

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉFENSE - GENDARMERIE

Par M. Philippe FRANÇOIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 43) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2002	5
A. LE TITRE III : UN EFFORT QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ	5
1. <i>La poursuite de la déflation des effectifs professionnels</i>	5
a) Malgré un certain infléchissement des orientations fixées par la loi de programmation, la poursuite de la réduction des effectifs de sous-officiers	7
b) Les mesures de valorisation	8
2. <i>Les crédits de fonctionnement : des dotations mieux ajustées aux besoins mais encore insuffisantes</i>	9
B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT : L'INSUFFISANCE Désormais TRÈS PRÉOCCUPANTE DES DOTATIONS DESTINÉES À L'IMMOBILIER	11
1. <i>La stagnation des dépenses d'équipement</i>	11
2. <i>Les infrastructures : une évolution alarmante</i>	15
a) Les opérations de l'Etat	16
b) L'implication des collectivités territoriales	17
II. LE MALAISE DE LA GENDARMERIE	19
A. UNE ACTIVITÉ SOUS TRÈS FORTE TENSION	19
1. <i>Les facteurs conjoncturels de l'accroissement des charges</i>	19
2. <i>Les tendances structurelles à l'alourdissement des missions dans un contexte marqué par l'aggravation de la délinquance</i>	22
a) Les responsabilités de l'Arme dans les zones sensibles	22
b) Le poids des responsabilités hors de nos frontières	27
B. LES RISQUES D'UNE CRISE	30
1. <i>La fragilité des moyens</i>	31
a) Le volontariat, seule ressource supplémentaire reconnue à la gendarmerie	31
b) Les nouveaux modes d'organisation et leurs limites	34
2. <i>L'insatisfaction croissante des personnels</i>	36
a) L'aménagement des conditions de travail et ses limites	36
b) Une compensation financière très attendue	38
3. <i>Les interrogations soulevées par la réforme du recrutement des officiers au regard de l'indispensable maintien du statut militaire</i>	39
CONCLUSION	42
EXAMEN EN COMMISSION	43

Mesdames, Messieurs,

La gendarmerie connaît aujourd'hui un malaise réel dont les symptômes se sont multipliés au cours des derniers mois. Le présent rapport cherchera à comprendre les éléments constitutifs de cette situation et à mesurer si l'évolution des crédits réservés à la gendarmerie au sein du projet de budget de la défense pour 2002 répond aux préoccupations des personnels et aux attentes légitimes de nos concitoyens dans le domaine de la sécurité.

Avant de présenter l'analyse des ressources de la gendarmerie, votre rapporteur pour avis souhaiterait rendre hommage à son prédécesseur, M. Paul Masson, dont la rigueur et l'objectivité conserveront au sein de notre Haute Assemblée valeur d'exemple.

I. LE PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2002

Aux termes du projet de loi de finances pour 2002, les crédits de la gendarmerie représenteront 3,8 milliards d'euros, contre 3,6 milliards d'euros en 2001, soit une hausse de 5,5 %.

A. LE TITRE III : UN EFFORT QUI DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ

1. La poursuite de la déflation des effectifs professionnels

Les rémunérations et charges sociales représentent 80 % des ressources prévues au titre III et plus de 73 % de la dotation totale de la gendarmerie. La progression des crédits (+ 2,8 %) par rapport à l'an passé s'explique principalement par les créations d'emploi et, de manière plus limitée, par certaines mesures de revalorisation.

PASSAGE DES EFFECTIFS 2001/2002

	Effectifs pour 2001	Evolution	Effectifs pour 2002
I - OFFICIERS			
A - Officiers de gendarmerie			
Général de division	8	1	9
Général de brigade	17		17
Colonel	242	11	253
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 225	46	1 271
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	2 215	121	2 336
Total A	3 707	179	3 886
B - Corps de soutien			
Colonel	3	1	4
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	34	9	43
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	62	24	86
Total B	99	34	133
TOTAL I	3 806	213	4 019
II - SOUS-OFFICIERS			
A - Sous-officiers de gendarmerie			
Aspirant	110		110
Major	1 534	11	1 545
Adjudant-chef	3 512	24	2 536
Adjudant	8 498	64	8 562
Maréchal des logis -chef	8 288	61	8 349
Gendarme	51 802	- 677	51 125
Total A	73 744	- 517	73 227
B - Corps de soutien			
Major	84	21	105
Adjudant-chef	420	98	518
Adjudant	550	121	671
Maréchal des Logis -Chef	715	128	843
Maréchal des Logis	1 336	193	1 529
Total B	3 105	561	3 666
TOTAL II	76 849	44	76 893
III - PERSONNELS DU RANG			
C - Appelés :			
Sous-lieutenant	7	- 7	0
Aspirant	53	- 53	0
Gendarme auxiliaire maréchal des logis	153	- 153	0
Gendarme auxiliaire brigadier-chef	274	- 274	0
Gendarme auxiliaire brigadier	555	- 555	0
Gendarme auxiliaire de 1 ^{ère} classe	454	- 454	0
Gendarme auxiliaire	2 006	- 2 006	0
TOTAL III	3 502	- 3 502	0
IV - VOLONTAIRES			
Aspirant	61	86	147
Maréchal des logis	282	210	492
Brigadier-chef	500	425	925
Brigadier	1 874	1 130	3 004
Volontaire	8 308	2 327	10 635
TOTAL IV	11 025	4 178	15 203
TOTAUX GENERAUX			
Militaires	95 182	933	96 115
Civils	1 761	21	1 782
TOTAL GENERAL ⁽¹⁾	96.943	954	97 897
<i>(1) Ces chiffres ne comportent pas les effectifs hors-budget, gendarmerie de l'air, gendarmerie maritime et section commune (sauf les personnels civils). Les effectifs de personnel civil ne comprennent pas ceux des périmètres « administration centrale » (104) et « COMSUP » (80).,</i>			

a) Malgré un certain infléchissement des orientations fixées par la loi de programmation, la poursuite de la réduction des effectifs de sous-officiers

Selon le schéma d'évolution des effectifs prévu par la loi de programmation 1997-2002, les seules créations d'emploi dont bénéficie la gendarmerie proviennent des recrutements des volontaires destinés à remplacer les appelés du Service national (16 232 volontaires contre 12 017 appelés). En revanche, le nombre de professionnels reste fixé à son niveau de 1996, soit 81 652. Cette stabilité recouvre cependant des évolutions très contrastées selon les catégories de personnels : la réduction de 5 777 postes de sous-officiers doit permettre, en contrepartie, la création d'emplois d'officiers (+ 1 255), de membres du corps de soutien (+ 3 520) et enfin, de personnels civils (+ 1 002).

L'an passé, lors du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie, le ministre de la défense a cependant souhaité infléchir les orientations de la loi de programmation en décidant la création de 1 500 postes de sous-officiers entre 2000 et 2002, à raison de 500 postes par an.

Comme la loi de finances pour 2001, le projet de budget porte la marque de ces mouvements successifs opposés.

Les mesures d'effectifs prévues **au titre de la loi de programmation militaire** prévoient :

- la création de 213 emplois d'officiers dont 34 du corps technique et administratif de la gendarmerie (11,4 millions d'euros)

- la création de 561 emplois de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie (14,7 millions d'euros)

- la suppression de 1 217 emplois de sous-officiers de gendarmerie (soit une économie de 37,5 millions d'euros)

- la création de 4 191 emplois de volontaires (47,5 millions d'euros) et en contrepartie la suppression de 3 502 emplois d'appelés (- 10,1 millions d'euros)

- la transformation de 260 emplois de gendarmes en postes de gradés (0,53 millions d'euros).

Par ailleurs, à la suite des **décisions gouvernementales de février 2000**, le projet de budget prévoit la création de **700 emplois de sous-officiers de gendarmerie**.

Outre les 500 emplois au titre de la dernière tranche d'application de la mesure de février 2000, la gendarmerie a obtenu la création de 200 postes supplémentaires.

Ces créations ne sont toutefois pas en mesure de compenser les suppressions d'emplois liées à l'application de la loi de programmation 1997-2001 : ainsi la gendarmerie perdra 517 postes de sous-officiers.

Cette évolution apparaît difficilement admissible au moment où la gendarmerie a besoin de personnels professionnels bien formés et expérimentés.

En outre, les créations de gendarmes adjoints et de civils sont **inférieures aux prévisions de la loi de programmation** : le déficit s'élève à 989 postes pour les premiers et à 122 emplois pour les seconds.

Il est indispensable que le nombre des créations puisse au minimum correspondre aux objectifs de la programmation et qu'un rattrapage intervienne en 2002.

. Les réserves

La progression de l'enveloppe destinée aux réserves (avec une mesure nouvelle de 2,97 millions d'euros) traduit l'effort nécessaire pour accompagner la montée en puissance des nouvelles réserves. A l'échéance 2002, la gendarmerie devrait en effet compter 50 000 réservistes¹ -soit la moitié de l'ensemble des réserves militaires- répartis entre une réserve opérationnelle (13 000) et une réserve citoyenne (37 000).

La gendarmerie peut avoir recours à la réserve opérationnelle –en unités constituées ou de façon individuelle- lorsqu'elle ne dispose pas des ressources suffisantes pour exercer l'une de ses missions. Elle fait alors appel aux personnes qui ont accepté de souscrire un engagement pour servir dans la réserve. Ainsi, à titre d'exemple, quelque 400 réservistes ont été rappelés dans le cadre du plan Vigipirate renforcé.

Au 1^{er} juillet 2001, 8 829 contrats d'engagement pour servir dans la réserve étaient en cours de validité (contre 6 820 l'an passé) : 1 585 officiers, 3 210 sous-officiers, 4 034 militaires du rang. Un effort important doit donc encore être consenti pour atteindre l'objectif que la gendarmerie s'est assigné.

b) Les mesures de valorisation

Dans le prolongement des mesures de revalorisation décidées l'an dernier, le projet de budget prévoit 14,81 millions d'euros pour des dispositions catégorielles :

¹ 2 225 officiers, 18 864 sous-officiers, 28 911 militaires du rang.

- une **prime de qualification** à 10 % sera accordée aux adjudants après un an de grade afin de reconnaître les responsabilités accrues désormais confiées aux échelons déconcentrés. Le contingent obtenu (4 208 primes –soit une dépense de 9,2 millions d’euros) correspond aux effectifs en droit de recevoir cette gratification. En revanche, l’augmentation des primes de qualification pour les officiers titulaires d’un brevet de l’enseignement militaire du deuxième degré issu, par exemple, du collège interarmées de défense (CID) (31 primes supplémentaires pour un coût de 0,15 millions d’euros) n’apparaît pas encore à la mesure du nombre potentiel de bénéficiaires. C’est pourquoi cette disposition devra être encore rapidement complétée.

- Les **transformations d’échelles** 2 en échelles 3 (217) et d’échelles 3 en échelles 4 (50) au profit des **sous-officiers du corps de soutien** permet d’améliorer les perspectives de valorisation de carrière pour un corps encore récent ;

- enfin, la revalorisation de **l’indemnité journalière d’absence temporaire** (IJAT) pour les gendarmes mobiles (5,03 millions d’euros) était devenue indispensable compte tenu des charges accrues supportées par les unités mobiles au cours de la période récente.

2. Les crédits de fonctionnement : des dotations mieux ajustées aux besoins mais encore insuffisantes

Hors rémunérations et charges sociales, les crédits de fonctionnement s’élèvent à 688 millions d’euros, soit une progression de 11,31 % par rapport à l’an passé.

Depuis un an, les dotations destinées au fonctionnement correspondent mieux aux besoins effectifs des unités, alors qu’elles étaient auparavant, sous la pression du ministère des finances, systématiquement sous-évaluées. L’insuffisance récurrente des ressources conduisait inévitablement à abonder les crédits en cours d’exercice budgétaire ; dans l’intervalle cependant, la gendarmerie était contrainte à une gestion au jour le jour de ses dépenses, peu compatible avec l’exercice de ses missions et la rigueur attendue d’une grande institution étatique. Les **arriérés de loyer** ont connu en particulier une dérive dont les effets ont souvent été dénoncés par les collectivités territoriales, bailleurs à hauteur des deux tiers des casernes de la gendarmerie. Très progressivement, le gouvernement revient sur ces pratiques qui, faut-il le souligner, compromettent largement la validité du contrôle parlementaire.

**MONTANT ET ÉVOLUTION PAR CHAPITRE ET PAR ARTICLE
DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PRÉVUES DANS LE PROJET DE BUDGET 2002**
(en millions d'euros)

Chapitres articles	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
Chapitre 34.06 Article 10 Fonctionnement des formations	297,79	319,14	+ 21,35	+ 7,17 %
Chapitre 34.06 Article 20 Locations immobilières	205,35	243,50	+ 38,15	+ 18,58 %
Chapitre 34.06 Article 30 Frais généraux du service du génie	1,39	1,39	0	/
Chapitre 34.06 Article 41 Dépenses centralisées de soutien	17,74	19,26	+ 1,52	+ 8,57 %
Chapitre 34.06 Article 50 Informatique, bureautique, télématique	6,12	7,67	+ 1,55	+ 25,33 %
Chapitre 34.06 Article 94 Sous-traitance	1,13	1,13	0	/
Chapitre 34.07 Article 10 IJAT	40,96	45,99	+ 5,03	+ 12,06 %
Chapitre 34.07 Article 20 Transports	12,79	12,79	0	/
Chapitre 34.10 (alimentation)	34,79	37,10	+ 2,31	+ 6,64 %
Totaux arrondis à :	618,06	687,97	+ 69,91	+ 11,31 %

La remise à niveau bénéficie en priorité au service quotidien des unités. Ainsi, la dotation prévue pour le **fonctionnement des formations** progresse de 7,2 %. En revanche, malgré une hausse significative de 34,3 millions d'euros (soit + 18,5 % par rapport à l'an passé), les moyens réservés aux loyers apparaissent encore insuffisants.

Les dépenses de loyer n'ont cessé de progresser sous le poids de quatre grandes séries de facteurs :

- le ralentissement des constructions domaniales à la suite du plafonnement des dotations destinées aux infrastructures et des mesures de régulation qui frappent régulièrement les crédits d'équipement ;

- l'abandon progressif, et d'ailleurs trop lent, du parc de logements locatifs en milieu HLM ;

- les différentes mesures de restructuration et de renforcement de certaines unités, en particulier les décisions prises par le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 de redéployer 700 gendarmes en zone périurbaine chaque année pendant trois ans et, par conséquent, la prise d'environ 1 000 locations supplémentaires annuelles (237 locaux de service et 700 logements) ;

- la montée en puissance des gendarmes adjoints.

Le décalage entre les crédits loyers et les besoins n'a cessé de s'amplifier depuis 1999. L'insuffisance des dotations (loi de finances initiale et loi de finances rectificative) au regard des obligations s'est élevée à 65,3 millions de francs en 1999 et à 191,3 millions de francs en 2000. Elle a conduit à des reports de charges considérables d'une année sur l'autre.

L'effort supplémentaire engagé pour 2002 ne permettra pas de solder ces arriérés. Il aurait dû être **double** pour couvrir les besoins estimés à 1,89 milliards d'euros.

B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT : L'INSUFFISANCE DÉSORMAIS TRÈS PRÉOCCUPANTE DES DOTATIONS DESTINÉES À L'IMMOBILIER

Les dotations réservées aux équipements dans le projet de loi de finances pour 2002 connaissent une **certaine érosion** par rapport à 2001. Les autorisations de programme enregistrent une quasi-stabilité (- 0,1 %) et s'élèvent à 339 millions d'euros. Les crédits de paiement diminuent de 1,2 % (soit une dotation de 331 millions d'euros contre 339,7 millions d'euros en 2001). Cette réduction recouvre cependant deux évolutions contrastées : les crédits liés aux matériels progressent modestement de 1,3 %, tandis que ceux consacrés aux infrastructures baissent de plus de 5%, alors même que les besoins dans ce domaine demeurent très importants.

1. La stagnation des dépenses d'équipement

L'achèvement en 2000 du déploiement du réseau de télécommunications Rubis, seul programme majeur de la gendarmerie, a permis de dégager une nouvelle marge de manœuvre financière pour les matériels indispensables au service quotidien des unités.

. Les moyens de communication

Les crédits inscrits au budget 2002 prolongent l'effort consacré depuis plusieurs années à l'amélioration des moyens de communication :

- pour la **métropole et l'outre-mer**, d'une part, l'acquisition de **840 nouveaux autocommutateurs** de petite capacité¹, financés sur des autorisations de programme antérieures (6,10 millions d'euros) et 0,30 millions d'euros prévus en 2002 – afin de remplacer progressivement les 2 000 appareils désormais obsolètes ; d'autre part, la mise en place de **16 autocommutateurs de grande capacité**² (21,3 millions d'euros).

- pour la **gendarmerie mobile et départementale**, la mise en place d'un réseau de transmission de données HF de deuxième génération ; ces matériels doivent permettre, par la mise en place de terminaux mobiles, aux escadrons de gendarmerie mobile de communiquer de façon sécurisée avec les unités de gendarmerie départementale et mobile (230 stations seront déployées sur les années 2002-2003 au profit de la gendarmerie mobile et des groupements de gendarmerie départementale ; 400 devraient l'être à partir de 2003 au profit des compagnies de gendarmerie départementale),

- pour les **détachements de gendarmerie en opérations extérieures** qui souvent dans l'urgence, avaient dû déployer des réseaux de radiocommunication de circonstance non sécurisés et, surtout, non compatibles avec ceux des armées, la mise en place de nouveaux matériels adaptés à ce type de missions et interopérables avec ceux des forces terrestres présentes. La gendarmerie a décidé de s'appuyer sur le réseau de radiocommunication de l'armée de terre RINABEL (réseau numérique à base d'équipements civils de même technologie que celle du réseau Rubis) et de financer les terminaux nécessaires à ses unités (montant prévisionnel de 1,22 million d'euros),

- pour le **groupe de surveillance et d'intervention de la gendarmerie nationale** et les **groupes d'observation et de surveillance des sections de recherche**, l'acquisition d'émetteurs-récepteurs portatifs et mobiles ainsi que de relais transportables tactiques.

. L'informatique

Au titre de **l'informatique de service**, il convient de mentionner plusieurs programmes dont la mise en œuvre interviendra en 2002 :

¹ Destinés à établir des communications téléphoniques entre les unités de la gendarmerie et les différents correspondants extérieurs.

² Matériels permettant l'acheminement des appels destinés au Centre opérationnel du groupement (COG).

- renouvellement d'une partie des micro-ordinateurs au sein des centres opérationnels de groupement ;

- dotation de l'ensemble des unités de gendarmerie départementale jusqu'au niveau compagnie d'un système d'information géographique ;

- dotation de micro-ordinateurs pour l'ensemble des formateurs relais anti-drogue (FRAD) ;

Au titre de **l'informatique de gestion**, le renouvellement du système décentralisé GEAUDE se poursuit –micro-ordinateurs, réseaux locaux et imprimantes. En outre, la refonte du **système global de gestion financière et budgétaire** de la gendarmerie devrait être engagée de la fin 2001 à 2003.

Par ailleurs, l'effort entrepris l'an passé en faveur de la **bureautique des unités** afin d'alléger leurs charges d'administration se prolongera en 2002 au profit, notamment, des unités comptant des gendarmes adjoints volontaires.

. La mobilité

L'impératif de renouvellement du parc automobile et moto de la gendarmerie –marqué par son vieillissement- se traduira par l'acquisition de trois séries de matériels :

- 1 900 véhicules destinés aux brigades,
- 130 véhicules de liaison,
- 520 motocyclettes.

S'agissant des projets **d'équipement plus lourds**, il convient de revenir sur les hélicoptères et les véhicules blindés.

- Les hélicoptères

Le parc actuel de la gendarmerie comprend 42 appareils dont 30 Ecureuil et 12 Alouette III. Depuis plusieurs années déjà, le renouvellement des hélicoptères de sauvetage et d'intervention monoturbiné Alouette III s'imposait en raison, d'une part, de l'obsolescence de ces équipements et, d'autre part, de la modification de l'évolution des normes européennes qui interdisent l'utilisation d'appareils monoturbinés au-dessus des zones urbaines.

Au terme d'une procédure de marché négocié, la société Eurocopter s'est vue confier une commande ferme de 8 appareils EC145 dont la livraison s'échelonne sur trois ans :

- 1 appareil en 2001,
- 4 appareils en 2002,

- 3 appareils en 2003.

Le montant total de ces acquisitions s'élèvera à 50,61 millions d'euros.

- Les véhicules blindés

Le parc actuel des blindés de la gendarmerie compte 155 véhicules blindés à roue –VBRG (dont 38 en place Outremer et 5 en opérations extérieures au Kosovo, ainsi que 28 véhicules blindés canon VBC 90). Il n'est plus, depuis plusieurs années déjà, à la mesure des missions de maintien de l'ordre auxquelles il est, en principe, destiné.

C'est pourquoi il est devenu indispensable de renouveler ces matériels. Cependant, la gendarmerie a longtemps hésité sur les caractéristiques souhaitées d'un véhicule blindé qui devrait répondre à une certaine polyvalence. Les études commencées depuis 1999 en collaboration avec la délégation générale pour l'armement se poursuivent. L'opération de renouvellement devrait se dérouler sur les deux prochaines lois de programmation militaire.

. Les armements

La gendarmerie a enregistré certains déboires avec le **pistolet automatique MAS G1** destiné à équiper les unités de gendarmerie d'une arme de poing moderne en remplacement du pistolet automatique MAC 50 sur la période 1989-1995. En premier lieu, la cible initiale de 110 000 a dû être ramenée à 85 000 (1 arme par militaire d'active en unité opérationnelle) en raison du coût de l'arme (701 euros). Ensuite et surtout, cette arme a révélé de graves défauts liés à un problème métallurgique mais impossible à détecter par les seuls moyens visuels.

Le ministre de la défense a donc décidé le retrait provisoire du service du PA MAS 1G1 et son remplacement par le pistolet automatique MAC 50 dont les unités étaient auparavant équipées et qui avait été conservé par précaution.

Afin de satisfaire des besoins d'un caractère différent, la gendarmerie départementale a, d'ores et déjà, commencé à recevoir le pistolet mitrailleur de nouvelle génération destiné à remplacer l'ancien pistolet mitrailleur «MAT 49» : cette nouvelle arme offre une puissance d'impact supérieure à celle d'une arme de poing, tout en évitant les inconvénients liés aux munitions des armes de type « fusil d'assaut » incompatibles avec les besoins de la gendarmerie dans le cadre de ses missions de sécurité publique (au 31 juillet 2001, 2 060 armes avaient été livrées dont 1 464 déployées dans le cadre de l'Eurofiduciaire).

La gendarmerie mobile bénéficiera, pour sa part, de dotations complémentaires de fusils à pompe (5 fusils par escadron au lieu de 3 actuellement) et de lance-grenades lacrymogènes (Couguar).

Parallèlement, la protection balistique des personnels sera renforcée. En effet, les personnels des unités de gendarmerie départementale et des équipes légères d'intervention de la gendarmerie mobile seront dotés d'un nouveau gilet pare-balles à port discret. La mise en place s'effectuera sur six ans à compter de 2002.

2. Les infrastructures : une évolution alarmante

Alors que la construction de nouveaux locaux et la rénovation des infrastructures représentent un impératif pour la gendarmerie, les dotations destinées à ce secteur se contracteront en 2002 : au titre V, les autorisations de programme passent de 132 millions d'euros à 122,3, soit une baisse de 8 % et les crédits de paiement passent de 127,75 à 121,69 (117,27 de dotation budgétaire et 4,42 millions d'euros de report de crédits de 2001 sur 2002), soit une réduction de 5 %.

Par ailleurs, au titre VI, la subvention accordée par l'Etat aux collectivités territoriales pour la construction de casernes enregistre une légère érosion pour les autorisations de programme, et se réduit de 10 % pour les crédits de paiement (de 7,62 millions d'euros à 6,86 millions d'euros).

Au 31 décembre 2000, le parc immobilier de la gendarmerie comptait 83 300 logements, dont 15 000 pris à bail hors caserne. Le tiers environ de ces logements appartient aux collectivités locales (répartis pour moitié entre les communes et les départements).

Les besoins de renouvellement du parc immobilier peuvent être estimés à 1 900 unités logements¹.

Mises en chantier
(en nombre d'équivalent unité logement)

Année	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
1997	934	470	1 404
1998	880	353	1 233
1999	914	231	1 145
2000	780	280	1 060
2001 (prévision)	787	400	1 187

¹ L'unité logement correspond au logement nu, concédé par nécessité absolue de service, et à une quote-part des locaux de service et techniques.
L'équivalent unité-logement constitue l'unité de mesure dans le cadre de programmes ne portant pas sur des locaux d'habitation.

La livraison intervient dans un délai moyen de dix huit mois à deux ans, selon la taille de l'opération.

Livraisons

Année	Etat	Collectivités territoriales et particuliers	Total
1997	838	338	1 176
1998	871	575	1 446
1999	911	243	1 154
2000	901	300	1 201
2001 (prévision)	751	310	1 061

a) Les opérations de l'Etat

Le ministère de la défense poursuit une triple orientation : privilégier la construction de casernes domaniales, en particulier dans les zones périurbaines où le marché locatif est à la fois limité et coûteux ; stabiliser l'importance du parc dont les collectivités territoriales sont propriétaires ; limiter le recours aux locations externes. Toutefois il ne dispose pas aujourd'hui des moyens adaptés à ses objectifs.

Le patrimoine immobilier de la gendarmerie, pour sa composante domaniale, compte 780 casernes (620 en métropole, 160 outre-mer) regroupant les locaux de service ainsi que 36 300 logements.

Le renouvellement et le simple maintien en état de ce parc immobilier supposeraient la construction annuelle de 900 unités logements, soit un investissement de 167,6 millions d'euros (1,1 milliard de francs) et des travaux d'entretien de l'ordre de 53,3 millions d'euros (350 millions de francs), soit 1 % environ de la valeur estimée du patrimoine domanial (5,3 milliards d'euros, 35 milliards de francs).

Avec en 2002 des crédits de 122 millions d'euros en autorisations de programme et de 117,3 millions d'euros en crédits de paiement, nous sommes loin du compte.

Par ailleurs, les infrastructures ont subi une annulation de crédits de 60 millions de francs en septembre 2001.

En outre, les coûts de construction ont beaucoup augmenté récemment (près de 20 % en 2001).

L'érosion des dotations depuis plusieurs exercices budgétaires, aggravée par des mesures récurrentes de gel ou d'annulations, entraîne le report des opérations et bien souvent un bouleversement de la programmation avec pour conséquence paradoxale des surcoûts pour le budget de l'Etat.

En outre, la durée d'une opération est rarement inférieure à cinq ans. Plus souvent elle dépasse 7, 8 voire 9 ans. Par ailleurs, le service du Génie responsable, pour l'essentiel, des constructions de la gendarmerie, fortement affecté par les restructurations de l'armée de terre, rencontre des difficultés pour engager la totalité des autorisations de programme mises à sa disposition.

Sans doute apparaît-il aujourd'hui impératif d'engager un **véritable « Plan Marshall »** de l'infrastructure de la gendarmerie appuyé sur des moyens supérieurs à 1,5 milliard de francs chaque année sur une période de cinq ans. En outre, il conviendrait de recourir davantage à la maîtrise d'ouvrage déléguée et à la maîtrise d'œuvre privée.

La dotation budgétaire de 2002 devrait permettre de poursuivre ou d'engager les constructions suivantes :

Beauvais (Oise). Extension et restructuration de la caserne de gendarmerie départementale (1 ^{ère} tranche)	45 MF (6,86 M€)
Pont-Audemer (Eure). Extension et restructuration de la caserne de gendarmerie départementale	30 MF (4,57 M€)
Saint-François (Guadeloupe). Reconstruction de la caserne	21 MF (3,20 M€)
Hyenghène (Nouvelle-Calédonie). Construction d'une brigade territoriale et hébergement pour la gendarmerie mobile	17 MF (2,59€)
Pithiviers (Loiret). Reconstruction de la caserne GD et GM (2 ^e tranche)	58,6 MF (8,93€)
Istres (Bouches du Rhône). Extension et restructuration de la caserne de gendarmerie départementale	45 MF (6,86 M€)
Montmédy (Meuse). Extension et restructuration de la caserne de gendarmerie départementale	35 MF (5,34 M€)
Pontoise (Val d'Oise). Quartier Lange. Installation du service central de préservation des prélèvements biologiques	15 MF (2,29 M€)
Marseille (Bouches du Rhône). Construction de logements et d'un ensemble alimentation loisirs et bâtiment d'hébergements (2 ^e tranche)	113 MF (17,23 M€)
Melun (Seine et Marne). Ecole des officiers de la gendarmerie nationale. Construction d'un complexe gymnase-stands de tir	71 MF (10,82 M€)

b) L'implication des collectivités territoriales

Sur les 4 200 casernes qu'occupe la gendarmerie en métropole et dans les départements et territoires d'Outremer, 3420 constituent des ensembles locatifs. Parmi ceux-ci, 2 846, soit 68 % du parc global, sont pris à bail auprès des diverses collectivités territoriales.

Confronté à un cadre budgétaire contraint, l'Etat tend à se reposer de plus en plus, malgré les orientations affichées, sur les collectivités territoriales pour prendre en charge une partie du coût de réalisation des infrastructures. Il a mis en place un cadre incitatif dont les bases ont été posées par le décret n°

94-1158 du 27 décembre 1994 : octroi d'une subvention de l'Etat fixée à 18 % du coût plafond des unités logement ou à 20 % pour les communes de moins de 10 000 habitants qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou de plusieurs collectivités. Une circulaire de 10 janvier 1995 a certes assujetti les travaux de construction de gendarmeries à la TVA, mais en compensant cette nouvelle charge par un relèvement du montant des coûts plafond de la construction. L'effet incitatif s'est traduit par une augmentation des dossiers proposés par les collectivités territoriales, dans le cadre de la phase préalable, à l'agrément de la direction générale de la gendarmerie nationale.

Cependant, les moyens financiers consentis par l'Etat n'ont pas été à la mesure du dispositif mis en place. Aux termes de la loi de programmation, les subventions d'investissement accordées aux collectivités territoriales demeurent limitées à une moyenne de 40 millions de francs par an. Ce montant devrait être au moins triplé à l'horizon 2005 pour maintenir la capacité de rénovation. En effet, le renouvellement d'un parc immobilier locatif représentant 32 000 unités logements suppose l'agrément annuel de projets de construction d'environ 1 000 unités logement subventionnables. Dès lors, le nombre de dossiers en attente d'une décision d'agrément de la direction générale représente quelque 1 500 unités logement.

Alors même que les collectivités territoriales restent soucieuses de répondre aux besoins de la gendarmerie, il apparaît très regrettable que l'Etat refuse de prendre sa juste part dans le cadre d'un partenariat équitable.

II. LE MALAISE DE LA GENDARMERIE

A. UNE ACTIVITÉ SOUS TRÈS FORTE TENSION

Les statistiques d'activité de la gendarmerie en 2000 (101 000 000 heures dont plus de la moitié consacrée à la défense civile) n'enregistrent pas de variation majeure par rapport à l'année précédente. Toutefois l'année 2001 devrait être marquée par un surcroît de charges lié à l'implication de la gendarmerie dans le cadre du passage à l'euro et du plan Vigipirate. Au-delà de ces facteurs de caractère conjoncturel, les données chiffrées ne doivent pas dissimuler les profondes mutations auxquelles l'Arme se trouve confrontée dans l'exercice de ces missions depuis au moins une décennie.

Ces évolutions reflètent pour une large part les transformations de la société française : urbanisation, augmentation de la population dans certaines zones autrefois consacrées aux seules activités agricoles ou, au contraire, désertification de territoires entiers. Si le cadre d'action de la gendarmerie s'est modifié, l'échelle de ses interventions s'est également élargie et doit prendre en compte de plus en plus la dimension internationale : renforcement de la sécurité intérieure au sein de l'Union européenne ou opérations de maintien de la paix.

1. Les facteurs conjoncturels de l'accroissement des charges

. L'implication de la gendarmerie dans le passage à l'euro fiduciaire en 2002

Le passage à l'euro et l'importance des transferts de fonds qu'il suscitera soulèvent un problème majeur de sécurité publique. C'est pourquoi la gendarmerie, aux côtés de la police nationale, connaîtra une mobilisation exceptionnelle des derniers mois de 2001 jusqu'à la fin février 2002, mais surtout entre le 15 décembre et le 15 janvier, période au cours de laquelle ses moyens sont déjà traditionnellement très sollicités.

La contribution de l'Arme portera principalement sur quatre types de missions :

- les escortes de transports de fonds ; certaines seront partagées avec la police (transferts entre la Banque de France et les centres forts des transporteurs de fonds, escortes de train entre les centres nationaux de stockage et les centres départementaux de stockage), d'autres prises en charge

exclusivement par la gendarmerie (acheminement de toute la monnaie vers les départements et collectivités territoriales d'outre-mer et acheminement des billets vers les succursales de la Banque de France).

- les surveillances particulières au profit de succursales de la Banque de France et des centres forts des transporteurs de fonds.

- la sécurité publique générale (surveillance de quelque 50 000 établissements –banques, postes, Trésors publics...- mais aussi des commerces sensibles –buralistes- ou des personnes vulnérables).

- les missions de police judiciaire (protection contre le faux-monnayage et lutte contre le blanchiment d'argent sale).

Par ailleurs, un plan d'action « formation euro » fixe l'obligation pour tous les personnels de la gendarmerie de recevoir une **formation à l'euro** avant fin 2001 sous trois formes :

- formation générale sur le calendrier de mise en place et sur les pièces et billets pour pouvoir renseigner les usagers ;

- formation spécifique avec mise en condition opérationnelle organisée par le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN) à Versailles et par le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG) à Saint-Astier pour les personnels effectuant les escortes ;

- formation à la lutte contre le faux-monnayage pour les unités spécialisées en police judiciaire, en commun avec leurs homologues de la police nationale.

Enfin, la gendarmerie s'est dotée de **matériels spécifiques** : véhicules Expert, 206, Land Rover blindées, casques, masques à gaz et gilets pare-balles supplémentaires pour les personnels de la gendarmerie départementale ; moyens de communication Rubis et GPS destinés à assurer un suivi constant et précis des convois par la chaîne de commandement gendarmerie.

Au plan opérationnel, les missions d'escorte de pièces ont débuté dès le mois de juin 2001. A la fin du mois d'octobre 2001, près de **10 000 gendarmes** auront été employés sur les missions d'escorte, de garde, de sécurité des transbordements, de sécurisation des itinéraires ou de pilotage des convois.

A la fin des opérations –vers la mi-février 2002, lorsque la remontée des francs aura été assurée- **65 000 gendarmes** auront, au total, participé aux diverses missions liées à la mise en place de l'eurofiduciaire.

Le coût global est estimé à **13,20 millions d'euros pour l'équipement et à 18,7 millions d'euros pour le fonctionnement** (dont 14,8 millions d'euros pour le versement d'une indemnité forfaitaire exceptionnelle de 230 euros à 65 000 militaires de la gendarmerie afin de compenser le surcoût d'activité lié à la mise en place de l'eurofiduciaire).

. La mobilisation de la gendarmerie dans le plan Vigipirate

Le plan Vigipirate renforcé ne s'est pas traduit par la mise en place de moyens spécifiques dans la mesure où les missions de sécurité intérieure constituent la vocation première de la gendarmerie. Il s'est accompagné, en revanche, d'une mobilisation accrue des personnels et du renforcement du dispositif de sécurité autour de certains lieux « sensibles ».

Ainsi la gendarmerie participe plus particulièrement au côté d'autres formations :

- à la sécurité des aérodromes (300 en zone de gendarmerie nationale) et des emprises aéroportuaires nationales. La gendarmerie des transports aériens (1 060 personnels) a renforcé les mesures de sécurité sur les 30 sites aéroportuaires où elle est présente. Elle est, par ailleurs, soutenue dans cette mission par des personnels du groupement blindé de la gendarmerie mobile et, ponctuellement, par les gendarmes du GSIGN et de la Garde Républicaine. La surveillance des autres aérodromes est assurée par les personnels des compagnies de gendarmerie départementale.

- à la sécurité extérieure des centrales nucléaires (19 sites sur le territoire national) et à la recherche du renseignement dans les aires spéciales de surveillance. Les pelotons de surveillance et d'intervention (20) des zones concernées, assurent une surveillance continue de ces sites et maintiennent une réserve d'intervention (250 gendarmes par jour).

- à la sécurité extérieure et intérieure de sites nucléaires de l'armée (8 sites). La gendarmerie de l'air (1 027), la gendarmerie maritime (1 175) et la gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires effectuent de manière continue la surveillance de ces sites militaires.

- à la sécurisation des lignes SNCF et des transports urbains dans le cadre de contrats locaux de sécurité (14) et notamment dans les départements : Oise, Seine et Marne, Essonne, Nord-Pas de Calais.

Par ailleurs, depuis la mise en place du plan Vigipirate renforcé, les personnels de l'escadron de protection et d'intervention de la gendarmerie nationale ont été amenés à intervenir plus fréquemment pour des missions préventives et, notamment, des fouilles de sites (chiens spécialisés).

Enfin, la gendarmerie départementale est intervenue à de nombreuses reprises en protection des biens et des personnes pour de nombreuses fausses

alertes à la bombe, alertes à la poudre blanche, dégradation de biens publics et vols de bouteilles de gaz. L'augmentation du nombre d'enquêtes judiciaires suite à des signalements suspects est elle aussi significative.

2. Les tendances structurelles à l'alourdissement des missions dans un contexte marqué par l'aggravation de la délinquance

Depuis plusieurs années, le champ d'action de la gendarmerie s'est élargi à de nouvelles missions. La part prise par l'Arme dans la sécurité des zones sensibles et dans les opérations de maintien de la paix apparaissent comme deux volets très différents des profondes évolutions qui concourent à façonner un nouveau visage de la gendarmerie. Dans le même temps, la gendarmerie doit poursuivre ses missions traditionnelles, essentielles, en particulier pour la sécurité des zones rurales. Il lui faut ainsi trouver un nouvel équilibre entre des responsabilités désormais très diverses.

a) Les responsabilités de l'Arme dans les zones sensibles

L'alourdissement des charges a pour arrière-plan l'augmentation en 2000 du nombre de crimes et délits constatés en particulier dans la zone de compétences de la gendarmerie (+ 9,45 %). Les statistiques font apparaître en particulier une recrudescence des affaires de stupéfiants (+ 15,5 %) et des vols (+ 10,36 %).

Faits constatés	Police nationale			Gendarmerie nationale			Total tous services		
	1999	2000	Variation	1999	2000	Variation	1999	2000	Variation
Total des crimes et délits	2 678 907	2 798 906	+ 4,48 %	888 957	972 943	+ 9,45 %	3 657 864	3 771 849	+ 5,72 %
Délinquance de voie publique	1 475 185	1 467 671	- 0,51 %	424 096	469 838	+ 10,79 %	1 899 281	1 937 509	+ 2,01 %

Les éléments dont on dispose pour le premier semestre 2001 ne laissent pas d'inquiéter : ils montrent en effet une hausse des infractions de l'ordre de 9,5 % en moyenne, dont 17,7 % dans la zone de gendarmerie.

L'évolution de la délinquance dans la zone de compétence de la gendarmerie s'explique dans une large mesure par l'augmentation de la population, passée en dix ans de 11,9 millions d'habitants à 13 millions d'habitants, soit une progression de 8,7 % entre 1990 et 1999.

Du fait de l'urbanisation progressive de certains espaces ruraux, la gendarmerie se trouve confrontée, dans ses zones de compétence traditionnelles, aux formes, relativement nouvelles pour elle, d'une criminalité propre aux villes et à leurs banlieues.

. Le dispositif de la gendarmerie départementale dans les zones sensibles

La gendarmerie compte 946 brigades en zone périurbaine, soit 26 % des brigades territoriales réparties en trois catégories :

- 85 brigades territoriales très sensibles ;
- 100 brigades territoriales sensibles ;
- 761 brigades périurbaines normales.

Ces unités présentent plusieurs traits communs :

- en premier lieu, elles représentent **plus de la moitié des crimes et délits** constatés par la gendarmerie.

	BT périurbaines très sensibles	BT périurbaines sensibles	BT périurbaines normales	Moyenne nationale des BT
Crimes et délits totaux constatés par militaire	59	44	28	26
Crimes et délits de voie publique constatés par militaire	39	27	15	13

Ensuite, elles disposent **d'effectifs renforcés**. Ainsi, si le ratio général effectif/population en zone de gendarmerie est de un gendarme pour 1000 habitants, il a été relevé à 1 pour 900 pour les brigades périurbaines normales et à 1 pour 800 pour les brigades périurbaines sensibles et très sensibles.

	Nombre	Effectif professionnel	Effectif non-professionnel	Total
BT périurbaines très sensibles	85	1 838	266	2 104
BT périurbaines sensibles	100	1 774	280	2 054
BT périurbaines normales	761	8 603	1 339	9 942
Total BT périurbaines	946	12 215	1 885	14 100

Les renforcements d'effectif ont pour une très large part reposé, depuis 1998, sur des redéploiements ou sur la substitution de sous-officiers par des gendarmes adjoints dans les unités les moins chargées. Alors que ce processus atteint aujourd'hui ses limites, les unités périurbaines enregistrent encore un véritable déficit d'effectifs.

Par ailleurs, la rémunération d'une partie des personnels des unités périurbaines tient compte des contraintes particulières liées aux missions de sécurité dans les zones sensibles. D'une part, la **nouvelle bonification indiciaire** au titre de la politique de la ville se traduit par l'attribution de 30 points d'indice supplémentaires pour les commandants de brigade, 20 points pour les autres gradés et 10 points pour les gendarmes. En outre, les militaires de la gendarmerie devraient prochainement bénéficier de **l'avantage spécifique d'ancienneté** attribué aux personnels après trois ans de service dans une unité compétente dans un quartier difficile.

Toutefois, ce dispositif apparaît limité : d'une part, il ne procure qu'un **avantage comparatif modeste** par rapport aux rémunérations obtenues dans les autres unités, d'autre part, **il ne s'applique pas à l'ensemble des unités sensibles** dans la mesure où la carte des zones périurbaines, définies par la gendarmerie avant tout sur des critères opérationnels, dépasse celle de la politique de la ville qui ouvre droit à des avantages spécifiques.

L'organisation de la gendarmerie a dû tenir compte de certaines spécificités de son action dans les zones périurbaines.

Ainsi la coordination des unités s'effectue dans le cadre des **bassins de délinquance** pour lesquels sont instituées des zones d'intervention opérationnelle prioritaires. Elle privilégie la capacité de regroupement et la mutualisation des moyens.

La spécificité des zones périurbaines a également justifié la création d'une nouvelle structure, la **brigade départementale de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ)**. Quarante unités de ce type ont été créées à ce jour. Elles réunissent chacune 6 militaires : 1 adjudant, 1 maréchal des logis chef et 4 gendarmes comprenant au moins un formateur relais antidrogue et une femme. Ces personnels sont tous volontaires et rigoureusement sélectionnés. Les brigades départementales de prévention de la délinquance juvénile ont avant tout une **vocation préventive** fondée sur un contact régulier avec les jeunes et le partenariat avec d'autres acteurs institutionnels. Quatre brigades comptent dans leurs rangs des officiers de police judiciaire habilités à l'exercice des attributions liées à cette qualité. Dès lors, dans ces unités, les activités de police judiciaire –de 60 à 80 % du temps de travail– tendent à supplanter les missions de prévention. Cette évolution traduit à la fois un besoin spécifique pour lequel les structures traditionnelles ne sont pas toujours les mieux adaptées mais aussi une dérive au regard du rôle initial des BPDJ.

Une circulaire ministérielle d'avril 2001 a cherché à recentrer l'activité des brigades sur leur rôle préventif, mais elle maintient, en matière judiciaire, l'audition des mineurs victimes et la participation à certaines enquêtes (recherches, renseignements, contact avec la population dans le cadre d'une enquête).

. Une pression particulière sur la gendarmerie mobile

Le Conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999 a décidé de réorienter l'action d'une partie des forces mobiles (escadrons de gendarmerie mobile –EGM–, compagnies républicaines de sécurité) au profit des zones urbaines et périurbaines les plus sensibles.

Les escadrons ne sont placés ni sous réquisition, ni sous le régime de la demande de concours. Ils agissent sur ordre du ministère de la défense pour assurer, dans les zones sensibles fortement urbanisées, des missions de deux types : d'une part, la surveillance générale ; d'autre part, les services d'ordre ou d'intervention ponctuelle de sécurité publique. Aux neuf escadrons engagés dans les départements de la Gironde, de l'Isère, de Loire-Atlantique, de l'Oise, du Pas-de-Calais, du Bas-Rhin, de Seine-et-Marne, des Yvelines, du Val d'Oise, se sont ajoutés, en 2001, trois escadrons en Eure-et-Loir, dans l'Hérault et le Var.

Le cadre et les conditions d'emploi des escadrons ont été clarifiés en 2000 : les unités peuvent être employées au-delà des missions de sécurisation **à titre exceptionnel** pour des opérations de maintien de l'ordre ou, en soutien, pour assurer les tâches et servitudes liées au fonctionnement de la justice ainsi qu'à la police des étrangers.

Bien qu'il soit toujours difficile d'apprécier l'impact d'une action principalement préventive, la présence des escadrons dans les zones concernées a généralement suscité la satisfaction des élus et de l'opinion.

Cependant, la fidélisation soulève encore deux interrogations :

- en premier lieu, la **répartition des escadrons** –2/3 en zone de police nationale, 1/3 en zone de gendarmerie– provoque un **déséquilibre de la présence policière** et une progression de la délinquance dans les zones de gendarmerie. Du reste, les préfets de l'Isère et de l'Oise ont choisi de conserver le principe initial d'une répartition par moitié entre chacune des deux zones.

- ensuite, la nouvelle charge liée à la fidélisation interdit aux personnels de bénéficier des jours de repos et permissions auxquels ils peuvent prétendre. La **réduction de la durée de la mission** ramenée de 6 à 4 mois devrait cependant permettre de mieux répartir la charge sur l'ensemble des unités et de limiter l'usure des personnels.

D'une manière générale, la fidélisation aggrave le **suremploi** de la gendarmerie mobile observé depuis plusieurs années.

Le nombre de jours de déplacement est ainsi passé de 204 en 1999 à 214 en 2000 et, sans doute, 224 en 2001 –alors qu'une saine gestion conduirait

à limiter ce nombre à 180. Cette évolution apparaît préoccupante à plusieurs titres :

- elle réduit –en particulier lors de la période estivale– **le nombre d’escadrons disponibles** pour exercer, à la demande du gouvernement, des missions de sécurité publique. L’affectation de trois unités supplémentaires en fidélisation aura ainsi pour effet de supprimer de fait les capacités de réserve gouvernementale de la gendarmerie mobile ;

- elle fait peser une **pression constante** sur les personnels dont les droits statutaires à repos et permission sont sérieusement affectés ;

- enfin, les conditions d’emploi pèsent sur le **temps consacré à la formation**, indispensable pourtant pour préserver la capacité opérationnelle des unités, en particulier dans le cadre des opérations de maintien de l’ordre. Alors que chaque escadron bénéficie en principe de quatre semaines de neutralisation pour la formation à la résidence ou en camp entre mi-septembre et mi-juin, aucune unité n’a pu en pratique consacrer plus de vingt jours à la formation. L’instruction, investissement capital pour le maintien de la capacité opérationnelle, a ainsi été reléguée au rôle de **variable d’ajustement**.

Bilan de la formation (en jours/escadron) effective par les régions de gendarmerie mobile

Légion de gendarmerie mobile d’Ile de France	20
Légion de gendarmerie mobile de Bordeaux	16
Légion de gendarmerie mobile de Rennes	19
Légion de gendarmerie mobile Lyon	19
Légion de gendarmerie mobile de Marseille	16
Légion de gendarmerie mobile de Metz	15
Légion de gendarmerie mobile de Villeneuve d’Ascq	17

A la suite d’un audit réalisé en 2000, certaines améliorations ont été apportées à compter du 1^{er} mars 2001 à l’organisation et à l’équipement de la gendarmerie mobile :

- **l’articulation des escadrons de gendarmerie mobile a été modifiée**. En effet, face aux nouvelles menaces de troubles à l’ordre public, caractérisées par une dispersion et une mobilité accrues de petits groupes violents et parfois coordonnés, les escadrons articulés jusqu’à présent en trois pelotons adopteront désormais une structure quaternaire ;

- les **équipements des personnels** ont été renforcés par des bâtons de protection à double poignée latérale –en remplacement du FAMAS– et par de nouveaux moyens de mobilité.

Ces adaptations ne paraissent cependant pas à la mesure des difficultés rencontrées par la gendarmerie nationale.

b) Le poids des responsabilités hors de nos frontières

Au 1^{er} août 2001, la gendarmerie comptait **1.028 militaires à l'étranger**. Les contingents les plus importants (158 en Bosnie, 215 au Kosovo) témoignent de l'engagement croissant de l'Arme dans les opérations de maintien de la paix.

Cette ouverture sur l'extérieur représente une chance pour le rayonnement du modèle français de sécurité, mais aussi une charge supplémentaire à l'heure où la progression des effectifs suffit à peine à satisfaire les besoins de sécurité intérieure. Or, ces nouvelles missions risquent de peser davantage encore à la suite de la mise en place d'une **force de police européenne** dont le principe a été arrêté par le Conseil européen de Feira, au Portugal, en juin 2000.

En ambassade	12
Renfort sécurité au profit des représentations diplomatiques françaises (dont Algérie : 99)	448
En coopération militaire technique	86
En mission OTAN	190
En mission ONU	188
En prévôté temporaire	6
En prévôté permanente	75
Divers	23
TOTAL	1028

. L'engagement de la gendarmerie au Kosovo

Les missions classiques de la gendarmerie –et, en particulier, l'expérience acquise par la gendarmerie mobile en matière de maintien de l'ordre- la destinent à jouer un rôle privilégié dans les opérations de rétablissement et de maintien de la paix dont le nombre s'est multiplié au cours de la dernière décennie.

L'engagement de la gendarmerie au Kosovo –quelque 158 militaires- illustre les différents modes d'action de l'Arme dans ce type d'opérations. Elle intervient au sein de la KFOR, de la MINUK, mais aussi de la mission française d'appui au tribunal pénal international.

- Le dispositif déployé au sein de la KFOR

Le transfert de compétences de l'OTAN à l'ONU et la priorité reconnue aux missions de maintien de l'ordre a conduit à réorganiser le détachement gendarmerie au sein de la brigade multinationale Nord.

Au sein de la KFOR, la gendarmerie est représentée par 9 officiers et 129 sous-officiers répartis entre diverses composantes : d'une part, des experts intégrés aux Etats-majors (6 officiers et sous-officiers), d'autre part, un détachement de manœuvre. Celui-ci comprend trois éléments distincts :

1° Un escadron de gendarmerie mobile chargé d'assurer en priorité des missions de maintien de l'ordre, mais aussi certaines missions secondaires telles que la recherche de renseignement, la sécurisation, l'îlotage, les contrôles routiers et les escortes de convois. Dans le cadre des interventions de maintien de l'ordre, cette unité est placée sous les ordres d'un officier supérieur de gendarmerie responsable du commandement des unités de maintien de l'ordre de la Brigade multinationale Nord, dont fait également partie la compagnie de réserve opérationnelle de l'armée de terre.

2° Un peloton de gendarmerie de surveillance et d'investigation.

3° 15 sous-officiers intégrés dans les brigades prévôtales adaptées aux unités de l'armée de terre déployées au Kosovo et en Macédoine¹.

- Le dispositif déployé au sein de la mission de police civile de l'ONU

Les personnels –78 officiers et sous-officiers- expérimentés et aptes à travailler en langue anglaise, sont insérés dans l'état-major principal et les différents détachements de police. Ils ont d'abord vocation à assumer l'ensemble des missions de police sur le Kosovo avant d'exercer les missions traditionnelles de police civile internationale (contrôle, formation et Conseil des polices locales).

- L'engagement au profit du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

La gendarmerie met à la disposition du tribunal pénal deux experts en police scientifique et technique, ainsi qu'une équipe de gendarmes spéléologues dans le cadre de missions de courte durée (enquêtes sur les crimes de guerre).

Comme en témoigne la part prise par la gendarmerie au Kosovo, les opérations de maintien de la paix intègrent de plus en plus, au-delà des aspects proprement militaires, les **missions liées à la sécurité intérieure**, indispensables dans la perspective de restauration de l'Etat de droit.

Ces évolutions ont conduit à **mieux définir les liens entre la gendarmerie et l'armée de terre**. Le rôle respectif des deux forces a pu, en effet, donner lieu à des interprétations divergentes. Il obéit désormais au

¹ Rappelons que les prévôts attachés aux bataillons français sont chargés de faire respecter les lois et règlements français au sein de ces unités.

principe mis en avant dans la doctrine interarmées, d'emploi des forces en opérations : « le bon effet, par le moyen adéquat, dans le meilleur cadre espace-temps ». La complémentarité des dispositifs gendarmerie et réserve de terre doit répondre à un **usage gradué** des forces :

- l'armée de terre représente le **dispositif de puissance** qui, après avoir contribué au contrôle global du terrain, empêche le retour à l'affrontement général et à des agressions de haute intensité ;

- la composante gendarmerie est déployée au plus tôt dans le sillage du dispositif militaire de puissance pour assurer la **restauration de la sécurité** publique (protection des personnes et des biens, maintien de l'ordre, police judiciaire et renseignement d'ordre général).

Les phénomènes de foule peuvent poser des problèmes de frontières délicats. S'ils relèvent en priorité des unités de gendarmerie, plus familières que l'armée de terre du maintien de l'ordre, il est apparu nécessaire de doter les unités de l'armée de terre de capacités d'autoprotection afin de contenir les foules en attendant les unités policières spécialisées. Par ailleurs, les risques de dérive liés à l'emploi d'armes à feu doivent provoquer le désengagement de la gendarmerie et la mise en place d'un dispositif « armée de terre » mieux à même de répondre à un niveau de violence de haute intensité.

. Une force de police européenne

Le Conseil européen de Feira, réuni en juin 2000, a décidé la mise en place d'une **force de police professionnelle de 5.000 hommes dont 1.000 seraient projetables dans un délai de 30 jours.**

Le Conseil européen de Nice, en décembre 2000, a retenu deux concepts génériques d'emploi des forces de police :

- le renforcement des polices locales par des actions de formation, d'entraînement, d'assistance, de contrôle et de conseil ;

- la restauration de la sécurité publique en substitution des polices locales défaillantes et la réactivation des organes judiciaires.

Une conférence ministérielle d'engagement de capacités en matière de police s'est réunie à la fin du mois de novembre sous présidence belge. Notre pays a confirmé à cette occasion sa contribution globale de l'ordre de **810 personnels** –gendarmes et policiers.

Dans ce cadre, la gendarmerie prévoit de mettre à la disposition des capacités globales de l'Union européenne **600 officiers et sous-officiers** dont 300 devraient être plus spécialement dévolus à un engagement dans le cadre de la capacité de déploiement rapide ;

- les **300 gendarmes au titre du déploiement rapide** interviendront sous la forme d'escadrons de gendarmerie mobile. Disposant de dotations propres articulées en un groupement opérationnel polyvalent, elles agiront en complète intéropérabilité avec des forces de statut comparable (carabiniers italiens, guardia civil espagnole, garde républicaine nationale portugaise, maréchaussée néerlandaise). Les délais d'intervention de cette capacité de réaction rapide pourront être très courts, comme le montre de manière anticipée le déploiement d'un escadron de gendarmerie mobile sous préavis de 24 heures au Kosovo ;

- en fonction de la situation, les 300 autres militaires pourront intervenir en unités constituées ou dans le cadre de détachements d'experts. Ils pourront être déployés à toutes les étapes de la gestion d'une crise, depuis la phase de coercition jusqu'à la phase de reconstruction, et participer aux missions de renforcement des polices locales.

L'expérience tend à montrer qu'un déploiement de quatre à six mois pour les unités intégrées et d'une durée de six mois à un an pour les personnels détachés en qualité d'experts apparaît satisfaisant.

Outre son implication dans la force de police européenne, la gendarmerie pourrait jouer un rôle pilote dans le domaine de la **formation** en matière de restauration de la sécurité publique. Avec le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier, elle dispose en effet d'une structure qui pourrait devenir le lieu d'entraînement au maintien de l'ordre des autres forces de police européenne dans la perspective de la mise en place de la force de police européenne.

D'ores et déjà, des contingents de plus en plus nombreux des forces de police de statut militaire bénéficient d'une formation en France.

B. LES RISQUES D'UNE CRISE

L'accroissement des missions pèse de manière d'autant plus lourde que l'augmentation des effectifs de la gendarmerie n'a reposé que sur des volontaires et que les gains espérés des restructurations du dispositif atteignent aujourd'hui leurs limites. Aujourd'hui, il n'est plus possible de faire l'impasse sur l'augmentation des effectifs professionnels.

1. La fragilité des moyens

a) Le volontariat, seule ressource supplémentaire reconnue à la gendarmerie

L'augmentation des effectifs dont bénéficie la gendarmerie provient du recrutement de volontaires. La loi de programmation 1997-2002 prévoit ainsi le remplacement des 12 014 gendarmes auxiliaires issus du service national, par 16 232 gendarmes-adjoints volontaires. Ainsi, paradoxalement, depuis la mise en œuvre de la professionnalisation, la gendarmerie, à la différence des armées, a vu ses effectifs de non professionnels s'accroître. C'est dire l'importance de cette nouvelle ressource pour l'Arme. Il y a là pour elle un double défi quantitatif et qualitatif. Si le premier est en passe d'être relevé, le second, en revanche, présente davantage d'incertitudes.

. Le défi quantitatif en passe d'être relevé

Destinés à remplacer progressivement les appelés du service national, les gendarmes adjoints sont recrutés pour une durée d'un an sur la base d'un contrat renouvelable quatre fois.

La gendarmerie doit donc désormais prendre en charge **une tâche nouvelle** : recruter des jeunes sur le marché de l'emploi dans un contexte concurrentiel.

Les conditions matérielles déterminent pour une large part le caractère attractif du volontariat. A cet égard, à la lumière de l'expérience acquise depuis la mise en place du volontariat, la gendarmerie a aménagé dans un sens plus favorable la situation faite aux gendarmes auxiliaires. Si la rémunération de base (5 046 F nets) reste inférieure à celles accordées aux adjoints de sécurité (police nationale) et aux agents locaux de médiation (collectivités territoriales principalement), qui, les uns comme les autres, perçoivent le SMIC, les gendarmes adjoints sont nourris, logés et habillés.

Il n'existe cependant pas toujours d'organismes d'alimentation à proximité de l'unité dans laquelle ils sont affectés. C'est pourquoi la gendarmerie étudie aujourd'hui la généralisation de la **prime d'alimentation** –aujourd'hui réservée aux seuls volontaires mariés. Par ailleurs, la seule garantie de l'hébergement et non du logement pour le militaire professionnel peut aussi constituer une contrainte. Dès lors, les nouvelles opérations de construction et de réhabilitation de casernes prévoient désormais la réalisation d'un module d'hébergement individuel (une chambre et une salle d'eau privatives représentant une surface de 14 m²). En outre, les gendarmes-adjoints mariés ou chargés de famille peuvent bénéficier du logement militaire ou des aides de droit commun en matière de logement.

La perspective **d'intégration des gendarmes-adjoints dans les cadres professionnels** de la gendarmerie représente également un facteur incitatif décisif. De son côté, du reste, l'Arme a tout intérêt à faire fructifier l'expérience acquise par les intéressés. C'est pourquoi, si les volontaires désireux de devenir sous-officiers de gendarmerie doivent naturellement satisfaire aux épreuves de sélection habituelles, il est apparu souhaitable de prendre en compte, parmi les critères de recrutement, la manière de servir et les appréciations portées par les échelons de commandement sur le gendarme adjoint. Parallèlement, un dispositif de préparation aux tests d'entrée en école de sous-officiers de gendarmerie a été mis en œuvre en janvier 2001 au profit des gendarmes adjoints titulaires du diplôme de gendarme adjoint et ayant obtenu un premier renouvellement de contrat.

Ceux qui n'auront pas été retenus en qualité de sous-officier ou qui souhaitent choisir une autre orientation professionnelle pourront, pour leur part, bénéficier des congés de reconversion dès lors qu'ils auront accompli quatre ans de service, conformément aux dispositions de la loi du 19 décembre 1996 relatives aux mesures d'accompagnement en faveur des militaires.

Les opérations de recrutement des volontaires ont commencé à la fin de l'année 1998. Au 1^{er} janvier 2001, 11 791 contrats avaient été signés sur 34 600 candidatures présentées. **Le taux de sélection s'est amélioré** au cours des dernières années.

	Candidatures déposées	Contrats signés	Taux de sélection
2000	14 007	5 466	1/2
2001 (1 ^{er} semestre)	6 700	2 241	1/3

Le taux de renouvellement des contrats constitue un indicateur précieux de l'intérêt suscité par le volontariat. En outre, il influe sur le flux de recrutement dans la mesure où un taux élevé réduit les besoins en incorporations.

Le taux de renouvellement apparaît aujourd'hui encourageant puisqu'il dépasse 70 %.

. Les aspects qualitatifs

Le renforcement du taux de sélection contribue à l'amélioration de la qualité de ressource. Cependant, le **niveau scolaire** des gendarmes-adjoints demeure inférieur à celui des gendarmes auxiliaires.

	Gendarmes auxiliaires moyenne 1997-2001 (en %)	Gendarmes adjoints moyenne 1999-2000 (en %)
niveau inférieur au baccalauréat	23,41	49,37
titulaire du baccalauréat	49,31	45,39
niveau supérieur au baccalauréat	27,28	6,24

La qualité des gendarmes adjoints constitue un enjeu essentiel : ils sont en effet investis de responsabilités importantes (ce que traduit le choix d'« adjoint » de préférence à l'ancienne formulation d'« auxiliaire »).

D'une part, rappelons-le, les adjoints sont susceptibles de servir **cinq ans** dans la gendarmerie. D'autre part, ils ont vocation à recevoir une affectation dans les **unités opérationnelles** de la gendarmerie départementale, en particulier dans des brigades peu chargées, en substitution de sous-officiers expérimentés qui peuvent ainsi être redéployés vers des unités périurbaines. De telles opérations de substitution ne sont possibles que parce que les adjoints – à la différence des auxiliaires- disposent de la qualité **d'agent de police judiciaire adjoint (APJA)**¹. En outre, ces compétences pourraient être étendues en matière de lutte contre l'insécurité routière et alignées sur celles des agents de la police municipale (pouvoir d'injonction, de relevé d'identité et d'immobilisation du véhicule) afin de constater la quasi-totalité des infractions au code de la route, à l'exception notable du contrôle d'alcoolémie².

Appelés à assumer des responsabilités souvent plus importantes que les gendarmes auxiliaires, les gendarmes adjoints possèdent cependant un niveau de qualification initial inférieur. Dans ces conditions, la **formation** de ces personnels, après leur recrutement, apparaît une priorité.

La formation initiale a d'abord été fixée à quatre mois et demi : une période en école (Châteaulin, Tulle ou Montargis) de dix semaines, puis une formation complémentaire en unité de six semaines. Pendant cette deuxième phase, le gendarme adjoint est placé sous la responsabilité d'un sous-officier d'active « tuteur ».

Cette période de formation a cependant été jugée insuffisante. C'est pourquoi **le stage en école a été porté à douze semaines**. D'autres adaptations sont envisagées : ainsi, au terme des huit premiers mois de service en unité, les gendarmes adjoints qui renouvelleront leur contrat pourraient bénéficier d'une formation complémentaire en école de quatre semaines. La mise en œuvre de ce nouveau module de formation destiné à préparer les volontaires à l'exercice de compétences accrues d'agent de police adjoint, dépendra toutefois des capacités d'accueil des écoles de formation.

¹ La qualité d'APJA habilite les gendarmes adjoints à rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance et à constater en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et à recueillir tous renseignements, en vue de découvrir les auteurs de ces infractions.

² Les gendarmes adjoints sont aujourd'hui autorisés à constater les contraventions concernant l'arrêt et le stationnement des véhicules autres que les stationnements dangereux. Ils ont le pouvoir de réclamer à toute personne les autorisations et pièces administratives exigées pour la conduite d'un véhicule.

b) Les nouveaux modes d'organisation et leurs limites

Alors que la loi de programmation 1997-2002 prévoit la suppression régulière de postes de sous-officiers, la gendarmerie a été appelée, dans le même temps, à procéder à des créations ou à des renforcements d'unités, en particulier dans les zones sensibles ainsi qu'à répondre à des opérations interarmées. Ces deux orientations requièrent des personnels professionnels. L'Arme a donc dû chercher de nouvelles voies pour dégager les ressources dont elle avait besoin.

. Les redéploiements d'unités

La gendarmerie a tiré aujourd'hui les leçons de l'échec du plan de redéploiement de 1998, élaboré sur un mode directif et sans réelle concertation. Certes, les redéploiements se poursuivent aujourd'hui, mais à un rythme très ralenti et sur des bases mieux fondées.

Dans les zones de police nationale, ils répondent à une logique de rationalisation difficilement contestable : ils visent en effet à ne conserver qu'une seule brigade territoriale par circonscription de sécurité publique (CSP), voire par district de sécurité publique lorsque plusieurs circonscriptions de sécurité publique sont contiguës.

Au sein de la zone de gendarmerie, **le principe d'une brigade par canton** a été réaffirmé par les pouvoirs publics. Dans tous les cas, le projet de dissolution est soumis à un examen au cas par cas, sous l'égide du préfet et en étroite concertation avec les élus concernés.

Bilan des dissolutions de brigades territoriales en 2001 : 9

5 brigades territoriales en zone de police nationale :

- . Gravelle (Seine-Maritime)
- . Harfleur (Seine-Maritime)
- . Nérès les Bains (Allier)
- . Saint Cyr l'Ecole (Yvelines)
- . Marly le Roi (Yvelines)

2 brigades territoriales et 2 postes permanents en zone de gendarmerie nationale :

- . Chateauneuf Val de Bargis (Nièvre)
- . Prunelli di Fiumorbo (Haute Corse)
- . Ravine des Cabris (La Réunion)
- . Plateau Caillou (La Réunion)

Bilan des créations de brigades territoriales en zone de gendarmerie nationale en 2001 : 5

- . Méry sur Oise (Val d'Oise)
- . Ravine des Cabris (La Réunion)
- . Plateau Caillou (La Réunion)
- . Tuamotu Centre (Polynésie française)
- . Marignier (Haute-Savoie)

. Le redéploiement des effectifs

Dans l'impossibilité de dégager les ressources d'effectifs nécessaires par la dissolution d'unités, la gendarmerie s'est trouvée, dès lors, contrainte de procéder à des redéploiements « secs » de personnels ou à des redéploiements avec substitution des sous-officiers de gendarmerie par des gendarmes adjoints.

Ces substitutions ont concerné :

- en 1999 : 886 sous-officiers en gendarmerie départementale ;
- en 2000 : 1 350 officiers (dont 615 en gendarmerie départementale, 670 en gendarmerie mobile, 65 à la Garde républicaine) ;
- en 2001 : 197 sous-officiers (dont 167 en gendarmerie départementale et 30 à la Garde républicaine).

Ces mouvements ont toutefois montré leurs limites. D'abord, un effectif réduit à 5 professionnels + 1 adjoint expose la brigade à de sérieuses difficultés de fonctionnement. En outre, l'augmentation des effectifs des unités les plus chargées peut entraîner un déplacement de la délinquance vers les zones rurales. A la lumière de l'expérience, la gendarmerie reconsidère d'ailleurs la réduction du nombre de militaires dans les petites brigades.

Les modifications du dispositif de la gendarmerie se sont accompagnées d'une **révision des méthodes d'intervention** afin de mieux conjuguer les forces des différentes brigades. La **sectorisation** mise à l'oeuvre depuis 2000 repose ainsi sur la coordination des moyens de plusieurs brigades implantées dans un périmètre rapproché. L'expérience est entourée d'une double garantie : maintien de conditions d'accueil satisfaisantes pour le public, délai d'intervention n'excédant pas trente minutes.

S'il est nécessaire de poursuivre dans la voie d'une meilleure utilisation des moyens de la gendarmerie, il serait illusoire de penser que les progrès dans le domaine de la sécurité peuvent être obtenus sans l'augmentation d'effectifs professionnels.

2. L'insatisfaction croissante des personnels

La conjonction de l'accroissement des charges pesant sur la gendarmerie, d'une part, de la réduction du temps de travail dans la société civile, d'autre part, ne peut que susciter aujourd'hui un **climat de tension** au sein des unités dont les conséquences ne sauraient être sous estimées.

Un constat s'impose : les personnels supportent de moins en moins les perturbations que provoque leur travail sur leur vie familiale.

Certes, la loi sur la réduction du temps de travail ne peut s'appliquer aux militaires (les militaires « peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu » aux termes de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires). Une instruction du 10 décembre 1979 portant application du règlement de discipline générale des armées a d'ailleurs précisé la portée de cette obligation : « le service des militaires, s'il comporte une part de travail accompli dans le cadre d'un programme déterminé et d'horaires réguliers, s'étend aussi **sans restriction de temps et de lieu d'activités** liées à la permanence de l'action, aux missions ou aux obligations de présence que le commandement est appelé à prescrire pour l'accomplissement de la mission ».

Si la réduction du temps de travail est exclue, deux voies restent possibles :

- une organisation plus pertinente des tâches afin d'alléger les contraintes pesant sur les personnels mais l'équilibre avec les impératifs du service public de la sécurité apparaît alors délicat ;

- une contrepartie financière aux contraintes spécifiques qui pèsent sur les personnels de la gendarmerie. La déception risque d'être à la mesure des espoirs que les dotations de la loi de finances pour 2002 ne paraissent pas en mesure de satisfaire.

a) L'aménagement des conditions de travail et ses limites

Dès 1999, le ministre de la défense avait décidé la tenue, le 28 février 2000, d'une session extraordinaire du Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) consacrée aux conditions de travail des gendarmes.

Les mesures adoptées alors comportaient une série d'aménagements à l'organisation de la **gendarmerie départementale** : les plages horaires d'accueil du public dans les brigades ainsi que les conditions des transferts des appels vers les centres opérationnels de la gendarmerie (COG) seraient déterminés en fonction des spécificités locales. Ces nouvelles dispositions se conjugueraient avec une modification des astreintes des personnels. Tout en conservant la position en astreinte immédiate pour une partie des effectifs, une

position d'astreinte sans délai était instituée pour les militaires dont la présence n'apparaissait pas immédiatement indispensable pour le service. Cette astreinte sans délai permet à quelques militaires de s'absenter sous réserve de pouvoir être joints et de regagner leur caserne au plus vite après l'appel du commandement et dans un délai fixé par celui-ci. En outre, si les nécessités du service n'y font pas obstacle, les militaires devant effectuer un service de nuit programmé pourront être placés en position d'astreinte à domicile l'après-midi précédant ce service à partir de 16 heures.

Ce dispositif, il convient de le rappeler, avait été complété, grâce à l'augmentation des effectifs décidée par le CFMG de février 2000, par la création de nouveaux pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) et le renforcement des centres opérationnels de groupement par 130 gendarmes. La création de PSIG dans les compagnies qui jusqu'à présent n'en disposent pas, devait permettre aux brigades à faible effectif de bénéficier réellement de l'allègement des astreintes.

Pour la **gendarmerie mobile**, plusieurs mesures ont été également adoptées : assurance de 8 heures de repos lorsque le militaire est effectivement libéré de toute servitude, attribution de l'intégralité du droit au repos acquis à l'issue de la mission. En outre, les déplacements Outremer et en Corse ouvriront droit, pour la fraction du séjour excédant quatre semaines, à une majoration du repos hebdomadaire, afin d'assurer un repos de 24 heures sur place et de 36 heures à la résidence, par semaine supplémentaire. Enfin, la nouvelle articulation quaternaire des escadrons vise également à introduire un facteur de souplesse ; en effet, l'effectif d'emploi de l'escadron, fixé expérimentalement à 75 militaires, pourra contribuer à réduire les charges individuelles de jours de déplacement.

Ces différentes mesures ont certes apporté un **assouplissement** apprécié des unités. Cependant, leur impact favorable sur le moral des militaires tend à s'estomper, comme l'ont souligné les rapports des commandants de légion et de région transmis en juin 2001 à la direction générale de la gendarmerie.

En effet, l'allègement des astreintes n'est pas réellement applicable dans les unités les plus chargées, en particulier dans les zones périurbaines. Sauf à peser sur la qualité du service public de sécurité, auquel les militaires de la gendarmerie sont par ailleurs très attachés, l'assouplissement de l'organisation de l'activité ne saurait être systématisé.

Les efforts pour rechercher une organisation plus rationnelle de certaines missions doivent certes se poursuivre. Du reste, la réflexion engagée en novembre 2000 sur «le temps d'activité et d'obligation professionnelles des militaires» (TAOPM) afin de mieux évaluer les surcharges et de favoriser les solutions visant à les réduire a été à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire de l'automne. Cependant, compte tenu des limites de

l'exercice, les espoirs des personnels portent de manière prioritaire sur une compensation de caractère financier.

b) Une compensation financière très attendue

Les attentes des personnels de la gendarmerie vis-à-vis d'une contrepartie financière se sont particulièrement aiguës depuis le passage aux 35 heures, le 1^{er} octobre 2001, de l'ensemble des personnels civils du ministère de la défense.

Très concrètement, les gendarmes espèrent que les pouvoirs publics pourront annoncer la mise en œuvre en 2002 d'un **treizième mois**. Toutefois, le projet de loi de finances pour 2002 n'a aucunement prévu les dotations nécessaires à la prise en charge de cette compensation financière. Ensuite, une revalorisation de cette importance ne manquera pas de provoquer des effets en chaîne au sein des armées et de peser sur les finances publiques. La perspective d'une compensation financière de la disponibilité et des conditions de vie et de travail s'inscrit dans le cadre de la revalorisation de la condition de tous les militaires.

Lors du conseil de la fonction militaire gendarmerie, réuni le 14 novembre dernier, le ministre de la défense a présenté les mesures liées à la réduction du temps d'activité et d'obligation professionnelle des militaires : attribution de 13 jours de temps libre avec extension aux services du samedi du complément spécial pour charges militaires (soit actuellement 219 F par jour pour un sous-officier) qui, en l'état, reste exclusif de toute récupération.

Ce dispositif général a toutefois été adapté pour la gendarmerie compte tenu, en effet, de l'impossibilité de fait d'accorder à la gendarmerie départementale les 13 jours, ces derniers seront remplacés par le versement d'une indemnité journalière compensatoire de 500 à 540 F, soit un total de 6 500 F à 7 020 F.

Ces mesures restent en deçà des attentes des personnels. Dans ces conditions, les réactions des personnels apparaissent difficilement prévisibles.

A plus court terme, il est également impératif de prévoir des mesures de valorisation différenciée afin de tenir compte des charges particulières dont sont investies certaines catégories de gendarmes. Pour votre rapporteur, une double orientation devrait être privilégiée :

- le renforcement et l'extension de la bonification indiciaire pour l'ensemble des personnels appelés à servir dans les zones dites « difficiles » ;

- la revalorisation des qualifications professionnelles de la police judiciaire. Actuellement un gendarme diplômé OPJ bénéficie d'une revalorisation différentielle de 68,99 F pour une qualification obtenue après

deux années de formation juridique, la réussite d'un examen national (marqué par 50 % d'échec) et le suivi d'un stage de qualification. La reconnaissance sous une forme pécuniaire, d'une qualification qui s'exerce dans des conditions souvent difficiles s'impose aujourd'hui.

La mise en place d'une indemnité spécifique pour la gendarmerie constitue sans aucun doute un exercice délicat. L'Arme regarde du côté des policiers qui assurent des missions comparables, mais elle est aussi l'objet d'attention des trois armées qui récusent tout « décrochage » de la gendarmerie s'agissant des conditions de rémunération. Dans ces conditions, d'aucuns prônent le détachement de la gendarmerie des forces armées et sa fusion au sein d'une grande force de police intérieure. Ce serait là, pourtant, une faute majeure. D'abord, parce que les personnels, dans leur immense majorité, restent très attachés au statut militaire. Ensuite, parce que la dualité des forces de sécurité apparaît comme une garantie essentielle dans un Etat de droit.

Sans doute, appelée à exercer sa mission directement au service de nos concitoyens, la gendarmerie doit s'ouvrir davantage vers le monde civil. Mais cette ouverture n'est en rien incompatible avec le caractère militaire de l'institution.

A cet égard, les nouvelles modalités de recrutement des officiers de gendarmerie présentent, pour l'avenir, plusieurs inconnues.

3. Les interrogations soulevées par la réforme du recrutement des officiers au regard de l'indispensable maintien du statut militaire

Depuis 1997, une réflexion a été conduite sur les modalités de recrutement et de formation des officiers de gendarmerie (« Commission Denizot »). Ces travaux inspirés par la volonté de rapprocher davantage la gendarmerie de la société au sein de laquelle elle évolue, ont conclu à l'opportunité de puiser l'essentiel du recrutement parmi des candidats issus du milieu universitaire, sélectionnés par concours au niveau du diplôme de deuxième cycle. Ces propositions devraient se concrétiser à compter du printemps 2002.

Actuellement la gendarmerie compte onze voies de recrutements différentes. Un spécialiste de la gendarmerie, M. François Dieu, a mis en évidence l'hétérogénéité du corps des officiers divisés en quatre classes hiérarchisées : « l'élite militaro-technicienne » (officiers issus des grandes écoles militaires, principalement l'école spéciale militaire de Saint-Cyr), les « transfuges » des armées, le « niveau intermédiaire » (anciens officiers de réserve et sous-officiers de gendarmerie titulaires d'un diplôme de second cycle), la « troupe » (anciens sous-officiers et majors de gendarmerie). Il

paraissait opportun de favoriser une plus grande homogénéité tout en ouvrant le recrutement sur le monde civil.

Le schéma de recrutement reposera désormais sur trois grandes voies :

- le **recrutement direct** se fera par un **concours unique autonome, ouvert aux étudiants titulaires d'une maîtrise**. Il se substituera aux recrutements opérés aux sorties des grandes écoles – hormis Polytechnique qui demeure une voie de recrutement- ainsi qu'au concours ouvert aux officiers de réserve et aux sous-officiers de gendarmerie titulaires d'une licence. La montée en puissance de cette filière s'effectuera jusqu'en 2006 pour atteindre un volume annuel de 50 officiers (en complément de cette voie sera maintenue la filière « ORT » -officiers de réserve recrutés sur titre- destinée à intégrer environ 5 officiers par an, disposant d'une formation technique et scientifique de haut niveau) ;

- la **voie « semi directe »** ouverte aux sous-officiers de gendarmerie détenant un diplôme de fin d'études secondaires ainsi que d'une expérience professionnelle avérée (le volume de recrutement annuel a été fixé à 55) ;

- la **voie « semi directe tardive »** -filiale de recrutement au choix des lieutenants parmi les adjudants chefs ou majors de gendarmerie, soit quelque 35 militaires chaque année.

Enfin, la filière de recrutement pour les officiers à carrière courte (officiers sous contrat) réservée à des personnes jeunes et hautement qualifiées, est également maintenue (et son contingent a même été augmenté pour être fixé à un volume annuel de 24 officiers).

Le projet conserve les proportions équivalentes entre recrutement externe (40 %) et interne (50 %), les officiers provenant des armées et des services représentant 10 %.

La modification des voies de recrutement requiert également la **réforme de la formation initiale et continue** des officiers de gendarmerie. L'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun chargée de la formation initiale et des cours d'application recevra les élèves pour deux années : la première largement consacrée à la formation militaire et d'officier ; la seconde davantage axée sur la formation spécifique et la préparation aux emplois.

L'enseignement renforcera la part dévolue aux disciplines administratives et juridiques et s'ouvrira aux institutions et partenaires de la gendarmerie, en particulier celle de la justice, de l'intérieur et des douanes.

Les nouvelles conditions de recrutement et de formation ne conduiront-elles pas à distendre les liens entre la gendarmerie et l'institution militaire ?

Certaines garanties ont d'ores et déjà été apportées pour prévenir une telle évolution.

Le **maintien du recrutement latéral** ouvert aux capitaines d'active des trois armées et des services communs manifeste la volonté d'ancrage aux armées.

Ensuite, les officiers seront placés dès le début de leur formation sous **statut militaire**. Par ailleurs, **plus du tiers** de la formation initiale devrait être commune avec les armées. Ainsi, dès leur première année de formation, tous les officiers de gendarmerie devraient suivre à Coëtquidan un module complet de formation de niveau «chef de section». Ils seront également appelés à participer aux côtés des officiers de recrutement direct des autres armées, à un séminaire au cours duquel pourront être débattus les grands problèmes de défense.

En outre, la **formation militaire** continue restera dispensée dans un cadre interarmées, notamment au niveau du **collège interarmées de défense** puis du **centre des hautes études militaires**. Enfin, le ministère de la défense s'est également engagé à accroître la participation des officiers supérieurs de la gendarmerie nationale au sein des états-majors d'armées, interarmées ou interalliés.

Il conviendra sans doute de rester vigilant sur la permanence du lien entre la gendarmerie et les armées. Sous cette réserve, la diversification du recrutement des officiers peut constituer un élément important de l'adaptation de l'Arme à l'évolution de ses missions.

CONCLUSION

Rien, sans doute, ne serait plus grave que de sous-estimer le malaise actuel de la gendarmerie et de ne lui apporter que des réponses de circonstance.

L'insatisfaction des personnels n'a en effet rien d'un mouvement d'humeur : elle apparaît récurrente depuis la crise de 1989.

Le souhait d'une meilleure prise en compte des contraintes particulières auxquelles sont soumis les militaires de la gendarmerie n'avait pas réellement été entendu. Depuis lors, le feu couve sous la cendre.

Au-delà même des aspects indemnitaires, les attentes des personnels traduisent aussi le souci d'une plus **grande reconnaissance du travail accompli** par des femmes et des hommes sollicités toujours davantage au service de la sécurité de nos concitoyens.

Comment s'étonner que ces tensions s'exacerbent au moment où la mise en œuvre des 35 heures accroît encore l'écart entre les conditions militaires et civiles.

Il apparaît aujourd'hui indispensable d'engager une réflexion approfondie sur l'évolution de l'Arme et de ses missions et d'accorder les moyens à la priorité reconnue à la sécurité comme valeur fondamentale de la République.

Il importe en conséquence d'apporter une **réponse durable** aux attentes légitimes des personnels.

Pour votre rapporteur, cette réponse doit combiner trois éléments :

- la **prise en compte des contraintes particulières** auxquelles sont soumis les militaires de la gendarmerie sous la forme d'une **contrepartie financière significative** ;

- l'augmentation du nombre de personnels **professionnels** ;

- la réaffirmation du **statut militaire** de la gendarmerie.

Le projet de budget pour 2002 n'apparaît pas, malgré certains aspects positifs, à la mesure des enjeux que soulève le malaise actuel au sein de l'Arme.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent avis lors de sa séance du 7 novembre 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Michel Caldaguès a souhaité que les contraintes particulières auxquelles se trouvait soumise la gendarmerie puissent être comparées avec celles que supportaient les trois armées. Il a estimé, par ailleurs, que les rémunérations des officiers, issus de la même école, ne connaissent pas d'écarts trop amples en fonction des armes auxquelles ils appartiennent. En outre, il s'est vivement inquiété des conditions dans lesquelles serait constituée la force européenne de police, alors même que les effectifs de la gendarmerie apparaissent notoirement insuffisants pour répondre aux besoins de sécurité intérieure.

M. Serge Vinçon a attiré l'attention sur la très forte mobilité de la délinquance et sur les risques de transfert de la criminalité vers les zones rurales où les dispositifs de la gendarmerie auraient été excessivement allégés. Il a rappelé la situation souvent difficile des personnels logés hors des casernes, ainsi que la part importante des loyers non acquittés par la gendarmerie. Il a également souligné que la gendarmerie mobile était de plus en plus sollicitée. Il a observé que la réévaluation des rémunérations devait bénéficier à l'ensemble des militaires.

M. André Dulait a interrogé le rapporteur pour avis sur la situation des réserves de la gendarmerie, ainsi que sur les conditions de recrutement des civils. M. Philippe François, rapporteur pour avis, a précisé, à cet égard, qu'au 1er juillet 2001, 8.829 engagements pour servir dans la Réserve étaient en cours de validité. Il a également indiqué que les créations d'emplois de personnels civils pour 2002 représentaient 45 postes au lieu des 167 emplois prévus par la loi de programmation 1997-2002.

M. André Vallet s'est fait l'écho du malaise que connaissait aujourd'hui, d'après lui, la gendarmerie. Il a souligné, en particulier, le poids des tâches indues que représentait notamment la charge des transfèrements. Il a rappelé, en outre, la part encore excessive consacrée par les militaires aux activités purement administratives. Il a jugé, par ailleurs, urgent compte tenu de l'état très dégradé des infrastructures, la mise en place d'un plan de rénovation d'ensemble des logements et des bureaux. Il a relevé également que la situation des gendarmes ne pouvait pas connaître un trop grand écart par rapport à celle des policiers, notamment sur le plan des rémunérations. Il a estimé, enfin, que la constitution d'une force de sécurité européenne, dont il a approuvé le principe, ne devait pas conduire à prélever des effectifs sur le territoire national, alors que la délinquance progressait, en particulier dans les zones de compétences de la gendarmerie.

M. Michel Caldaguès est alors revenu sur certaines tâches indues que devait assumer la gendarmerie et il a souhaité que puisse être portée à la connaissance du Parlement une nomenclature précise des différentes missions confiées à l'Arme et du temps qui leur était consacré.

M. André Boyer a, pour sa part, insisté sur l'importance de la coordination de l'activité des brigades dans le cadre de la sectorisation afin de mieux répartir la charge de travail entre les unes et les autres. Soulignant que ce mode d'organisation apparaissait, à terme, comme le meilleur moyen de préserver le maillage territorial, il a appelé de ses vœux une mise en place plus rapide de la sectorisation.

M. Xavier de Villepin, président, a d'abord regretté la réduction du nombre d'emplois de sous-officiers. Il a estimé, par ailleurs, très positive la mise en place du plan Vigipirate, mais s'est inquiété des risques d'affaiblissement de l'efficacité du dispositif si celui-ci devait s'inscrire dans la durée. Il a relevé, en outre, que l'évolution des effectifs de la gendarmerie ne pouvait être considérée isolément d'une vision plus large, soucieuse d'ajuster les créations d'emplois d'agents publics en fonction des priorités de notre pays, parmi lesquelles devait figurer la sécurité intérieure. Enfin, il a souhaité rendre hommage à l'ensemble des militaires des armées et de la gendarmerie pour leur dévouement au service de la Nation.

*

* *

Au cours de sa séance du 22 novembre, la commission a examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense.

M. Xavier de Villepin, président, a rappelé que le projet de budget de la défense pour 2002 prend en compte, au titre III et de façon positive, les exigences de la professionnalisation. Il prévoit à cet effet un abondement substantiel des crédits liés à la condition militaire, ainsi qu'à l'entraînement des forces. Cependant, at-il déploré, le projet n'apporte aucune marge de manœuvre pour tout ce qui relève des crédits d'équipement.

La condition militaire, et notamment les mesures catégorielles en faveur des sous-officiers, sont un des aspects positifs des crédits du titre III. Ils permettent également d'améliorer les normes d'entraînement des trois armées, qui constituaient un sujet de préoccupation depuis plusieurs années.

Le titre V, en revanche, n'est plus à la hauteur des besoins. Si l'on excepte le nucléaire, judicieusement préservé et renforcé, ce titre, pour ce qui est des forces classiques, s'inscrit dans la logique des diverses encoches qui ont affecté plusieurs annuités de l'actuelle programmation. Il rend par ailleurs irréaliste la transition avec le niveau de la première annuité telle que définie dans le projet de loi de programmation 2003-2008.

Enfin, le niveau des crédits de paiement du projet 2002 n'est guère compatible avec l'état des engagements réalisés depuis 1998 qui auraient justifié, au contraire, a souligné M. Xavier de Villepin, président, écarter l'octroi d'une marge de gestion accrue pour les armées. Les autorisations de programmes, pour leur part, n'augmentent pas de façon suffisante. Pour l'armée de terre, notamment, certaines commandes ne pourront être passées au moment prévu, entraînant de nouveaux retards.

Concluant une programmation 1997-2002 qui aura, au fil des encoches et des annulations, manqué de l'équivalent budgétaire d'une annuité, ce projet de budget de la défense pour 2002, a estimé M. Xavier de Villepin, président, est d'autant plus critiquable -en dépit des efforts importants consentis sur le titre III- qu'il intervient à un moment où la situation internationale requiert une disponibilité accrue de nos forces dont on sait qu'elles seront, à moyen terme, confrontées à des lacunes capacitaires importantes comme, notamment, le transport aérien ou les hélicoptères de transport de troupe.

Autant de raisons qui, a conclu M. Xavier de Villepin, président, le conduisaient à émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-Pierre Masseret n'a pas contesté les préoccupations exprimées dans le constat formulé par M. Xavier de Villepin, président. Il a toutefois estimé, d'une part, qu'une appréciation rigoureuse des crédits devait tenir compte des conséquences de la décision de professionnaliser nos forces et que, d'autre part, l'actuelle loi de programmation militaire avait -après certes une revue de programmes- à peu près atteint ses objectifs, ce qui ne s'était pas produit souvent dans le passé.

Pour M. Jean-Pierre Masseret, c'est la décision, qu'il a jugée improvisée, de professionnaliser les forces qui affectait aujourd'hui les crédits d'équipement. Chacun savait le surcoût que ne manquerait pas d'entraîner cette réforme qui a quand même été menée à bien. Dans un cadre budgétaire global nécessairement contraint, l'incidence de la professionnalisation ne pouvait que peser sur le titre V.

Cela étant, a poursuivi M. Jean-Pierre Masseret, ce constat ne devait pas empêcher d'identifier les difficultés capacitaires qui pouvaient affecter le rôle de nos forces dans le monde ou dans le cadre d'une défense européenne que la France, à son avis, était bien seule à vouloir réellement promouvoir.

Prenant ainsi en compte que les objectifs majeurs de la programmation avaient été atteints en dépit du coût de la professionnalisation et rendant hommage aux personnels des forces armées, M. Jean-Pierre Masseret a indiqué que le groupe socialiste voterait les crédits de défense pour 2002.

M. Michel Caldaguès s'est élevé contre une forme de chantage moral selon lequel un rejet des crédits de défense porterait atteinte au moral des armées. C'était bien plutôt, selon lui, si le Parlement se montrait aveugle et négligent dans ses analyses que ce moral pouvait être légitimement atteint. Pour M. Michel Caldaguès, un mauvais budget légitimait un vote négatif.

M. Michel Caldaguès s'est déclaré inquiet de ce que la loi de programmation militaire, en s'assignant un modèle d'armée, au demeurant cohérent, à l'horizon 2015, avait sacrifié le moyen terme, renvoyant à plus tard les exigences capacitaires indispensables à bref délai. Ainsi, à l'horizon 2008, ce constat capacitaire lui apparaissait consternant et directement lié, notamment, au non-respect de l'engagement, inclus dans la loi de programmation militaire, de crédits d'équipement constants, alors même que la plus grande partie de la période couverte par la loi avait coïncidé avec une relative embellie budgétaire. M. Michel Caldaguès a estimé que nos forces se trouvaient cruellement démunies dans de trop nombreux domaines : risque de non-permanence de notre composante nucléaire navale, de défaut de permanence dans le transport stratégique –dont la capacité future dépendait d'une décision allemande- enfin non-permanence du groupe aéronaval. Que restait-il sinon une situation dramatique, du fait du non-respect d'une loi de programmation pourtant votée par la représentation nationale ?

Enfin, M. Michel Caldaguès a contesté le raisonnement tendant à faire porter à la professionnalisation la responsabilité de la situation. Elle était la seule réussite de cette programmation et ce n'est pas elle qui avait conduit à l'état actuel des crédits d'équipement.

M. Michel Caldaguès a alors indiqué qu'il se joindrait à l'avis défavorable proposé par M. Xavier de Villepin, président.

M. Jean-Yves Autexier a relevé l'effort consenti sur l'espace, la communication, le renseignement ainsi que la réaffirmation d'une dissuasion indépendante. Il a cependant souligné les conséquences négatives de la décision, prise, a-t-il estimé, dans l'improvisation, de mettre un terme au service national. On recueillait à présent, a-t-il poursuivi, les fruits amers de la programmation. Celle-ci avait eu deux objectifs : la professionnalisation tout d'abord, qui dans un contexte de diminution de la croissance ne pouvait que peser sur les crédits d'équipement. Ensuite, la configuration de nos forces en vue de leur projection pour des opérations extérieures : or, celles-ci ne relevaient pas toujours de l'intérêt national et s'avéraient par ailleurs excessivement coûteuses. Relevant cependant que malgré une marge de manœuvre réduite les objectifs essentiels avaient été préservés, M. Jean-Yves Autexier a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen s'abstiendrait sur les crédits de la défense pour 2002.

M. Jean-Guy Branger a rappelé qu'il y a plus de vingt ans, les crédits de défense correspondaient à 3,5 % du PIB. A l'époque, chacun

estimait qu'un taux de 4 % était nécessaire pour le bon fonctionnement et un équipement adapté des forces armées. Aujourd'hui la part de la défense dans le PIB était ramenée à moins de 2% . Cela illustre, a estimé M. Jean-Guy Branger, un manque de volonté politique et il relevait de la responsabilité de la représentation nationale d'expliquer à l'opinion les conséquences très négatives de cette insuffisance.

La commission a alors émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de défense figurant dans le projet de loi de finances pour 2002.