64
ANNEXE II - AUDITION DU GÉNÉRAL JACQUES MIGNAUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	79
ANNEXE III - DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE ET À LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS EN 2011	94
ANNEXE IV - ÉVOLUTION DES CRÉDITS « HORS TITRE 2 » DE LA GENDARMERIE ENTRE 2000 ET 2013 EN M€CP	97
ANNEXE V - ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT DE LA GENDARMERIE ENTRE 2009 ET 2013 EN M€CP	98

Mesdames, Messieurs,

Force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois, la gendarmerie nationale est chargée d'assurer la sécurité publique sur 95 % du territoire, correspondant à 50 % de la population.

Grâce au « maillage » du territoire assuré par ses brigades territoriales, la gendarmerie nationale garantit un service public de sécurité de proximité, installé au cœur des territoires, en particulier dans les zones rurales et périurbaines, à l'écoute des préoccupations des élus locaux et de la population.

La gendarmerie nationale est également investie de pouvoirs judiciaires, qu'elle exerce sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Elle est aussi chargée du maintien de l'ordre public et elle contribue à la protection des populations.

Enfin, en sa qualité de force armée, la gendarmerie nationale participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation.

La dualité de ses attributions, qui concernent aussi bien la sécurité que la défense, lui permet d'intervenir dans un large spectre de missions, dans l'ensemble de l'arc de la crise, de la guerre à la paix, aussi bien sur le territoire métropolitain, qu'outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures.

Ainsi, plus de 200 gendarmes français sont actuellement déployés en Afghanistan, où ils participent, aux côtés de leurs camarades des armées, à la formation des policiers afghans.

Le statut militaire de la gendarmerie permet ainsi à l'Etat de disposer d'une force à la fois polyvalente, réactive, disponible et adaptée aux besoins de la population.

Héritière de huit siècles d'histoire, la gendarmerie nationale a connu, depuis quelques années, d'importantes évolutions.

En particulier, la loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009 a organisé le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministre de l'Intérieur, après son rattachement budgétaire intervenu avec la loi de finances de 2009. Cette loi n'a cependant pas remis en cause le statut militaire de la gendarmerie et le dualisme policier.

On peut également mentionner le renforcement de la coopération entre les gendarmes et les policiers ou encore la récente réforme de la garde à vue, qui a des conséquences importantes sur le travail des forces de sécurité.

Après une **première partie** consacrée aux principales **évolutions de la gendarmerie depuis 2009**, et notamment à l'évaluation de la mise en œuvre du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, la **deuxième partie du présent rapport** décrit les crédits du programme 152 « gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, qui sont marqués, comme l'an dernier, par **une forte contrainte budgétaire**.

Le budget de la gendarmerie pour 2012 se caractérise, en effet, par **une stabilisation des dépenses de personnel**, une « **sanctuarisation** » **des dépenses de fonctionnement courant**, mais aussi par une **diminution des crédits d'investissement**, qui fait suite à une forte baisse en 2011.

En outre, l'application à la gendarmerie de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait se traduire par la suppression de **1 185 postes en 2012**.

Enfin, **vos rapporteurs pour avis ont** souhaité insister, dans une **troisième partie**, sur **quatre sujets** de préoccupations :

- **la nécessité de lancer à l'avenir un vaste programme de rénovation de l'immobilier de la gendarmerie**, certains logements du parc domanial ayant atteint un degré de vétusté préoccupant, qui pèse lourdement sur les conditions de vie et le moral des gendarmes et de leur famille ;

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

- le renouvellement des **équipements de la gendarmerie**, en particulier des hélicoptères et des véhicules blindés ;

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

I. LA GENDARMERIE NATIONALE A CONNU DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES DEPUIS 2009 ET ELLE A RÉUSSI À S'ADAPTER EN PERMANENCE SANS REMETTRE EN CAUSE SON IDENTITÉ

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

1. La loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009

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

Ce rattachement constitue moins une rupture que l'aboutissement d'une évolution commencée en 2002.

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

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

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

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

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

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

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

Le ministre de la Défense continue d'exercer sa compétence à l'égard des militaires de la gendarmerie en matière de discipline et participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

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

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

La loi relative à la gendarmerie nationale est entrée en vigueur le 7 août 2009. La quasi-totalité des textes d'applications (37 décrets et 36 arrêtés) ont été pris et publiés.

2. Un rapport d'évaluation globalement positif

A l'initiative du Sénat, la loi relative à la gendarmerie nationale a prévu qu'un rapport sera remis au Parlement, tous les deux ans, afin d'évaluer les modalités concrètes de ce rattachement. L'article 27 de la loi précise notamment qu'il s'agit d'évaluer l'impact du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur sur son organisation interne, ses effectifs, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire.

Par une lettre en date du 25 mai 2011, le Premier ministre a confié à nos collègues, la sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier et le député M. Alain Moyne-Bressand, la mission de réaliser ce rapport d'évaluation, rapport qui a été remis au Premier ministre en juillet dernier.

Quelles sont les principales conclusions de ce rapport ?

Ce rapport rappelle d'abord que le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur s'est imposé de lui-même sous un triple effet :

- la police et la gendarmerie avaient déjà pris l'habitude d'un rapprochement depuis qu'en 2002 la gendarmerie avait été placée pour emploi auprès du ministre de l'intérieur ;

- l'élaboration du budget 2008, qui distinguait deux budgets, celui de la police et celui de la gendarmerie, chacun étant rattaché à un ministère différent, avait démontré les limites d'un exercice niant les bénéfices du rapprochement pour emploi de la gendarmerie ;

- un climat difficile s'était progressivement installé entre la gendarmerie et le ministère de la défense, par carence de dialogue et l'éloignement de la gendarmerie permettait d'amener une forme d'apaisement entre les armées.

Deux ans après l'adoption de la loi, **le rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie au ministère de l'intérieur est désormais effectif** et les compétences du ministère de la défense et celles du ministère de l'intérieur sont aujourd'hui clairement délimitées, d'après ce rapport.

L'objectif premier du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur porte sur **l'amélioration du service public de sécurité au service de tous les citoyens.**

La loi relative à la gendarmerie nationale a voulu réaffirmer le caractère de « **force armée** » de la gendarmerie et le **dualisme policier**. Elle n'a pas eu pour effet de rendre **les préfets** « propriétaires » de la gendarmerie. Seuls les commandants départementaux de la gendarmerie sont placés sous l'autorité des préfets de département, sans pour autant être affranchis de l'autorité hiérarchique du commandant de région et que soit remis en cause le principe de l'obéissance hiérarchique, consubstantiel au statut militaire de la gendarmerie.

Il est vrai que la loi ne précise pas les relations entre les préfets de région, qui ne sont pas compétents dans le domaine de l'ordre public et de la police administrative, et les commandants de région de gendarmerie.

Après s'être longuement interrogés sur ce point, nos deux collègues ont estimé préférable de maintenir en l'état le dispositif juridique, tout en invitant, par voie de circulaire, les commandants de région de gendarmerie à trouver auprès de leurs interlocuteurs privilégiés les voies d'un dialogue constructif.

Interrogé sur ce point, lors de son audition devant la commission, le ministre de l'Intérieur, M. Claude Guéant, a confirmé cette analyse.

En ce qui concerne **la police judiciaire**, la loi du 3 août 2009 a conforté les procureurs de la République en portant du niveau réglementaire au niveau législatif **le principe du libre choix du service enquêteur**, police ou gendarmerie, **par l'autorité judiciaire.**

L'efficacité de l'action des forces de sécurité a été améliorée, tant au niveau de l'administration centrale, avec une coordination renforcée entre les directions générales de la police et de la gendarmerie, la transformation de l'inspection de la gendarmerie en une inspection générale ou encore la mutualisation de certaines fonctions, aussi bien qu'au niveau déconcentré.

Pour les auteurs du rapport, *« ces coordinations et mutualisations donnent la preuve de leur efficacité à la double condition que toujours elles respectent les identités de chacune des forces de sécurité et qu'elles s'inscrivent dans une démarche, non pas d'hégémonie, mais de synergie et de bonne complémentarité entre elles ».*

A cet égard, ils recommandent notamment de faire une évaluation précise des conséquences, sur le moyen terme, de ces nouvelles dispositions, dont certaines ne leurs paraissent pas immédiatement convaincantes (les auteurs citent notamment le cas des services d'information générale).

Nos collègues parlementaires dressent également dans leur rapport un bilan positif de l'application du principe de « **parité globale de traitement et de carrières** » **entre gendarmes et policiers**, qui vise à faire en sorte que, s'agissant des dispositions statutaires, les déroulements de carrière, les conditions d'avancement et de rémunérations des gendarmes et des policiers soient globalement comparables. Ils considèrent cependant qu' « *il serait tout à fait déraisonnable, dans le contexte budgétaire actuel d'un budget contraint presque à l'extrême, d'imaginer pouvoir renoncer à ce principe pour adopter celui de « stricte parité » plus conforme aux vœux des policiers* ».

Ils estiment aussi que **la réforme des systèmes de participation et de concertation** a permis d'instaurer au sein de la gendarmerie, mais en lien avec les armées, un nouveau mode de dialogue, ouvert et confiant avec la hiérarchie de la gendarmerie et la hiérarchie militaire.

Cette réforme, réalisée par un arrêté et une circulaire en date du 23 juillet 2010, s'est traduite par le remplacement des présidents de catégorie par des présidents du personnel militaire, une modification de la composition des commissions de participation, ainsi que par la mise en place, auprès de la hiérarchie, de référents (au niveau départemental) et de conseillers (au niveau régional).

Par ailleurs, le Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) est dorénavant présidé, en fonction de l'ordre du jour, soit par le ministre de la défense, soit par le ministre de l'intérieur, ou bien encore conjointement par ces deux autorités.

Ainsi, le ministre de l'intérieur dispose d'un espace de dialogue et de concertation avec les militaires de la gendarmerie et participe aux avis formulés sur les textes qui déterminent leur condition, dans le strict respect du statut militaire de la gendarmerie.

A cet égard, ils estiment que dans ce nouveau système, « *il ne serait pas inopportun que, sur un ordre du jour arrêté conjointement, le ministre de l'intérieur puisse participer, aux côtés du ministre de la défense, à la plus haute instance de concertation qui est celle du conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) dans laquelle les gendarmes sont représentés* ».

Enfin, les auteurs du rapport rappellent que l'efficacité de la gendarmerie est incontestablement le fruit du respect de son statut militaire.

Font partie intégrante de ce statut militaire :

- **la formation initiale**, qui fixe des règles intangibles d'une déontologie militaire exigeante et protectrice à la fois ;

- **la discipline** applicable aux militaires de la gendarmerie, qu'ils soient en missions civiles ou en missions militaires, intérieures ou extérieures ;

- **le logement en caserne**, concédé par nécessité absolue de service, corolaire des sujétions auxquelles ils sont astreints.

« Revenir sur les prérogatives de ce statut, sur l'un de ces trois points, reviendrait à mettre gravement en danger l'équilibre si laborieusement atteint entre gendarmes et policiers et à retirer aux gendarmes ce qui fait leur force et leur fierté : leur capacité à être la synthèse vivante du nouveau concept de défense et sécurité nationale, que le ministère de la défense s'attache avec la plus grande fermeté à préserver », relèvent-ils dans leur rapport.

En définitive, pour les auteurs de ce rapport, *« aujourd'hui, alors que la réforme s'est mise en place sereinement, rien ne servirait de la fragiliser, de vouloir ranimer des débats difficiles : la confiance s'est réinstallée, les inquiétudes se sont dissipées ; chacun veille à respecter l'autre dans ce qu'il est ».*

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

1. Les synergies et les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie

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

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

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

Au 1^{er} août 2011, 36 marchés communs avaient été passés, notamment dans le domaine de la lutte contre l'insécurité routière (éthylomètres, cinémomètres).

Des **mutualisations de soutien logistique** ont également été engagées.

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

A l'inverse, les moyens de transport de fret de la gendarmerie sont désormais utilisés au profit de la police nationale.

En matière **immobilière**, la gendarmerie a transféré une partie de sa fonction au sein de la direction de l'évaluation et de la performance et des affaires financières du ministère de l'intérieur (DEPAFI).

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

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

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

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

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

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

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

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

Une **passerelle** a toutefois été mise en place entre la gendarmerie et la police permettant le passage entre les grades de gardien de la paix et de gendarme et inversement. En 2011, sur environ 150 candidatures de part et d'autre, 37 gardiens de la paix ont été sélectionnés pour devenir gendarmes et

45 gendarmes pour devenir gardiens de la paix. En 2012, 50 postes devraient être ouverts dans chacune des deux forces.

2. Le renforcement de la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie

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

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

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

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

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

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

Un exemple de structure commune à la police et à la gendarmerie :

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

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

Elle a pour mission :

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

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

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

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

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

Plus récemment, une nouvelle étape a été franchie avec la mise en place, par une circulaire du ministre de l'intérieur, à l'été 2011, de **la coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires** (CORAT).

La CORAT vise à renforcer la coopération opérationnelle entre les deux forces de sécurité dans l'ensemble des départements afin de mieux prendre en compte les situations d'urgence et les phénomènes de délinquance communs.

Elle vise en particulier quatre objectifs :

- améliorer la coordination opérationnelle dans une logique de continuité territoriale ;

- identifier et combattre les phénomènes de délinquance communs (comme les cambriolages par exemple) ;

- réagir avec méthode et efficacité à une situation urgente et exceptionnelle ;

- optimiser l'emploi de services spécialisés ou de capacités spécifiques.

La CORAT doit toutefois respecter l'organisation et l'emploi de chaque force de sécurité.

Elle doit permettre aux responsables territoriaux, notamment le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) et le commandant de groupement de gendarmerie départementale (CGGD) de développer sur des zones contiguës des opérations coordonnées.

Concrètement, la mise en œuvre de la CORAT dans les départements fait l'objet au préalable d'une analyse locale, conduite sous l'autorité des préfets. Les projets de coopération renforcée entre la police et la gendarmerie sont ensuite formalisés dans chaque département.

Mi-août 2011, l'ensemble des départements de métropole et la plupart des territoires d'outre-mer avaient adressé un projet de protocole CORAT. Les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale ont apporté quelques modifications, portant notamment sur le réexamen de contrats capacitaires, qui mettaient en évidence un déséquilibre entre les deux forces, et des précisions concernant l'emploi des moyens spécialisés.

Dans de nombreux cas, la CORAT a permis de formaliser et d'étendre des pratiques déjà mises en œuvre au niveau local.

Ainsi, comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur lors de son audition devant la commission, les cellules anti-cambriolages (CAC), créées au niveau départemental, permettent la systématisation du partage des informations entre les enquêteurs de la gendarmerie et de la police, complétant utilement la mise en commun des fichiers de police judiciaire.

C. LES RÉSULTATS DE LA GENDARMERIE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE TÉMOIGNENT DE L'ENGAGEMENT DES UNITÉS SUR LE TERRAIN

1. Un rapport critique de la Cour des comptes

La Cour des comptes a rendu, en juillet dernier, un rapport public thématique portant sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, qui se montre assez critique sur le pilotage des forces de sécurité.

Ainsi, la Cour des comptes considère, dans son rapport, que *« les résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance depuis 2002 ont été contrastés, puisque, selon les données du ministère de l'intérieur, si les atteintes aux biens ont baissé de 28,6 % de 2002 à 2010, baisse que les enquêtes de « victimisation » réalisées par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) conduisent à relativiser, les atteintes aux personnes ont augmenté de 21,2 % sur la même période »*.

Elle estime que *« la « culture de résultat », érigée en 2002 en mode de fonctionnement des services de sécurité publique, a fait prévaloir une gestion par objectifs exprimés en fonction des statistiques de la délinquance »*.

Concernant les recommandations formulées par la Cour des comptes, on peut notamment mentionner la question de la répartition des effectifs de la gendarmerie sur le territoire, qui serait uniquement fondée sur la population et qui ne prendrait pas suffisamment en compte la délinquance.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport, *« le nombre de faits de délinquance par gendarme présente ainsi de grandes variations entre*

les départements, qui tendent à montrer que la répartition des effectifs est largement perfectible ».

Interrogé à propos des conclusions de ce rapport, lors de son audition devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 9 novembre dernier, **le ministre de l'intérieur, M. Claude Guéant, a apporté les éléments de réponse suivants :**

« Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, je considère que ce rapport de la Cour des comptes sur la sécurité publique ne constitue pas un exemple d'objectivité car il contient plusieurs approximations et erreurs d'analyse.

Ce rapport contient un certain nombre d'erreurs. Je pense notamment aux chiffres mentionnés concernant le département des Yvelines qui ne correspondent pas à la réalité.

Surtout, j'estime qu'il y a une sorte de vice de raisonnement dans ce rapport.

Dans un premier temps, je regrette que la Cour n'ait retenu que la période 2002-2009 pour analyser les efforts de réorganisation. L'inscription de cette étude dans un temps un peu plus long aurait, très certainement, permis de mieux révéler les contrastes entre les résultats obtenus aujourd'hui et les politiques de sécurité menées antérieurement, afin d'en tirer tous les enseignements utiles en matière de gestion et d'organisation des forces de sécurité publique.

Parmi les différentes observations de la Cour, vous avez rappelé les affirmations du rapporteur sur le caractère soi-disant « contrasté » des résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance depuis 2002.

Le contraste, c'est très certainement la rupture en 2002 avec plusieurs années de hausse ininterrompue de la délinquance pour atteindre le niveau historiquement le plus élevé. Rappelons que cette mobilisation s'est traduite par huit années consécutives de baisse de la délinquance et ce, alors que la population française, dans le même temps, augmentait de 3,2 millions d'habitants, soit plus que la seule ville de Paris.

Entre 2002 et 2010, la délinquance a diminué de 17 %, après avoir enregistré une forte hausse entre 1997 et 2002.

Il faut surtout différencier les atteintes volontaires aux personnes et les atteintes aux biens. Les premières représentent 13 % de la délinquance, tandis que les secondes représentent quasiment tout le reste, soit plus de 85 %. On ne peut donc pas mettre sur le même plan la diminution de 20 % des atteintes aux biens et l'augmentation de 20 % des atteintes aux personnes, car la proportion des deux n'est pas du tout la même.

Par ailleurs, au sein des atteintes volontaires aux personnes, il faut tenir compte des violences infra familiales, qui, par définition, sont difficiles à prévenir pour la police et la gendarmerie. Pour les autres formes d'atteintes

volontaires aux personnes, comme les violences crapuleuses, la délinquance a baissé de 10 % depuis 2002.

Enfin, depuis 2002, le taux d'élucidation est passé de 26 % à plus de 37 % en 2009, ce qui témoigne de la mobilisation des services et de l'efficacité du travail d'enquête et des progrès enregistrés en matière de police scientifique et technique ou en matière de fichiers, par exemple avec le fichier des empreintes génétiques.

Ces résultats attestent de l'efficacité de la politique du gouvernement et, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, la « culture du résultat » n'est pas une politique du chiffre, mais bien une politique d'action, car l'action conduit aux résultats et nos concitoyens attendent bien des forces de sécurité de faire baisser la délinquance. Il est normal que le ministre de l'intérieur fixe des objectifs aux forces de sécurité ».

Pour sa part, le directeur général de la gendarmerie nationale, **le général Jacques Mignaux, a fait valoir**, lors de son audition devant la commission, le 10 novembre dernier, **les éléments de réponse suivants :**

« Le rapport parle en préalable de « résultats contrastés de la lutte contre la délinquance de 2002 à 2010 », évoquant une baisse des atteintes aux biens, mais une hausse des atteintes aux personnes.

Je vais vous parler de la délinquance constatée par la gendarmerie.

Je souhaiterais vous redonner deux ordres de grandeur : cette délinquance est constituée à 63 % par les atteintes aux biens (AAB) (627 696 faits en 2010). Les atteintes volontaires à l'intégrité physique - AVIP - n'en représentent quant à elles que près de 10 % (95 547 faits en 2010, avec une baisse de 0,3 %, dont seulement 8 859 faits de violences physiques crapuleuses, en hausse de 1,5 %).

Sur la période évoquée par la Cour, la délinquance constatée par la gendarmerie a baissé de 16,7 %. En 2010 et pour la première fois, le nombre de faits est passé en dessous de 1 million (de 1 182 173 faits en 2002 à 984 648 faits en 2010).

Sur cette période de 8 ans, ce sont donc 200 000 victimes en moins dans la zone de compétence de la gendarmerie. Dans le même temps, le taux d'élucidation des crimes et délits est passé de 32 à 40 %. Voilà pour les résultats contrastés du point de vue de la gendarmerie. »

Le général Jacques Mignaux a ajouté :

« La Cour des comptes pointe également la « culture du résultat, érigée en mode de fonctionnement des services de sécurité publique ».

Je préférerais parler de culture de la performance. Cette notion me paraît plus conforme à la réalité. Dans sa double acception d'évaluation quantitative et qualitative, elle rend mieux compte de notre démarche. Cette culture de la performance s'impose aujourd'hui à nous comme un impératif : impératif car nous devons rendre publiquement compte de notre action.

Impératif car elle découle de l'esprit de la LOLF et des indicateurs du programme annuel de performance, comme la représentation nationale l'a voulu. Impératif enfin car la lutte contre la délinquance n'est pas figée : il nous faut mesurer, d'une manière ou d'une autre, les problématiques auxquelles nous sommes confrontés, analyser l'évolution des phénomènes criminels, pour adapter en conséquence nos réponses voire anticiper les nouvelles menaces. Je pense notamment, dans le domaine de la cybercriminalité, aux escroqueries sur internet.

La culture de la performance - ou du résultat - n'est pas une course à la statistique. Elle permet de mesurer la qualité de notre réponse en matière de sécurité.

Vous avez fait allusion à deux de mes directives écrites du mois de septembre qui ont été rendues publiques, alors qu'il s'agit de documents à usage interne exclusivement.

Ces directives écrites, je les assume pleinement. Des notes de cette nature, j'en signe plusieurs par année. Il est bien dans mes attributions de pilotage de l'action de la gendarmerie de mobiliser mes moyens pour obtenir des résultats concrets.

Je commande et manœuvre mes moyens. Je veux également tenir les engagements que j'ai pris devant vous pour la sécurité des Français.

Dès lors que j'ai clairement identifié une hausse des cambriolages, j'ai choisi de tout mettre en œuvre pour en briser la spirale. Sont notamment visées les résidences principales dans lesquelles sont recherchés, en journée pendant les heures ouvrables et en l'absence de leurs occupants partis au travail, argent, or et bijoux. »

Enfin, concernant la répartition des effectifs sur le territoire, le général Jacques Mignaux a précisé :

« Le rapport de la Cour des comptes pointe enfin du doigt la répartition des effectifs sur le territoire. Il s'attarde sur le critère de population, soulignant que le critère de délinquance serait plus judicieux.

La pression de la délinquance entre, bien évidemment, en ligne de compte. Mais la gendarmerie est avant tout un service public de sécurité de proximité, dans la profondeur des territoires, même les plus reculés.

Il est hors de question de laisser se déliter notre maillage territorial et de voir s'installer des déserts sécuritaires dans certaines parties du territoire.

La responsabilité de la gendarmerie s'étend sur de vastes espaces territoriaux, qui impliquent une présence partout. Avec aujourd'hui 3 200 brigades territoriales réparties sur 95 % du territoire, la gendarmerie peut dissuader la délinquance par sa seule présence, répondre aux attentes de la population et des élus, veiller les réseaux de communication et les flux, garantir la continuité de la réponse de l'État. »

2. Les résultats obtenus par la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière

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

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

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

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

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

L'évolution de ces indicateurs entre 2009 et 2010 et au premier semestre 2011 est présentée dans le tableau ci-après.

Evolution de la délinquance depuis 2004

Évolution	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total 2004/2009	2009/2010	1 ^{er} semestre 2011
Délinquance générale	-2,7%	-1,3%	-2,2%	+3,3%	-2,1%	-5%	- 2,94 %	+ 4,9 %
AAB	-4,8%	-3,3%	-4,4%	-1,8%	+0,1%	-13,9%	- 2,5 %	+ 0,5 %
AVIP	+2,4%	+5,9%	+4,3%	+8,2%	+1%	+23,5%	- 0,3 %	+ 1,8 %
EIEF	-3,6%	+7,5%	+8,9%	+19,9%	-4,6%	+29,2%	- 7,8 %	+ 11,4 %
IRAS	+5,5%	+7,8%	-0,2%	+15,3%	-13,8%	+12,7%	- 2,8 %	+ 12,5 %

Source : ministère de l'intérieur

Cette nouvelle présentation permet d'avoir une lecture plus objective de l'évolution de la délinquance. Ainsi entre 2004 et 2009, on constate que **la lutte contre les atteintes aux biens (AAB)**, qui représente plus de 60 % du volume de la délinquance enregistrée par la gendarmerie, a été efficace puisqu'elle a diminué de près de **14 % en 5 ans**. Sur les six premiers mois de 2011, les AAB ont toutefois augmenté de 0,5 %. Deux nouveaux phénomènes criminels

expliquent cette progression : d'une part, la hausse des cambriolages dans les résidences principales (+19,1 %), et, d'autre part, l'augmentation des vols simples (+6 %), qui représentent 41 % des AAB.

Les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP), qui ont progressé de 23,5 % entre 2004 et 2009, avant de connaître une légère diminution (-0,3 % entre 2009 et 2010), ont enregistré à nouveau une augmentation au cours du premier semestre 2011 (+1,8 %).

Cette hausse s'explique par une augmentation des coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels, phénomène enregistré essentiellement dans la sphère intrafamiliale, et une augmentation des violences sexuelles (+7,1 %), qui proportionnellement est significative (8 % du volume des AVIP, 30 % de la hausse enregistrée).

Les unités de gendarmerie se sont particulièrement investies dans leur **travail d'initiative (IRAS)** puisqu'elles ont permis de révéler près de **13 %** de délinquance supplémentaire, notamment dans la lutte contre les infractions liées à l'immigration irrégulière et aux stupéfiants.

En revanche, **la délinquance économique et financière (EIEF)** est plus difficilement maîtrisable, surtout en raison des nouvelles technologies liées à Internet, avec une augmentation de plus de **29 % en cinq ans** (de 2004 à 2009).

Les résultats obtenus par la gendarmerie en matière de **lutte contre l'immigration irrégulière** sont, depuis 2003, en forte progression (entre 2003 et 2009 : +189 % en matière de personnes mises en cause au titre des infractions relatives au non respect des conditions d'entrée et de séjour en France et +83 % en matière de personnes mises en cause au titre des infractions relatives au trafic de migrants). Ces résultats se sont confirmés en 2010, et l'évolution du nombre de personnes mises en cause au titre de l'emploi d'étrangers sans titre de travail est également en baisse : -23,6 %. Enfin, la gendarmerie participe activement au démantèlement des filières d'immigration clandestine (19 filières démantelées en 2009, 28 en 2010 et 7 pour le premier semestre 2011).

Ces résultats sont liés à la réorganisation de la gendarmerie en Île-de-France, à l'effort consenti par la gendarmerie depuis 2005 en matière de formation de ses militaires (enquêteurs immigration irrégulière, enquêteurs fraude documentaire) et au renforcement de son dispositif dans le contrôle des flux (autoroute, police ferroviaire...). De plus, depuis 2002, 48 groupements ont créé une cellule dédiée à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Résolument engagée dans **la lutte contre l'insécurité routière**, la gendarmerie enregistre ces dernières années d'excellents résultats grâce à des efforts importants dans la formation et l'emploi des personnels, et à la mise en œuvre d'équipements nouveaux. Alors que la gendarmerie déplorait près de 6 500 tués sur sa zone en 2002, le nombre de victimes a été divisé par deux (2 969 tués en 2010).

Le tableau ci-dessous retrace le bilan des accidents-tués-blessés constatés par la gendarmerie depuis 2008.

	2008	2009	2010
Accidents	19 933	19 145	17 305
Tués	3 160	3 177	2 969
Blessés	26 970	25 620	23 261

En 2010, la part d'activité consacrée à **la sécurité routière** par la gendarmerie a atteint 14,08 %. L'action répressive cible les infractions génératrices d'accidents et celles liées au non port des équipements de sécurité.

Pour 2010, les infractions constatées avec interception représentent près de 21 % du total des infractions : 792 899 (-13,12 % par rapport à 2009). Pour les six premiers mois de l'année 2011, cela représente près de 437 836 infractions constatées, contre 383 026 au premier semestre 2010 soit une hausse de 14,31 %.

Les résultats sont contrastés en matière de **lutte contre l'alcoolémie**. Le nombre d'accidents corporels dans lesquels l'alcool est présent demeure très élevé (près de 20 %). Cette cause d'accident est en passe de devenir la première des causes d'accidents en France.

En matière d'alcoolémie, on observe une hausse dans le nombre des infractions constatées : 179 394 infractions ont été constatées en 2010, contre 171 247 infractions en 2009, soit une hausse de 4,7 %. Sur les six premiers mois de l'année 2011, on relève 97 358 infractions, contre 87 404 infractions sur la même période en 2010, soit une hausse de 11,39 %.

251 072 infractions de défauts de port des équipements de sécurité (ceintures et casques) ont été relevées en 2010, contre 273 517 en 2009.

L'utilisation de téléphone portable tenu à la main au volant représente 269 210 infractions relevées en 2010, contre 252 720 en 2009, soit une augmentation de 6,52 %. 120 213 infractions pour défaut de port des équipements de sécurité ont été constatées depuis le début de l'année 2011, contre 124 395 pour la même période en 2010. L'utilisation de téléphone portable au volant est en augmentation de 2,83 %, avec 143 714 infractions relevées sur les six premiers mois de l'année 2011, contre 139 741 pour la même période en 2010.

En 2010, le nombre de délits liés à la non-possession ou la non-validité du permis de conduire atteint 42 793, contre 44 076 en 2009, soit une diminution de 2,91 %. Sur les six premiers mois de l'année 2011, on dénombre 22 262 procédures, contre 21 202 sur la même période en 2010.

Enfin, la gendarmerie s'investit dans **la lutte contre la conduite sous l'emprise de stupéfiants**. Avec l'arrivée des kits de dépistages salivaires, les

unités disposent d'un outil plus facile d'emploi. Ainsi, en 2011, 105 600 kits de dépistages salivaires doivent être acquis contre 100 000 en 2010.

En 2010, 43 537 dépistages de stupéfiants ont été effectués pour 18 326 infractions relevées, ce qui représente une hausse de 20 % pour les dépistages et de plus de 30 % pour les infractions.

Au total, depuis 2002, le taux d'élucidation de la gendarmerie est passé de 32 à 41 %.

Vos rapporteurs pour avis tiennent à saluer ici l'action des militaires et des personnels de la gendarmerie au service de la sécurité des Français et à rendre hommage aux personnels de la gendarmerie décédés ou blessés dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

3. La réforme de la garde à vue et ses conséquences pour la gendarmerie

Rendue nécessaire par la décision n° 2010-14/22 QPC (question prioritaire de constitutionnalité) du 30 juillet 2010 du Conseil constitutionnel, ainsi que par la jurisprudence de la Cour de cassation, notamment ses deux arrêts rendus le 19 octobre 2010, la réforme de la garde à vue a été réalisée par la loi du 14 avril 2011.

Cette réforme a entraîné une modification importante du régime de la garde à vue, avec en particulier la reconnaissance d'un droit de s'entretenir avec un avocat pendant trente minutes au début de la garde à vue.

La gendarmerie nationale, comme la police nationale, a dû s'adapter à cette réforme, notamment en prévoyant, dans chaque brigade, un local spécialement aménagé pour permettre à la personne mise en cause de s'entretenir avec son avocat.

Cette réforme s'est également traduite par une charge administrative supplémentaire non négligeable pour les services de police et de gendarmerie, avec en particulier de nouvelles formalités et procès-verbaux à remplir.

Plus fondamentalement, et même s'il paraît encore un peu tôt pour dresser un bilan de cette réforme, on peut s'interroger sur ses résultats en matière de baisse du nombre des gardes à vue et sur ses conséquences sur la conduite des enquêtes, notamment en termes de moyens et d'effectifs.

Comme l'a indiqué le Général Jacques Mignaux, lors de son audition devant la commission :

« En ce qui concerne la réforme de la garde à vue, on constate une baisse de 20 % des gardes à vue au niveau national, mais une hausse de 10 % pour les cambriolages. La gendarmerie nationale s'adapte à la loi, il y a une flexibilité des personnels mais cela a un coût. Il faut s'organiser, et cela nécessite plus d'enquêteurs et plus de moyens ».

La gendarmerie a d'ailleurs mis en place un centre national d'assistance aux utilisateurs (CNAU), composé d'une vingtaine de gendarmes ayant de solides compétences juridiques, afin de conseiller au mieux les gendarmes sur le terrain sur les nouvelles modalités de la garde à vue.

Le ministre de l'Intérieur, M. Claude Guéant, a, pour sa part, estimé lors de son audition, que cette réforme conduisait à changer la nature de la garde à vue, qui était auparavant un élément de l'enquête judiciaire et qui devient de plus en plus une étape de la procédure, et qu'elle s'inscrivait dans le cadre du passage de notre droit d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve, ce qui souligne toute l'importance de la police technique et scientifique.

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 : UN BUDGET TRÈS CONTRAINT POUR LA GENDARMERIE NATIONALE

L'enveloppe globale des crédits consacrés à la gendarmerie nationale augmente légèrement en 2012, passant de 7,666 milliards d'euros en 2011 à **7,892 milliards d'euros** en 2012 en autorisations d'engagement (soit une hausse de **+2,9 %**) et de 7,722 milliards d'euros à **7,852 milliards d'euros** en crédits de paiement (soit une augmentation de **+1,69 %**).

En apparence, le budget de la gendarmerie nationale connaît donc une progression en 2012, mais **cette augmentation est uniquement imputable à la hausse des pensions.**

En réalité, **hors pensions, les crédits de la gendarmerie nationale pour 2012 sont en diminution (-0,7 %).**

EVOLUTION DU BUDGET DE LA GENDARMERIE 2011-2012¹

		LFI 2011		PLF 2012		Évolution	
Plafond d'emplois (ETPT)		97 068		95 883		-1185	
dont		93 971	3 097	92 658	3 225	-1 313	+ 128
		militaires	Civils	Militaires	Civils	militaires	civils
(en M€)		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	Titre 2 hors pensions	3 677	3 677	3 674,9	3 674,9	- 0,06 %	- 0,06 %
	Pensions	2 817	2 817	2 982	2 982	+ 5,9 %	+ 5,9 %
	Total T2	6 494	6 494	6 657	6 657	+ 2,5 %	+ 2,5 %
Titre 3	Fonctionnement courant	967	967	946	946	- 2,2 %	- 2,2 %
	dont crédits loyers	459	459	464	464	+ 1,1 %	+ 1,1 %
	dont alimentation	61	61	61	61	0 %	0 %
	dont carburant	65	65	65	65	0 %	0 %
	Hors fonctionnement courant	78	89	111	115	+ 42,3 %	+ 29,2 %
	dont SIC	18	24	20	22	+ 10,7 %	- 5,2 %
	dont mobilité	30	28	43	35	+ 44,4 %	+ 23,5 %
	dont équipements	28	36	47	48	+ 70,7 %	+ 35 %
	dont immobilier	2	2	2	2	0 %	- 14,8 %
	Total T3	1 045	1 056	1 058	1 062	+ 1,2 %	+ 0,5%
Titre 5	SIC	11	53	3	9	- 72,7 %	- 82,3 %
	Mobilité	0	15	0	16	0 %	+ 9,5 %
	Immobilier hors AOT	95	82	112	81	+ 17,9 %	- 1 %
	Opérations AOT	8	11	47	16	+ 483,1 %	+ 43,3 %
	Total T5	114	161	162	122	+ 42 %	- 24 %
Titre 6	Subventions aux collectivités (décret 1993)	15	12	15	12	+ 4,7 %	- 3 %
Total investissement (T3 HFC, T5 et T6)		207	262	288	249	+ 4,7 %	- 4,9 %
Total Hors Titre 2		1 174	1 229	1 235	1 196	+ 5,2 %	- 2,7 %
Total P152		7 668	7 723	7 892	7 853	+ 2,9%	+ 1,7%

¹ NB : Pour plus de lisibilité, le programme 152 gendarmerie nationale a harmonisé depuis 2010 la présentation du renouvellement annuel de ses flux d'équipement en les traçant tous sous la rubrique du titre 3 hors fonctionnement courant (HFC). Comprenant originellement le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des SIC, l'habillement, les munitions, des petits matériels et la maintenance courante immobilière, le périmètre du titre 3 HFC a été élargi aux terminaux informatiques, aux véhicules de brigade et de police route, à l'armement, aux matériels de protection, aux matériels techniques et au mobilier.

A. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel (pensions comprises) s'élèvent à **6,657 milliards d'euros** en 2012, contre 6,494 milliards d'euros en 2011, soit une hausse de **+2,5 %**.

Cette augmentation est uniquement due à la hausse du montant des pensions. En effet, les crédits de paiement affectés au compte d'affectation spéciale « Pensions » passent de 3,17 milliards d'euros à 3,37 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,4 %, alors que les crédits de rémunération passent de 3,30 à 3,26 milliards d'euros. Hors pensions, les dotations sont donc en légère baisse par rapport à 2011 (**-0,06 %**).

Les dépenses de personnel représentent près de **85 %** des crédits du programme.

1. Une nouvelle diminution des effectifs en 2012

1 185 ETPT (emplois équivalents temps plein travaillé) devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale en 2012.

1 033 ETPT devraient être supprimés en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

A ce titre, la gendarmerie avait déjà connu une réduction de 965 emplois en 2008, de 1 246 en 2009, de 1 303 en 2010 et de 960 ETPT en 2011, soit au total environ 4 500 postes entre 2008 et 2011.

En 2013, ce sont à nouveau 1 034 ETP qui devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ETPT	- 965	- 1 246	- 1 303	- 960	- 1 033	- 1 034

A ces 1 033 suppressions de postes s'ajoutent divers transferts vers d'autres programmes, notamment 2 emplois pour la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires transférés vers le programme 212 « soutien de la politique de défense » de la mission « Défense », et un apport de 17 EPTP, dont 8 dans le cadre de la reprise partielle par la gendarmerie des missions des forces de souveraineté outre-mer exercées par les armées.

Surtout, 162 ETPT sont transférés du programme « Gendarmerie nationale » au profit du programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » dans le cadre de la reprise des transfèrements judiciaires par l'administration pénitentiaire.

Rappelons que les **transfèvements et extractions de prévenus ou de condamnés** pèsent lourdement sur l'activité de la police et de la gendarmerie.

LES TRANSFÈREMENTS ET EXTRACTIONS JUDICIAIRES

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

Jusqu'à la date du 1^{er} janvier 2011, la charge de ces transfèvements ou extractions incombait à la force de sécurité responsable de la zone d'implantation de la maison d'arrêt, c'est-à-dire à la police pour les établissements pénitentiaires situés en centre ville, et à la gendarmerie, pour les établissements pénitentiaires situés en périphérie.

Les opérations de transfèvements et d'extractions sont très coûteuses en personnel et en temps pour la gendarmerie. En effet, toute escorte mobilise au moins trois gendarmes. La gendarmerie a ainsi consacré plus de 1,85 million d'heures à ces tâches en 2009, correspondant à plus de 101 997 transfèvements et extractions judiciaires, auxquels s'ajoutent plus de 8 353 transfèvements et extractions dites administratives et environ 153 transfèvements militaires. Près de 1 000 gendarmes étaient mobilisés quotidiennement sur ces tâches. Or, étant donné que la gendarmerie ne dispose pas d'unités spécialisées pour ce type de mission, celle-ci est assurée par les gendarmes des brigades territoriales, au détriment de leur mission de surveillance.

A cet égard, on peut se féliciter de l'accord conclu entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, qui prévoit, à partir du 1^{er} janvier 2011, un transfert progressif de la charge des transfèvements judiciaires à l'administration pénitentiaire¹.

Toutefois, comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur, le résultat des expérimentations menées actuellement dans deux régions² n'est pas aussi satisfaisant qu'on aurait pu l'espérer.

A cet égard, on peut rappeler que la gendarmerie a dû transférer à l'administration pénitentiaire 130 postes³, 1 million d'euros et un certain nombre de véhicules. Comme l'a souligné le Général Jacques Mignaux, *« l'administration pénitentiaire doit donc être au rendez-vous pour reprendre cette tâche et nous espérons qu'elle le sera le plus rapidement possible »*.

Au total, le plafond interministériel d'emplois autorisés pour la gendarmerie, qui était de 97 068 ETPT en 2011, continue de diminuer pour s'établir à **95 883 ETPT en 2012**. Ce plafond était de 101 134 ETPT en 2008. Les effectifs de la gendarmerie en 2011 se répartissent entre 93 971 militaires et 3 097 personnels civils.

¹ A l'exception des détenus signalés dangereux

² Auvergne et Lorraine

³ Entre 2011 et 2013, la reprise des transfèvements judiciaires par l'administration pénitentiaire devrait se traduire par la suppression de 800 ETPT pour la police nationale et la gendarmerie nationale, dont deux tiers pour la gendarmerie, soit environ 500

Evolution des effectifs par grade et par catégorie entre 2011 et 2012

	PE 2011	Évolution 2011-2012	PE 2012
I- OFFICIERS			
A – Officiers de gendarmerie :			
Général de division	26	+4	30
Général de brigade	37	+3	40
Colonel	385	+41	426
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 606	+261	1 867
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	4 433	-342	4 091
Aspirant	94	+3	97
TOTAL (A)	6 581	-30	6 551
B – Corps de soutien :			
Colonel	10	0	10
Lieutenant-colonel et commandant	82	+27	109
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	231	+34	265
Aspirant	16	0	16
TOTAL (B)	339	+61	400
C – Autres armées :			
Colonel	3	0	3
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	13	-2	11
Capitaine	1	0	1
TOTAL (C)	17	-2	15
TOTAL (A+B+C)	6 937	29	6 966
II – SOUS-OFFICIERS			
A – Sous-officiers de gendarmerie :			
Major	2 501	+799	3 300
Adjudant-chef	5 644	+1 306	6 950
Adjudant	11 296	+1 104	12 400
Maréchal des logis-chef	14 259	-148	14 111
Gendarme	35 402	-3 528	31 874
TOTAL (A)	69 102	-467	68 635
B – Corps de soutien :			
Major	149	+59	208
Adjudant-chef	660	-71	589
Adjudant	813	+52	865
Maréchal des logis-chef	1 019	+65	1 084
Maréchal des logis	1 721	+61	1 782
TOTAL (B)	4 362	+166	4 528
TOTAL (A+B)	73 464	-301	73 163
III – VOLONTAIRES			
Aspirant	191	-11	180
Maréchal des logis	468	+488	956
Brigadier-chef	870	+1 354	2 224
Brigadier	2 833	+330	3 163
Volontaire	9 208	-3 202	6 006
TOTAL	13 570	-1 041	12 529
TOTAL MILITAIRES	93 971	-1 313	92 658
IV - PERSONNELS CIVILS			
Niveau 1	170	+21	191
Niveau 2	430	+54	484
Niveau 3	1 831	+58	1 889
Ouvriers	666	-5	661
TOTAL PERSONNELS CIVILS	3 097	+128	3 225
TOTAL GENERAL TOUS CORPS CONFONDUS	97 068	-1 185	95 883

Par ailleurs, le « recentrage » des gendarmes sur leur cœur de métier, engagé en 2005, se traduit par **la transformation** de 481 postes d'officiers, de sous-officiers et de gendarmes adjoints volontaires en 258 postes d'officiers et de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale et 223 personnels civils, ces derniers étant désormais recrutés par le ministère de l'Intérieur.

Cette réforme vise à permettre de redéployer sur le terrain les officiers et sous-officiers de gendarmerie employés à des tâches administratives ou techniques, en les remplaçant par des personnels civils ou du corps de soutien, spécialement sélectionnés, formés et recrutés pour occuper ces postes.

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

Evolution des ETPT entre 2011 et 2012 par catégorie d'emploi

Catégorie d'emploi en ETPT	Plafond autorisé pour 2011	Demandés pour 2012	Variation 2011/2012
Personnels administratifs	1 629	1 794	+ 165
Personnels techniques	802	768	- 34
Ouvriers d'Etat	666	661	- 5
Officiers (gendarmes)	6 937	6 966	+ 29
Sous-officiers (gendarmes)	73 494	73 164	- 300
Volontaires (gendarmes)	13 570	12 530	- 1 040
Total	97 068	95 883	- 1 185

Source : programme annuel de performance

2. La poursuite des mesures de revalorisation

Les rémunérations d'activité et les charges sociales connaissent une légère diminution, avec une dotation de **3,674 milliards d'euros**.

Trois mesures catégorielles principales sont prévues pour les personnels de la gendarmerie nationale en 2012, pour un montant total de **40,7 millions d'euros** : la dernière annuité de la nouvelle grille indiciaire des militaires, la poursuite du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités

exercées (PAGRE) rénové, et la mise en œuvre du nouvel espace statutaire pour les sous-officiers de gendarmerie.

La dernière annuité de **la nouvelle grille indiciaire des militaires**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, qui profite également aux militaires de la gendarmerie nationale, se traduit par un abondement de crédits de **1,4 million d'euros** en 2012.

23,2 millions d'euros sont prévus au titre de la poursuite du **Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové**.

Le PAGRE a été adopté par le ministre de la Défense en 2005. Il comporte deux volets :

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

- une modification des grilles indiciaires de certains grades.

Le PAGRE s'inscrit dans le cadre de l'objectif d'assurer une parité globale de traitement et de perspectives de carrière entre les gendarmes et les policiers, conformément à l'engagement pris par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007, et à la lumière des conclusions du rapport conjoint « police-gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère ». Il constitue en quelque sorte le pendant du protocole « *corps et carrières* » de la police nationale.

Il s'agit de renforcer l'encadrement de l'institution et de reconnaître à leur juste niveau les responsabilités exercées par les officiers et sous-officiers de la gendarmerie.

En 2008, le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées a été réexaminé.

L'objectif de 9 200 officiers de gendarmerie en 2012 a été revu à la baisse pour s'établir à 6 887, puis à 6 498 officiers, et le repyramidage du corps des sous-officiers a été renforcé, avec l'objectif de parvenir à 3 300 postes de majors (au lieu de 1 900) et 6 950 adjudants-chefs, au lieu de 5 500, à comparer avec les 7 500 brigadiers majors et les 17 150 brigadiers-chefs de la police nationale.

L'année 2012 constituera la dernière annuité du PAGRE rénové, qui devrait permettre d'atteindre l'équilibre des perspectives de traitement et de carrières entre la gendarmerie et la police.

Le bilan d'exécution du PAGRE rénové s'établit de la manière suivante :

REPYRAMIDAGE DU PAGRE POUR LES ANNUITÉS 2005-2012¹

Catégories	PE 2005	PE 2006	PE 2007	PE 2008	PE 2009	PE 2010	PE 2011	2012
	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE	PAGRE
Officiers de gendarmerie (I)								
Général de division	+ 3	+ 1	+ 1	+ 1	+ 2	+1	+3	+4
Général de brigade	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 1	+2	-2	+3
Colonel	+ 28	+21	+ 22	+ 19	+1	+1	+15	+41
Lieutenant-colonel			+ 56	+ 31	+ 8	+44	+26	+181
Chef d'escadrons	+ 240	+ 181	+ 125	+ 82	+ 20	+37	+26	+106
Capitaine			+ 181	+ 115	+ 500	+639	-45	+26
Lieutenant et sous-lieutenant	+ 727	+ 545	+ 391	+ 250	- 240	-368	-70	-304
Aspirant	+ 24	+ 18	- 28	0	0	-22	+1	+3
Total (I)	+ 1 024	+ 768	+ 750	+ 500	+ 282	+334	- 46	+60
Sous-officiers de gendarmerie (II)								
Major	+ 64	+ 47	+ 48	+ 32	+350	+200	+280	+824
Adjudant-chef	+ 381	+ 287	+ 286	+ 191	+ 150	+500	+476	+1356
Adjudant	+ 739	+ 554	+ 300	+ 370	0	+650	+310	+1179
Maréchal des logis-chef	- 815	- 613	- 287	- 396	+ 2 000	+3 607		-60
Gendarme	- 1 393	- 1 043	- 1 097	- 697	- 2 782	-5 291	-1020	-3359
Total (II)	- 1 024	- 768	- 750	- 500	- 282	-334	+46	-60
Total (I-II)	0	0	0	0	0	0	0	0

Le coût budgétaire du PAGRE (hors charges sociales et pensions) est décrit dans le tableau ci-dessous :

Montants financiers du Pagre (en millions d'euros)

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant	20,6	15,4	15,5	8,5	20	20	23,3	23,3

Si le PAGRE rénové doit s'achever en 2012 pour la réalisation de la cible des effectifs, la dernière annuité sera financée à la fois sur 2012 et 2013, à hauteur de 23,2 millions d'euros en 2012 et 22 millions d'euros en 2013.

La revalorisation de la grille indiciaire des sous-officiers de gendarmerie, suite à l'adaptation de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B de la fonction publique au corps d'encadrement et d'application de la police nationale, devrait avoir un coût de **15,2 millions d'euros**.

¹ NB : Les aspirants étaient décomptés chez les sous-officiers jusqu'en 2005 inclus, puis chez les officiers depuis l'entrée en LOLF ; la forte variation du repyramidage des sous-officiers en 2009 et 2010 provient du passage au grade de maréchal des logis-chef des gendarmes détenteurs d'une qualification (OPJ, diplôme arme, spécialité).

Les montants prévus pour la prime de résultats exceptionnels et pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) restent inchangés par rapport à 2011, avec respectivement 15 millions d'euros et 42 millions d'euros en 2012.

Au titre de la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures (OPEX), une provision de **11 millions d'euros** destinée à couvrir une partie des dépenses de rémunération et charges sociales est reconduite en 2012.

Enfin, la dotation destinée à **la réserve opérationnelle** est en progression avec un montant de **46 millions d'euros** en 2012 (soit une augmentation de 2 millions d'euros).

L'objectif de parvenir à une réserve opérationnelle d'environ 40 000 réservistes en 2012 ne paraît toutefois plus budgétairement atteignable. L'objectif est aujourd'hui d'aller vers une réserve opérationnelle d'environ 28 000 réservistes en 2012 (contre 25 000 en 2011).

Compte tenu du rôle essentiel joué par les réservistes de la gendarmerie en matière de renforcement des unités opérationnelles sur le terrain, vos rapporteurs pour avis regrettent que cet objectif ne soit plus atteignable aujourd'hui.

Élément essentiel du lien Armées-Nation, la réserve de la gendarmerie constitue, en effet, un relais indispensable entre la gendarmerie et la population. Elle promeut le sens civique, notamment chez les jeunes, et favorise l'ancrage des militaires de la gendarmerie au sein de la société.

Avec un « vivier » d'environ 25 000 réservistes, servant en moyenne 17 jours par an, la réserve opérationnelle de la gendarmerie constitue aujourd'hui une force d'appoint indispensable à l'efficacité opérationnelle des unités, notamment en période estivale ou lors de grands événements (comme le récent Sommet du G20 à Cannes).

A l'avenir, elle est appelée à jouer un rôle de plus en plus important, notamment pour faire face aux « pics d'activité » de la gendarmerie et à l'augmentation de la population dans les zones périurbaines. Elle constitue également un renfort particulièrement utile en cas de crise majeure.

B. LA « SANCTUARISATION » DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

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

D'un montant de **946,4 millions d'euros en 2012**, contre 966,8 millions d'euros en 2011, **les dépenses de fonctionnement courant** (qui représentent 13,5 % des crédits du programme) diminuent de **20,4 millions d'euros** (soit une baisse de -2,1 %) par rapport à 2011.

Toutefois, cette baisse n'est qu'apparente. Elle s'explique, en effet, par le transfert de 25,2 millions d'euros vers l'investissement pour permettre la mise en œuvre du carnet d'habillement.

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement courant augmentent de **4,8 millions d'euros** en 2012, soit une progression de **+0,5 %**.

Cette hausse est uniquement liée à l'augmentation des **loyers (441 millions d'euros en 2012, contre 435 en 2011)**, en raison de l'évolution des indices immobiliers.

Le budget consacré à l'immobilier s'élève au total (loyers, énergie et charges, entretien courant) à **574 millions d'euros** en 2012.

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

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

Évolution pluriannuelle de la dépense de loyers

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
LFI	213,32	205,35	243,5	302,94	308,29	332,38	393,5*	395,37**	430,3	420	432	435	441
Dépenses	257,6	277,3	289,4	310,5	327,2	351,9	376,2	392,5	411,5	413			
Évolution		7,6%	4,4%	7,3%	5,4%	7,5%	6,9%	4,3%	4,8%	2%			

* Hors loyers budgétaires (2,52 M€)

** Hors loyers budgétaires (3,49 M€)

En ce qui concerne les **autres dépenses de fonctionnement courant**, comme l'alimentation (61 millions d'euros), les frais de déplacement (68 millions d'euros) et les mutations (46,5 millions d'euros), ainsi que l'entretien du matériel et le carburant (plus de 100 millions d'euros) et l'équipement individuel (60 millions d'euros), les dotations enregistrent à périmètre constant une diminution de **1,5 % en moyenne** par rapport à l'an dernier.

Enfin, les **dépenses de fonctionnement liées aux OPEX** bénéficient d'une dotation budgétaire de 4 millions d'euros en 2012, soit le même montant qu'en 2011.

Dans le cadre des deux plans d'économies supplémentaires, annoncés par le Premier ministre, en août, puis en novembre dernier, **la gendarmerie nationale devrait subir une diminution d'environ 0,5 million d'euros sur ses crédits de fonctionnement** par rapport aux montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012.

C. LA FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

L'enveloppe budgétaire allouée à la gendarmerie au titre des investissements (titre 5) s'élève à **162 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **122 millions d'euros** en crédits de paiement en 2012, contre respectivement 107 millions d'euros et 167 millions d'euros en 2011.

La gendarmerie comptabilise habituellement les investissements, c'est-à-dire l'acquisition de nouveaux matériels ou équipements, en regroupant les crédits de fonctionnement (titre 3), hors fonctionnement courant, du titre 5 et du titre 6, ce qui représente au total **288,9 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **249 millions d'euros** en crédits de paiement en 2012.

Si la gendarmerie bénéficie en 2012 d'une augmentation de 40,6 % des autorisations d'engagement par rapport à 2011, elle doit faire face à une contraction de **-4,9 %** de ses crédits de paiement en 2012, après une baisse de **13 %** des investissements en 2011.

Pour mémoire, en 2007, les crédits d'investissements étaient respectivement de 970 millions d'euros en autorisations d'engagement et 570 millions d'euros en crédits de paiement. De 2009 à 2011, les crédits d'investissement ont diminué de 387 millions d'euros à 261 millions d'euros et ils devraient encore diminuer fortement en 2013, pour s'établir à 144 millions d'euros, soit une baisse d'environ la moitié en trois ans.

Les principaux programmes d'investissement pour 2012, financés principalement au titre de la LOPPSI 2 (à hauteur de 84,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,3 millions d'euros en crédits de paiement) portent sur l'acquisition de 3 500 nouvelles tenues de maintien de l'ordre, 220 nouvelles tenues motocyclistes, 850 véhicules de brigade et de police de la route, les tenues spécialisées et les paquetages, ainsi que les munitions de service et d'instruction.

En revanche, de « grands programmes » d'investissement, comme le remplacement de l'ensemble des hélicoptères et des véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile, ne pourront pas être lancés en 2012. Seuls trois hélicoptères EC135 seront acquis en 2012 et 2013 et basés en métropole, permettant le redéploiement de 3 appareils AS350 Écureuil en outre-mer.

En matière **immobilière**, les crédits disponibles sont très limités. En dehors de la maintenance lourde (52 millions d'euros en autorisations d'engagement), les dotations au titre de la LOPPSI 2 permettront de poursuivre l'implantation du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale à Pontoise, ainsi que la réalisation en AOT de la réhabilitation de la caserne de la Valette du Var.

15,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,9 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre des subventions aux collectivités locales pour la mise en chantier de 885 unités-logement et la livraison de 354 unités-logement.

Les crédits attribués à la gendarmerie en 2012 au titre de la LOPPSI 2

Le projet de loi de finances pour 2012 intègre, comme c'était déjà le cas les trois années précédentes, la quatrième annuité de la LOPPSI 2.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite LOPSI) du 29 août 2002 s'est traduite par une augmentation significative des moyens humains et matériels de la police et de la gendarmerie et une baisse sensible de la délinquance. Annoncée par le Premier ministre, dans son discours de politique générale, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2), qui doit couvrir la période 2009-2013, a été adoptée le 14 mars 2011.

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

Les trois axes stratégiques de la LOPPSI 2 sont :

- la modernisation des moyens techniques et scientifiques mis à la disposition des forces de sécurité intérieure ;

- le renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie ;

- une gestion rénovée des ressources humaines, destinée à valoriser les compétences et à développer la motivation des personnels de la police et de la gendarmerie.

La gendarmerie nationale devrait toutefois bénéficier d'une enveloppe de 326 millions d'euros en autorisations d'engagement et 316 millions d'euros en crédits de paiement, sur la période 2011-2013.

Au titre de la LOPPSI 2, la gendarmerie bénéficiera en 2012 de **134,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 99,6 millions d'euros de crédits de paiement.**

Saut technologique et sécurité des militaires (3,1 millions d'euros d'AE et 15,13 millions d'euros de CP)

7,6 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés au règlement des dispositifs LAPI (lecture automatisée des plaques d'immatriculation) des moyens radio de nouvelle génération, des solutions d'analyse des téléphones cellulaires et des moyens de stockage de données numériques commandés en 2011

0,93 million d'euros sont destinés pour financer les équipements de protection

3,1 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP seront consacrés à la sécurité des militaires, dont 3,1 millions d'euros en AE et 6,34 millions d'euros en CP pour les nouvelles tenues motocyclistes et de maintien de l'ordre.

Immobilier (81 millions d'euros d'AE et 34,49 millions d'euros de CP)

41 millions d'euros en AE et 34,49 millions d'euros en CP seront consacrés à la construction de la nouvelle caserne du groupement de gendarmerie départementale du Val-d'Oise et du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale sur le site de Pontoise

40 millions d'euros en AE seront destinés au financement (AOT) de La Valette du Var.

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

2,11 millions d'euros pour le fonctionnement des systèmes d'information et de communication

10,04 millions d'euros pour le fonctionnement courant des unités lié à l'homme (alimentation, formation, documentation, communication, fournitures de bureau, changements de résidence, transports, déplacements, soutien du service)

4,64 millions d'euros pour la mobilité (carburant et entretien des matériels de transport)

2,43 millions d'euros pour l'équipement (habillement, entretien des matériels)

30,78 millions d'euros pour l'immobilier (loyers, entretien courant et énergie)

Principaux programmes d'équipements nouveaux prévus en 2012 (montants exprimés en AE)

Principaux programmes d'équipements :

LOPPSI 2

220 nouvelles tenues motocyclistes : 0,3 M€

3 500 nouvelles tenues de maintien de l'ordre : 2,4 M€

SOCLE

850 véhicules de brigade et de police route : 17,6 M€

Paquetages initiaux et tenues spécialistes : 7,6 M€

Munitions de service et d'instruction : 6,1 M€

Matériels du GIGN : 0,9 M€

Principaux programmes d'informatique et de télécommunication

SOCLE (3M€)

Archivage électronique (1,60 M€)

Cartes à puce d'identification (0,35M€)

Principaux programmes d'infrastructure

Constructions domaniales (59,3 M€) : construction des locaux de l'IRCGN sur le site du pôle judiciaire de Pontoise (41 M€) et réhabilitation de la caserne Courrège à Toulouse (6,8 M€).

Constructions locatives (BEA, subventions aux collectivités locales et montages privés) (15,3 M€) : mise en chantier de 885 unités-logements et livraison de 354 unités-logements.

Opérations de maintenance lourde (52,7 M€) : réalisation d'opérations de mise aux normes d'emprises domaniales (électricité, amiante, ascenseurs, distributions d'eau potable dans les DOM-COM) et amélioration des conditions de travail et de vie des gendarmes (équipements sanitaires, de chauffage et de confort, isolation). Plus de 2 200 logements sont concernés, avec un effort sur les casernes de gendarmerie mobile.

Au total, les crédits d'investissement dont bénéficiera la gendarmerie en 2012 paraissent très limités.

Ainsi, si on prend l'exemple du renouvellement des véhicules, 2 200 véhicules neufs seront livrés en 2012, mais seulement 850 véhicules neufs seront commandés en 2012 pour être livrés en 2013.

Or, si on considère que le parc automobile comporte plus de 30 000 véhicules et que la durée de vie moyenne d'une voiture est d'environ 8 ans, il faudrait commander chaque année environ 3 000 nouveaux véhicules pour maintenir en l'état le parc automobile de la gendarmerie.

Vos rapporteurs pour avis tiennent donc à exprimer ici leur préoccupation concernant la forte diminution des crédits d'investissement, qui pourrait entraver la nécessaire modernisation des équipements de la gendarmerie.

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

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

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

Ainsi, en 2012, 1 185 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie.

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

Or, entre 2008 et 2011, environ 4 500 postes auront été supprimés dans la gendarmerie nationale et 2 000 postes devraient être supprimés sur les deux prochaines années (2012-2013).

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

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

Ces dernières années, la réduction des effectifs de la gendarmerie a concerné en priorité les personnels des états-majors, affectés à des tâches de soutien ou encore les gendarmes situés en zone de police.

Par ailleurs, quinze escadrons de gendarmerie mobile sur 123 ont été supprimés, dont huit chargés de la garde des centres de rétention administrative, qui ont été confiés à la police aux frontières, et 750 gendarmes issus de ces escadrons seront réaffectés dans les brigades territoriales des départements les plus touchés par la délinquance.

Enfin, la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie a permis une diminution de 450 postes.

La réduction du format et la nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie mobile

Le nombre d'escadrons de gendarmerie mobile est passé de 123 à 108, par la dissolution de quinze escadrons en 2010 et 2011.

Une partie de ces escadrons (8) a été supprimée dans le cadre du transfert de la surveillance des centres de rétention des étrangers en situation irrégulière à la police de l'air et des frontières. Une autre partie (7) a été supprimée pour permettre le redéploiement d'effectifs de gendarmes pour renforcer la gendarmerie départementale, notamment dans les zones les plus touchées par l'augmentation de la délinquance.

Le nombre total de forces mobiles (60 compagnies républicaines de sécurité – CRS – et 108 escadrons de gendarmerie mobile – EGM) est important, mais ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée au regard des missions permanentes.

Les trois champs d'activités des forces mobiles recouvrent :

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

Le taux d'emploi des forces mobiles est important, sur le territoire métropolitain, outre-mer (où seule la gendarmerie mobile intervient) ou encore sur les théâtres d'opérations extérieures. En 2011, compte tenu de l'application du taux d'indisponibilité de 37 % (repos et permissions), il restera 68 escadrons de gendarmerie mobile manœuvrables, sur les 71 que comptait la gendarmerie.

Afin d'optimiser l'emploi des unités de forces mobiles, une nouvelle instruction commune d'emploi des forces mobiles de 2009 s'applique aux gendarmes mobiles et aux CRS. Cette instruction réaffirme le principe de déconcentration de l'emploi des unités de forces mobiles au niveau de la zone de défense et de sécurité.

Leur emploi est planifié et géré au niveau de la région de gendarmerie chef-lieu de zone de défense dans laquelle ils sont implantés. La coordination est assurée sous l'autorité du préfet de zone par le biais des unités zonales de coordination des forces mobiles, en liaison avec les commandants de région de gendarmerie pour les zones de défense et de sécurité et les directeurs zonaux des compagnies républicaines de sécurité.

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

La gendarmerie départementale comporte actuellement environ 3 200 brigades territoriales, réparties sur 95 % du territoire.

Depuis la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) de 2002, on distingue les brigades autonomes et les brigades regroupées au sein d'une « communauté de brigades ».

LES COMMUNAUTÉS DE BRIGADES

Formalisé par la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) visant à rationaliser l'emploi des forces de sécurité intérieure, le concept de « communauté de brigades » vise à mutualiser les moyens de deux ou trois brigades territoriales limitrophes placées sous une direction unique. Ce dispositif permet de concilier la proximité de la gendarmerie avec les élus et la population et l'optimisation des ressources en personnel.

Le nouveau dispositif de la gendarmerie départementale compte aujourd'hui plus de 1 000 communautés de brigades. Environ 730 brigades territoriales sont restées autonomes.

Un audit interne sur les communautés de brigades d'octobre 2007 dresse un constat globalement satisfaisant de l'organisation en communautés de brigades, tout en relevant certains dysfonctionnements qui semblent toutefois résulter davantage d'un défaut d'application locale de ce mode d'organisation que du modèle lui-même. Une circulaire du 16 juin 2009 a pris en compte les résultats de cet audit et intègre les « bonnes pratiques » qui ont été recueillies sur le terrain.

Parallèlement, la police et la gendarmerie poursuivent leurs **redéploiements**, qui ont pour objectif d'optimiser la répartition territoriale entre les deux forces de sécurité en opérant des transferts de zones de compétence. Dans ce cadre, la police nationale étend sa zone de responsabilité à des communes de la zone de gendarmerie nationale situées en continuité géographique de grandes plaques urbaines ou enclavées en zone de police. En ce qui concerne la gendarmerie nationale, la priorité concerne la reprise de petites circonscriptions de sécurité publique isolées, qui peuvent difficilement être renforcées par d'autres unités de la police nationale.

Ainsi, en 2011, onze communes, situées en zone de gendarmerie mais à proximité ou faisant partie de grosses agglomérations ont été rattachées à la police nationale (Mark, Rillieux-la-Pape, Ecully, Chassieu, Feyzin, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Le Haillan, Eysines, Bouliac et Artigues-Près-Bordeaux). Dans le même temps, sept circonscriptions de sécurité publique implantées en zone majoritairement gendarmerie sont passées sous responsabilité de la gendarmerie (Fourmies, Annonay, Montbrison, Graulhet, Pertuis, Port-Saint-Louis du Rhône et Libourne). Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2011, 27 brigades territoriales ont été dissoutes. Parmi ces unités, 13 brigades étaient situées dans une circonscription entièrement placée sous zone de police.

Si ces redéploiements semblent inévitables, à condition qu'ils soient ponctuels et réalisés en concertation avec les élus locaux, il n'en va pas de même avec les diminutions d'effectifs au sein des brigades départementales, voire de la suppression de certaines brigades.

Ainsi, si on prend l'exemple de la Charente, la brigade de Brigueuil serait actuellement menacée.

En réponse à la demande du Président du Conseil général de la Charente concernant l'avenir de la gendarmerie en Charente, l'ancien préfet du département, M. François Burdeyron répondait le 18 mai 2009, « *Pour ce qui est de l'avenir, une étude menée par la direction générale de la gendarmerie nationale est en cours. Le groupement de la Charente n'échappera pas à une réduction d'effectifs mais il est prématuré d'en évaluer le volume* ».

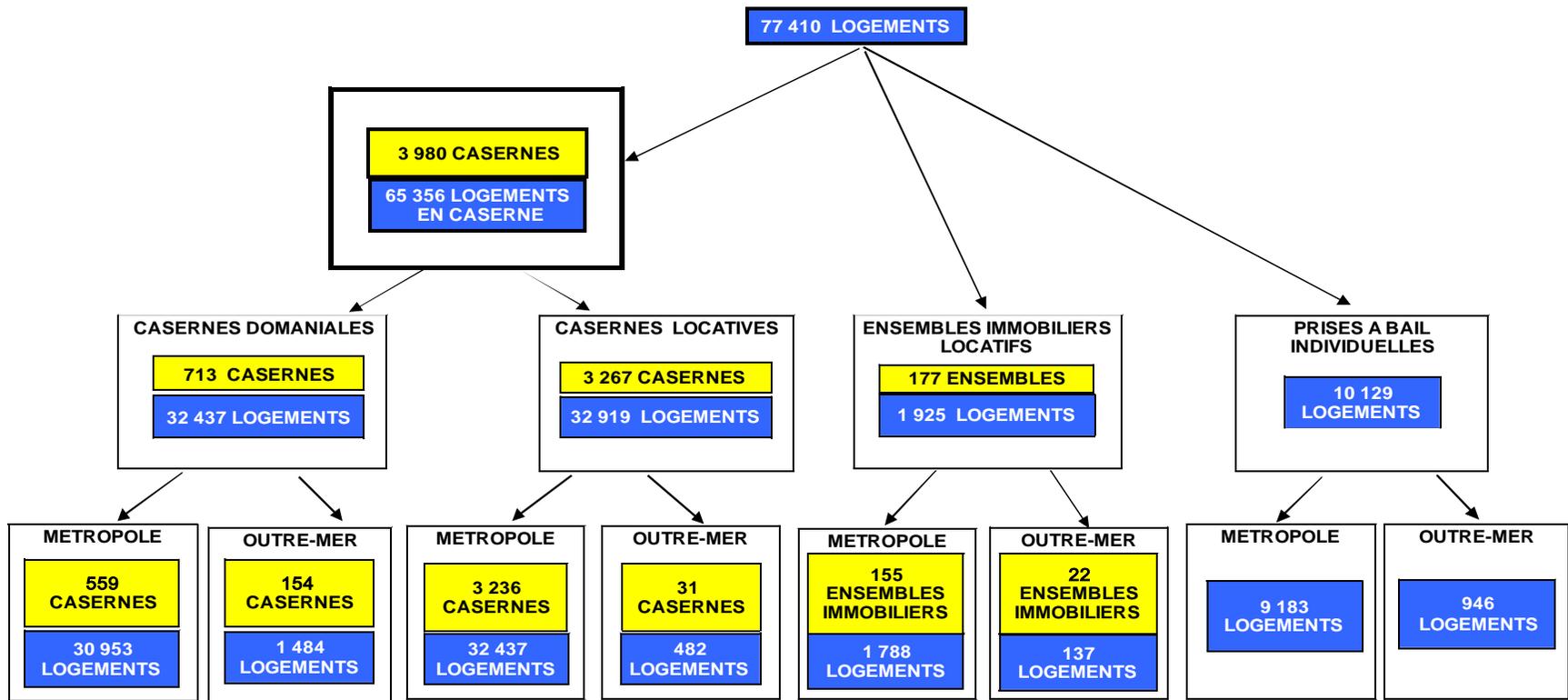
Vos rapporteurs pour avis considèrent que, comme s'y était engagé le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007, **la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son « maillage » territorial doivent être absolument préservées.**

B. LA NÉCESSITÉ DE LANCER DANS LES PROCHAINES ANNÉES UN VASTE PLAN DE RÉNOVATION DE L'IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE

Au 1^{er} juillet 2011, le parc immobilier de la gendarmerie compte 77 410 logements, répartis au sein de 3 980 casernes domaniales et locatives (ce qui représente 65 356 logements soit 84,5 % du parc), d'ensembles immobiliers locatifs (1 925 logements, soit 2,5 % du parc) et de prises à bail individuelles (10 129 logements, soit 13 % du parc).

Les 65 356 logements en caserne se répartissent en 32 437 logements en casernes domaniales et 32 919 logements en caserne locative.

SITUATION DU PARC IMMOBILIER DE LA GENDARMERIE AU 01.07.2011



Source : Geaude 2G AI

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

- **Caserne** : Une caserne est une enceinte militaire clôturée sur la totalité de sa périphérie en vue d'éviter les intrusions et pour laquelle diverses mesures de sécurité passive et active, tendant à la protection du personnel, des matériels et des bâtiments, sont mises en oeuvre. Une caserne est composée de locaux de service et techniques nécessaires à l'accomplissement des missions de la gendarmerie et des logements permettant aux militaires et à leur famille de résider sur place. Sont exclus de ces chiffres, les terrains nus, les relais radio et toutes les annexes de casernement.
- **Logements** : Seuls les logements familiaux sont comptabilisés dans cet état. Les logements déclassés en locaux de service et techniques au profit du service ou d l'hébergement des GAV et CSTAGN, ainsi que les logements déclassés par l'administration centrale, ne sont pas pris en compte.

Le parc domanial de la gendarmerie nationale, dont l'âge moyen des logements est de 38 ans et dont 70 % des logements ont plus de vingt-cinq ans, a atteint un degré de vétusté préoccupant.

L'ÂGE DES LOGEMENTS EN CASERNE *Situation au 1^{er} juillet 2011*

Age	Logements domaniaux	Logements non domaniaux	Total
Moins de 10 ans	7,23%	30,36%	19,09%
De 10 à 25 ans	22,41%	24,22%	23,34%
De 26 à 50 ans	54,78%	41,08%	47,76%
De 51 à 100 ans	13,31%	2,26%	7,64%
Plus de 100 ans	2,27%	2,08%	2,17%

Comme l'a indiqué le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Jacques Mignaux, lors de son audition devant la commission, les « points noirs » portent surtout sur 175 casernes du secteur domanial (3 606 logements, soit 4,6 % du parc) et 58 casernes du secteur locatif (242 logements, soit 0,3 % du parc).

Or, cette situation pèse lourdement sur les conditions de vie des gendarmes et de leur famille, ainsi que sur leur moral.

On peut citer à cet égard le cas des logements des gendarmes mobiles à Versailles-Satory, en particulier du quartier Delpal, où vos rapporteurs pour avis doivent se rendre prochainement, afin notamment de visiter les logements et s'entretenir avec les gendarmes et leur famille.

Interrogé sur ce point lors de son audition, le ministre de l'Intérieur, M. Claude Guéant, a évoqué le projet de la vente d'une partie du terrain disponible au cantonnement de Satory à la ville de Versailles, le produit de cette cession permettant de rénover les logements existants.

Compte tenu de la forte diminution des crédits d'investissement, les financements consacrés à l'immobilier ont été très limités ces dernières années.

En 2012, il est prévu de consacrer 175,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 110,1 millions d'euros en crédits de paiement à l'immobilier de la gendarmerie, ce qui représente une augmentation de respectivement 47 % et 3,1 % par rapport à 2011.

Cette enveloppe se répartit entre 52,7 millions d'euros pour des opérations de maintenance lourde du parc domanial (permettant la remise aux normes de plus de 2 200 logements de gendarmes mobiles), 38 millions d'euros à des travaux d'entretien courant, 47 millions d'euros pour les opérations de

type AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public), dont 40 millions seront consacrés à l'hébergement du groupement de la gendarmerie départementale du Var et de ses unités subordonnées à La-Valette-du-Var, et 15 millions d'euros de subventions aux collectivités locales pour permettre la mise en chantier de 885 unités logements.

Malgré cette augmentation en 2012, vos rapporteurs pour avis regrettent le faible montant des crédits d'investissement consacrés à l'immobilier de la gendarmerie nationale.

Selon la Cour des comptes, si l'on estime à trente ans la durée de vie moyenne d'une caserne n'ayant pas bénéficié d'une maintenance conforme aux standards du marché, la gendarmerie devrait consacrer annuellement 160 millions d'euros à la construction domaniale. Or, entre 2003 et 2008, 122 millions d'euros seulement y ont été consacrés chaque année.

Le nombre d'équivalents-unités-logement (EUL) mis en chantier et livrés pour les années 2006 à 2010 et prévus sur la période 2011-2013 est précisé dans le tableau ci-après :

	Mises en chantier (EUL)			Livraisons (EUL)				
	Etat	Collectivités territoriales Et investisseurs privés	Total	Etat	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total		
2006	156	2 450	2 606	152	817	969		
2007	771	2 203	2 974	103	1 144	1 247		
2008	654	1 963	2 617	287	1 826	2 113		
2009	600	725	547	2 210	306	1 611	428	2 345
2010	49	504	349	902	698	1 095	216	2 009
2011	44	607	344	995	247	773	504	1 524
2012	121	885	295	1 323	530	1 042	585	2 157
2013	6	714	228	960	0	552	311	863

Comme on peut le constater à la lecture de ce tableau, on peut relever une importante diminution du nombre d'opérations immobilières lancées par l'Etat ces dernières années.

Le ralentissement du renouvellement du parc domanial de la gendarmerie est certes compensé par un développement du parc locatif. Mais celui-ci entraîne une hausse du coût des loyers.

Les tableaux suivants présentent les mises en chantier et les livraisons par type d'opérations :

Mises en chantier (EUL)	Opérations domaniales			Opérations locatives*				TOTAL
	MOI/MOP	AOT	Total	Décret 1993	BEA	Privé	Total	
2010	49	0	49	291	213	349	853	902
2011 (prév.)*	44	0	44	558	49	344	951	995
2012 (prév.)*	3	118	121	885	/	295	1202**	1 323
2013 (prév.)*	6	0	6	714	/	228	954**	960

* Prévisions au 30 juin 2011

** Comprend 1 projet dont le cadre juridique est encore non déterminé

Livraisons (EUL)	Opérations domaniales			Opérations locatives*				TOTAL
	MOI/MOP	AOT	Total	Décret 1993	BEA	Privé	Total	
2010	405	294	699	267	827	216	1 310	2 009
2011 (prév.)*	77	170	247	288	485	504	1 277	1 524
2012 (prév.)*	530	0	530	354	688	585	1 627	2 157
2013 (prév.)*	0	0	0	503	49	311	863	863

* Prévisions au 30 juin 2011

La participation des collectivités locales dans les programmes immobiliers

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 (BEA) ouverte par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI).

Les opérations réalisées dans le cadre du décret du 28 janvier 1993

En application de ce décret, 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'EUL¹ en vigueur et calculée selon les taux suivants :

¹ L'équivalent-unité-logement (EUL) comprend un logement nu pour 75 % et une quote-part de locaux de service et techniques pour 25%. Il est compté un EUL par militaire d'active et 0,33 EUL par gendarme adjoint volontaire. Le coût plafond de cet EUL, revalorisé

- 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 EUL ;

- 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 EUL.

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

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 valeur locative réelle des locaux estimée par le service local de France Domaine sans pouvoir excéder la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE intervenue sur cette période.

Afin de tenir compte de l'augmentation du standard d'hébergement des gendarmes adjoints volontaires dans les programmes de construction de caserne de gendarmerie d'une part, et de rendre plus attractives pour les collectivités locales les dispositions du décret de 1993 d'autre part, la direction générale de la gendarmerie nationale a décidé de procéder à une modification de la quote-part des gendarmes adjoints volontaires qui passe à 0,33¹.

Les opérations réalisées dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA)

Cette possibilité a été ouverte jusqu'au 31 décembre 2007 par l'article 3-III-1 de la LOPSI du 29 août 2002 et est reconduite par la LOPPSI du 14 mars 2011. 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. Pendant la durée du BEA, la collectivité acquitte un loyer financier à l'opérateur qu'elle a choisi, sachant qu'à son terme elle deviendra propriétaire de l'ensemble immobilier. La gendarmerie pour sa part sous-loue les immeubles à la collectivité territoriale par contrat de bail classique. Le loyer acquitté par la gendarmerie est apprécié par le service France Domaine sur la base de la valeur locative de marché. La collectivité territoriale ne peut alors prétendre à aucune subvention de l'État. Le volume du programme n'est pas limité.

trimestriellement par rapport à l'indice INSEE du coût de la construction, est de 176.900 € dans le cas général et de 193.100 € pour l'Île-de-France, les îles et les départements et collectivités d'outre-mer (valeur au 11 avril 2011).

¹ Il était compté auparavant 0,25 EUL par fraction de deux gendarmes adjoints

Le choix du cadre juridique appartenant pleinement aux collectivités, celles-ci ont privilégié jusqu'à présent le dispositif du BEA afin de diminuer leur engagement financier. Le coût de location des casernements réalisés selon cette procédure¹ est largement supérieur à celui des opérations conduites dans le cadre du dispositif du décret n° 93-130. Ce cadre de financement d'opérations immobilières a pris fin le 31 décembre 2007. Pour autant, les opérations qui ont connu un début d'exécution (dans le cadre de la LOPSI) avant le 31 décembre 2007 ont été prorogées par les dispositions des lois de finances de 2008 à 2010. En 2011, ce sont 485 équivalents-unités-logements (logements et locaux de service et techniques correspondants) dont la livraison est prévue. Il est prévu de mettre en chantier les derniers projets en 2011 représentant 49 EUL. En 2012, ce sont 688 EUL dont la livraison est prévue, portant à 4 735 le nombre cumulé d'EUL livrés depuis l'adoption de cette procédure.

Toutefois, considérant le surcoût de ce type de montage par rapport aux dispositions du décret de 1993, la direction générale de la gendarmerie nationale entend réserver les opérations en BEA aux constructions absolument indispensables et pour lesquelles aucun autre financement n'aura pu être retenu.

Ainsi, la gendarmerie prévoit des dépenses de loyer à hauteur de 435,64 millions d'euros pour l'année 2011 et 441,03 millions d'euros en 2012.

Par ailleurs, faute d'investissements, les crédits consacrés à la maintenance immobilière augmentent chaque année.

En 2012, il est prévu de consacrer 52,7 millions d'euros à la maintenance lourde immobilière pour la réhabilitation de plus de 2 202 logements de gendarmes, avec un effort particulier de restructuration des casernes de gendarmerie mobile.

Les crédits dédiés à la maintenance et l'entretien des casernements sur la période 2008-2012 sont précisés ci-dessous :

AE en millions d'euros courants	2008	2009	2010	2011	2012 (prév.)
Maintenance lourde – réhabilitation (titre 5)	50	29,5	50	37	52,7
Maintenance courante (titre 3)	2,9	1,4	1,6	1,5	1,5
Entretien courant (titre 3)	36,3	35,9	35,8	36,9	36,9
Entretien ménager (titre 3)	6,15	6,8	8,28	8,86	8,96

Le logement concédé par nécessité absolue de service constitue un élément structurant du statut militaire de la gendarmerie.

Ce logement constitue la contrepartie du régime de disponibilité des militaires de la gendarmerie. Il permet aussi le « maillage » de l'ensemble du

¹ Le surcoût important du BEA est établi à plus de 22% par rapport aux dispositions du décret du 28 janvier de 1993. En effet, pour les casernes livrées en 2010, le loyer annuel d'une unité-logement (UL) réalisé en Décret de 1993 s'établit à 11 526 € (amortissement de la subvention sur 30 années comprise) alors que le BEA représente un loyer annuel de 14 175 €.

territoire, grâce aux brigades territoriales. Sa dimension sociale est également essentielle puisque la vie en caserne permet de conserver le lien entre l'institution et les familles, notamment lorsque les militaires de la gendarmerie sont appelés à servir en opérations, outre-mer ou hors du territoire.

Comme le soulignent avec gravité nos collègues le député M. Alain Moyne-Bressand et la sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier, dans leur rapport sur la loi du 3 août 2009, « *la réduction du parc de logements de la gendarmerie ou son état de vétusté, s'ils devaient s'aggraver, seraient assurément de nature à ébranler un pan du statut militaire de la gendarmerie* ».

Pour vos rapporteurs pour avis, il apparaît indispensable d'engager à l'avenir un vaste plan de rénovation de l'immobilier de la gendarmerie afin d'offrir de meilleures conditions de vie aux militaires de la gendarmerie et à leur famille, et garantir ainsi le maintien du statut militaire de la gendarmerie.

C. LE RENOUVELLEMENT INDISPENSABLE DES HÉLICOPTÈRES ET DES VÉHICULES BLINDÉS DE LA GENDARMERIE

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

La **flotte d'hélicoptères** de la gendarmerie nationale se compose de **56 appareils** (15 EC 145, 12 EC 135 et 29 Ecureuils), qui sont utilisés à la fois par la gendarmerie nationale et par la police nationale, en métropole et outre-mer.

Composée de 15 EC 145, la **composante « sauvetage – intervention »** assure principalement les missions de police et de sauvetage en haute montagne, ainsi que les missions de transport et d'intervention des unités d'intervention de la gendarmerie en métropole et outre-mer. Sa capacité d'emport et son rayon d'action sont particulièrement adaptés à l'outre-mer. La constitution de cette flotte a été réalisée en deux temps : 8 appareils ont été commandés en 1999 et 7 appareils supplémentaires en 2006. Les 4 derniers appareils ont été livrés en 2008.

Composée de 12 EC 135 et de 29 Ecureuil AS 350, la flotte d'hélicoptères légers de la **composante « surveillance – intervention »** intervient principalement en métropole sur les missions judiciaires ou administratives de surveillance et d'intervention au profit de la gendarmerie et de la police.

Le remplacement des hélicoptères Ecureuil par de nouveaux modèles répond aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Écureuils, en service dans la gendarmerie depuis 1978 et, d'autre part, à l'évolution de la réglementation

européenne qui interdit le survol de certaines zones, notamment les secteurs urbanisés, aux appareils monoturbinés.

Par ailleurs, l'intérêt de ces nouveaux appareils tient au fait qu'ils sont équipés des technologies les plus modernes (jumelles de vision nocturne, caméras thermiques, phares de recherche, etc.).

Le programme de remplacement des 29 appareils de type Écureuil par de nouveaux modèles EC 135 a toutefois été interrompu faute de crédits suffisants (le coût est évalué à 202 millions d'euros). Ainsi, 12 appareils EC 135 ont été acquis en 2006 pour un coût de 125 millions d'euros, mais la commande de la tranche conditionnelle de 25 appareils EC 135 initialement prévue en 2009 a été reportée faute de financements suffisants.

Trois appareils EC 145 ont toutefois été commandés en 2011 (pour un coût de 27 millions d'euros), dont deux devraient être livrés en 2012 et un en 2013, ce qui permettra le redéploiement de trois appareils de type Écureuil outre-mer.

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

De même, le remplacement des **82 véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG)** par de nouveaux modèles (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM), a été plusieurs fois reporté avant d'être abandonné en 2008.

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

Les véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile sont en service depuis 1974. En 2009, la gendarmerie a redéfini son contrat capacitaire blindé pour l'adapter à son besoin opérationnel. Ce nouveau format est constitué de 82 véhicules blindés, répartis de la manière suivante :

- 45 VBRG stationnés au groupement blindé de gendarmerie mobile (36) et à Saint-Astier (9) ;
- 3 VBRG stationnés en Corse ;
- 30 VBRG stationnés en outre-mer ;
- 4 VBRG stationnés en OPEX (Kosovo).

Comme l'avait indiqué le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Jacques Mignaux, lors de son audition l'an dernier devant la commission, *« les véhicules blindés que nous utilisons sont à bout de souffle et nécessiteraient une rénovation complète. Nous sommes contraints à les « cannibaliser », Renault n'ayant plus de stock de pièces de rechange. Malgré*

ces difficultés, nous parvenons à maintenir un parc d'environ 70 à 80 véhicules. Face à cette situation tendue, j'ai choisi de privilégier l'entretien du matériel disposé outre-mer pour qu'il soit opérationnel en cas de désordres sociaux. Il en va de même pour les opérations extérieures, tels que le Kosovo ou la Côte d'Ivoire, les autres véhicules étant regroupés à proximité de la capitale à Versailles-Satory ».

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

D. LE SURCÔÛT DE LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DEVRAIT ÊTRE FINANCÉ PAR LA RÉSERVE INTERMINISTÉRIELLE, A L'IMAGE DES ARMÉES

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

Au 1^{er} septembre 2011, environ 420 gendarmes français étaient déployés sous engagement international, européen ou commandement national.

Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

Parmi ces 420 militaires, environ 200 sont déployés en Afghanistan. Ces gendarmes français sont principalement engagés dans le cadre de la force de gendarmerie européenne, au titre de la mission de formation de la police afghane sous mandat de l'OTAN. Ils sont déployés dans les zones placées sous commandement français en Kapisa et Surobi, ainsi qu'à Mazar-e-Shariff et au Wardak et sont chargés de deux principales missions :

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

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

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

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

L'action des militaires de la gendarmerie est unanimement appréciée tant par les autorités afghanes que par les armées.

Comme l'ont indiqué le ministre de l'intérieur et le directeur général de la gendarmerie nationale, dans le cadre de la stratégie de transition, la gendarmerie nationale redéploiera ses forces au même rythme et dans les mêmes proportions que les armées.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE EN OPEX EN 2011

(DONNÉES ARRÊTÉES AU 30 JUIN 2011)

Opérations sous mandat de l'ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
FINUL (Liban)	1	5	6
MINUSTAH (Haïti)	2	17	19
MONUSCO (RDC)	1	8	9
ONUCI (RCI)	3	8	11
TOTAL	7	38	45

Opérations sous engagement international hors ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
OTAN KFOR (Kosovo)	2	10	12
OTAN FIAS (Afghanistan)	36	170	206
U.E. EUPM (Bosnie)	1	1	2
U.E. EULEX (Kosovo)	26	44	70
U.E. EUBAM (Territoires Palestiniens)	0	1	1
U.E. EUMM (Georgie)	0	16	16
U.E. EUPOL (Afghanistan)	1	1	2
TOTAL	66	243	309

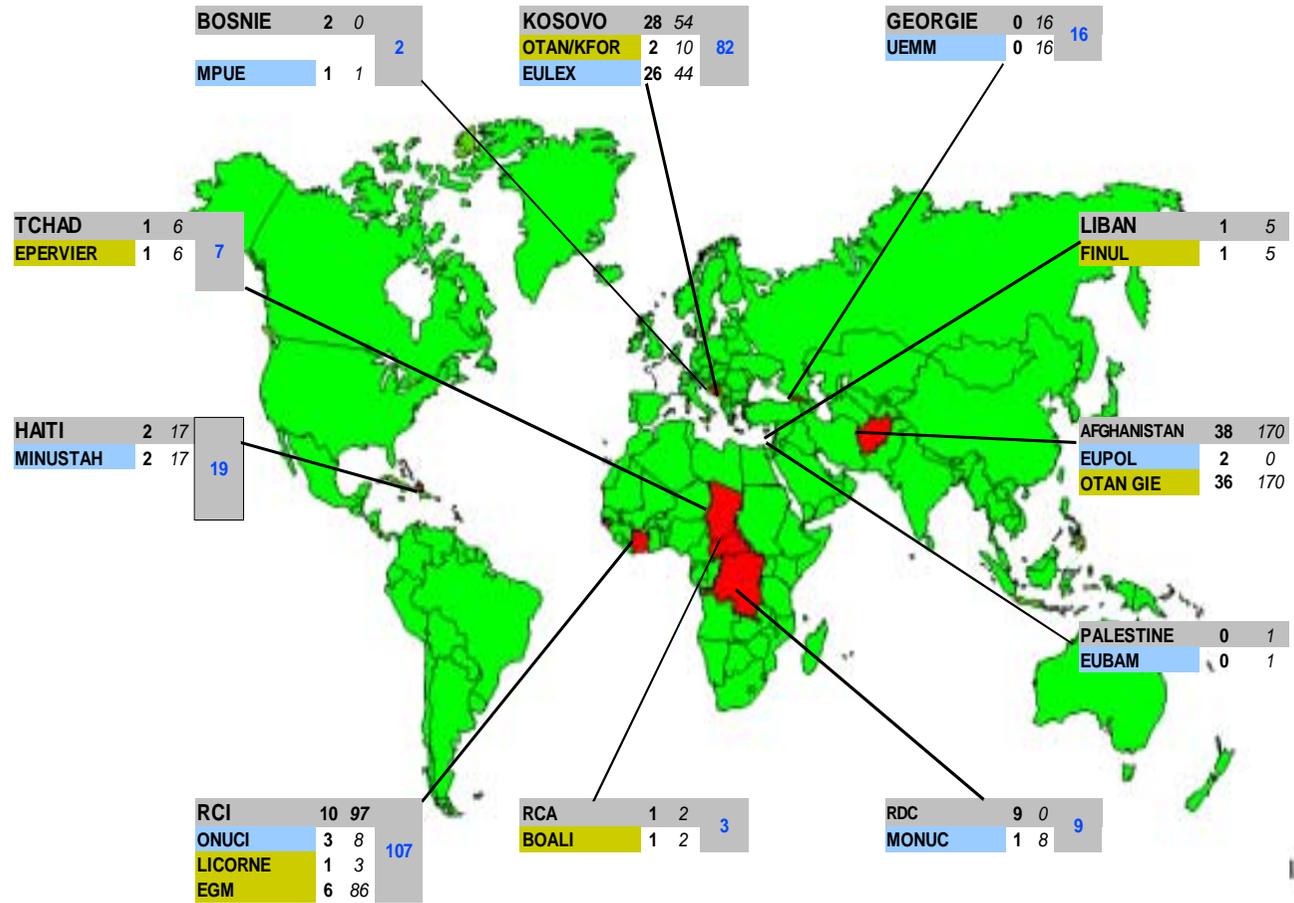
Opérations sous commandement national

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
<i>Epervier</i> (Tchad)	1	6	7
<i>Licorne</i> (Côte d'Ivoire)	7	89	96
<i>Boali</i> (République Centrafricaine)	1	2	3
TOTAL	9	97	106
TOTAL GLOBAL DES EFFECTIFS EN OPEX	91	369	460

DISPOSITIF GENDARMERIE EN OPERATIONS EXTERIEURES

30/06/11

TOTAL 460 DONT **91 OFFICIERS**
369 SOUS-OFFICIERS



PRÉSENCE ET RÔLE DE LA GENDARMERIE EN AFGHANISTAN

La gendarmerie nationale est engagée en Afghanistan depuis mai 2009.

Le dispositif actuel, fort de 200 militaires, comprend un état-major basé à Kaboul, des personnels intégrés au sein de mission de police de l'Union européenne (EUPOL) et de la mission de l'OTAN (FIAS), 5 « Police Operational Mentoring and Liaison Team » (POMLT) déployées en Kapisa et Surobi, ainsi que dans les centres de formation de la police afghane chargée du maintien de l'ordre (ANCOP) de Mazar-e-Sharif et du Wardak. En outre, 7 prévôts et 3 personnels insérés dans des entités spécialisées de police scientifique et d'enquête sont également déployés.

Sous mandat de l'OTAN, la gendarmerie nationale participe à la formation de la police afghane en déployant 196 gendarmes, dont 165 dans le cadre de la Force de gendarmerie européenne.

Cette mission comprend **deux volets** : un volet formation des officiers et des sous-officiers de la police afghane chargée du maintien de l'ordre, l'« Afghan National Civil Order Police » (ANCOP), au sein des écoles de formation des cadres de Mazar-e-Sharif et du Wardak et un volet « tutorat et accompagnement » de la police afghane, l'« Afghan Uniform Police » (AUP) dans son travail quotidien, au cœur des districts situés dans la zone du théâtre sous commandement français.

Au centre régional de formation de Mazar-e-Sharif :

Chargée de la direction de l'instruction, la gendarmerie, qui y déploie 27 instructeurs, assure la formation des officiers et sous-officiers de l'ANCOP ainsi que les unités spécialisées. Elle bénéficie du renfort d'instructeurs de la force de gendarmerie européenne (10 gardes civils espagnols et 2 personnels de la maréchaussée néerlandaise) et de 4 gendarmes militaires polonais.

Depuis son ouverture, le centre a formé 2 854 stagiaires officiers et sous-officiers.

Au centre de formation de la police nationale afghane du Wardak :

Ce centre de formation assure la formation initiale des officiers et sous-officiers de l'ANCOP depuis le 5 mars 2011. Assurant la direction de l'instruction et le rôle de « nation cadre », la gendarmerie nationale a déployé 40 instructeurs, appuyés par 15 gendarmes portugais, 12 policiers militaires tchèques et 23 gendarmes roumains. Tous sont en charge de l'encadrement des instructeurs afghans.

1 000 stagiaires ont été accueillis à ce jour.

Le tutorat de la police afghane en Kapisa et Surobi :

Un groupe de POMLT, fort de 89 militaires, est présent depuis la fin 2009 en zone de responsabilité française. Cette formation, articulée en un groupe de commandement et 5 POMLT (1 de niveau provincial et 4 de niveau district), perfectionne l'ensemble des policiers composant l'état-major et les unités de la police afghane (AUP) de Kapisa et Surobi et contribue au développement d'une chaîne judiciaire efficace et cohérente.

9 militaires du GIGN, en renfort des POMLT de Kapisa et Surobi, assurent le tutorat des policiers afghans dans les phases d'interpellation les plus sensibles.

Dans le cadre de la transition à l'armée et à la police afghanes, et du redéploiement du dispositif français, la gendarmerie, en étroite coordination avec la Task force La Fayette, devrait ajuster prochainement son dispositif.

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

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

Coût des OPEX entre 2003 et 2011 (en millions d'euros)

	<i>Masse salariale (titre 2)</i>	<i>Fonctionnement courant et transport (titre 3 FC)</i>	<i>Alimentation (titre 3 FC)</i>	<i>Investissement (titre 3 HFC et 5)</i>	<i>Total</i>
2003	18,9	3,8	1,4	0,9	25
2004	23	3,6	1,5	0,5	28,4
2005	20	3,4	1,3	0,3	25,2
2006	19,7	2,9	1,5	0,1	24,2
2007	17,9	2,2	1,3	0,1	21,4
2008	16,2	2,2	1,2	0	19,6
2009	18,8	2,9	1	10,3 ⁹	22,8
2010	21,5	7,5	1,6	8,1	38,7
2011	18,3	8,8	1,3	2,4	30,8

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

En 2010, les dépenses de personnel relatives aux OPEX se sont élevées à 21,5 millions d'euros, pour une dotation de 11 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement à 17 millions d'euros, pour une dotation de 4 millions d'euros. Au total, le **surcoût a donc été de l'ordre de 23,7 millions d'euros en 2010**. A elle seule, l'opération en Afghanistan représente un budget d'environ 20 millions d'euros. **Or, faute de financements suffisants, ces surcoûts sont pris en charge sur le budget de fonctionnement de la gendarmerie, par des redéploiements de crédits.**

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

⁹ Pour la seule mission en Afghanistan

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 22 novembre 2011.

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

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis.- Mon collègue M. Michel Boutant et moi-même souhaiterions vous présenter le programme gendarmerie nationale pour 2012 en rappelant le contexte dans lequel il s'inscrit, cette présentation faisant suite à l'audition par notre commission du ministre de l'Intérieur, M. Claude Guéant, ainsi que du directeur général de la gendarmerie nationale, le général Jacques Mignaux.

Sans revenir en détail sur ce budget, je souhaiterais évoquer les principales évolutions de la gendarmerie nationale depuis son rattachement au ministère de l'intérieur en 2009, avant de vous faire part de deux interrogations, qui portent sur l'immobilier et sur le financement des opérations extérieures (OPEX).

La loi du 3 août 2009 a rattaché la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, tout en garantissant le respect de son statut militaire, le ministre de l'intérieur étant désormais responsable de l'organisation de la gendarmerie, de sa gestion, de son emploi, et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire ainsi que, en principe, de la gestion des ressources humaines.

Toutefois, la gendarmerie reste placée sous l'autorité du ministre de la défense pour l'exercice de ses missions militaires et en matière de discipline. Relèvent aussi de ce ministre les gendarmeries spécialisées que sont la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires, la gendarmerie maritime, la gendarmerie de l'air et la gendarmerie des transports aériens.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a d'abord permis de développer les mutualisations et les synergies de moyens entre la police et la gendarmerie. Alors qu'il y a encore quelques années, les deux forces disposaient chacune de leurs propres systèmes de communication non connectés entre eux, police et gendarmerie ont engagé une mutualisation de leurs fichiers, et passent désormais des marchés communs pour l'achat de certains équipements.

La gendarmerie utilise aussi les ateliers de la police nationale pour la réparation de ses véhicules, et les gendarmes sont formés à la prévention ou au renseignement dans des centres de formation de la police, tandis que les moyens aériens et nautiques de la gendarmerie ont été mis à la disposition des deux forces.

En outre, la formation des motocyclistes, cavaliers, maîtres-chiens et plongeurs de la police est aujourd'hui assurée dans les centres spécialisés de la gendarmerie.

Quant à la formation initiale, creuset de l'identité militaire des gendarmes, elle reste naturellement distincte, ce qui me paraît très important.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a également permis de renforcer la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie, ce dans le prolongement de la création en 2003 des offices centraux et des groupes d'intervention régionaux (GIR), composés de policiers et de gendarmes. Des structures communes ont ainsi été mises en place dans le domaine des nouvelles technologies et des systèmes d'information, et la coopération entre la police et la gendarmerie est désormais devenue la règle en matière de maintien de l'ordre, de sécurité dans les transports ou encore de lutte contre l'insécurité routière.

Enfin, un nouveau dispositif, la coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires (ou CORAT) a été mis en place, permettant à la police ou à la gendarmerie de faire appel aux renforts de l'une ou l'autre force en cas d'urgence. J'ai d'ailleurs pu en constater le fonctionnement très récemment dans mon propre département.

En définitive, comme l'ont souligné nos collègues, la sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier et le député M. Alain Moyne-Bressand, dans leur rapport d'évaluation, « cette réforme s'est calmement, presque sereinement, mise en place ».

Après ce bilan plutôt positif, je voudrais vous faire part de deux interrogations qui sont toutes deux directement liées au statut militaire de la gendarmerie.

Ma première interrogation porte sur l'immobilier. Le parc immobilier de la gendarmerie comprend 77 400 logements, répartis entre 710 casernes domaniales et près de 3 300 casernes locatives représentant respectivement 42 et 42,5% des logements, le reste étant constitué par des logements hors caserne. L'état du parc domanial est préoccupant, l'âge moyen des logements étant de 38 ans, plus de 70 % des logements ayant plus de 25 ans. Cela nécessite la réalisation de travaux de réhabilitation importants et suivis.

Or, les investissements n'ayant pas été suffisants ces dernières années, on constate une certaine dégradation des conditions de vie des gendarmes et de leur famille, qui peut peser sur leur moral et leur manière de servir.

On estime donc que l'Etat devrait consacrer environ 160 millions d'euros par an, pendant plusieurs années, à la construction ou à la réhabilitation des casernes domaniales, car entre 2003 et 2008, seulement 122 millions d'euros en moyenne y ont été consacrés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, il est prévu de consacrer d'une part, 52 millions d'euros à des opérations de maintenance

lourde, ce qui permettra la réhabilitation de plus de 2 200 logements de gendarmes mobiles, et, d'autre part, 38 millions d'euros à des travaux d'entretien. Cependant, seulement 47 millions d'euros sont prévus pour la construction de nouvelles casernes auxquels s'ajoutent 15 millions d'euros de subventions aux collectivités locales pour la réhabilitation et la construction de casernes locatives.

Je considère donc qu'il sera indispensable, à l'avenir, d'engager un vaste programme pluriannuel de rénovation de l'immobilier de la gendarmerie.

Le second sujet que je souhaiterais aborder en particulier est celui du financement des opérations OPEX. Près de 420 gendarmes français participent actuellement à des opérations extérieures en Afghanistan, au Kosovo et en Haïti, sans oublier la Côte d'Ivoire,

Le contingent le plus nombreux intervient en Afghanistan, où plus de 200 gendarmes participent à des missions de formation de la police afghane, auprès des armées, en Kapisa et Surobi, mais aussi dans le Wardak. Son action est appréciée à la fois des autorités afghanes et par les autres armées.

Au moment où nous allons réduire notre présence, nous devons veiller à ne pas laisser ces gendarmes en quelque sorte isolés ; il conviendra, dès lors, de reconsidérer la localisation des centres de formation en Afghanistan ou ailleurs.

En outre, ces OPEX posent des questions d'ordre budgétaire. En effet, le budget prévoit d'y affecter 15 millions d'euros alors que, chaque année, le coût de ces opérations est de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros, et que, cette année, il devrait même dépasser 30 millions d'euros, dont 20 millions pour la seule mission en Afghanistan.

Je considère donc qu'il serait souhaitable à l'avenir de mieux évaluer le coût prévisible de ces OPEX et, en cas de dépassement, de les financer par la réserve interministérielle, à l'image de ce qui prévaut pour les autres armes, et non par un redéploiement au sein des crédits de la gendarmerie.

Ce point de vue correspond d'ailleurs à la réponse qui nous a été faite par le ministre de l'intérieur au cours de son audition. Je vous proposerai d'adopter un amendement en ce sens afin de conduire le Gouvernement à confirmer cet engagement.

En conclusion, je souhaiterais une nouvelle fois rendre hommage à la façon dont la gendarmerie a su s'adapter à une évolution très profonde, comme peu d'institutions peut-être auraient été capables de le faire, assurant ainsi le succès de la réforme de 2009.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Je rappelle que l'enveloppe globale des crédits de la gendarmerie nationale augmente légèrement en 2012, passant de 7,766 à 7,892 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et de 7,7 à 7,8 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une hausse de 2,9 % et de 1,7%.

Toutefois, les crédits de la gendarmerie pour 2012, hors pensions, diminuent de 0,7 %, ce qui est préoccupant, surtout si l'on y ajoute les interrogations sur les financements des OPEX évoquées par M. Gérard Larcher.

Les dépenses de personnel qui s'élèvent à 6,6 milliards d'euros représentent 85 % des crédits de la gendarmerie, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2011. Cette augmentation étant uniquement imputable à la hausse des pensions, les crédits de rémunération connaissent en fait une légère baisse de 0,06 %. Je ne suis pas sûr toutefois que cette diminution corresponde au niveau attendu par l'application, dans le cadre de la RGPP, de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Les crédits disponibles garantiront la poursuite des mesures de revalorisation, notamment le règlement de la dernière annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (le PAGRE rénové) à hauteur de 23 millions d'euros, ce plan visant une parité globale des traitements et des carrières entre gendarmes et policiers, conformément à l'engagement pris par le président de la République.

On peut d'ailleurs se demander s'il ne vise pas aussi à préparer l'intégration future des deux forces au sein d'un éventuel système de sécurité unifié. Certains sans doute y songent.

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent à 946 millions d'euros en 2012, soit une baisse de 2,1 % par rapport à 2011 qui n'est qu'apparente, puisqu'elle s'explique par un transfert de 25 millions d'euros de dépenses d'habillement vers les crédits d'investissement. A périmètre constant, les crédits de fonctionnement augmentent ainsi de 4,8 millions d'euros, en euros courants, soit une hausse de 0,5 % due aux dépenses de loyers.

En effet, à l'image des années précédentes, on observe une hausse des loyers, qui devraient s'élever à 441 millions d'euros en 2012 contre 435 millions d'euros en 2011.

Les autres postes budgétaires ont vu leur dotation reconduite en 2012. Cela concerne notamment les crédits consacrés à l'alimentation pour 61 millions d'euros, aux mutations pour 46,5 millions d'euros, à l'entretien du matériel et au carburant pour plus de 100 millions d'euros.

Mais, malgré la sanctuarisation des dépenses de fonctionnement, la capacité opérationnelle des unités risque d'être tendue en 2012.

Par exemple, comme le général Jacques Mignaux nous l'a indiqué lors de son audition, une hausse du coût du litre d'essence de 10 centimes se traduit par une dépense supplémentaire de 5 millions d'euros pour la gendarmerie.

Compte tenu de l'augmentation des dépenses de personnel et de la sanctuarisation des dépenses de fonctionnement, la réduction du budget porte, cette année encore, principalement sur les investissements.

Le président M. Gérard Larcher vous ayant fait part de ses interrogations, que je partage, concernant l'immobilier de la gendarmerie nationale et la sous-dotation des opérations extérieures, je voudrais, pour ma part, vous faire part de mes préoccupations.

Ces dernières portent en particulier sur trois sujets : d'une part, la diminution des effectifs de la gendarmerie et son impact sur le maillage du territoire assuré par les brigades territoriales ; d'autre part, sur la réserve de la gendarmerie, et, enfin, la forte baisse des crédits d'investissement et ses conséquences sur le renouvellement des équipements.

Ma première préoccupation tient à la forte baisse des effectifs de la gendarmerie en 2012. Après une suppression de 4 500 emplois entre 2008 et 2011, en application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, ce sont à nouveau 1 185 postes qui devraient être supprimés dans la gendarmerie en 2012.

Rappelons que, dans le cadre de la loi LOPSI, qui avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie, celle-ci s'était vu doter de 6 050 emplois sur la période 2003-2007. Mais cette règle de non-remplacement devrait se traduire, à l'inverse, par la suppression de plus de 6 500 postes entre 2008 et 2012. Au total, le plafond d'emploi, qui était de 101 000 en 2008, devrait ainsi passer à 95 900 en 2012.

Vous me permettez d'ailleurs de faire observer qu'au moment même où les effectifs de la Gendarmerie et la Police nationales connaissent de telles diminutions, ceux de la police municipale sont passés de 14 300 à 19 370 au cours de ces dernières années.

Lorsque l'on répète à l'envi que les collectivités locales recrutent trop, n'oublions pas que c'est aussi pour compenser le retrait de l'Etat en matière de sécurité.

Même si le ministre de l'intérieur et le directeur général de la gendarmerie nationale se sont engagés à ne pas remettre en cause la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son maillage territorial, je suis néanmoins préoccupé par cette forte baisse des effectifs de la gendarmerie, et par ses conséquences sur les brigades territoriales.

Comme nous l'a indiqué le directeur général lors de son audition, après avoir supprimé de nombreux postes au sein des écoles – dont la moitié ont été fermées –, des services de soutien, des états-majors et, après la suppression de quinze escadrons de gendarmerie mobile, la gendarmerie est, selon les termes mêmes du général Mignaux, aujourd'hui « à l'os ».

Au rythme actuel, il ne fait pas de doute que les diminutions d'effectifs toucheront de plus en plus les brigades territoriales, comme je peux

d'ailleurs déjà le constater dans mon département, où l'on procède désormais à une suppression d'une brigade par an.

Ma deuxième préoccupation concerne les réservistes de la gendarmerie nationale. La réserve opérationnelle de la gendarmerie compte aujourd'hui un vivier d'environ 25 000 réservistes, servant en moyenne 17 jours par an. Il s'agit souvent de jeunes, qui apportent un renfort indispensable aux unités, notamment pour faire face aux pics d'activité de la période estivale ou lors de grands événements, à l'image du récent sommet du G20 à Cannes.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Pour le 14 Juillet !

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Or, avec une dotation destinée à la réserve opérationnelle de 44 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 2 millions d'euros par rapport à 2011, l'objectif de parvenir à une réserve opérationnelle d'environ 40 000 réservistes en 2012 paraît désormais hors d'atteinte budgétaire.

Enfin, ma dernière préoccupation porte sur la forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale, qui avaient déjà enregistré une baisse de 13 % l'an dernier. La contraction prévue pour 2012 sera de 5 %, les 160 millions et 122 millions d'euros respectivement disponibles en autorisation de programme et en crédits de paiement ne permettant pas de lancer de grands programmes tels que le renouvellement des hélicoptères ou des véhicules blindés.

Concernant les hélicoptères, je rappelle que la gendarmerie nationale dispose actuellement d'un parc de 56 appareils, qui se répartissent entre 29 Écureuil et 27 nouveaux modèles, dont 12 EC 135 et 15 EC 145. Je précise que ceux-ci sont désormais mis à disposition de la police dans le cadre de la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie ; les hélicoptères de la gendarmerie sont mis à disposition de la police nationale, évitant ainsi à cette dernière l'acquisition de matériels coûteux en doublon.

Le renouvellement par de nouveaux modèles des 29 appareils de type Écureuil, qui datent des années 1970, s'impose au regard de la nouvelle réglementation européenne qui interdit le survol des zones d'habitation par des appareils mono-turbines.

Toutefois, en raison de la baisse des investissements, la gendarmerie nationale a été contrainte de différer le renouvellement de ses hélicoptères ; en 2012, seuls trois appareils supplémentaires seront commandés.

De même, le renouvellement des véhicules blindés à roue de la gendarmerie mobile a dû être une nouvelle fois différé, faute de financement suffisant.

Or, le taux de disponibilité des véhicules blindés, en service dans la gendarmerie depuis 1974, est préoccupant puisqu'il est de l'ordre de 40 %, ce qui conduit à devoir assurer le maintien en condition opérationnelle de ces

matériels en prélevant des pièces détachées sur les appareils hors d'usage, pour permettre de disposer de 80 véhicules blindés sur un total de 130. Or, les véhicules blindés sont indispensables en cas de crise grave

En conclusion et compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Gendarmerie nationale ».

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. - Avant d'exprimer mon avis sur les crédits du programme, je souhaiterais faire état de deux préoccupations complémentaires. La première porte, plus que sur l'évolution de l'effectif global, sur le fait que, pour des raisons budgétaires, la scolarité des élèves-gendarmes débute en fin d'année. La concomitance de ces départs en école avec les départs en retraite, qui interviennent souvent à la même période, provoque des sous-effectifs. Je voudrais rappeler qu'en 1989-1990, alors que Jean-Pierre Chevènement était ministre de la défense, ce type de difficultés avait donné lieu à une levée de boucliers et que cela s'est d'ailleurs reproduit dix ans plus tard avec Alain Richard. Dans le cadre des prochains budgets, il faudrait qu'une attention soit portée sur le cadencement des incorporations dans les écoles de manière à lisser les recrutements tout au long de l'année.

Ma seconde préoccupation concerne les véhicules. La gendarmerie utilisant environ 30 000 véhicules dont la durée moyenne d'usage est de 8 ans, il faut donc en commander 3 000 par an si l'on veut assurer un renouvellement du parc. Or cette année, ce sont au maximum 2 200 véhicules qui seront livrés, et 850 commandés pour être livrés en 2013, ce qui risque d'affecter directement les conditions quotidiennes d'intervention des gendarmes.

Néanmoins, dans le contexte budgétaire que nous connaissons, et sous réserve de l'amendement sur les OPEX visant à en assurer le financement du surcoût par la réserve interministérielle, j'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

M. Jean-Claude Peyronnet. - Ma première remarque concerne les effectifs. Je constate la diminution très importante de la présence des gendarmes sur le terrain, pas seulement depuis deux ans, mais plutôt depuis dix ans. J'estime que ce problème d'effectifs se double d'un problème de fonctionnement lorsque, du fait du regroupement des brigades, on nous indique qu'il faut se rendre à 25 kilomètres pour qu'un petit accident soit pris en charge.

Nous sommes en train de perdre une sorte de police de proximité rurale dont la présence était rassurante pour les habitants des campagnes. La spécificité de la gendarmerie se perd aussi dans ce qu'on appelle les zones « périurbaines », c'est-à-dire les zones habitées par des citadins venus s'installer à la campagne. Eloignés des villes, ces territoires ne sont plus couverts par la police, mais ils ne le sont pas non plus vraiment par la gendarmerie. Nous allons au devant de problèmes. En témoigne le fait que les

vols à domicile diminuent dans les centres villes alors qu'ils augmentent dans ces zones «périurbaines ». Cela mériterait en tout cas d'être étudié.

Ma deuxième question porte sur l'immobilier. Les crédits de rénovation des casernements étant insuffisants, il serait intéressant de réfléchir sur la façon dont les collectivités pourraient apporter leurs contributions. Beaucoup sont prêtes à investir si les loyers versés en retour suffisent à couvrir les remboursements d'emprunts amortis sur 20 ou 25 ans. Il faudrait pouvoir comparer cette solution avec celle des partenariats public-privé. Je ne doute pas une seconde du résultat d'une telle comparaison !

Pour les collectivités, ces financements locatifs me semblent être l'option la plus raisonnable. Il serait intéressant de l'étudier à l'occasion du budget de l'an prochain.

Le groupe socialiste et le groupe CRC votant contre, le groupe UMP et le groupe UCR votant pour, la commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme n°152 « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

La commission adopte à l'unanimité l'amendement déposé par M. Gérard Larcher visant à insérer un article additionnel après l'article 60 ter relatif au financement par la réserve interministérielle des surcoûts des OPEX pour la gendarmerie.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Projet de loi de Finances pour 2012

Programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité »

Amendement

présenté par

M. Gérard Larcher

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 60

Après l'article 60 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les surcoûts occasionnés par l'engagement de la gendarmerie nationale en opérations extérieures, y compris les dépenses de personnel, font l'objet d'un rapport remis chaque année par le gouvernement au Parlement, comprenant une évaluation chiffrée de ces surcoûts et une description des mesures prises pour assurer leur financement. Ce rapport comprend également l'examen des modalités d'un financement de ces surcoûts par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

OBJET

Cet amendement a pour objet de demander au gouvernement la transmission au Parlement d'un rapport annuel comprenant une évaluation chiffrée des surcoûts occasionnés par la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures. Ce rapport comprendrait également l'examen des modalités d'un financement de ces surcoûts par la réserve interministérielle, à l'image des armées.

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

Au 1er septembre 2011, environ 420 gendarmes français étaient déployés sous engagement international, européen ou commandement national.

Parmi ces 420 militaires de la gendarmerie, environ 200 sont déployés en Afghanistan. Ils sont principalement engagés dans le cadre de la force de gendarmerie européenne, au titre de la mission de formation de la police afghane sous mandat de l'OTAN.

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

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

Ainsi, en 2010, les dépenses de personnel relatives aux OPEX se sont élevées à 21,5 millions d'euros, pour une dotation de 11 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement à 17 millions d'euros, pour une dotation de 4 millions d'euros. Au total, le surcoût a donc été de l'ordre de 23,7 millions d'euros en 2010. A elle seule, l'opération en Afghanistan représente un budget de près de 20 millions d'euros.

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

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

**ANNEXE I -
AUDITION DE M. CLAUDE GUÉANT,
MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

(Extraits)

Lors de sa séance du 9 novembre 2011, la commission a procédé à l'audition de M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, sur les crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2012.

M. Jean-Louis Carrère, président. - Je vous remercie, Monsieur le ministre, d'avoir répondu à notre invitation pour venir devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, pour cette audition consacrée aux crédits de la gendarmerie nationale et ceux destinés à l'immigration et l'asile dans le projet de loi de finances pour 2012.

Avant de nous présenter les grandes lignes de ces budgets, peut-être pourriez vous, Monsieur le ministre, nous dire quelques mots sur le bilan que vous tirez du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur et de la loi du 3 août 2009, à la lumière notamment du rapport d'évaluation présenté par notre collègue député M. Alain Moyne-Bressand et notre collègue sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier. Je pense notamment à la préservation du caractère militaire de la gendarmerie, auquel nous sommes tous ici particulièrement attachés.

Nous serions également intéressés de connaître votre sentiment sur les conclusions et les recommandations formulées par la Cour des comptes dans son récent rapport public sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique. Dans ce rapport, la Cour des comptes relève notamment, qu'entre 2002 et 2010, les résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance ont été contrastés, avec un recul des atteintes aux biens mais une augmentation des atteintes aux personnes. Par ailleurs, elle estime que la « culture de résultat », érigée en 2012 en mode de fonctionnement des services de sécurité publique, a fait –je cite– « prévaloir une gestion par objectifs exprimés en fonction des statistiques de la délinquance ».

Plus généralement, nous aimerions connaître vos priorités, en matière de sécurité, notamment à la lumière du récent Livre blanc, mais aussi en ce qui concerne la politique d'immigration et d'asile. Comment expliquez-vous par exemple votre revirement en ce qui concerne le recours à l'immigration économique ou encore votre politique s'agissant des visas ou des autorisations de travail délivrés pour les étudiants étrangers ?

Mais, surtout, nous souhaiterions vous entendre sur le projet de loi de finances pour 2012. Est-ce que ce budget donne à la gendarmerie nationale les moyens de fonctionner et de répondre aux fortes attentes des élus locaux et des citoyens en matière de sécurité ? Comment justifiez-vous la forte diminution

des effectifs de policiers et de gendarmes et quelles en sont les conséquences, notamment en termes de maillage territorial ou de présence des gendarmes sur le terrain ?

Enfin, nous aimerions connaître votre sentiment concernant le projet de loi autorisant la ratification du traité portant création de la force de gendarmerie européenne, et notamment son article 38 qui prévoit la possibilité d'utiliser une langue de travail unique, que notre commission a examiné hier et sur lequel elle a décidé de reporter sa décision dans l'attente de votre audition.

En effet, on constate que l'anglais est, en pratique, la seule langue de travail utilisée au sein de la force de gendarmerie européenne, alors même que ni Royaume-Uni, ni l'Irlande n'en font partie et qu'elle comprend en majorité des pays latins, comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal. Ne pensez-vous pas que les gendarmes français devraient s'exprimer en français et que notre langue devrait être reconnue comme la deuxième langue de travail au sein de la force de gendarmerie européenne, comme c'est le cas à l'ONU, à l'OTAN ou dans l'Union européenne ? Pourriez-vous prendre l'engagement, devant notre commission, que la France œuvrera pour la reconnaissance de ce statut au sein de la Force de gendarmerie européenne ?

Voilà, Monsieur le ministre, quelques questions d'ordre général, mais les deux rapporteurs pour avis du budget de la gendarmerie, nos collègues MM. Gérard Larcher et Michel Boutant, ainsi que les deux rapporteurs pour avis sur l'asile et l'immigration, nos collègues MM. Alain Néri et Raymond Couderc, ainsi que d'autres collègues, auront certainement d'autres questions à vous poser, à l'issue de votre exposé liminaire.

M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. – J'ai le plaisir de répondre à l'invitation de votre commission pour répondre à vos questions sur la présentation du budget 2012 de la gendarmerie nationale et de la politique d'immigration, d'asile et d'intégration.

L'exercice d'aujourd'hui présente un caractère particulier, deux ans après la publication de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, et un an après que la politique d'immigration est désormais conduite par le ministre de l'intérieur.

Où en sommes-nous deux ans après la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale ?

Ayant suivi de près, au titre de mes précédentes fonctions, la préparation de cette loi, qui a donné lieu à certaines inquiétudes concernant le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, j'ai été agréablement surpris, lors de ma prise de fonction en tant que ministre de l'intérieur, de constater que la gendarmerie nationale avait pris toute sa place au sein du ministère de l'intérieur et que la coexistence entre la police et la gendarmerie se déroulait au quotidien dans un climat apaisé.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur permet d'accroître l'efficacité de notre réponse face aux évolutions de la délinquance et d'adapter notre outil de sécurité aux nouvelles menaces.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur répond d'abord à une exigence d'efficacité. Nos compatriotes n'entrent pas dans les détails d'organisation, mais nous demandent simplement d'assurer leur protection. Ils expriment une attente d'autorité, de protection, de justice et nous devons donc réfléchir au meilleur moyen de répondre à cette triple attente.

Je pense que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur apporte une réponse, en nous permettant de nous adapter en permanence, dans nos modes d'action et dans notre organisation. Il permet d'avoir une plus grande efficacité, une meilleure synergie et un renforcement de la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie.

Chacun en sera d'accord, une plus grande efficacité suppose d'abord une meilleure cohérence dans l'utilisation des moyens. C'est pour cette raison que ce rattachement s'est imposé comme une nécessité.

A titre d'illustration, on peut citer les mutualisations logistiques et de soutien, qui sont systématiques. Les réseaux d'ateliers automobiles sont en synergie, les réseaux immobiliers se rapprochent, les achats en commun sont désormais systématisés.

Des structures communes ont été mises en place, par exemple dans le domaine des systèmes d'information et de communication, cette structure commune étant dirigée par un officier de gendarmerie.

La coordination opérationnelle permanente est désormais la règle en matière de forces mobiles pour le maintien de l'ordre, de sécurité dans les transports, de sécurité routière, de forces d'intervention exceptionnelles.

La coordination opérationnelle au niveau d'un territoire est mise en place à travers la CORAT (coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et territoires). Elle s'applique autant en zone rurale qu'en zone urbaine ou péri-urbaine.

Je me suis rendu récemment dans le département de l'Ain, où policiers et gendarmes se félicitent de pouvoir faire appel aux renforts de l'une ou l'autre force en cas de besoin. Les brigades de gendarmerie font appel aux brigades anti-criminalité de la police nationale et inversement lorsqu'elles sont confrontées à une situation d'urgence.

Enfin, je voudrais rappeler que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur a permis une amélioration des perspectives de traitement et de carrières au sein de la gendarmerie, qui sont désormais à l'unisson avec celles de la police nationale, grâce notamment au Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE).

Je constate, lors de mes déplacements sur le terrain, que de plus en plus de brigades départementales sont désormais commandées par un lieutenant, à l'image d'ailleurs de ce qui se passe dans les sections de l'armée de terre.

Concernant le rapport d'évaluation établi par la sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier et le député M. Alain Moyne-Bressand, que j'ai rencontré le 18 octobre dernier, je retiens de leurs travaux un constat de satisfaction. Les deux parlementaires estiment, en effet, que ce rattachement, qui avait pour objectif premier l'amélioration du service public de sécurité, a été conduit de manière équilibrée. Ils soulignent que les inquiétudes et les interrogations initiales qui ont pu s'exprimer au sein de la gendarmerie se sont dissipées et que la confiance s'est installée.

Les conclusions des deux parlementaires font apparaître que le travail approfondi qui a été conduit par le ministère de l'intérieur s'est fait dans le souci permanent de l'équilibre et du respect de l'identité de la gendarmerie nationale.

Le caractère de « force armée » de la gendarmerie nationale, auquel le gouvernement est tout comme vous très attaché, est assuré.

Je retiens également de ce rapport que des coordinations et des mutualisations entre les forces de sécurité sont mises en œuvre pour une plus grande efficacité du service public de sécurité. Naturellement ces mutualisations doivent respecter l'identité de chaque force.

Je voudrais souligner l'appréciation finale du rapport qui rappelle que « cette réforme (...) s'est calmement, presque sereinement, installée »

Je retiens également le souhait des rapporteurs de voir le ministre de l'intérieur davantage associé au fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), notamment pour ce qui concerne l'ordre du jour, fera l'objet d'une discussion avec le ministre de la défense.

J'en viens maintenant aux conclusions du rapport de la Cour des comptes, sur lequel vous avez souhaité m'interroger.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, je considère que ce rapport de la Cour des comptes sur la sécurité publique ne constitue pas un exemple d'objectivité car il contient plusieurs approximations et erreurs d'analyse.

Ce rapport contient un certain nombre d'erreurs. Je pense notamment aux chiffres mentionnés concernant le département des Yvelines qui ne correspondent pas à la réalité.

Surtout, j'estime qu'il y a une sorte de vice de raisonnement dans ce rapport.

Dans un premier temps, je regrette que la Cour n'ait retenu que la période 2002-2009 pour analyser les efforts de réorganisation. L'inscription de cette étude dans un temps un peu plus long aurait, très certainement, permis de mieux révéler les contrastes entre les résultats obtenus aujourd'hui et les

politiques de sécurité menées antérieurement, afin d'en tirer tous les enseignements utiles en matière de gestion et d'organisation des forces de sécurité publique.

Parmi les différentes observations de la Cour, vous avez rappelé les affirmations du rapporteur sur le caractère soi-disant « contrasté » des résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance depuis 2002.

Le contraste, c'est très certainement la rupture en 2002 avec plusieurs années de hausse ininterrompue de la délinquance pour atteindre le niveau historiquement le plus élevé. Rappelons que cette mobilisation s'est traduite par huit années consécutives de baisse de la délinquance et ce, alors que la population française, dans le même temps, augmentait de 3,2 millions d'habitants, soit plus que la seule ville de Paris.

Entre 2002 et 2010, la délinquance a diminué de 17 %, après avoir enregistré une forte hausse entre 1997 et 2002.

Il faut surtout différencier les atteintes volontaires aux personnes et les atteintes aux biens. Les premières représentent 13 % de la délinquance, tandis que les secondes représentent quasiment tout le reste, soit plus de 85 %. On ne peut donc pas mettre sur le même plan la diminution de 20 % des atteintes aux biens et l'augmentation de 20 % des atteintes aux personnes, car la proportion des deux n'est pas du tout la même.

Par ailleurs, au sein des atteintes volontaires aux personnes, il faut tenir compte des violences infra familiales, qui, par définition, sont difficiles à prévenir pour la police et la gendarmerie. Pour les autres formes d'atteintes volontaires aux personnes, comme les violences crapuleuses, la délinquance a baissé de 10 % depuis 2002.

Enfin, depuis 2002, le taux d'élucidation est passé de 26 % à plus de 37 % en 2009, ce qui témoigne de la mobilisation des services et de l'efficacité du travail d'enquête et des progrès enregistrés en matière de police scientifique et technique ou en matière de fichiers, par exemple avec le fichier des empreintes génétiques.

Ces résultats attestent de l'efficacité de la politique du gouvernement et, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, la « culture du résultat » n'est pas une politique du chiffre, mais bien une politique d'action, car l'action conduit aux résultats et nos concitoyens attendent bien des forces de sécurité de faire baisser la délinquance. Il est normal que le ministre de l'intérieur fixe des objectifs aux forces de sécurité.

Vous avez évoqué le livre blanc sur la sécurité qui vient de m'être remis par MM. Michel Gaudin et Alain Bauer. Ce document, qui n'est pas un document gouvernemental mais une étude très complète, dégage des perspectives de travail et d'évolution. Parmi les sujets principaux évoqués, qui rejoignent les préoccupations du ministère de l'intérieur, je veux notamment citer l'importance de l'amélioration de l'accueil pour les victimes et les plaignants, le développement du contact entre les forces de sécurité et la

population, l'amélioration du partenariat entre les forces de sécurité nationales et les polices municipales, l'évolution du cadre juridique des enquêtes avec la mise en place d'une retenue judiciaire, le développement des outils technologiques et des moyens modernes de police technique et scientifique ou encore la poursuite du développement des synergies entre les forces de sécurité, en s'appuyant notamment sur la CORAT (coopération opérationnelle renforcée des agglomérations et des territoires).

Ce livre blanc, dresse donc des perspectives intéressantes et recueille beaucoup de bonnes pratiques déjà connues des services. En revanche, aucun bouleversement des structures administratives n'est proposé, ni spécialisation des forces sur de missions spécifiques. Nous travaillons actuellement sur les conclusions de ce document.

Ainsi, nous avons développé, à mon initiative, les « patrouilleurs » de la police nationale, afin de renforcer la présence des policiers sur le terrain, à la fois pour mieux lutter contre la délinquance mais aussi rassurer les citoyens. A cet égard, la gendarmerie a une longue tradition de proximité avec la population, avec notamment les « tournées de gendarmes », qu'elle a toutefois eu tendance à perdre ces dernières années, et que je m'emploie à renforcer.

Enfin, tout en étant intégrée au ministère de l'intérieur, la gendarmerie continue naturellement à participer aux opérations extérieures. A ce titre, elle est présente sur tous les théâtres d'opérations, aux côtés des armées. Elle participe également à la force de gendarmerie européenne (FGE).

Dans ce cadre, vous avez appelé mon attention, Monsieur le président, sur l'usage de la langue anglaise comme langue de travail au sein de la Force de gendarmerie européenne.

L'article 38 du Traité stipule que les langues officielles de la FGE sont les langues des Parties et qu'une langue de travail commune peut être utilisée. Il ne préjuge pas du choix de la ou des langue(s) de travail.

En pratique, les représentants français, dont le directeur général de la gendarmerie nationale, s'expriment systématiquement en français lors des réunions du Comité Interministériel de la FGE (CIMIN), seule instance à revêtir un caractère décisionnel.

On note d'ailleurs que, sur le terrain, en Bosnie-Herzégovine dans un cadre européen, en Haïti sous mandat des Nations unies comme en Afghanistan sous bannière de l'OTAN, les personnels de la FGE ont approfondi leurs connaissances mutuelles et ont développé un climat de confiance qui passe aussi par la maîtrise de la langue de l'autre.

Toutefois, afin de répondre à votre demande, le gouvernement engagera la démarche diplomatique nécessaire afin de renforcer la place du français au sein de la Force de gendarmerie européenne.

J'en viens maintenant au budget de la gendarmerie pour 2012 et aux moyens dont disposera la gendarmerie nationale pour assurer sa mission de service public.

Depuis 2002, ce sont 3,4 milliards d'euros qui auront été consacrés à la modernisation des forces de sécurité. Dans un cadre d'action marqué par la maîtrise des dépenses publiques, l'Etat doit pouvoir garantir aux citoyens leur sécurité. Pour conjuguer l'impératif de la bataille contre les déficits et la lutte contre l'insécurité, j'ai souhaité que les forces de l'ordre bénéficient d'un budget qui préserve leurs capacités opérationnelles.

Comme la police nationale, la gendarmerie dispose d'un budget en progression de 7 892,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit une hausse de +2,9%) et de 7 853 millions d'euros en crédits de paiement (soit une augmentation de +1,7%), qui lui permet d'atteindre ses objectifs opérationnels. Les capacités opérationnelles de la gendarmerie sont donc préservées, notamment dans les moyens de fonctionnement courant qui sous-tendent directement le niveau de performance opérationnelle. D'un montant de 946,4 millions d'euros, le budget de fonctionnement courant de la gendarmerie pour 2012 s'inscrit dans la continuité de celui voté en 2011. Il augmente de +4,8 millions d'euros à périmètre constant (soit une hausse de +0,5%). En particulier, les budgets des régions de gendarmerie, sont préservés pour la totalité des dépenses de loyers et d'énergie, y compris l'inflation.

Les contraintes budgétaires imposent des choix en termes d'investissement. Les choix d'équipements concilient souci de la sécurité et modernisation afin de satisfaire aux besoins incompressibles liés au recrutement et à la sécurité des militaires en intervention, mais également de préserver la capacité opérationnelle de la gendarmerie en portant notamment l'effort sur les projets de la LOPPSI 2. Ainsi, la modernisation des équipements de protection et d'intervention se poursuit avec les nouvelles tenues de maintien de l'ordre (3500), les nouvelles tenues motocyclistes (220), les tenues de spécialistes et paquetages initiaux. Un effort est également placé sur les véhicules des unités territoriales et de sécurité routière (à hauteur de 17,6 millions d'euros en 2012). 2200 véhicules de brigade et de police de la route seront ainsi livrés en 2012 soit l'équivalent de 50 millions d'euros. Pour l'ensemble des forces de sécurité, il s'agit d'un plan d'un volume global de 100 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 70% par rapport à l'an dernier.

La modernisation est notamment illustrée par la poursuite du développement des capacités de police technique et scientifique et de police judiciaire dans le cadre de la LOPPSI 2, avec, par exemple, 8,5 millions d'euros pour les dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI).

Enfin, l'engagement dans le domaine immobilier est accentué. L'effort porte, d'une part, sur l'entretien courant et la maintenance des casernes domaniales, avec 53 millions d'euros, en hausse de 45 %. Cet effort

permettra la remise aux normes de plus de 2 200 logements en gendarmerie mobile et, d'autre part, sur l'évolution du parc locatif, notamment grâce à la forte implication des collectivités territoriales, 15 millions d'euros de subventions seront alloués aux communes pour permettre la mise en chantier de 885 unités logements qui viendront compléter les 354 livraisons d'unités logement attendues. Notre priorité est d'accentuer, dans les années à venir, la rénovation du parc immobilier de la gendarmerie nationale, compte tenu de l'âge de certaines casernes.

Enfin, s'agissant des effectifs, la gendarmerie continue à contribuer à l'effort de réduction de l'emploi public. Les mesures de réorganisation, de mutualisation et d'allègement des tâches permettent de faire face à ces réductions. Dans ce cadre, les effectifs de la gendarmerie seront réduits de 1 466 équivalents temps plein travaillé (ETP) en 2012, la diminution d'effectifs portant sur l'ensemble des périmètres commandement, soutien et opérationnel. Cette évolution ne remet pas en cause l'évolution globale, depuis 10 ans, qui est positive : 2 200 emplois ont été créés entre 2001 et 2010 au sein de la gendarmerie. Le solde reste positif de plusieurs centaines d'emplois. Par ailleurs, les suppressions d'effectifs portent en priorité sur les fonctions de commandement ou de soutien. Cette baisse d'effectif ne remet pas en cause le maillage territorial qui fonde l'organisation même de la gendarmerie. Je réaffirme donc toute la pertinence de ce maillage, même si, dans certaines situations, des ajustements sont nécessaires pour prendre en compte l'évolution des bassins de vie et de délinquance. Ces ajustements sont toujours réalisés en concertation avec les élus locaux.

S'agissant des dépenses de personnels, qui restent stables, les engagements pris au profit des militaires et civils de la gendarmerie nationale sont tenus. Sont ainsi financés la dernière annuité de la nouvelle grille indiciaire des militaires, la dernière annuité du PAGRE rénové (plan d'adaptation des gardes aux responsabilités), ainsi que le nouvel espace statutaire de la grille indiciaire B appliqué aux sous-officiers de gendarmerie comme aux fonctionnaires du corps d'application et d'encadrement de la police nationale dans le cadre de la catégorie B.

(...)

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis sur la gendarmerie. - Avant toute chose, je voudrais souligner que la gendarmerie nationale a connu depuis 2009 une mutation sans précédent.

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, opéré par la loi du 3 août 2009, s'est, en effet, accompagné de profondes réformes, avec notamment les mutualisations de moyens, la création de structures communes ou encore le renforcement de la coopération opérationnelle entre la police et la gendarmerie.

Parallèlement, la révision générale des politiques publiques a eu un impact important sur la gendarmerie, avec notamment la rationalisation de ses

soutiens, la fermeture de la moitié de ses écoles ou encore la diminution de ses effectifs.

Or, malgré un contexte budgétaire délicat, non seulement la gendarmerie, en tant qu'institution, s'est parfaitement adaptée, comme l'ont souligné nos collègues le député Alain Moyne-Bressand et la sénatrice Anne-Marie Escoffier dans leur rapport d'évaluation, mais la gendarmerie a également obtenu de très bons résultats en matière de lutte contre la délinquance et l'insécurité routière.

Je souhaiterais donc saluer l'action des hommes et des femmes de la gendarmerie nationale, qui accomplissent, sur le territoire national, outre-mer ou sur les théâtres d'opérations extérieures, comme en Afghanistan, une mission difficile au service de la sécurité des Français.

Je voudrais également rendre hommage aux gendarmes décédés ou blessés dans l'exercice de leurs fonctions.

Après ces remarques d'ordre général, je souhaiterais, Monsieur le ministre, vous poser trois questions sur le budget de la gendarmerie pour 2012.

Tout d'abord, je souhaiterais vous interroger sur la question de l'immobilier de la gendarmerie nationale. Comme vous le savez, 70 % du parc domanial de la gendarmerie a plus de 25 ans et certains logements sont dans un état préoccupant. Je pense notamment aux logements des gendarmes mobiles à Versailles-Satory, où je compte me rendre prochainement. Or, les conditions de logement des gendarmes et de leur famille ont un impact direct sur le moral et la manière de servir. Compte tenu des fortes contraintes budgétaires, les crédits destinés à la construction ou à la rénovation immobilière sont très limités dans le projet de loi de finances pour 2012. Quelles sont donc vos priorités en matière de construction ou de rénovation immobilière ?

Ma deuxième question porte sur les gendarmes déployés en opérations extérieures et le financement des opérations extérieures. Comme les années précédentes, on constate une sous-dotation des crédits destinés à couvrir les opérations extérieures. ainsi, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une dotation de 15 millions d'euros, identique à l'an dernier, alors que le surcoût des OPEX s'est élevé à près de 30 millions d'euros en 2010. A elle seule, l'opération en Afghanistan représente un budget de plus de 20 millions d'euros. Or, faute de financements suffisants, ces surcoûts sont pris sur le budget de fonctionnement de la gendarmerie, par des redéploiements de crédits.

Ne pensez vous pas, Monsieur le ministre, qu'il serait préférable que les surcoûts des opérations extérieures soient financées par un fonds interministériel, à l'image de ce qui existe pour les armées ? Je compte d'ailleurs déposer un amendement lors de l'examen du projet de lois de finances afin d'attirer l'attention du gouvernement sur cette question en

demandant au Gouvernement de présenter annuellement au Parlement un rapport sur les surcoûts occasionnés par les OPEX pour la gendarmerie.

Enfin, pourriez-vous nous dire votre sentiment à propos des relations entre les préfets et les commandants de gendarmerie ? Est-ce que la loi du 3 août 2009 a permis de trouver un équilibre satisfaisant sur ce point, comme semble le suggérer le rapport d'évaluation de nos collègues Alain Moyne-Bressand et Anne-Marie Escoffier ?

Que pensez-vous, en particulier, du rôle du préfet de région et du préfet de zone à l'égard des commandants régionaux de la gendarmerie et de la recommandation de nos collègues de maintenir le dispositif juridique en l'état, afin d'empêcher toute interprétation abusive sur le rôle d'autorité hiérarchique ?

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis sur la gendarmerie. – Vous avez évoqué le cas des médecins béninois. Mais je voudrais vous rappeler qu'un grand nombre d'hôpitaux français, en particulier, situés en zone rurale, ne pourraient pas fonctionner correctement sans la présence de médecins ou de personnel médical d'origine étrangère. Or, on peut avoir certaines inquiétudes concernant le non-renouvellement de cartes de séjour ou d'autorisations de travail de ces personnels.

J'ai trois questions à vous poser concernant le budget de la gendarmerie.

Ma première question portera sur la réduction des effectifs de gendarmes et ses conséquences sur le maillage territorial des brigades territoriales et en termes de présence des gendarmes sur le terrain. L'application de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait se traduire par une nouvelle suppression de 1 185 emplois dans la gendarmerie en 2012. Au total, 6 500 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie entre 2008 et 2013. Alors que la gendarmerie a déjà rationalisé ses écoles et supprimé de nombreux postes au sein des états-majors ou des escadrons de gendarmerie mobile, quels sont les postes qui devraient être supprimés à l'avenir ? Le maillage territorial assuré par les brigades territoriales sera-t-il préservé ? Est-ce que cela ne vous paraît pas contradictoire avec l'objectif de vouloir renforcer la présence des gendarmes sur le terrain ?

Je souhaiterais également vous interroger sur le faible niveau des crédits d'investissement, qui ne permettra pas de lancer de grands programmes d'équipement, comme le renouvellement des véhicules blindés et des hélicoptères de la gendarmerie. Or, l'état des véhicules blindés, qui datent des années 1970, est préoccupant, puisque le taux de disponibilité n'était que de 71 % en 2007.

De même, le remplacement de la flotte des hélicoptères de type Écureuil, dont certains datent des années 1970, par de nouveaux modèles

s'impose au regard de la réglementation européenne qui interdit le survol des zones urbaines aux appareils monoturbinés.

Enfin, je souhaiterais connaître votre sentiment sur le rôle joué par les réservistes de la gendarmerie nationale. Comme vous le savez sans doute, j'avais rédigé, avec notre collègue Mme Joëlle Garriaud-Maylam, un rapport d'information consacré au rôle joué par la réserve en cas de crise majeure, qui a donné lieu à une proposition de loi adoptée par le Parlement. Je souhaiterais donc savoir si l'objectif affiché d'une réserve de gendarmerie comptant 40 000 réservistes (contre 25 000 aujourd'hui) vous paraît toujours atteignable et soutenable budgétairement.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur. – Il est vrai qu'une partie de l'immobilier de la gendarmerie est vétuste. Nous avons prévu de consacrer en 2012 38 millions d'euros à l'entretien courant des logements et 52,7 millions d'euros à la maintenance lourde, contre 37 millions en 2011, ce qui permettra de réhabiliter plus de 2 200 logements, notamment des casernes de gendarmerie mobile.

Concernant le site de Versailles-Satory, où la gendarmerie dispose d'un foncier très important, nous envisageons de céder une partie des terrains à la ville de Versailles, ce qui permettrait de consacrer une partie du produit de la vente de ces terrains à la réhabilitation des logements.

Concernant le financement des OPEX, il s'agit d'une question récurrente car il est toujours difficile de prévoir à l'avance le coût des OPEX. Toutefois, une solution est toujours trouvée en fin de gestion. En 2012, la baisse des effectifs engagés en OPEX devrait permettre de limiter le surcoût.

S'agissant des relations entre les préfets et les commandants de gendarmerie, la loi du 3 août 2009 a permis de trouver un bon équilibre. Cette loi ne précise cependant pas les relations entre le préfet de région, qui n'exerce pas de compétences en matière d'ordre public, et le commandant de région de gendarmerie. Cette lacune a donné lieu à quelques difficultés sur le terrain. Toutefois, je ne pense pas qu'une modification de l'ordre juridique soit nécessaire. Plutôt qu'un décret, je pense qu'il suffira de donner des instructions aux préfets de région et aux commandants de régions afin de préciser leurs relations.

En réponse à M. Michel Boutant, je précise que le projet de loi de financement de la sécurité sociale, actuellement en discussion au Sénat, permet de régler la question des médecins étrangers jusqu'en 2014. Il est vrai qu'un certain nombre d'hôpitaux ne pourraient pas fonctionner sans la présence de médecins ou d'infirmiers étrangers. Nous avons d'ailleurs signé récemment un accord avec la Tunisie qui permettra à une centaine de médecins ou d'infirmières de ce pays de travailler en France.

La diminution de 1 466 ETP dans la gendarmerie en 2012 s'explique par la volonté du gouvernement de réduire les déficits publics. Tout notre effort vise à compenser cette baisse des effectifs par une meilleure utilisation

des effectifs et une plus grande visibilité et efficacité sur le terrain. Ainsi, la baisse du nombre des escadrons de gendarmerie mobile a permis de redéployer des gendarmes dans les brigades territoriales.

Concernant les matériels lourds, la gendarmerie nationale dispose d'un parc de plus de cinquante hélicoptères, composé pour moitié d'Écureuils et pour l'autre moitié d'appareils récents de type EC135 ou EC145, qui sont très bien équipés en nouvelles technologies. Un plan de renouvellement des 26 Écureuils par de nouveaux appareils devra être confirmé. 3 EC 135 seront toutefois commandés et livrés en 2012. En revanche, le renouvellement des véhicules blindés à roue de la gendarmerie, en service dans la gendarmerie depuis 1970, n'a pas pu être programmé. La gendarmerie dispose d'environ 90 véhicules blindés à roue, dont environ 80 sont opérationnels, grâce aux travaux de maintenance. Par ailleurs, en Afghanistan, la gendarmerie dispose de véhicules avant blindés (VAB), cédés à titre gratuit par les armées et dont le blindage a été renforcé dans les ateliers de la police nationale.

(...)

M. Jean-Marie Bockel. - En tant que rapporteur de la commission chargé de la cyberdéfense, je souhaiterais connaître, Monsieur le ministre, l'action de votre ministère dans ce domaine. Est-ce que votre ministère est suffisamment protégé contre d'éventuelles tentatives de piratage informatique, voire de cyberattaques ? Quelles sont vos priorités en matière de cybersécurité ?

(...)

M. Daniel Reiner. - Je voudrais vous interroger, Monsieur le ministre, sur votre décision, prise en février dernier, de retirer l'escadron de gendarmerie mobile déployé au Kosovo dans le cadre de la mission « EULEX » de l'Union européenne.

Comme l'ont souligné nos anciens collègues MM. Jean Faure et André Vantomme, dans le rapport qu'ils ont publié après leur déplacement au Kosovo, la décision prise par la France de retirer l'escadron de gendarmerie mobile, si elle était motivée par des considérations de sécurité intérieure et financières, a eu pour conséquence de désorganiser l'unité d'EULEX chargée du maintien de l'ordre dans le secteur de Mitrovica et dans le nord du Kosovo, d'affaiblir sa capacité opérationnelle et même de fragiliser les conditions de sécurité d'engagement pour la quarantaine de gendarmes français encore présents. Or, comme l'ont montré les affrontements de l'été dernier, la tension reste vive au nord du Kosovo, majoritairement peuplé de Serbes. En outre, cette décision, qui aurait été annoncée sans aucune concertation préalable avec nos partenaires européens, et qui coïncidait avec le retrait des soldats français de la KFOR, s'est traduite par une perte d'influence et de visibilité de notre pays au sein de la mission EULEX de l'Union européenne, pourtant commandée par un français, le général Xavier Bout de Marhnac. Il me semble, pour ma part, que cette décision illustre tous les risques du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. En effet, pour le ministère de

l'intérieur, la présence sur le territoire prime sur la participation de la gendarmerie aux opérations extérieures, qui constitue pourtant un aspect fondamental de son statut militaire et représente un atout pour les opérations de gestion de crise.

Je souhaiterais également vous interroger, Monsieur le ministre, au sujet du récent déplacement du Président de la République en Libye et du choix qui a été fait d'assurer la protection du chef de l'Etat par des policiers et non par des gendarmes, comme cela est pourtant la tradition.

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur. – Pour répondre à M. Jean-Marie Bockel, le ministère de l'intérieur a été victime de plusieurs attaques informatiques par le passé, heureusement moins graves que celles ayant visé le ministère de l'économie et des finances dans le cadre de la préparation de la présidence française du G8 et du G20. En 2010, nous avons recensé une trentaine d'incidents. Face à ce type de menace, nous avons renforcé nos outils de protection, grâce au soutien de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information, qui dépend du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Nous nous efforçons également d'améliorer la culture de sécurité informatique, par exemple en limitant le nombre d'ordinateurs fonctionnant en réseau.

(...)

A M. Daniel Reiner, je voudrais indiquer que le retrait de l'escadron de gendarmerie mobile du Kosovo s'est fait en concertation avec nos partenaires européens. Notre constat était simple : les gendarmes français présents au Kosovo ne servaient pas à grand-chose. Ils étaient surtout employés à des gardes-statiques. Nous avons donc estimé qu'ils seraient plus utiles ailleurs. Cela ne traduit aucune mauvaise volonté de la part du ministère de l'intérieur à l'égard de l'emploi de gendarmes en OPEX. D'ailleurs, une telle décision relève en règle générale du Président de la République ou du Premier ministre. Ainsi, les gendarmes français ont été envoyés en OPEX en Haïti ou en Côte d'Ivoire. Quant au déplacement du Président de la République en Libye, dont la protection était assurée par la police nationale, l'absence de gendarmes s'explique par le fait que la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies relative à la Libye interdit la présence sur le sol libyen de forces armées étrangères. Elle tient donc au statut militaire de la gendarmerie.

(...)

M. Jacques Berthou. - Je voudrais vous interroger sur l'action de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, qui avait donné lieu à un déplacement et à un rapport d'information de notre commission. Est-ce que la coopération policière avec le Brésil et le Suriname s'est améliorée et ne faut-il pas craindre une montée de la violence ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur.

(...)

Vous avez raison, M. Jacques Berthou, de souligner que la situation en Guyane est préoccupante, en raison de l'orpaillage clandestin, de l'immigration clandestine ou de délinquance. Nous nous efforçons de renforcer notre coopération avec le Brésil et le Suriname, même si la coopération avec ce dernier pays n'est pas aisée.

Mme Hélène Conway Mouret. – Le ministère des affaires étrangères et européennes dispose d'un centre de crise d'une très grande qualité. Est-ce que le ministère de l'intérieur contribue à ce centre de crise et de quelle manière ?

Mme Josette Durrieu. – Je souhaiterais avoir des précisions au sujet de la réforme de la garde à vue. Est-ce que la France applique pleinement les principes posés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de garde à vue ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Qu'en est-il des effectifs et du budget de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) ? Que pensez-vous de son positionnement institutionnel actuel au sein de la direction générale de la police nationale et de l'idée d'en faire une direction autonome au sein du ministère de l'intérieur ?

(...)

M. Yves Pozzo di Borgo. - Pourriez-vous, Monsieur le ministre, faire le point sur le transfert à l'administration pénitentiaire de la charge des transfèrements judiciaires assurés par la police et par la gendarmerie ? Quelles ont été les difficultés que vous avez rencontrées ? Quelles sont les conséquences de ce transfert sur les effectifs de la gendarmerie et quels seront les postes supprimés, puisque la gendarmerie ne dispose pas d'unités dédiées à cette tâche ?

Pourriez-vous également nous dire un mot du recentrage des policiers et des gendarmes sur leur cœur de métier et de la suppression de certaines tâches dites indues, comme les garde-statiques par exemple ?

Enfin, dans le prolongement de la question de ma collègue Mme Josette Durrieu, je souhaiterais savoir quelles ont été les conséquences pour la gendarmerie nationale de la réforme de la garde à vue ?

M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur. Le centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes est une réussite et fonctionne très bien. Le ministère de l'intérieur contribue et apporte son soutien aux situations de crise, comme, par exemple, lors des événements de Fukushima.

La réforme de la garde à vue s'est imposée par la décision du Conseil constitutionnel. Le ministère de l'intérieur, et les services de police et de gendarmerie, appliquent pleinement cette réforme. Mon sentiment personnel est que cette réforme aboutit à transformer la nature de la garde à vue, qui était auparavant un élément de l'enquête judiciaire et qui devient de plus en plus une étape de la procédure. Par ailleurs, cette réforme s'est traduite par une

charge administrative supplémentaire non négligeable pour les services de police et de gendarmerie, avec une dizaine de formulaires et procès-verbaux à remplir. Nous avons donc là une vraie source de préoccupation. Plus généralement, cette réforme s'inscrit dans le cadre du passage de notre droit d'une culture de l'aveu à une culture de la preuve, ce qui souligne toute l'importance de la police technique et scientifique.

En réponse à M. Jeanny Lorgeoux, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) compte actuellement environ 3 300 agents et dispose d'un budget d'environ 25 millions d'euros, hors dépenses de personnel. Pour ma part, je considère qu'il est souhaitable qu'un service aussi sensible soit placé au sein de la direction générale de la police nationale. Par ailleurs, cela permet certaines synergies, notamment en matière de police judiciaire, car il faut savoir que la DCRI intervient également dans ce domaine.

(...)

Enfin, en réponse à M. Yves Pozzo di Borgo, je voudrais préciser que la réduction des tâches indues des policiers et des gendarmes et le recentrage sur le cœur de métier sont pour moi une priorité. Ainsi, nous procédons actuellement à une évaluation des gardes statiques affectés à la protection du ministère de l'intérieur et de ses services afin de réduire les effectifs, notamment par l'usage de la vidéosurveillance ou du gardiennage, pour permettre de redéployer ces policiers ou gendarmes sur le terrain.

A la suite de l'accord portant sur la reprise par l'administration pénitentiaire des transfèrements judiciaires assurés par la police et la gendarmerie, une expérimentation a été lancée dans deux régions, la Lorraine et l'Auvergne. Toutefois, il faut bien constater que les choses ne se passent pas aussi bien qu'on aurait pu l'espérer, même si nous sommes toujours dans une période de transition et que les personnels de l'administration pénitentiaire sont encore en formation. J'espère donc que nous pourrons progresser sur ce sujet dans les prochaines semaines.

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

Lors de sa séance du 10 novembre 2011, la commission a procédé à l'audition du général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale, sur les crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2012.

M. Daniel Reiner, président. -Nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau, Mon Général, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, pour cette audition consacrée aux crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2012.

Je voudrais excuser le Président, M. Jean-Louis Carrère, qui participe actuellement, aux côtés du ministre de la défense, M. Gérard Longuet, à la cérémonie d'hommage aux militaires français décédés lors d'opérations extérieures, organisée à la veille du 11 novembre, et qui doit ensuite se rendre, avec le ministre, sur la Base Aérienne 118 de Mont-de-Marsan, dans les Landes, afin de saluer l'action des militaires français ayant pris part à l'opération Harmattan en Libye.

Nous avons entendu hier le ministre de l'intérieur, Claude Guéant - vous étiez d'ailleurs présent lors de cette audition - nous exposer les priorités de son action. Nous souhaiterions toutefois aujourd'hui aborder avec vous plus en détails le projet de budget de gendarmerie nationale pour 2012.

Mais avant, peut-être pourriez vous, Mon Général, nous dire quelques mots sur le bilan que vous tirez du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur et de la loi du 3 août 2009, à la lumière notamment du rapport d'évaluation présenté par notre collègue député, M. Alain Moyne-Bressand et notre collègue sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier. Je pense notamment à la préservation du caractère militaire de la gendarmerie, auquel nous sommes tous ici particulièrement attachés.

Nous serions également intéressés de connaître votre sentiment au sujet des conclusions et des recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son récent rapport public sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique. Dans ce rapport, la Cour considère notamment que les résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance depuis 2002 ont été contrastés.

A ce sujet, peut-être pourriez vous nous apporter quelques éclaircissements au sujet des deux circulaires internes datées des 15 et 23 septembre, intitulées « orientations de la lutte contre la délinquance » et « intensification de la lutte contre les atteintes aux biens », et dont des extraits ont été publiés sur Internet et dans le journal Le Monde.

Nous aimerions aussi connaître votre sentiment sur les recommandations formulées par la Cour des comptes, notamment concernant la répartition des effectifs sur le territoire, qui serait uniquement fondée sur la population et qui ne prendrait pas suffisamment en compte la délinquance.

Mais nous souhaiterions surtout vous entendre sur le projet de budget de la gendarmerie nationale pour 2012. Est-ce que ce budget donne à la gendarmerie nationale les moyens de fonctionner et de répondre aux fortes attentes des élus locaux et des citoyens en matière de sécurité ? Comment parvenez-vous à faire face à la diminution des effectifs de gendarmes et quelles en sont les conséquences, notamment en termes de maillage territorial ou de présence des gendarmes sur le terrain ?

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

Est-ce que les gendarmes français seront concernés par l'allègement de notre dispositif militaire en Afghanistan, à quelle hauteur et selon quel calendrier ? Est-ce que ce retrait partiel concernera le Wardak, où ils sont relativement isolés, ou bien plutôt la Kapisa et Surobi ?

Voilà, Mon Général, quelques questions d'ordre général, mais les deux rapporteurs pour avis du budget de la gendarmerie, nos collègues Gérard Larcher et Michel Boutant, ainsi que mes autres collègues, auront certainement d'autres questions à vous poser, à l'issue de votre exposé liminaire. Mon Général, je vous passe la parole.

Général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale.- J'ai le plaisir de répondre cette année encore à l'invitation de votre commission.

Au cours de l'année écoulée, la gendarmerie a répondu présent sur l'ensemble des fronts. Les évolutions du droit et les contraintes budgétaires combinées aux nombreux impératifs missionnels constituent autant de défis et d'enjeux pour la gendarmerie.

Avant de répondre à vos questions, je vais, si vous le permettez, aborder les perspectives budgétaires de la prochaine annuité.

Le cadre d'action de la gendarmerie est bien celui de la maîtrise des dépenses publiques.

Le budget qui m'est alloué reflète la contrainte financière générale mais me donne cependant les moyens en termes de fonctionnement et de management, pour atteindre mes objectifs opérationnels.

En termes d'investissements, la situation est plus tendue. Les dotations ne me permettent pas de renouveler, en effet, mes moyens au rythme connu jusqu'en 2009.

Mon souhait est que nous puissions retrouver dans les années à venir de nouvelles et nécessaires marges de manœuvre.

Les dotations de la gendarmerie nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 progressent de 2,9 % en autorisations d'engagement, et représentent 7,892 milliards d'euros, et de 1,7 % en crédits de paiement, pour s'établir à 7 853 milliards d'euros.

Cependant, si l'on fait une lecture sur les seuls crédits que je maîtrise, c'est-à-dire hors pensions, le projet de loi de finances pour 2012 affiche une quasi stabilité des crédits par rapport à l'année 2011 (+1,3 % en AE et -0,7 % en CP).

Concernant les effectifs, le plafond d'emploi 2012 sera de 95 883 ETPT (équivalent temps plein travaillé), soit une baisse de 1 185 ETPT par rapport à 2011. Cette diminution d'effectifs portera sur le périmètre « commandement et soutien » mais aussi sur le périmètre opérationnel.

Je reviendrai, pour répondre à votre question, sur la façon dont nous faisons face à la diminution des effectifs. Mais je rappelle en liminaire qu'il n'y a pas eu et qu'il n'y aura pas de plan de dissolution de brigades.

Si des ajustements s'avèrent nécessaires, ils s'effectueront dans le cadre de mesures locales, prises en fonction du contexte.

La couverture du territoire et le maillage assurés par les brigades constituent en effet plus que jamais les fondamentaux de notre action et de notre efficacité opérationnelle.

Il n'est donc pas question de revenir sur ce point, même s'il est évident qu'ici ou là les effectifs des unités les moins sollicitées connaîtront un ajustement. Il va de soi que les unités renforcées ces dernières années, en raison d'une augmentation de leurs charges ou de la pression démographique, ne connaîtront aucune contraction de leurs effectifs.

Les dépenses de personnel, hors pensions, sont stables (-2 millions d'euros en 2012). Elles permettent le financement de différentes mesures :

- la dernière annuité de la nouvelle grille indiciaire des militaires (à hauteur de 1,4 million d'euros) ;
- la dernière annuité du PAGRE rénové en 2012 (23,2 millions d'euros) ;
- le nouvel espace statutaire (15,2 millions d'euros) de la grille indiciaire B ;
- la prime pour résultats exceptionnels (15 millions d'euros) ;

La réserve opérationnelle de la gendarmerie bénéficie d'une dotation de 46 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 2 millions d'euros par rapport à 2011. La réserve opérationnelle concrétise le lien gendarmerie-Nation. Pour les jeunes adultes issus de la société civile, notamment étudiants, et qui constituent 37 % de mes réservistes, l'emploi au sein de cette réserve en période estivale est un véritable job d'été. Actuellement, la gendarmerie

dispose d'un vivier d'environ 25 000 réservistes, servant en moyenne 17 jours par an. J'ambitionne d'aller jusqu'à 28 000 réservistes à l'avenir.

Enfin, les crédits de personnel au titre des OPEX sont reconduits en 2012 avec une dotation de 11 millions d'euros.

J'en viens maintenant aux crédits de la gendarmerie hors dépenses de personnel (Hors titre 2), c'est-à-dire aux crédits de fonctionnement et d'investissement.

Le fonctionnement courant soutient directement l'opérationnel : le titre 3 fonctionnement courant s'élève au total à 946,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de - 2,1 % par rapport à 2011.

Cette baisse n'est que visuelle. Elle s'explique par le transfert de 25,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement vers l'investissement pour permettre la mise en œuvre de la réforme du carnet d'habillement.

A périmètre constant, les crédits de fonctionnement courant augmentent de 4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 0,5 %.

Mon objectif est de permettre aux unités opérationnelles de mener à bien l'ensemble de leurs missions. Pour y parvenir, j'ai fait des choix. J'ai décidé de préserver les budgets des régions de gendarmerie en couvrant la totalité des dépenses de loyers, d'énergie et de carburant, y compris l'inflation. Je précise qu'une hausse du coût du litre de 10 centimes se traduit pour moi par une dépense annuelle supplémentaire de 5 millions d'euros !

Pour les autres postes de dépense, je limite l'impact de la baisse des dotations globales à 1,5 % en moyenne à périmètre constant.

Le fonctionnement des unités opérationnelles ne doit pas être réduit davantage.

Pour les OPEX, la dotation de 4 millions d'euros est reconduite. Cette dotation est certes insuffisante mais les besoins complémentaires seront traités en gestion comme en 2011. Je pourrai y revenir en répondant à vos questions.

Les crédits qui reflètent la composante « acquisition » sont les crédits du titre 3 « hors fonctionnement courant », du titre 5 et du titre 6.

Après un recul en crédits de paiement de 13 % en 2011, la contraction de l'investissement en 2012 sera de - 4,9 % en crédits de paiement (249 millions d'euros), mais il est à noter que nous bénéficierons d'une augmentation de 40,6 % en autorisations d'engagement (288,9 millions d'euros) par rapport à la loi de finances de 2011.

Ces dotations permettront de couvrir les engagements antérieurs et les dépenses incompressibles, en particulier le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des systèmes d'information, l'habillement

(écoles, spécialistes, réforme du carnet d'habillement), les munitions et matériels indispensables pour la sécurité des personnels. Elles permettront également de continuer le renouvellement des véhicules : on livrera en 2012 plus de 2 200 véhicules de brigades. Je rappelle que mon parc comprend environ 30 000 véhicules. Ces moyens nouveaux sont très attendus par mes personnels. Ces dotations permettront aussi d'accentuer notre effort dans le domaine de l'immobilier en engageant pour l'investissement 175,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 110,1 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente respectivement une augmentation de 47 % et 3,1 % par rapport à 2011.

Je précise qu'à ces montants, s'ajouteront 37 millions d'euros en AE et CP pour les travaux d'entretien courant menés par les régions (mises en peinture, menuiserie, plomberie et divers menus travaux).

Je souhaite rappeler ici que mon parc immobilier est composé au total de 77 410 logements répartis au sein de 3 980 casernes domaniales et locatives (65 356 logements, ce qui représente 84,5 % du parc immobilier de la gendarmerie), d'ensembles immobiliers locatifs appartenant aux départements, aux communes, aux offices HLM ou à des opérateurs privés (1 925 logements, soit 2,5 % du parc), ainsi que de prises à bail individuelles (10 129 logements, soit 13 % du parc).

L'âge moyen des logements est de 38 ans. Plus de 70 % des logements domaniaux ont plus de 25 ans.

Les « points noirs » concernent 175 casernes du secteur domanial (3 606 logements, soit 4,6 % du parc) et 58 casernes du secteur locatif (242 logements, soit 0,3 % du parc).

En 2012, mon effort portera sur l'entretien courant et la maintenance des casernes domaniales mais aussi sur l'évolution du parc locatif, notamment grâce à l'implication des collectivités territoriales (dispositif du décret de 1993).

En 2012, j'engagerai 52,7 millions d'euros pour des opérations de maintenance lourde du parc domanial (remise aux normes de plus de 2 200 logements en gendarmerie mobile), je destinerai 38 millions d'euros à des travaux d'entretien courant (domanial et locatif, sous forme principalement de crédits déconcentrés aux régions), je consacrerai 47 millions d'euros aux financements innovants (en les destinant aux 6 AOT relevant du programme, dont 40 millions d'euros seront consacrés à l'hébergement du groupement de gendarmerie départementale du Var et de ses unités subordonnées à La-Valette-du-Var) et j'affecterai 15 millions d'euros de subventions aux collectivités locales en titre 6 pour permettre la mise en chantier de 885 unités logement, qui viendront compléter les 354 livraisons d'unités logement attendues.

Voilà pour les éléments d'ordre budgétaire, mais nous pourrions y revenir si vous le souhaitez.

J'en viens maintenant aux réponses à vos questions.

En ce qui concerne le bilan du rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, comme vous le savez, la loi du 3 août 2009 a consacré le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, tout en garantissant le respect de son identité militaire. Grâce au soutien obtenu et à l'enrichissement du texte au Sénat, la gendarmerie a pu conserver l'intégralité de ses capacités et de ses savoir-faire.

Ce transfert a renforcé la synergie entre les deux forces de sécurité intérieure, même si le rapprochement entre police et gendarmerie était déjà bien engagé depuis 2002.

Des réalisations tangibles ont pu être accomplies dans plusieurs domaines.

Ainsi, en matière de systèmes d'information et de communication, nous avons créé un outil commun, le Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure : le ST(SI)². A partir de l'existant, des besoins techniques particuliers clairement identifiés et reconnus pour chacune des deux forces, le ST(SI)² va œuvrer dans le respect des attributions de chaque responsable de programme, pour une meilleure interopérabilité des réseaux, pour une mise à disposition de logiciels professionnels communs et une harmonisation des fichiers opérationnels et bases de données judiciaires.

En matière de police technique et scientifique (PTS), nous avons engagé des réflexions communes et une complémentarité des laboratoires spécialisés.

La réforme de la garde à vue a toutefois rendu la procédure plus complexe, mais nous aurons certainement l'occasion d'y revenir.

Dans le domaine du soutien logistique, nous avons développé les achats et entretiens de matériels en commun, la mutualisation des structures de l'ECASGN et de l'ECLPN, des ateliers automobiles partagés.

Au niveau central, nous avons transféré une partie de notre fonction immobilière au sein de la direction de l'évaluation et de la performance et des affaires financières du ministère de l'intérieur (DEPAFI). Cette mesure a permis de créer aux côtés du bureau des affaires immobilières de la police nationale (BAIPN) un bureau des affaires immobilière de la gendarmerie (BAIGN).

En matière de ressources humaines, nous avons mis en place le dispositif de la passerelle gendarmerie-police, des échanges croisés dans le cadre de la formation et développé une mutualisation de certaines formations spécialisées.

La coopération entre les deux institutions ne saurait se réduire à un rapprochement de moyens. Elle s'inscrit aussi dans une démarche de complémentarité et d'efficacité opérationnelles

Au plan opérationnel, nous avons donné plus de cohérence à nos zones d'action respectives en procédant à des transferts équilibrés de territoires.

Ainsi, onze communes en zone gendarmerie accolées à de grosses plaques urbaines ou faisant partie de grosses agglomérations ont été rattachées à la police nationale (Marck, Rillieux-la-Pape, Ecully, Chassieu, Feyzin, Septèmes-les-Vallons, Cabriès, Le Haillan, Eysines, Bouliac et Artigues-Près-Bordeaux).

Dans le même temps, sept circonscriptions de sécurité publique implantées en zone majoritairement gendarmerie sont ainsi passées sous notre responsabilité (Fourmies, Annonay, Montbrison, Graulhet, Pertuis, Port-Saint-Louis du Rhône et Libourne).

Parallèlement, ces échanges de territoires ont été complétés par la CORAT (coopération opérationnelle renforcée dans les agglomérations et le territoire), qui sur l'ensemble des départements, vient renforcer notre coopération opérationnelle afin de mieux prendre en compte les situations d'urgence et les phénomènes de délinquance communs notamment. Ainsi, les cellules anti-cambriolages (CAC) créées au niveau départemental permettent la systématisation du partage des informations entre les enquêteurs de la gendarmerie et de la police, complétant utilement la mise en commun des fichiers de police judiciaire. Elle permet enfin de mieux coordonner nos dispositifs lorsque cela a du sens. Je prends exemple sur les dispositifs de sécurité déployés à l'occasion des sommets du G8 et du G20, pendant lesquels 10 000 gendarmes et policiers ont agi en parfait accord, dissuadant toute velléité de perturbations par des fauteurs de trouble. Je souligne à cette occasion l'apport des savoir-faire militaires de la gendarmerie, avec la distinction opérée entre la force menante et la force concourante selon la zone d'action ou la capacité mise en œuvre.

Toutes ces évolutions se sont faites sans que soit remise en cause, l'identité de la gendarmerie qui a trouvé toute sa place au sein du ministère de l'intérieur. Ce constat ressort bien du rapport d'évaluation de la loi sur la gendarmerie établi au cours de l'été par le député M. Alain Moyne-Bressand et la sénatrice Mme Anne-Marie Escoffier, et remis au Premier ministre.

Vous avez évoqué le récent rapport de la Cour des comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique. Le ministre de l'intérieur a déjà apporté des éléments de réponse, mais je suis heureux de pouvoir vous livrer ici mon point de vue sur certaines de ses conclusions.

Le rapport parle en préalable de « résultats contrastés de la lutte contre la délinquance de 2002 à 2010 », évoquant une baisse des atteintes aux biens, mais une hausse des atteintes aux personnes.

Je vais vous parler de la délinquance constatée par la gendarmerie.

Je souhaiterais vous redonner deux ordres de grandeur : cette délinquance est constituée à 63 % par les atteintes aux biens (AAB) (627 696

faits en 2010). Les atteintes volontaires à l'intégrité physique - AVIP - n'en représentent quant à elles que près de 10 % (95 547 faits en 2010, avec une baisse de 0,3 %, dont seulement 8 859 faits de violences physiques crapuleuses, en hausse de 1,5 %).

Sur la période évoquée par la Cour, la délinquance constatée par la gendarmerie a baissé de 16,7 %. En 2010 et pour la première fois, le nombre de faits est passé en dessous de 1 million (de 1 182 173 faits en 2002 à 984 648 faits en 2010).

Sur cette période de 8 ans, ce sont donc 200 000 victimes en moins dans la zone de compétence de la gendarmerie. Dans le même temps, le taux d'élucidation des crimes et délits est passé de 32 à 40 %. Voilà pour les résultats contrastés du point de vue de la gendarmerie.

La Cour des comptes pointe également la « culture du résultat, érigée en mode de fonctionnement des services de sécurité publique ».

Je préférerais parler de culture de la performance. Cette notion me paraît plus conforme à la réalité. Dans sa double acception d'évaluation quantitative et qualitative, elle rend mieux compte de notre démarche. Cette culture de la performance s'impose aujourd'hui à nous comme un impératif : impératif car nous devons rendre publiquement compte de notre action. Impératif car elle découle de l'esprit de la LOLF et des indicateurs du programme annuel de performance, comme la représentation nationale l'a voulu. Impératif enfin car la lutte contre la délinquance n'est pas figée : il nous faut mesurer, d'une manière ou d'une autre, les problématiques auxquelles nous sommes confrontés, analyser l'évolution des phénomènes criminels, pour adapter en conséquence nos réponses voire anticiper les nouvelles menaces. Je pense notamment, dans le domaine de la cybercriminalité, aux escroqueries sur internet.

La culture de la performance - ou du résultat - n'est pas une course à la statistique. Elle permet de mesurer la qualité de notre réponse en matière de sécurité.

Vous avez fait allusion à deux de mes directives écrites du mois de septembre qui ont été rendues publiques, alors qu'il s'agit de documents à usage interne exclusivement.

Ces directives écrites, je les assume pleinement. Des notes de cette nature, j'en signe plusieurs par année. Il est bien dans mes attributions de pilotage de l'action de la gendarmerie de mobiliser mes moyens pour obtenir des résultats concrets.

Je commande et manœuvre mes moyens. Je veux également tenir les engagements que j'ai pris devant vous pour la sécurité des Français.

Dès lors que j'ai clairement identifié une hausse des cambriolages, j'ai choisi de tout mettre en œuvre pour en briser la spirale. Sont notamment visées les résidences principales dans lesquelles sont recherchés, en journée pendant

les heures ouvrables et en l'absence de leurs occupants partis au travail, argent, or et bijoux.

Le rapport de la Cour des comptes pointe enfin du doigt la répartition des effectifs sur le territoire. Il s'attarde sur le critère de population, soulignant que le critère de délinquance serait plus judicieux.

La pression de la délinquance entre, bien évidemment, en ligne de compte. Mais la gendarmerie est avant tout un service public de sécurité de proximité, dans la profondeur des territoires, même les plus reculés.

Il est hors de question de laisser se déliter notre maillage territorial et de voir s'installer des déserts sécuritaires dans certaines parties du territoire.

La responsabilité de la gendarmerie s'étend sur de vastes espaces territoriaux, qui impliquent une présence partout. Avec aujourd'hui 3 200 brigades territoriales réparties sur 95 % du territoire, la gendarmerie peut dissuader la délinquance par sa seule présence, répondre aux attentes de la population et des élus, veiller les réseaux de communication et les flux, garantir la continuité de la réponse de l'État.

Pour autant, la répartition de nos effectifs, n'est pas figée.

La carte et le format de nos unités évoluent pour les faire correspondre à la réalité de la croissance démographique et de la pression de la délinquance.

J'apporte des réponses structurelles. Ainsi, malgré la baisse globale de mes effectifs, j'ai consenti un effort pour renforcer les 25 groupements de gendarmerie départementale confrontés à la plus forte délinquance. 750 ETP ont ainsi été redéployés à leur profit (dont l'Isère, la Loire-Atlantique, la Haute-Garonne et le Gard), grâce à la dissolution de quinze escadrons de gendarmerie mobile, au lieu des dix prévus.

J'apporte aussi des réponses conjoncturelles. J'accompagne les variations saisonnières de population, hiver comme été. Gendarmes mobiles, réservistes, élèves en formation sont ainsi mis à contribution. Dans les zones touristiques, comme les stations balnéaires ou les stations de ski par exemple, les enjeux sécuritaires et économiques sont étroitement liés.

Concernant votre question sur les diminutions d'effectifs, oui, nous avons réduit nos effectifs. Comme tous les ministères nous avons été mis à contribution.

Ces réductions ont pu être menées sans impact sur les résultats opérationnels. Comme je le rappelais à l'instant, pour la première fois en 2010, nous sommes passés sous la barre des 1 million de crimes et délits constatés par la gendarmerie.

Pour gérer ces baisses d'effectifs, nous avons réformé nos structures de soutien ou les avons mutualisées avec celles de la police nationale. Nous avons fermé 4 écoles en faisant des économies d'échelle. J'ai dissous 15 escadrons de gendarmerie mobile. La gendarmerie de l'armement et la

gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires ont été transférés au ministère de la défense en 2009. Dans le même temps je n'assume plus, depuis septembre 2011, la mission de garde des Centres de rétention administratif (CRA) reprise par la police nationale.

En 2012, pour absorber la diminution des effectifs, je ferai évoluer mon périmètre de commandement et de soutien (états-majors, groupe de commandement) et j'adapterai mon dispositif opérationnel partout où cela a du sens (création du groupe d'observation et de surveillance en Guyane, renforcement des effectifs de l'office central de lutte contre la délinquance itinérante).

Enfin, en réponse à votre question sur les OPEX, je voudrais rappeler que la gendarmerie a connu en 2011 un fort engagement aux côtés des armées dans les interventions extérieures. Toutefois, je souhaite que s'applique le principe anglo-saxon du « first in ; first out », c'est-à-dire que les interventions en OPEX soient pour une durée limitée. C'est pourquoi j'ai retiré la majorité des gendarmes de la mission EULEX Kosovo.

En Côte d'Ivoire, la gendarmerie mobile a été engagée au sein de l'opération Licorne. 160 gendarmes ont été déployés pendant sept mois sans possibilité de relève, affectés à la protection de nos ressortissants et de leurs biens. Je tiens à souligner la qualité exceptionnelle de nos relations avec les armées.

En Haïti, deux escadrons de gendarmerie mobile ont été déployés, avant d'être retirés.

Enfin, notre engagement en Afghanistan se poursuit. Il y a quelques semaines, je me suis à nouveau rendu sur place et j'ai pu prendre toute la mesure de la situation et du travail remarquable accompli par nos forces, insérées au sein de la zone d'action de la brigade Lafayette.

Depuis 2009, ce sont déjà 1 000 gendarmes qui se sont succédé sur le théâtre. Ils y effectuent notamment à Wardak, dans le cadre de la « NATO training mission », mais en communiquant en français avec les autres formateurs européens, des missions de formation et d'assistance des forces de sécurité intérieure locales. Je précise qu'à la demande de la France, la sécurité du camp a été renforcée par les forces afghanes.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis - Mon général, pourriez-vous faire un point de situation sur le recrutement dans la gendarmerie, le profil des gendarmes, et les passerelles police/gendarmerie ? Par ailleurs, pendant longtemps les recrutés étaient issus des zones rurales, constatez-vous une évolution à ce niveau ?

Ensuite, pourriez-vous dresser un panorama de la question du financement des OPEX dans lesquelles les gendarmes sont engagés ? Jusqu'à présent le surcoût des OPEX est assuré par des redéploiements de crédits. J'imagine qu'il doit être difficile pour les responsables de vivre avec cette incertitude financière.

Enfin, qu'en est-il des communautés de brigades, qui permettent de mutualiser les moyens tout en préservant la proximité ? Pourriez-vous revenir sur ce point ?

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis - Mon général, je voudrais revenir sur la question des risques nouveaux et en particulier les cyber-attaques. Quelle est la contribution de la gendarmerie nationale face à ces menaces ?

Ensuite, vous avez évoqué la coopération entre la police et la gendarmerie. Je souhaiterais savoir, notamment sur le trafic de stupéfiants, comment se déroule la coopération avec les douanes ?

S'agissant du budget, en matière d'investissements, les intentions sont affichées, mais pour quelle réalisation effective ? Depuis 2007 le montant des dotations accordées chute, de 970 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2007 on passe à 161 millions aujourd'hui ! En crédits de paiement, nous passons de 570 à 122 millions d'euros.

Enfin, cette année il n'y aurait pas de plan de fermeture de brigades, uniquement des « ajustements » avez-vous dit. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale - Le Président M. Gérard Larcher m'a interrogé sur le recrutement. La situation est difficile. Les flux de recrutement ont sensiblement baissé au cours des dernières années. Il a donc été nécessaire de les relancer, c'est pourquoi des campagnes de communication ont été menées. Pour un coût relativement réduit de 350 000 euros, ces campagnes de communication obtiennent de bons résultats. Nous avons plus de 5 candidats pour un poste pour la catégorie des sous-officiers, et 2,5 candidats pour un poste pour les gendarmes adjoints volontaires. Aujourd'hui le recrutement est plus urbain que rural, et certaines régions sont déficitaires en candidatures. Le recrutement évolue pour devenir un véritable concours de la fonction publique. Les premiers concours sont organisés en 2012. Nous avons actuellement plus de 15 000 candidats pour près de 3 000 places.

A l'initiative de Mme Michèle Alliot-Marie, une passerelle a été créée entre les gendarmes et les gardiens de la paix. On a reçu cette année 150 candidatures de part et d'autre. La sélection a été faite en tenant compte de la motivation et des états de service de chacun. Après trois mois de formation, ils ont rejoint leurs unités. Je rappelle que les affectations avaient été préalablement présentées afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté. Les retours sont tous positifs.

Vous m'avez également interrogé sur l'aspect financier des OPEX. Les difficultés se posent surtout sur le volet fonctionnement et les équipements, plutôt que sur la masse salariale. Je préférerais avoir des crédits dimensionnés à hauteur de nos besoins.

Enfin, les communautés de brigades permettent aussi de trouver un équilibre entre le statut militaire et le temps libre. Il est nécessaire de s'adapter à l'évolution sociologique de la société. En moyenne, un gendarme travaille 210 jours par an.

M. Michel Boutant, vous m'avez interrogé sur les nouvelles menaces. Celles-ci sont une réalité. Il faut se protéger en interne. Grâce aux réseaux radio police/gendarmerie, plusieurs dispositions ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont envisagées. En externe, les réseaux sociaux permettent aux émeutiers de se regrouper très facilement, comme on a pu le voir en Grande-Bretagne cet été. Le SGDSN pilote un travail sur cette question. L'idée pourrait être de mettre en place un couvre-feu numérique, à voir avec les pouvoirs publics afin de ne pas porter atteinte aux libertés publiques. Nous possédons des experts très compétents en matière de cybercriminalité.

Sur la coopération avec les douanes, elle est opérationnelle et permet de meilleures capacités d'action. En début d'année, à Millau, un « go fast » a été intercepté grâce à la coopération entre le GIGN et les douanes. Idem en outre-mer. Quant au réseau commun police/gendarmerie pour les drogues, il permet d'identifier les axes et de mener des actions partenariales.

Enfin, sur la question budgétaire, il y a une forte chute des investissements. Certes, les autorisations d'engagement sont en hausse en 2012, mais ce qui permet réellement de financer les acquisitions ce sont les crédits de paiement, qui sont en baisse. Toutefois, on ne peut pas engager de crédits de paiement sans autorisation d'engagement. La modernisation des unités est indispensable, mais certains investissements doivent être différés. Je pense notamment au programme de renouvellement des blindés à roue de gendarmerie mobile.

M. Jacques Gautier - La gendarmerie nationale a pris toute sa place au sein du ministère de l'intérieur, tout en conservant son statut militaire. Pourtant, nous recevons parfois les échos d'une certaine grogne des gendarmes. Qu'en est-il exactement ?

Ma deuxième question porte sur les OPEX et en particulier la formation dispensée à la police afghane et l'accompagnement des policiers afghans sur le terrain, comme j'avais pu le constater lors d'un déplacement sur place à vos côtés. Ne conviendra-t-il pas de maintenir un volet formation sur le terrain dans ce pays après 2014 ?

M. Gilbert Roger - Je suis un élu de Seine-Saint-Denis. Dans ce département il n'y a plus de gendarmes alors que le besoin est réel. N'est-ce pas un handicap pour la gendarmerie de ne pas être dans les territoires populaires ?

Enfin, sur la question des recrutements, pourriez-vous nous indiquer le taux de féminisation de la gendarmerie et si des programmes sont mis en place en faveur de la diversité ?

M. René Beaumont - Je voudrais revenir sur le problème du logement. Les crédits affectés baissent, ce qui pèse sur la rénovation des logements qui en ont pourtant besoin, cela participe de la grogne des gendarmes et de leur famille. Afin de résoudre ce problème, est-ce que les opérations de partenariat public/privé (PPP) sont une solution ? Combien de PPP sont menés aujourd'hui ?

Enfin, sur la question de l'orpaillage en Guyane, ce problème a évolué depuis une dizaine d'années. Avant, les équipes étaient composées de 4 ou 5 garimpeiros, aujourd'hui les camps d'orpaillage comprennent entre 150 et 180 personnes, parfois lourdement armés et n'hésitant pas à ouvrir le feu sur les gendarmes, avec toutes les conséquences que cela implique en matière criminelle. Pourquoi la gendarmerie est-elle toujours en première ligne sur ces opérations, alors que des légionnaires sont présents sur place et qu'ils paraissent mieux armés pour agir ? Par ailleurs, la Guyane étant française, de telles opérations ne sont pas considérées comme des OPEX et n'ouvrent donc pas droit à des primes ou médailles pour l'implication dont les gendarmes font preuve.

Général d'armée Jacques Mignaux - A M. Jacques Gautier, sur la question de la prétendue grogne des gendarmes, je crois qu'il convient de la relativiser. On a aujourd'hui beaucoup réduit les facteurs de mécontentement en améliorant la communication au sein de la gendarmerie, en œuvrant pour une plus grande transparence. Avec la réforme de la concertation et la mise en place de référents, la création d'un forum interne de discussion, des outils de dialogue interne ont été mis en place. Alors parfois, suite à des décisions ou déclarations, il peut y avoir des montées de mécontentement, mais nous restons très attentifs sur cette question.

A propos de l'Afghanistan, le volet formation est très important, mais cette formation peut aussi se dérouler sur le territoire français, par exemple à Saint-Astier. Nous n'avons pas vocation à nous maintenir sur place si la sécurité n'est plus assurée. Nous ferons face à nos engagements sans nous mettre en position de vulnérabilité.

M. Gilbert Roger m'a interrogé sur la logique territoriale. L'idée est qu'il ne doit pas y avoir de doublons avec la police nationale. Il est toutefois nécessaire de rester au contact de toute la population.

Le taux de féminisation de la gendarmerie est actuellement de 16,4 %. Ce chiffre est en croissance permanente. Quant à la diversité du recrutement, nous avons une classe d'excellence à Paris, nous avons sélectionné et accompagné 15 jeunes. Les résultats sont probants. Nous allons recommencer et créer également des classes d'excellence dans chaque DOM-COM.

Pour répondre à M. René Beaumont, en matière de logement, les PPP existent, 6 sont actuellement en cours, mais cela coûte globalement 30 % plus cher qu'une opération classique via le décret de 1993.

Quant à l'orpaillage clandestin en Guyane, la diffusion de cartes détaillées dans les années 90 a certainement contribué à son développement. Il existe plusieurs centaines de sites qui sont des reproductions en Guyane de ce qu'il se passe au Brésil ou au Surinam. Une section de recherche a été créée à Cayenne. Quant à l'opération Harpie, il s'agit d'une opération de police judiciaire et administrative avec le concours des armées, notamment sur le plan logistique. L'usage des armes est volontairement limité lors des opérations, ce qui fait aussi baisser le seuil de violence des clandestins.

M. Joël Guerriau - Un des éléments très favorables de la coopération police/gendarmerie est la synergie technologique qui en découle. Y a-t-il des éléments de recherche sur la modernisation des outils technologiques grâce à ces synergies ?

Enfin pour revenir à la question de la cybercriminalité, internet favorise la délinquance masquée. Quels éléments de recherche avez-vous sur cette question ?

M. Jean-Marie Bockel - Comment envisagez-vous la coordination entre la réserve de gendarmerie et l'ensemble des autres réserves qui existent aujourd'hui ?

A la lumière de ce qui s'est passé en Alsace, un meilleur équilibre dans la présence des escadrons de gendarmerie mobile sur le territoire peut-il être mis en place ?

M. Marcel-Pierre Cléach - Pouvez-vous faire le point sur l'octroi à l'administration pénitentiaire de la charge du transfert des détenus ?

Quelles ont été les conséquences pour la gendarmerie de la réforme de la garde à vue ?

Enfin, pourriez-vous faire un point sur la question des carburants ?

M. Jean Besson - Une remarque sur la question de l'immobilier, qui est très importante, notamment son impact sur le moral et la grogne des gendarmes. C'est réellement une question à suivre de près.

Quant à la possibilité de mettre en place un couvre-feu numérique sous certaines conditions, il conviendra de l'encadrer très précisément par le droit.

M. Jeanny Lorgeoux - Pourriez-vous faire un point sur la situation de Jean-Hugues Matelly ?

Général d'armée Jacques Mignaux - Pour répondre à M. Joël Guerriau, nous sommes très attentifs à la question de la recherche et du développement. Nous travaillons actuellement sur la question de la reconnaissance faciale, mais également sur d'autres outils permettant d'aller plus vite et plus loin, sans pour autant supprimer des effectifs sur le terrain.

Sur la question d'internet, nous menons des opérations avec Interpol notamment dans les domaines de la lutte contre la contrefaçon ou la

pédopornographie. Des opérations simultanées ont été déclenchées dans 80 pays sous le contrôle des autorités judiciaires locales.

M. Jean-Marie Bockel m'a interrogé sur les réserves. Il est nécessaire de se coordonner, il y a actuellement un problème de gouvernance à ce niveau, on reste attentif à cela. Sur les escadrons de gendarmerie mobile, je considère que leur nombre actuel ne peut plus être baissé. Je pense notamment à l'utilisation de ces escadrons outre-mer. Il existe un seuil incompressible et celui-ci a été atteint.

A M. Marcel-Pierre Cléach, concernant la reprise des transfèvements judiciaires par l'administration pénitentiaire, je voudrais rappeler que depuis janvier dernier, la gendarmerie a dû transférer 130 ETP, 1 million d'euros en crédits de fonctionnement et la cession d'un certain nombre de véhicules est en cours. L'administration pénitentiaire doit donc être au rendez-vous pour reprendre cette tâche et nous espérons qu'elle le sera le plus rapidement possible.

En ce qui concerne la réforme de la garde à vue, on constate une baisse de 20 % des gardes à vue au niveau national, mais une hausse de 10 % pour les cambriolages. La gendarmerie nationale s'adapte à la loi, il y a une flexibilité des personnels mais cela a un coût. Il faut s'organiser, et cela nécessite plus d'enquêteurs et plus de moyens.

Enfin, sur la question des carburants, nous sommes abonnés au marché du service des essences des armées (SEA). Nous bénéficions de deux modes d'approvisionnement : remplissage de nos cuves par le SEA ; approvisionnement aux bornes des compagnies pétrolières à partir de cartes-carburants mises en place dans les véhicules.

Pour répondre à M. Jean Besson, à l'avenir je pense qu'il sera indispensable de réfléchir à une adaptation de la présence de la gendarmerie dans certaines zones très peu peuplées.

Enfin, sur la question de M. Jeanny Lorgeoux, le chef d'escadron Mattely a franchi la ligne rouge selon le Conseil d'État, mais cela n'implique pas la radiation. Il a payé son dû : il a été suspendu de ses fonctions pendant plusieurs mois et a reçu un blâme du ministre. Aujourd'hui, j'ai tourné la page. J'ai demandé à mes services d'examiner la possibilité de l'affectation de cet officier en administration centrale l'été prochain.

**ANNEXE III -
DONNÉES STATISTIQUES RELATIVES AUX EFFECTIFS DE GENDARMERIE
ET À LA SITUATION DE LA DÉLINQUANCE DANS LES DÉPARTEMENTS
EN 2011**

DEPARTEMENT	Population prise en charge par la gendarmerie	Effectifs	Nombre d'habitants par militaire	Taux d'élucidation (%)	Taux de criminalité (pour 1 000 habitants)
AIN	494 042	507	974,44	15,80	20,99
AISNE	368 575	387	952,39	19,27	18,39
ALLIER	195 391	247	791,06	27,05	9,97
ALPES DE HAUTE PROVENCE	118 427	223	531,06	16,98	23,62
HAUTES ALPES	83 976	171	491,09	20,36	16,49
ALPES MARITIMES	326 117	451	723,10	13,28	32,65
ARDECHE	233 889	316	740,16	11,94	18,09
ARDENNES	200 506	277	723,85	16,01	13,83
ARIEGE	122 487	191	641,29	17,05	16,90
AUBE	179 605	232	774,16	17,11	21,12
AUDE	239 054	294	813,11	19,60	27,71
AVEYRON	195 459	310	630,51	29,80	9,01
BOUCHES DU RHONE	469 081	588	797,76	11,94	36,23
CALVADOS	414 692	423	980,36	24,90	14,44
CANTAL	114 132	196	582,31	26,77	6,68
CHARENTE	236 947	253	936,55	19,29	16,54
CHARENTE MARITIME	416 625	409	1 018,64	15,66	25,93
CHER	195 014	234	833,39	18,16	16,89
CORREZE	167 178	228	733,24	23,77	10,59
CORSE DU SUD	75 800	185	409,73	9,48	23,23
HAUTE CORSE	104 261	219	476,08	12,33	20,85
COTE D OR	303 189	332	913,22	20,59	16,33
COTES D ARMOR	479 459	437	1 097,16	22,72	16,65
CREUSE	109 844	177	620,59	34,09	7,61
DORDOGNE	317 187	369	859,59	19,02	15,81
DOUBS	314 894	339	928,89	22,78	14,51
DROME	306 433	370	828,20	14,66	26,04
EURE	452 389	451	1 003,08	22,07	19,13
EURE ET LOIR	294 026	310	948,47	19,79	17,77
FINISTERE	636 281	538	1 182,68	26,43	15,46
GARD	451 956	502	900,31	10,00	39,47

HAUTE GARONNE	684 086	742	921,95	13,30	26,43
GERS	163 522	207	789,96	24,06	13,55
GIRONDE	781 850	830	941,99	15,47	26,58
HERAULT	572 896	657	871,99	13,40	40,23
ILLE ET VILAINE	649 753	553	1 174,96	21,41	16,97
INDRE	168 141	183	918,80	17,27	14,53
INDRE ET LOIRE	358 636	338	1 061,05	16,42	18,15
ISERE	841 076	901	933,49	12,57	29,97
JURA	211 573	261	810,62	20,79	13,68
LANDES	301 244	312	965,53	14,56	19,81
LOIR ET CHER	231 757	221	1 048,67	11,75	18,73
LOIRE	319 871	345	927,16	14,24	14,22
HAUTE LOIRE	187 380	225	832,80	21,90	11,89
LOIRE ATLANTIQUE	743 073	679	1 094,36	14,31	24,93
LOIRET	354 556	378	937,98	12,32	22,23
LOT	146 914	192	765,18	18,67	11,88
LOT ET GARONNE	242 113	277	874,05	22,26	17,55
LOZERE	64 783	145	446,78	21,35	12,15
MAINE ET LOIRE	499 080	404	1 235,35	19,27	14,35
MANCHE	357 533	355	1 007,14	26,90	11,22
MARNE	260 100	329	790,58	16,17	23,59
HAUTE MARNE	130 497	198	659,08	24,36	16,96
MAYENNE	234 109	227	1 031,32	23,97	10,62
MEURTHE ET MOSELLE	278 919	335	832,59	24,22	15,07
MEUSE	146 839	211	695,92	22,95	12,22
MORBIHAN	535 198	450	1 189,33	15,96	20,47
MOSELLE	571 122	609	937,80	18,09	13,44
NIEVRE	183 097	232	789,21	23,72	14,43
NORD	642 101	833	770,83	21,99	16,03
OISE	619 963	697	889,47	11,61	28,26
ORNE	217 232	258	841,98	23,00	14,29
PAS DE CALAIS	555 266	595	933,22	29,56	12,56
PUY DE DOME	353 952	428	826,99	21,42	14,80
PYRENEES ATLANTIQUES	339 237	391	867,61	23,80	10,09
HAUTES PYRENEES	141 814	204	695,17	18,86	15,78
PYRENEES ORIENTALES	324 711	387	839,05	18,49	35,36
BAS RHIN	650 794	623	1 044,61	22,56	13,92
HAUT RHIN	475 085	458	1 037,30	15,57	15,68
RHONE	632 609	647	977,76	15,46	26,12
HAUTE SAONE	201 173	251	801,49	27,22	14,90
SAONE ET LOIRE	373 152	423	882,16	22,68	12,95

SARTHE	397 484	379	1 048,77	31,31	14,23
SAVOIE	282 287	315	896,15	8,54	34,29
HAUTE SAVOIE	533 742	516	1 034,38	10,89	25,90
PARIS		29		11,54	
SEINE MARITIME	491 127	540	909,49	20,08	13,47
SEINE ET MARNE	354 266	465	761,86	7,71	25,00
YVELINES	239 312	342	699,74	11,49	29,45
DEUX SEVRES	288 650	260	1 110,19	19,46	13,41
SOMME	375 136	371	1 011,15	20,12	16,62
TARN	222 280	304	731,18	18,98	15,14
TARN ET GARONNE	166 977	194	860,71	14,07	21,03
VAR	438 793	501	875,83	14,44	31,50
VAUCLUSE	335 173	412	813,53	17,64	32,65
VENDEE	523 885	417	1 256,32	16,62	17,98
VIENNE	269 367	282	955,20	21,92	12,72
HAUTE VIENNE	192 028	215	893,15	31,94	10,21
VOSGES	287 335	313	918,00	21,93	17,28
YONNE	268 240	322	833,04	15,50	19,87
TERRITOIRE DE BELFORT	67 723	82	825,89	28,04	14,69
ESSONNE	347 467	439	791,50	14,56	28,19
HAUTS DE SEINE		20		81,25	
SEINE SAINT DENIS		20		15,79	
VAL DE MARNE		20		11,65	
VAL D OISE	259 125	382	678,34	10,81	36,28
GUADELOUPE*	331 564	305	1 087,10	22,91	21,49
MARTINIQUE	269 283	263	1 023,89	21,27	18,73
GUYANE	161 623	164	985,51	25,47	28,80
REUNION	496 530	363	1 367,85	25,71	8,97
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	6 072	13	467,08	51,52	5,41
MAYOTTE	133 607	68	1 964,81	25,63	11,29
POLYNESIE FRANCAISE	238 442	174	1 370,36	30,44	18,02
NOUVELLE-CALEDONIE**	148 001	186	795,70	33,95	20,10
Total	32 489 242	35 833	-	17,30	20,16

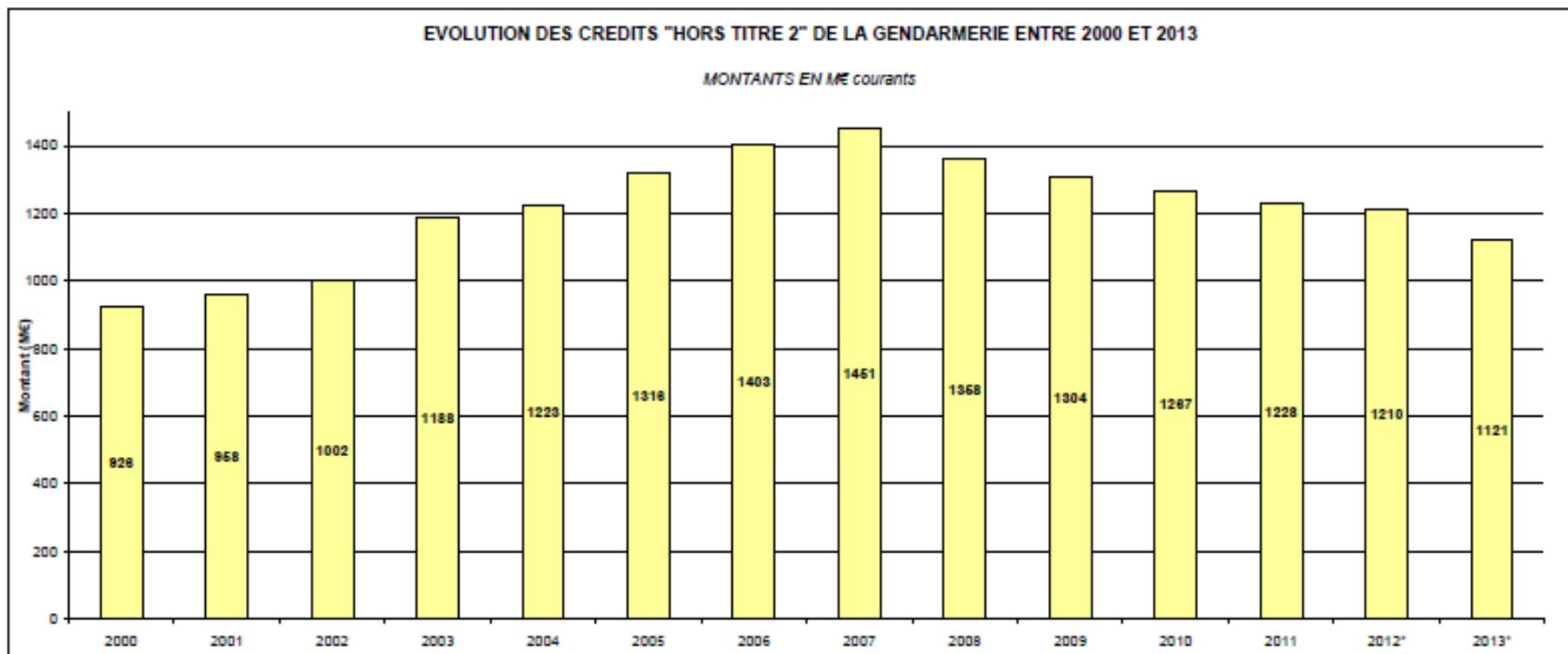
* les îles de Saint Martin et de Saint Barthélemy incluses

** la délinquance constatée et élucidée à Wallis et Futuna incluse

ANNEXE IV - ÉVOLUTION DES CRÉDITS « HORS TITRE 2 » DE LA GENDARMERIE ENTRE 2000 ET 2013 EN M€CP

CREDITS EN M€	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
	926	958	1002	1188	1223	1316	1403	1451	1451	1358	1304	1267	1228	1210

* Prévisions



La présentation des crédits hors titre 2 sur une période assez longue met en évidence les évolutions de l'enveloppe globale :

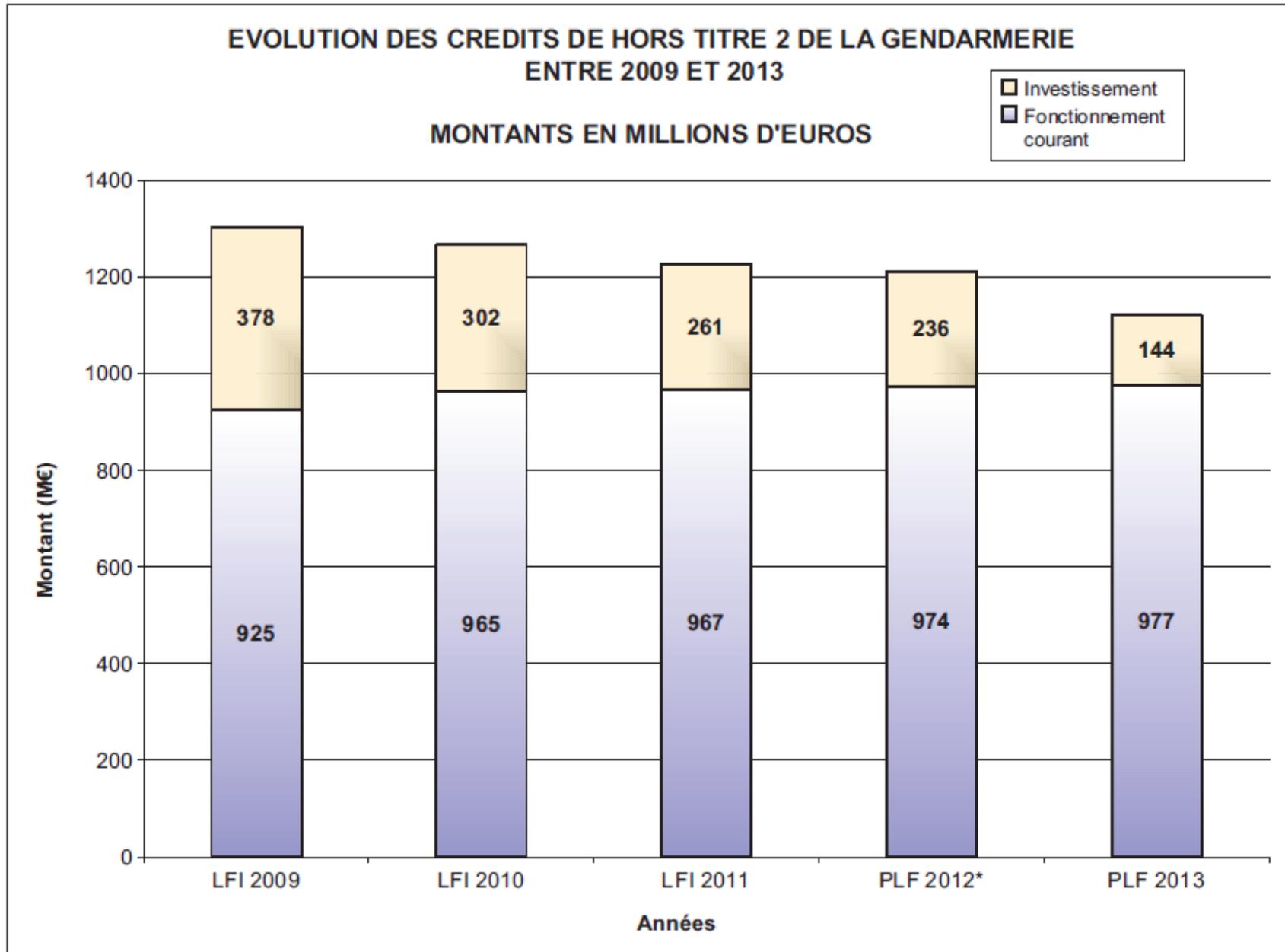
- De 2002 à 2007 : mise en œuvre de la LOPSI 1 ;
- A partir de 2007 : participation à la maîtrise des dépenses publiques de l'État.

Source : annexe du rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la loi du 3 août 2009, de juillet 2011

**ANNEXE V -
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT
DE LA GENDARMERIE ENTRE 2009 ET 2013 EN M€CP**

CREDITS EN M€			LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	PLF 2012*	PLF 2013
Fonctionnement courant	T3	HORS LOYERS	492	510	508	509	509
		LOYERS	434	455	459	465	468
		TOTAL T3 FONCTIONNEMENT COURANT	925	965	967	974	977
Investissement	T3 Hors fonctionnement courant		105	98	88	93	53
	T5		258	188	161	129	76
	T6		16	16	12	14	15
	TOTAL INVESTISSEMENT		378	302	261	236	144
TOTAL GENERAL FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT			1303	1267	1228	1210	1121

Source : annexe du rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la loi du 3 août 2009, de juillet 2011



Source : annexe du rapport de la mission parlementaire d'évaluation de la loi du 3 août 2009, de juillet 2011