

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

SÉCURITÉ

(Gendarmerie nationale)

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 28) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN CONTEXTE EN PLEINE EVOLUTION	7
A. LE RATTACHEMENT ORGANIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	7
B. UN BUDGET QUI TIENT COMPTE DE LA FUTURE LOPPSI 2 ET DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE	10
C. UNE HAUSSE DE LA DÉLINQUANCE MALGRÉ LES BONS RÉSULTATS OBTENUS PAR LA GENDARMERIE.....	12
II. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2010	13
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTINUENT DE PROGRESSER MALGRÉ LA BAISSE DES EFFECTIFS	13
1. <i>Une réduction des effectifs de la gendarmerie</i>	13
2. <i>Une augmentation des crédits de rémunérations et des charges sociales permettant la poursuite des mesures de revalorisation</i>	16
B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT EN AUGMENTATION	18
1. <i>Les dépenses de fonctionnement courant : le poids important des loyers</i>	18
2. <i>Les autres dépenses de fonctionnement</i>	19
C. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DEMEURENT RÉDUITS.....	20
1. <i>La priorité aux nouvelles technologies</i>	21
2. <i>Les crédits destinés à l'immobilier restent très limités</i>	22
3. <i>Le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés est une nouvelle fois différé</i>	24
III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	26
A. LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉES.....	26
B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES SYNERGIES ET DES MUTUALISATIONS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DANS LE RESPECT DES SPÉCIFICITÉS DES DEUX FORCES	30
C. LA PARITÉ GLOBALE DE TRAITEMENT ENTRE GENDARMES ET POLICIERS : UNE QUESTION D'ÉQUITÉ MAIS AUSSI UNE GARANTIE DU MAINTIEN DU STATUT MILITAIRE DE LA GENDARMERIE.....	32
IV. L'ACTION DE LA GENDARMERIE HORS MÉTROPOLÉ	34
A. L'ACTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DE LA GENDARMERIE	34
B. LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES, ET EN PARTICULIER LE DÉPLOIEMENT DE 150 GENDARMES FRANÇAIS EN AFGHANISTAN.....	37

C. L'ACTION DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE	42
EXAMEN EN COMMISSION	48
ANNEXE - AUDITION DU GÉNÉRAL ROLAND GILLES, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE	52

Mesdames, Messieurs,

L'année 2009 a été marquée par de profondes mutations pour la gendarmerie nationale.

Tout d'abord, conformément à la volonté exprimée par le Président de la République, la gendarmerie nationale est dorénavant rattachée organiquement et budgétairement au ministre de l'Intérieur, tout en conservant son statut militaire.

Le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur a été organisé par la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Il a été précédé du rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, effectif depuis le 1^{er} janvier 2009, la mission « Sécurité » étant devenue une mission ministérielle.

Le rattachement de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur permettra de renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie et de développer les mutualisations de moyens, dans le respect de la dualité des deux forces.

Il ne remet pas en cause le statut militaire de la gendarmerie nationale et l'étendue de ses missions, qui ont été consacrés par la loi du 3 août 2009.

Ensuite, le budget de la gendarmerie pour 2010 s'inscrit dans un cadre pluriannuel, qui résulte à la fois du budget triennal et du projet de loi d'orientation et de programme pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui couvre la période 2009-2013.

Bien que ce texte n'ait pas encore été adopté par le Parlement, le budget de la gendarmerie pour 2010 intègre la deuxième annuité de la LOPPSI 2. L'accent devrait être mis en 2010, comme l'an dernier, sur la police scientifique et technique et le recours aux nouvelles technologies, comme la vidéoprotection, les terminaux embarqués ou encore la lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

Enfin, le budget de la gendarmerie pour 2010 n'échappe pas à la politique de maîtrise des dépenses publiques et aux mesures d'économies prévues au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'application à la gendarmerie de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait se traduire par la suppression de 1 303 postes en 2010, après 1 246 en 2009. Ainsi, en deux ans, environ 2 500 postes auront été supprimés dans la gendarmerie.

La première partie du présent rapport est consacrée à ce contexte de pleine mutation pour la gendarmerie nationale.

L'évolution globale du budget de la gendarmerie pour 2010 et la répartition des crédits par type de dépenses sont présentées dans la deuxième partie du rapport.

Dans une troisième partie, votre rapporteur pour avis a souhaité insister tout particulièrement sur trois sujets :

- le maintien de la capacité opérationnelle de la gendarmerie et de la densité de son « maillage » territorial, au regard de la politique de réduction des effectifs ;
- les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie ;
- la parité globale de traitement entre gendarmes et policiers.

Enfin, dans une quatrième partie, votre rapporteur pour avis a souhaité rendre compte de l'action des militaires de la gendarmerie nationale engagés en opérations extérieures (OPEX), à l'image des 150 gendarmes français déployés récemment en Afghanistan, et de celle des gendarmes présents outre-mer, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Votre rapporteur pour avis a eu, en effet, l'occasion d'effectuer un « stage d'immersion » auprès des gendarmes déployés en Guyane dans le cadre de l'opération « Harpie » de lutte contre l'orpaillage clandestin, et il tient ici à rendre hommage à leur action.

I. UN CONTEXTE EN PLEINE EVOLUTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale organise le transfert du rattachement organique de la gendarmerie nationale du ministre de la Défense au ministre de l'Intérieur.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. UN BUDGET QUI TIENT COMPTE DE LA FUTURE LOPPSI 2 ET DE LA LOI DE PROGRAMMATION TRIENNALE

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

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

Un projet de loi a bien été présenté à l'Assemblée nationale, mais il n'a pas encore été adopté par le Parlement, ce que votre rapporteur pour avis ne peut que regretter.

En effet, le ministre de l'Intérieur, M. Brice Hortefeux, a annoncé son intention de modifier le texte du projet de loi, tel qu'il a été présenté au Parlement, en complétant son volet normatif, afin d'améliorer notamment l'utilisation des données contenues dans les fichiers judiciaires, d'aggraver les peines de certaines infractions à l'encontre des personnes et des biens et d'accroître les pouvoirs d'investigation des enquêteurs dans ces domaines, ainsi que de renforcer les dispositifs de vidéo-protection.

Intervenant dans un contexte budgétaire contraint, cette loi devrait porter davantage sur les aspects qualitatifs que quantitatifs. Les trois axes stratégiques de la LOPPSI 2 sont : la modernisation des moyens techniques et scientifiques mis à la disposition des forces de sécurité intérieure ; le renforcement des mutualisations entre la police et la gendarmerie et une gestion renouvelée des ressources humaines, destinée à valoriser les compétences et à développer la motivation des personnels de la police et de la gendarmerie.

Le projet de loi de finances pour 2010 intègre la deuxième annuité de la LOPPSI 2 pour un montant de 252 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 111 millions d'euros en crédits de paiement destinés à la gendarmerie nationale.

Les crédits attribués à la gendarmerie en 2010 au titre de la future LOPPSI 2

Le budget de la gendarmerie pour 2010 intègre la deuxième annuité de la future loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), qui vise à moderniser la police et la gendarmerie sur la période 2009-2013. Au titre de la LOPPSI 2, la gendarmerie bénéficiera en 2010 de **252 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et **111 millions d'euros de crédits de paiement**.

Saut technologique (62 millions d'euros d'AE et 48 millions d'euros de CP)

L'accent sera mis sur le développement des capacités d'investigation, de rapprochement et d'analyse par l'utilisation des nouvelles technologies, sur le lancement d'un programme de vidéo-protection, sur l'amélioration des dispositifs de communication et sur le renforcement de la protection des personnels en intervention.

Immobilier (140 millions d'euros d'AE et 13 millions d'euros de CP)

L'effort immobilier de la gendarmerie nationale s'appuiera sur des montages classiques en maîtrise d'ouvrage publique et sur la poursuite de montages innovants en AOT.

Fonctionnement courant (50 millions d'euros en AE et CP)

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

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Le projet de budget de la gendarmerie pour 2010 s'inscrit également dans le cadre du **budget triennal**, qui prévoit une légère augmentation des crédits consacrés à la mission « Sécurité » et au programme gendarmerie nationale de 2009 à 2011, comme l'illustre le tableau suivant :

2009 / 2011 Récapitulation des crédits par programme

Avertissement

La répartition par programme, ferme pour le PLF, est indicative pour les 2ème et 3ème années. Les plafonds par mission sont fermes.

Mission / Programme		PLF 2009	2010	2011
Sécurité	<i>Plafond AE</i>	16 155 711 041	16 707 900 653	17 268 224 021
	<i>Plafond CP</i>	16 226 632 310	16 631 564 556	17 000 065 673
Police nationale	<i>AE</i>	8 538 395 703	8 900 443 321	9 164 383 830
	<i>CP</i>	8 612 229 703	8 916 310 322	9 122 750 830
Gendarmerie nationale	<i>AE</i>	7 617 315 338	7 807 457 332	8 103 840 191
	<i>CP</i>	7 614 402 607	7 715 254 234	7 877 314 843

Source : programme annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2009

C. UNE HAUSSE DE LA DÉLINQUANCE MALGRÉ LES BONS RÉSULTATS OBTENUS PAR LA GENDARMERIE

La délinquance générale constatée par la gendarmerie a augmenté de 3,3 % en 2008 et de 0,6 % sur les neuf premiers mois de l'année 2009.

La hausse de la délinquance en 2008 est notamment liée à l'augmentation des vols, des escroqueries et des violences.

L'augmentation de la délinquance sur les neuf premiers mois de 2009 s'explique, pour sa part, par la hausse de la délinquance de proximité, avec notamment une hausse de 10 % des cambriolages et de 2,3 % des vols.

Ces résultats doivent cependant être mis en perspective avec ceux enregistrés au cours des années précédentes.

En effet, la délinquance générale a baissé de 15 % entre 2002 et 2007. De plus, la délinquance de proximité n'a cessé de baisser entre 2002 et 2008, avec une baisse cumulée de 36,5 %.

Corrélativement, la hausse des deux autres indicateurs, le taux d'élucidation et la part des faits révélés par l'action des unités de gendarmerie, relève que cette réduction de la délinquance résulte d'une véritable mobilisation des unités.

Le taux d'élucidation (c'est-à-dire le nombre de faits élucidés par rapport à celui des faits constatés) est de 42 % pour la gendarmerie en 2008, soit une hausse de près de 10 points depuis 2002 ;

Le nombre des faits révélés par l'action des unités de gendarmerie a progressé de 69,8 % entre 2002 et 2008, la part de cet agrégat passant de 4,8 % à 9,1 %.

La gendarmerie nationale enregistre également de très bons résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière, même si les statistiques pour les 9 premiers mois de l'année 2009 marquent une dégradation de la situation.

En une vingtaine d'années, le nombre de tués sur les routes a été divisé par trois (3 537 en 2007 contre 10 960 en 1986).

Avec une baisse de 7 % du nombre de tués en zone de gendarmerie en 2008, ce qui représente 257 vies épargnées, les résultats obtenus par la gendarmerie témoignent de l'engagement des unités sur le terrain.

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

II. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 2010

Le projet de budget de la gendarmerie nationale pour 2010, qui figure dans le programme 152 de la mission « Sécurité », est marqué par une légère augmentation de ses crédits.

Les dotations de la gendarmerie pour 2010 sont de 7,753 milliards d'euros, en autorisations d'engagement, contre 7,7597 milliards d'euros en 2009 (soit une hausse de 2 %) et ses crédits de paiement sont de 7,640 milliards d'euros, contre 7,594 en 2009 (soit une hausse de 0,6 %).

Crédits de la gendarmerie dans le projet de loi de finances pour 2010 (en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010
Titre 2. Dépenses de personnel	6 291 404 741	6 366 860 977	6 291 404 741	6 366 860 977
Rémunérations d'activité	3 268 009 537	3 295 861 487	3 268 009 537	3 295 861 487
Cotisations et contributions sociales	3 000 715 204	3 048 321 855	3 000 715 204	3 048 321 855
Prestations sociales et allocations diverses	22 680 000	22 677 635	22 680 000	22 677 635
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	986 547 277	1 104 593 250	990 014 346	1 085 984 502
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	986 547 277	1 104 593 250	990 014 346	1 085 984 502
Titre 5. Dépenses d'investissement	304 900 000	267 334 000	297 281 200	172 153 650
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	304 900 000	267 334 000	297 281 200	172 153 650
Titre 6. Dépenses d'intervention	15 004 000	15 000 000	16 243 000	15 986 000
Transferts aux collectivités territoriales	15 000 000	15 000 000	16 239 000	15 986 000
Transferts aux autres collectivités	4 000		4 000	
Total hors FDC et ADP prévus	7 597 856 018	7 753 788 227	7 594 943 287	7 640 985 129
FDC et ADP prévus	12 253 000	24 032 475	12 253 000	24 032 475
Total y.c. FDC et ADP prévus	7 610 109 018	7 777 820 702	7 607 196 287	7 665 017 604

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

Les dépenses de personnel s'élèvent à 6,37 milliards d'euros en 2010, en crédits de paiement, contre 6,29 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation de 1,2 %. Elles représentent plus de 80 % des crédits de paiement du programme.

1. Une réduction des effectifs de la gendarmerie

En 2010, la gendarmerie nationale devrait perdre 1 354 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), après une suppression de 1 625 ETPT en 2009.

1 303 postes devraient être supprimés en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

A ces suppressions, s'ajoutent les transferts d'effectifs qui présentent un solde négatif de 51 emplois pour la gendarmerie.

Rappelons que, alors que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 avait fixé à 7 000 emplois les renforts nécessaires à la gendarmerie pour remplir ses missions sur la période 2003-2007, la gendarmerie s'est vue dotée de 6 050 emplois sur cette période. En 2008, la gendarmerie avait déjà connu une suppression de 965 emplois et en 2009 de 1 246. En deux ans, environ 2 500 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale, en application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Entre 2009 et 2011, environ 3 500 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie nationale.

L'évolution des effectifs de la gendarmerie (en ETP)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emploi du programme
Personnels administratifs	827	81	24	
Personnels techniques	289	31	8	
Ouvriers d'Etat	0	28	18	
Officiers (gendarmes)	315	242	185	-26
Sous-officiers (gendarmes)	1 243	3 699	2 145	-1 115
Volontaires (gendarmes)	3 840	3 736	0	-162
Total	6 514	7 817	2 380	-1 303

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

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

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE PAR GRADE ET PAR CATÉGORIE

	2009	Différentiel	2010
I - OFFICIERS:			
1) OFFICIERS DE GENDARMERIE :			
- Général de division	22	1	23
- Général de brigade	37	2	39
- Colonel HEB	55	5	60
- Colonel (dt HEA banalisé)	322	-8	314
- Lieutenant-colonel	583	38	621
- Chef d'escadron	953	-2	951
- Capitaine	2 183	581	2 764
- Lieutenant	2 302	-433	1 869
- Sous-lieutenant	0	0	0
- Aspirant	115	-22	93
TOTAL OFFICIERS GIE	6 572	162	6 734
2) OFFICIERS DU CORPS TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF :			
- Colonel HEB	1	0	1
- Colonel (dt HEA banalisé)	9	0	9
- Lieutenant-colonel	31	0	31
- Chef d'escadron	38	10	48
- Capitaine	85	10	95
- Lieutenant	60	25	85
- Sous-lieutenant	0	5	5
- Aspirant	15	0	15
TOTAL OFFICIERS CTA	239	50	289
3) OFFICIERS DES ARMEES ET SERVICES:			
- Colonel	3	0	3
- Lieutenant-colonel	11	0	11
- Chef d'escadron	2	0	2
- Capitaine	1	0	1
- Lieutenant	0	0	0
TOTAL OFFICIERS ARMEES	17	0	17
TOTAL OFFICIERS	6 828	212	7 040
II- SOUS-OFFICIERS:			
1) SOUS-OFFICIERS GENDARMERIE:			
- Major	2 087	142	2 229
- Adjudant-chef	4 773	420	5 193
- Adjudant	10 569	470	11 039
- Maréchal des logis chef	11 095	3 465	14 560
- Gendarme	43 559	-6 390	37 169
- Elève gendarme		0	
TOTAL SOUS-OFFICIERS GIE	72 083	-1 893	70 190
2) SOUS-OFFICIERS DU CORPS DE SOUTIEN TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF :			
- Major	136	4	140
- Adjudant-chef	647	1	648
- Adjudant	799	0	799
- Maréchal des logis chef	1 009	5	1 014
- Maréchal des logis	1 694	20	1 714
- Elève sous-officier CSTAGN		0	
TOTAL SOUS-OFFICIERS C.S.T.A.	4 285	30	4 315
TOTAL SOUS-OFFICIERS	76 368	-1 863	74 505
TOTAL OFFICIERS et SOUS-OFFICIERS	83 196	-1 651	81 545
III - PERSONNELS VOLONTAIRES:			
- Gendarme Adjoint aspirant	194	0	194
- Gendarme Adjoint maréchal des logis	476	0	476
- Gendarme Adjoint brigadier-chef	885	0	885
- Gendarme Adjoint brigadier	2 886	-3	2 883
- Gendarme Adjoint	9 660	-190	9 470
TOTAL VOLONTAIRES	14 101	-193	13 908
TOTAL militaires	97 297	-1 844	95 453
IV - PERSONNELS CIVILS :			
TOTAL CIVILS	2 212	490	2 702
TOTAL GENERAL GENDARMERIE	99 509	-1 354	98 155

Le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier se traduira par la transformation de 600 postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie en 100 postes d'officiers et de sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale et de 500 personnels civils, ces derniers étant désormais recrutés par le ministère de l'Intérieur.

Ce plan global de transformation de postes devrait s'échelonner sur une dizaine d'années. A terme, l'objectif est de parvenir à 12 000 militaires du corps de soutien et personnels civils, contre 6 000 actuellement.

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

Malgré la baisse des effectifs, les rémunérations d'activité et les charges sociales continuent de progresser en 2010.

Le projet de loi de finances pour 2010 est construit avec l'hypothèse d'une hausse du point d'indice de la fonction publique de 0,5 % au 1^{er} juillet 2010.

Trois mesures catégorielles principales sont prévues pour les personnels de la gendarmerie nationale, pour un montant total de 46,5 millions d'euros.

L'entrée en vigueur des nouvelles grilles indiciaires des militaires au 1^{er} janvier 2009, qui profitent également aux militaires de la gendarmerie nationale, se traduit par un abondement de crédits de 10,5 millions d'euros en 2010. Leur mise en œuvre complète sur trois ans devrait représenter un montant de 32,6 millions d'euros.

L'indemnité spéciale de sujétion police (ISSP), qui profite également aux militaires de la gendarmerie nationale, est revalorisée à hauteur de 16 millions d'euros en 2010.

Enfin, 20 millions d'euros sont prévus au titre de la deuxième annuité du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové.

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

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

- une modification des grilles indiciaires de certains grades.

Dans l'objectif d'assurer une parité globale de traitement et de perspectives de carrière entre les gendarmes et les policiers, conformément à l'engagement pris par le Président de la République dans son discours du 29 novembre 2007, et à la lumière des conclusions du rapport conjoint « police-

gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère », le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées a été réexaminé.

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

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

Pour 2010, l'exécution du PAGRE rénové se traduit par la création de 334 postes d'officiers et le repyramidage de 4 957 postes de sous-officiers.

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

Bilan de l'exécution du PAGRE et objectifs du PAGRE rénové

	2005	2006	2007	2008	Réalisation 2005-2008	Objectif 2012 Initial	Objectif 2012 Rénové	2009	Prévision 2010
Nombre de postes d'officier créés	1 000	750	750	500	3 042	5 000	2 313	282	334
<i>Taux de réalisation/objectif</i>	35 %	35 %	50 %	60 %					
Nombre de postes de sous- officiers repyramidés	1 208	906	634	593	3 341	6 051	9 146	2 500	4 957
<i>Taux de réalisation/objectif</i>	20 %	35 %	45 %	55 %					

Au titre de la participation de la gendarmerie nationale aux opérations extérieures (OPEX) une provision de 11 millions d'euros destinée à couvrir une partie des dépenses de rémunération et charges sociales est reconduite en 2010.

Le montant prévu pour l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) reste inchangé par rapport à 2009 avec 43 millions d'euros en 2010.

Enfin, la dotation destinée à la réserve opérationnelle est reconduite en 2010 avec un montant de 41 millions d'euros, pour un effectif d'environ 27 000 réservistes servant en moyenne 18 jours par an.

L'objectif de parvenir à une réserve opérationnelle d'environ 40 000 réservistes à l'horizon 2012 ne paraît plus budgétairement atteignable.

Compte tenu du rôle essentiel joué par les réservistes de la gendarmerie en matière de renforcement des unités opérationnelles sur le terrain, votre rapporteur pour avis regrette que cet objectif soit remis en question.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SONT EN AUGMENTATION

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à plus de 1 milliard d'euros, contre 990 millions d'euros en 2009, soit une forte augmentation par rapport à 2009, de 96 millions d'euros ou + 10 %.

Il convient de distinguer, au sein de ces dépenses, celles relatives au fonctionnement courant, celles relatives aux loyers et les autres, consacrées pour une large part à de l'équipement et participant à ce titre aux investissements.

Le budget réservé à la mobilité s'élève à 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137 millions d'euros en crédits de paiement. 61,6 millions d'euros sont destinés aux dépenses en carburant. Les coûts d'entretien du matériel sont estimés à 28,5 millions d'euros. Enfin, 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 13,5 millions d'euros de crédits de paiement sont réservés au maintien en condition opérationnelle des hélicoptères.

Les dépenses d'équipement individuel représentent 101 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 93 millions d'euros de crédits de paiement. Les dépenses d'achat et de location de matériels (comme les kits de dépistage des stupéfiants par exemple) consomment un quart de ces crédits (24,5 millions d'euros). Les dépenses d'habillement s'élèvent à 25 millions d'euros pour le renouvellement et l'entretien des tenues.

S'y ajoutent 17 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions d'euros de crédits de paiement pour les dotations initiales des élèves, l'habillement des réservistes et les compléments de paquetage des spécialistes. La LOPPSI 2 prévoit la modernisation et la mise aux normes de sécurité de 8 000 tenues de motocyclistes, le renouvellement de 60 000 tenues de maintien de l'ordre et l'acquisition de 15 000 protections pare-coups.

Le total des crédits destinés au financement des prestations liées à l'homme s'élèvent à 206 millions d'euros. Avec 69 millions d'euros, les frais de transport et de déplacement constituent également un poste de dépenses important. L'alimentation est provisionnée à hauteur de 61 millions d'euros.

Les crédits alloués pour les dépenses de fonctionnement, le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et de communication et les acquisitions de terminaux informatiques sont de 65 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 67 millions d'euros de crédits de paiement.

1. Les dépenses de fonctionnement courant : le poids important des loyers

Les dépenses de fonctionnement courant, y compris les loyers budgétaires, prévues à hauteur de 972,2 millions d'euros de crédits de paiement pour 2010, enregistrent une hausse de 47 millions d'euros par rapport à 2009, soit +5,1 %.

Cette augmentation résulte essentiellement de mesures de resoclage¹ (20 millions d'euros) et de transferts au profit de France Domaine pour prendre en compte l'augmentation des loyers budgétaires (16 millions d'euros). A périmètre constant, l'effort budgétaire est de 31 millions d'euros, destinés principalement à couvrir la hausse des loyers et à réduire l'insuffisance structurelle du fonctionnement courant.

Les besoins supplémentaires liés aux OPEX bénéficient d'une enveloppe budgétaire de 4 millions d'euros. Compte tenu des besoins prévisionnels et de l'envoi de 150 gendarmes français en Afghanistan, cette dotation forfaitaire sera insuffisante.

Une part non négligeable des dépenses de fonctionnement est consacrée aux loyers. Le coût des loyers des logements, des bureaux et des locaux techniques représente, en effet, 432 millions d'euros en 2010, contre 413 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 19 millions d'euros

Malgré la hausse des loyers, des économies sont attendues sur ce poste de dépenses, en raison de la diminution des effectifs et de la transformation de 600 emplois de militaires du cadre général en personnels civils et militaires du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, qui ne bénéficient pas de la concession de logement par nécessité absolue de service.

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

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

* Hors loyers budgétaires (2,52 M€)

** Hors loyers budgétaires (3,49 M€)

2. Les autres dépenses de fonctionnement

Les autres dépenses de fonctionnement (titre 3) hors fonctionnement courant, avec un montant prévu de 113,8 millions d'euros de crédits de paiement pour 2010 augmentent de 6,2 millions d'euros, soit + 5,8 %. Les autorisations d'engagement, avec 132,4 millions d'euros, connaissent surtout une forte progression (+ 70 %).

¹ Dotation supplémentaire visant à compenser la sous-évaluation structurelle des crédits de fonctionnement courant

Elles couvrent notamment le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères et des systèmes d'information et de communication, l'habillement, les munitions, les petits matériels, ainsi que la maintenance courante immobilière. Ce périmètre est élargi en 2010 aux terminaux informatiques, aux véhicules de brigade et de police de la route, à l'armement, aux matériels de protection, aux matériels techniques et au mobilier.

Sur cette enveloppe, au titre du « saut technologique » inscrit en LOPPSI 2 (27,5 millions d'euros en AE et 23,7 millions d'euros en CP), il est prévu de commander de nombreux équipements, notamment la nouvelle tenue motocycliste, la nouvelle tenue de maintien de l'ordre, les équipements de protection individuels, les armements et munitions à létalité réduite, le renouvellement de plus de 11 000 ordinateurs et de plus de 1 400 véhicules, ainsi que l'acquisition de nouveaux matériels techniques (cinémomètres, éthylomètres embarqués, projecteurs aveuglants, etc.).

C. LES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DEMEURENT RÉDUITS

Les crédits d'investissement (titre 5) prévus en 2010 connaissent en apparence une forte diminution. Ils passent, en autorisations d'engagement, de 304 millions d'euros en 2009 à 267 millions d'euros en 2010, soit une diminution de -7,4 %, et, en crédits de paiement, de 297 millions d'euros en 2009, à 172 millions d'euros en 2010, soit une baisse de - 32,4 %.

Cette diminution est toutefois compensée par l'augmentation des crédits de fonctionnement hors fonctionnement courant (titre 3), du fait du changement de périmètre, qui permettent de financer les « petits » investissements, comme l'acquisition d'équipement et d'armement individuels, les véhicules de la gamme commerciale, le maintien en condition opérationnelle aéronautique, les terminaux informatiques.

Les crédits du titre 5 financent, quant à eux, principalement les « gros » équipements, tels que les véhicules lourds, les hélicoptères, les systèmes d'information et de communication et les opérations immobilières domaniales.

L'enveloppe budgétaire allouée au titre 5, hors AOT et reprise de souveraineté outre-mer, s'élève en 2010 à 144,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 167,4 millions d'euros de crédits de paiement, contre respectivement 179,8 et 252,2 millions d'euros en 2009. Sur cette enveloppe, 54,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 37,1 millions de crédits de paiement sont programmés au titre de la LOPPSI 2.

L'enveloppe globale des investissements, hors opérations immobilières en AOT et moyens dédiés à la reprise du dispositif de souveraineté outre-mer, s'élève à 292 millions d'euros en autorisations d'engagement et 297 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 272,5 et 376 en 2009. Rappelons toutefois que les crédits d'investissement étaient respectivement de 612 et 386 millions d'euros en 2008, malgré une baisse de 30 % et de 17 % par rapport à 2007.

Dans l'ensemble, les autorisations d'engagement prévues pour 2010 aux titres 3 et 5 augmentent de 80 millions d'euros (+6,2 %), ce qui laisse entrevoir une légère reprise de la politique d'investissement en 2010, après la forte baisse des dépenses d'investissement en 2009.

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

1. La priorité aux nouvelles technologies

En 2010, comme en 2009, l'accent sera mis sur un recours accru aux nouvelles technologies, avec un montant de 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la LOPPSI 2, qui permettront notamment de financer le développement de la police technique et scientifique, la vidéoprotection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, le déploiement de nouveaux systèmes de retransmission d'images par hélicoptères ou encore les services Internet rendus aux citoyens.

Principaux programmes d'investissement (montants exprimés en AE)

Principaux programmes d'équipements :

LOPPSI 2 :

400 pistolets à impulsions électriques (PIE) et 2 000 munitions : 0,55 M€

550 lanceurs de 40 mm et 2 000 munitions : 0,54 M€

2 400 nouvelles tenues motocyclistes : 4,4 M€

8 007 nouvelles tenues de maintien de l'ordre : 4,5 M€

1 véhicule de transport d'effluents contaminés : 0,15 M€

2 875 ensembles de protections individuelles pare-coups : 1 M€

400 cinémomètres laser à mesure dans l'axe : 1,2 M€

430 éthylomètres embarqués pour 1,3 M€

SOCLE :

9 300 micro-ordinateurs fixes, 1 900 ordinateurs portables et 4 100 imprimantes : 6 M€

1 485 véhicules de brigade et de police route : 33,7 M€

330 motocyclettes : 5,5 M€

159 véhicules divers : 4,6 M€

3 000 gilets pare-balles à port discret et 2 000 gilets pare-balles à port apparent : 3,7 M€

500 boucliers de protection MO : 0,3 M€

2 000 bâtons télescopiques de protection : 0,1 M€

75 flashballs et 18 850 munitions : 0,2 M€

1 670 grenades de désencerclement : 0,09 M€

1 500 casques de maintien de l'ordre 3^{ème} génération : 0,5 M€

1 embarcation de plus de 11 mètres : 0,4 M€

Principaux programmes d'informatique et de télécommunication :

LOPPSI 2 :

Vidéo-protection : 4,5 M€

Lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) : 2,5 M€

Télé-services internet au profit des usagers : 2 M€

Equipements d'interception de communication et de suivi : 1 M€

Dématérialisation des contraventions des 4 premières classes : 1,5 M€

ANACRIM-NG (anciennement nommé-« Périclès ») : 2,7 M€

Cartes à puce d'identification : 0,75 M€

Captation et renvoi vidéo par hélicoptères : 1 M€

SOCLE :

Projet ATHENA : 0,2 M€

Plan Global de Secours (PGS) : 4,6 M€

MCO des systèmes d'information : 8,5 M€ (dont 3,2 M€ en LOPPSI 2)

Renouvellement des terminaux et relais radio : 9,1 M€

2. Les crédits destinés à l'immobilier restent très limités

Les crédits d'investissement réservés aux dépenses immobilières s'élèvent à 192 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70 millions d'euros de crédits de paiement.

Sur ce montant, il est prévu de consacrer 142 millions d'euros en autorisations d'engagement à des opérations nouvelles de construction, presque intégralement financées au titre de la LOPPSI 2, dont 20 millions d'euros pour les opérations domaniales et 122 millions d'euros pour les opérations de type AOT (autorisation d'occupation temporaire).

Les 120 millions d'euros en LOPPSI 2 programmés pour les opérations de type AOT étaient initialement prévus pour la construction de la zone « logements » du futur pôle de police judiciaire de la gendarmerie à Pontoise. Toutefois, la direction générale de la gendarmerie nationale a été amenée, au premier semestre 2009, à substituer une opération locative à la construction en type AOT.

Les 20 millions d'euros pour les opérations domaniales se répartissent de la manière suivante :

- 10 millions seront dédiés à la réalisation de locaux de service et techniques du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et des espaces mutualisés du futur pôle de police judiciaire de la gendarmerie à Pontoise ;

- 3,25 millions sont prévus pour la construction de la brigade de Sinnamary (Guyane) ;

- 6,7 millions sont prévus pour la rénovation de 49 logements de la caserne Hatry à Rouen et de 108 logements de la caserne Sénépart à Villeneuve d'Ascq.

Enfin, 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34,4 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à la maintenance lourde immobilière, c'est-à-dire à des opérations de mise aux normes de casernes domaniales (électricité, amiante, ascenseurs, etc.) et à l'amélioration des conditions de travail et de vie des gendarmes et de leur famille (équipements sanitaires, de chauffage et de confort, isolation).

Au 1^{er} juillet 2009, le parc immobilier de la gendarmerie nationale est composé de 4 134 casernes comprenant 64 222 logements, 223 ensembles locatifs comprenant 2 653 logements et 12 705 prises à bail individuelles. 726 casernes domaniales regroupent 33 256 logements et 30 966 logements sont répartis dans 3 408 casernes locatives.

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

	Mises en chantier (EUL)			Livraisons (EUL)		
	Etat	Collectivités territoriales Et investisseurs privés	Total	Etat	Collectivités territoriales et investisseurs privés	Total
2006	156	2 450	2 606	152	817	969
2007	771	2 203	2 974	103	1 144	1 247
2008	654	1 963	2 617	287	1 826	2 113
2009	670 ¹	1 540	2 210	317	2 261	2 578
2010	94 ²	1 746	1 840	559	1 747	2 307

¹ dont AOT Sathonay-Camp (435 EUL)

² dont AOT Mulhouse (70 EUL)

L'évolution des crédits d'investissement immobiliers est retracée dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

Crédits de titre 5 d'infrastructure hors AOT (en M€ courants)	2006	2007	2008	2009 (prév.)	2010 (prév.)
Dotations AE (LFI)	238,6	217,5	233,3	131,2	70
Consommations AE (engagements comptables)	180	196	165,4	131,2	70
Dotations CP (LFI)	172,8	192	190,2	136,3	65,4
Consommations CP	179	195	197,7	175,2	65,4

Crédits de titre 6 (en M€ courants)	2006	2007	2008	2009 (prév.)	2010 (prév.)
Dotations AE (LFI)	20,7	20	25	15	15
Consommations AE (engagements comptables)	9,5	7,4	15,7	11,6	15
Dotations CP (LFI)	13	20,7	17,3	16,2	16
Consommations CP	13	6,9	8	15,4	16

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

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

3. Le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés est une nouvelle fois différé

La forte baisse des crédits d'investissement de la gendarmerie nationale en 2009 et les prévisions pour 2010 et 2011 ont conduit la direction générale de la gendarmerie nationale à différer deux programmes d'investissement importants : le renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG).

Concernant les hélicoptères, le parc de la gendarmerie devrait se composer, en 2010, après la livraison de 2 appareils EC 135, de 53 appareils : 15 EC 145, 12 EC 135 et 26 Ecureuils.

Le programme de remplacement des appareils de type Écureuil par de nouveaux modèles EC135 a été retardé. Ainsi, la commande de 25 appareils EC 135 pour la composante « surveillance-intervention » n'a pas notifiée en 2009. Le remplacement de ce type d'hélicoptère par de nouveaux modèles répond pourtant aux besoins liés, d'une part, à la vétusté des Écureuil et, d'autre part, à l'évolution

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

Interrogé sur ce point, le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué que c'est grâce aux travaux de maintenance et de réparation que la gendarmerie pourra maintenir sa capacité d'intervention en prolongeant la durée de vie des matériels dont elle dispose.

Conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la gendarmerie nationale devrait reprendre le dispositif de souveraineté outre-mer, exercé aujourd'hui par les armées. Grâce à la dotation de 77 millions d'euros en autorisations d'engagement qui lui a été allouée en 2009, la gendarmerie projette de mettre en place une flotte globale pour l'outre-mer de 9 appareils de type EC145 à l'horizon 2013.

De même, le remplacement des 132 véhicules blindés à roue de la gendarmerie (VBRG), dont environ 82 sont aujourd'hui en état de marche, par de nouveaux modèles de véhicules blindés de la gendarmerie (VBG), prévu dans le cadre de la LOPSI et de la loi de programmation militaire (LPM), a été une nouvelle fois différé.

Le directeur général de la gendarmerie nationale avait indiqué, lors de son audition devant la commission l'année dernière, qu'une capacité de 70 véhicules blindés serait maintenue dans les prochaines années, grâce aux travaux de maintenance et de réparation. Il avait également indiqué que la cible de 92 engins serait sans doute abaissée et compensée par une commande de petits véhicules blindés, au regard de l'expérience de la cinquantaine de gendarmes français déployés dans le cadre de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, à la suite du cessez-le-feu conclu avec la Russie.

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

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA GENDARMERIE ET LA DENSITÉ DE SON MAILLAGE TERRITORIAL DOIVENT ÊTRE ABSOLUMENT PRÉSERVÉES

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

Ainsi, en 2010, 1 303 postes devraient être supprimés dans la gendarmerie, après 1 246 réductions en 2009, soit au total près de 2 500 postes en deux ans.

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

Comme votre rapporteur l'avait souligné dans le rapport d'information sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie nationale, la capacité opérationnelle de la gendarmerie et la densité de son « maillage » territorial nécessitent toutefois d'être préservées.

Dans ce contexte, la publication par la presse l'an dernier d'une note d'un ancien conseiller du Premier ministre évoquant la suppression éventuelle de 175 brigades territoriales et de 15 escadrons de gendarmerie mobile a provoqué un certain émoi chez de nombreux élus locaux.

Interrogé à nouveau sur ce point par votre rapporteur, lors de son audition devant la commission, le 6 octobre dernier, le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué que cette réduction des effectifs ne doit pas altérer la capacité opérationnelle de la gendarmerie, ni son maillage territorial. Il a confirmé que la suppression de 175 brigades territoriales ne correspondait pas à la réalité.

La réduction des effectifs de la gendarmerie devrait concerner en priorité les personnels des états-majors ou encore les gendarmes situés en zone de police. Si quinze escadrons de gendarmerie mobile seront supprimés d'ici 2011, dont sept chargés de la garde des centres de rétention administrative, qui seront confiés à la police aux frontières, 750 gendarmes issus de ces escadrons seront réaffectés dans les brigades territoriales des vingt-cinq départements les plus touchés par la délinquance. Enfin, la fermeture de quatre des huit écoles de la gendarmerie devrait permettre une diminution de 330 postes.

Ainsi, comme s'y était engagé le Président de la République dans son intervention du 29 novembre 2007, la capacité opérationnelle de la gendarmerie et son maillage territorial devraient être préservés.

A cet égard, une réduction des tâches dites « indues » ou « abusives » serait de nature à accroître le potentiel opérationnel de la gendarmerie sans risquer d'obérer la capacité opérationnelle de la gendarmerie.

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

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

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

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

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

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

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

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

GARDES STATIQUES ASSURÉES PAR LA GENDARMERIE NATIONALE EN 2008 ET EN 2009

MISSIONS	2008¹	2009²	Observations
Présidence de la République	387 ETP	387 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté. Imputation financière à l'Elysée depuis le 1 ^{er} janvier 2008.
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Authon	15 ETP	15 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Garde résidence du PR Valéry Giscard d'Estaing à Chanonat	0	0	Mission assurée dans le cadre du service courant depuis 2008
Protection de la résidence du Président Chirac à Bity (19)	6 ETP	6 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Sénat	166 ETP	166 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Assemblée Nationale	177 ETP	177 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Hôtel de Brienne	67 ETP	67 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté réduite en 2007
Hôtel de Matignon	137 ETP	135 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté. Suppression 1 poste adjoint et 1 poste d'officier de liaison en 2009
Résidence 1 ^{er} Ministre à Solesmes	37 ETP	37 ETP	Réquisition préfet zone défense ouest
Garde du ministère de la justice	18 ETP	18 ETP	
Hôtel du Quai d'Orsay	33 ETP	33 ETP	Mission confiée à la garde républicaine par Arrêté
Garde des locaux du ministère de la défense (Ilôt Saint-Germain)	110 ETP	0 ETP	Reprise de la mission par les armées le 1 ^{er} septembre 2009
Hôtel de Castries	8 ETP	0 ETP	Fin de mission en juin 2009.
Conseil Constitutionnel	7 ETP	7 ETP	Mission imputée financièrement au bénéficiaire en 2008.
Sécurité du palais de justice de Paris	540 ETP	540 ETP	Étude en cours
Hôtel national des Invalides	72 ETP	72 ETP	
Sécurité de la résidence du CEMA à l'école militaire	15 ETP	0 ETP	Reprise de la mission par les armées le 1 ^{er} septembre 2009
Garde du groupement interministériel de contrôle	11 ETP	11 ETP	
Emprises diplomatiques des USA, d'Israël et du Royaume-Uni	278 ETP	278 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
Sous-préfecture de Corte	7 ETP	7 ETP	Mission confiée à la gendarmerie mobile sous réquisition
TOTAL	2091 ETP	1956 ETP	

¹ Chiffres consolidés au 31/12/2008.

² Chiffres réalisés au 30/06/2009, prévisionnels jusqu'au 31/12/2009.

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

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

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

LE CAS DES TRANSFEREMENTS ET EXTRACTIONS

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

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

Les opérations de transfèrements et d'extractions sont très coûteuses en personnel et en temps pour la gendarmerie. En effet, toute escorte mobilise au moins trois gendarmes. La gendarmerie a ainsi consacré plus de 1,99 million d'heures à ces tâches en 2008, correspondant à plus de 110 100 transfèrements et extractions judiciaires, auxquels s'ajoutent plus de 11 000 transfèrements et extractions dites administratives et environ 150 transfèrements militaires. Plus de 1 100 gendarmes sont mobilisés quotidiennement sur ces tâches.

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

Ainsi, en Isère, les deux maisons d'arrêt, situées à Saint-Quentin-Fallavier et Varcès, relèvent de la compétence de la gendarmerie et pèsent particulièrement sur deux compagnies, celle de Bourgoin-Jallieu et celle de Grenoble, sur les unités de Bourgoin, de Vienne et de La Tour du Pin. Celles-ci effectuent annuellement respectivement 500, 320 et 200 escortes.

Cela correspond en moyenne à 15 gendarmes par jour, soit 15 % des effectifs. Les destinations ne se limitent pas aux prisons ou aux juridictions les plus proches. Il arrive fréquemment que les gendarmes isérois assurent des

escortés jusqu'à Toulouse, Lyon ou Bordeaux, voire Lille ou la région parisienne.

Un transfert de cette charge à l'administration pénitentiaire ou la création d'une police spécifique, à l'image de ce qui existe en Italie, mériteraient d'être étudiés.

En tout état de cause, il semblerait logique que la charge financière des transfèvements et des extractions judiciaires incombe au ministère de la Justice.

Cela correspondrait, en effet, à l'esprit de la loi organique relative aux finances publiques (LOLF), selon lequel « *celui qui commande paie* ».

Le système actuel est peu responsabilisant pour les magistrats, dans la mesure où les dépenses sont entièrement supportées par la gendarmerie nationale. L'absence de toute planification ne permet aucune optimisation et se traduit souvent par des demandes de convocation formulées la veille pour le lendemain et par un long temps d'attente devant les salles d'audience.

Le transfert de la charge financière de cette mission au ministère de la Justice serait de nature à responsabiliser davantage les magistrats et à encourager le recours à des moyens alternatifs, comme la visioconférence.

B. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES SYNERGIES ET DES MUTUALISATIONS ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE DANS LE RESPECT DES SPÉCIFICITÉS DES DEUX FORCES

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

Engagée depuis le décret du 19 septembre 1996, qui a créé le conseil de l'équipement et de la logistique, la **mutualisation des moyens** entre la police et la gendarmerie est récente.

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

Plus de 30 marchés communs auront été ainsi signés à la fin de l'année 2009.

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

Une mutualisation **des fichiers** a également été engagée. Ainsi, alors que jusqu'à présent la gendarmerie nationale et la police disposent de fichiers

distincts dédiés aux rapprochements judiciaires et à l'analyse criminelle (STIC pour la police et JUDEX pour la gendarmerie), un système commun, baptisé ARIANE (« application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs »), devrait être progressivement mis en place.

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

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

Ainsi, en matière immobilière, un projet de partenariat public-privé mutualisé entre la police et la gendarmerie devrait être lancé pour la modernisation et la performance énergétique des casernes domaniales ainsi que des hôtels des commissariats de police des régions Auvergne et Limousin, qui seront confiées à des opérateurs privés pour une durée de 20 à 30 ans.

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

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

Un conseil de coordination de la formation police-gendarmerie a également été créé le 15 mars 2008. Il a vocation à examiner les mutualisations envisageables en matière de prérecrutement, de formation continue des gendarmes et des policiers et de formation des personnels civils.

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

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

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

C. LA PARITÉ GLOBALE DE TRAITEMENT ENTRE GENDARMES ET POLICIERS : UNE QUESTION D'ÉQUITÉ MAIS AUSSI UNE GARANTIE DU MAINTIEN DU STATUT MILITAIRE DE LA GENDARMERIE

La parité de traitement entre policiers et gendarmes constitue une forte attente de la part des personnels de la gendarmerie, qui ont le sentiment d'avoir subi un décrochage par rapport aux policiers ces dernières années.

Le Haut comité d'évaluation de la condition militaire a d'ailleurs relevé, dans son premier rapport de février 2007, un net décrochage de la condition des militaires par rapport à la fonction policière. Ainsi, selon ce rapport, le salaire net mensuel moyen des sous-officiers n'a progressé que de 7,5 % entre 1990 et 2004, contre 10,9 % pour celui des professions intermédiaires de la police.

Dans ce contexte l'engagement pris par le Président de la République, lors de son intervention du 29 novembre 2007, d'assurer **une parité globale de traitement et de perspectives de carrière des personnels de la police et de la gendarmerie**, notamment au moyen d'une **grille indiciaire spécifique** aux officiers et sous officiers de la gendarmerie par rapport aux militaires des trois armées, a été très bien accueilli par les personnels de la gendarmerie.

Comme le relève le rapport d'information élaboré par le groupe de travail sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie présidé par votre rapporteur :

« Garantir une parité globale de traitement et de carrière entre les gendarmes et les policiers n'est pas seulement une question d'équité. C'est aussi une condition de l'efficacité de l'action des gendarmes sur le terrain et du maintien du statut militaire de la gendarmerie. (...) »

Elle est aussi indispensable pour éviter que les personnels de la gendarmerie ne soient tentés, du fait d'une proximité accrue avec les policiers, par un alignement de leur statut sur la condition de fonctionnaire de police, qui entraînerait la disparition du statut militaire de la gendarmerie et sa fusion avec la police.

Seul le sentiment d'un traitement équitable permettra à celle-ci, dans la durée et dans l'environnement qui sera prochainement le sien, de conserver son identité »

Un groupe de travail conjoint au ministère de la défense et au ministère de l'Intérieur a été chargé de procéder à un état des lieux exhaustif afin d'identifier les différences existantes entre les personnels des deux forces et de faire des propositions afin de réduire les écarts, dans le respect de la dualité des statuts. Le champ de cette étude était très large puisqu'il porte notamment sur les statuts, les parcours de carrière offerts, ainsi que les régimes indiciaires, indemnitaires et annexes.

Ce groupe de travail a remis ses conclusions dans un rapport intitulé *« Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère »*.

Les conclusions de ce rapport ont été ensuite soumises à l'examen de deux personnalités indépendantes, M. Eric Gissler, Inspecteur général des Finances, et M. Pierre Séguin, Contrôleur général des Armées. Dans leur avis de mai 2008, ceux-ci ont dans l'ensemble validé les conclusions de ce rapport.

L'objectif est d'arriver à une parité globale de traitement et de carrières entre gendarmes et policiers à l'horizon 2012, date qui correspond à la fin du plan « corps et carrières de la police nationale ».

Certaines mesures nécessaires pour assurer cette parité globale de traitement ont été intégrées dans le projet de loi de finances pour 2010, comme le Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) rénové.

La loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009 répond à l'engagement pris par le Président de la République, en prévoyant l'octroi d'une grille indiciaire spécifique aux officiers et aux sous-officiers de gendarmerie.

Un nouvel article L. 4145-3 a été inséré dans le code de la défense, qui est ainsi rédigé : « *en contrepartie des sujétions et obligations qui leurs sont applicables, les officiers et les sous-officiers de gendarmerie bénéficient d'un classement indiciaire spécifique et peuvent bénéficier de conditions particulières en matière de régime indemnitaire* ». Ces dispositions s'inspirent de celles figurant, pour la police nationale, à l'article 19 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995.

Dans son rapport sur le projet de loi, votre rapporteur pour avis a approuvé l'octroi d'une grille indiciaire spécifique aux militaires de la gendarmerie, tout en relevant qu'il conviendra de veiller à une parité globale de traitement, non seulement entre gendarmes et policiers, mais aussi avec les autres militaires, car c'est une aussi une condition du maintien de l'ancrage de la gendarmerie au sein de la communauté militaire.

IV. L'ACTION DE LA GENDARMERIE HORS MÉTROPOLE

A. L'ACTION INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE DE LA GENDARMERIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Force de gendarmerie européenne, créée à l'initiative de la France, mérite un examen particulier.

LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE

I. LA NATURE DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE

A. L'ORIGINE ET LA VOCATION DE LA FORCE

La Force de gendarmerie européenne (FGE ou EUROGENDFOR) a été créée à l'automne 2004, à l'initiative de Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la Défense. Les cinq pays participants sont l'Espagne (garde civile), la France (gendarmerie nationale), l'Italie (arme des carabinieri), les Pays-Bas (maréchaussée royale) et le Portugal (garde nationale républicaine), rejoints en 2008 par la Roumanie (jandarmeria). En outre, la Pologne (gendarmerie militaire) est partenaire de la FGE depuis mars 2007.

Cette force n'est pas un organisme de l'Union européenne, mais une coopération intergouvernementale menée entre des pays membres de l'Union européenne et destinée en priorité à doter celle-ci d'une capacité à conduire toutes les missions d'une force de police lors d'opérations de gestion de crise.

La principale « valeur ajoutée » de la Force de gendarmerie européenne tient au fait qu'il s'agit d'une force « robuste », capable d'agir dans un environnement non stabilisé et de faire face aux différentes situations de maintien de l'ordre et de sécurité publique. Le caractère « militaire » de cette force lui permet d'être utilisée dans un très large spectre de missions et dans l'ensemble de l'arc de la crise, depuis la phase militaire, jusqu'à la phase de stabilisation, avec une aptitude particulière pour les situations intermédiaires entre la guerre et la paix.

B. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT

La chaîne de commandement est organisée en trois niveaux :

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

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

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

La Force de gendarmerie européenne est financée par des contributions des États participants, selon une clé de répartition fondée sur le nombre d'officiers de la nationalité de l'État concerné. La France, qui compte sept officiers à l'état-major de la force, contribue à hauteur des 7/30^e.

Bien que la FGE ne compte aucun pays anglophone, l'anglais est l'unique langue de travail au sein de la force. La devise de la Force est « Lex paciferat » (« Que la loi pacifie »).

II. LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA FORCE DE GENDARMERIE EUROPEENNE

A. LES DIFFICULTES D'ORDRE CULTUREL, ADMINISTRATIF ET JURIDIQUE

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

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

La force de gendarmerie européenne repose actuellement sur une simple « déclaration d'intention », signée par les cinq gouvernements. Celle-ci devrait être remplacée par un traité international, signé le 18 octobre 2007, qui devrait être soumis prochainement à une procédure de ratification par les parlements nationaux des pays participants. Ce traité devrait permettre de clarifier un certain nombre de questions d'ordre juridique, comme les droits et obligations du personnel de la Force ou encore le droit applicable dans le cadre d'opérations extérieures.

B. L'EXTENSION ÉVENTUELLE À D'AUTRES PAYS

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

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

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

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

Plusieurs États membres ou pays candidats (Pologne, Turquie) ont déjà déposé formellement leur candidature en 2006. La Pologne s'est vue reconnaître en 2007 le statut de pays partenaire de la Force. La Lituanie a posé sa candidature en 2007. En revanche, deux « grands » pays, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui ne disposent pas de force de police à statut militaire de type « gendarmerie », restent à l'écart de cette initiative.

C. L'EMPLOI DE LA FORCE DANS LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

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

Elle a été engagée pour la première fois, à partir de la fin 2007, dans le cadre de la mission de police de l'Union européenne « Althéa » en Bosnie Herzégovine, avec une unité de police intégrée de 215 officiers et gendarmes, dont actuellement 9 gendarmes Français.

L'emploi éventuel de la force de gendarmerie européenne pour la mission de police de l'Union européenne au Kosovo a également été évoqué, mais cette idée s'est heurtée à certaines difficultés d'ordre politique en raison des divergences entre les pays membres à propos de la reconnaissance de l'indépendance de cette province.

En mai 2009, il a été décidé d'autoriser la participation de la FGE à l'opération de l'OTAN en Afghanistan.

B. LA PARTICIPATION DE LA GENDARMERIE AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES, ET EN PARTICULIER LE DÉPLOIEMENT DE 150 GENDARMES FRANÇAIS EN AFGHANISTAN

La participation de la gendarmerie aux opérations extérieures (OPEX) reste forte. En tant que force de police à statut militaire capable d'agir dans tout le spectre de la crise, de la guerre à la paix, la gendarmerie est en effet particulièrement adaptée à ce type d'opérations. Il s'agit là d'un aspect essentiel de la gendarmerie, qui justifie l'existence d'une force de police à statut militaire.

Au 1^{er} juillet 2009, environ 430 gendarmes français étaient déployés sous engagement international ou commandement national. Leurs compétences spécifiques leur permettent d'intervenir en accompagnement des forces ou dans le cadre de la gestion civile des crises.

Parmi ces 430 militaires, environ 30 sont déployés en Afghanistan.

Ils devraient être renforcés, à partir de décembre 2009, par cent vingt gendarmes supplémentaires, déployés dans le cadre de la force de gendarmerie européenne, au titre de la mission de formation de la police afghane sous mandat de l'OTAN, ce qui portera l'effectif total à cent-cinquante militaires de la gendarmerie nationale en Afghanistan.

Ces personnels seront déployés dans les zones placées sous commandement français en Kapissa et Surobi et seront chargés de deux principales missions :

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

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

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

Les gendarmes qui participent à cette mission ont été choisis pour leurs compétences, ils ont suivi un entraînement très poussé et bénéficient du soutien actif des armées. Le fait que ces gendarmes bénéficieront de véhicules de l'avant blindé (VAB) mis à la disposition gratuitement par l'armée de terre et dont le blindage est renforcé dans des ateliers de la police nationale est symptomatique à cet égard. Toutes les précautions seront prises pour assurer une protection maximale des personnels déployés, notamment en matière d'équipements de protection individuels.

EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE EN OPEX EN 2009

(DONNÉES ARRÊTÉES AU 30 JUIN 2009)

Opérations sous mandat de l'ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
FINUL (Liban)	1	4	5
MINUSTAH (Haïti)	3	22	25
MONUC (RDC)	9	0	9
ONUCI (RCI)	3	8	11
MINURCAT (Tchad)	1	16	17
TOTAL	17	50	67

Opérations sous engagement international hors ONU

OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
OTAN KFOR (Kosovo)	4	13	17
OTAN FIAS / Pamir (Afghanistan)	8	10	18
U.E. EUFOR / <i>Althéa</i> (Bosnie)	2	2	4
U.E. EUPM (Bosnie)	3	3	6
U.E. EUPOL (RDC)	1	2	3
U.E. EULEX (Kosovo)	18	126	144
U.E. EUBAM (Territoires Palestiniens)	2	1	3
U.E. EUMM (Georgie)	3	33	36
U.E. EURSS (Guinée Bissau)	1	0	1
U.E. EUPOL (Afghanistan)	3	3	6
TOTAL	45	193	238

Opérations sous commandement national

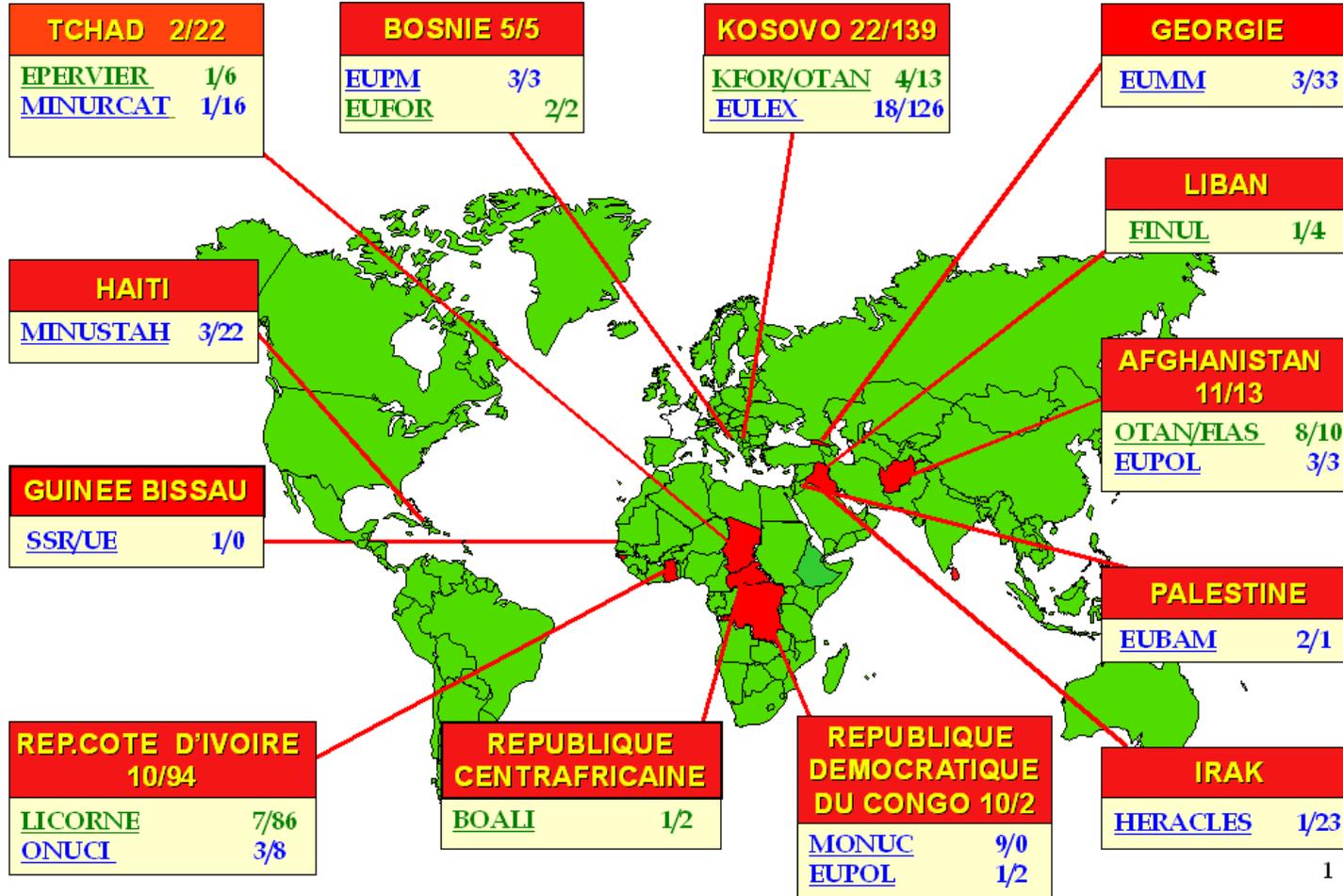
OPERATION	Officiers	Sous-officiers	TOTAL
<i>Epervier</i> (Tchad)	1	6	7
<i>Licorne</i> (RCI)	7	86	93
<i>Boali</i> (République Centrafricaine)	1	2	3
<i>Héraclès / Porte Sud</i> (Irak)	1	23	24
TOTAL	10	117	127



30/06/2009

DISPOSITIF GENDARMERIE EN OPERATIONS EXTERIEURES

TOTAL : 432 (72 officiers et 360 sous-officiers)



PRÉSENCE ET RÔLE DE LA GENDARMERIE EN AFGHANISTAN

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

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

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

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

Au sein de la mission de l'OTAN :

En accompagnement de forces françaises présentes sur cette mission, la gendarmerie déploie 2 officiers et 8 sous-officiers dont :

- 1 officier supérieur commandant de prévôté et conseiller gendarmerie du REPRANCE ;
- 4 sous-officiers qui arment la brigade prévôtale de Kaboul ;
- 2 sous-officiers qui arment la brigade prévôtale de Nijrab ;
- 1 sous-officier technicien d'identification criminelle au sein d'une « Weapon Intelligence Team » (WIT), qui a pour mission d'enquêter sur les engins explosifs improvisés explosés ;
- 1 sous-officier inséré au « Theater Exploitation Laboratory » qui a pour mission d'exploiter les éléments recueillis par la WIT et d'alimenter une base de données de théâtre ;
- 1 officier « Provost Marshal » placé auprès du général français commandant des forces de la région centre à Kaboul, qui a pour mission de commander les polices militaires des contingents nationaux placés sous commandement français.

Mission de formation de la police afghane :

Sous mandat OTAN, la gendarmerie nationale participera à la formation de la police afghane en déployant 150 gendarmes.

La gendarmerie est appelée à former les officiers et les sous-officiers de l'« Afghan National Civil Order Police » (ANCOP), au sein d'une école de formation des cadres et à conseiller l'« Afghan Uniform Police » (AUP) dans son travail quotidien, au cœur des districts situés dans la zone du théâtre sous commandement français.

Le coût des OPEX est intégré dans le budget de la gendarmerie depuis 2004.

A ce titre, la gendarmerie nationale bénéficie depuis 2007 d'un financement de 15 millions d'euros par an, dont 11 millions d'euros pour les dépenses de personnel.

Or, ce montant est structurellement insuffisant.

Chaque année, le surcoût constaté des OPEX pour la gendarmerie est de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros, comme l'illustre le tableau suivant :

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

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Pour la seule mission en Afghanistan, le surcoût est estimé à 15 millions d'euros en 2009 et 12 millions d'euros en 2010.

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

Il paraît donc indispensable, dans un souci de sincérité budgétaire, mais aussi d'efficacité de la dépense publique, de mieux évaluer le coût prévisible de ces OPEX et, en cas de dépassement, de les financer entièrement sur un fonds interministériel, à l'image de celui créé pour les armées.

***C. L'ACTION DE LA GENDARMERIE OUTRE-MER, NOTAMMENT EN
MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE***

Lors de son audition par la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, le 7 mai 2009, le général Claude Vicaire, commandant de la gendarmerie outre-mer, a dressé un bilan très éclairant sur la situation actuelle et les enjeux de la gendarmerie outre-mer.

Par comparaison à la métropole, où la zone de compétence de la gendarmerie nationale recouvre 95 % du territoire, 50 % de la population et 30 % des crimes et délits, la gendarmerie dans les départements français d'outre-mer couvre 99 % du territoire, 70 % de la population et 53 % des crimes et délits.

La deuxième caractéristique de l'action de la gendarmerie outre-mer tient à la fréquence et à l'intensité des crises, qu'il s'agisse des conflits sociaux, des catastrophes naturelles ou encore de l'orpillage illégal en Guyane.

A cet égard, il convient de rappeler que la gendarmerie nationale assure seule le maintien de l'ordre outre-mer, depuis le retrait des Compagnies républicaines de sécurité de la police nationale en 1993. Cela tient notamment aux conditions difficiles de vie et de service outre-mer. On peut citer, à cet égard, l'exemple de la brigade de Camopi, située en plein cœur de la forêt amazonienne, à six heures de pirogue de Saint-Georges, où les gendarmes et leur famille vivent une expérience humaine unique, au contact des amérindiens, dans des conditions très frustes. Cela illustre tout l'intérêt que représente l'appartenance de la gendarmerie à l'armée, avec notamment le régime de disponibilité et le logement par nécessité absolue de service.

Dix-sept escadrons de gendarmerie mobile sont déployés en permanence dans les départements et collectivités d'outre-mer et, au plus fort de la crise récente aux Antilles, vingt-six escadrons de gendarmerie mobile.

La troisième particularité tient à la violence du contexte opérationnel, avec un risque d'agression pour les gendarmes deux fois plus élevé outre-mer qu'en métropole et un usage des armes plus fréquent, notamment en Guyane.

Enfin, alors que les départements d'outre-mer représentent 4 % des effectifs de la gendarmerie, ces territoires doivent faire face à des phénomènes de délinquance plus marqués, puisqu'ils représentent 10 % des atteintes volontaires aux personnes constatées par la gendarmerie sur la totalité du territoire, 17 % des violences crapuleuses et 21 % des interpellations d'étrangers en situation irrégulière.

Les résultats de l'action de la gendarmerie outre-mer sont très positifs, avec un taux de résolution des crimes et délits de 56 %, supérieur à la moyenne nationale (police et gendarmerie) de 38 % et même à la moyenne de la gendarmerie de 42 %.

Avec près de 3 200 gendarmes départementaux et mobiles en 2008, contre 3 400 policiers, les effectifs de la gendarmerie nationale ont connu une progression limitée ces dernières années, de 62 postes entre 2003 et 2008, contre 285 postes pour la police nationale, malgré une augmentation de plus du double de la population en zone de gendarmerie.

La gendarmerie nationale s'efforce de compenser cette progression limitée des effectifs par un recrutement de grande qualité des gendarmes affectés outre-mer, avec un taux de sélection d'un sur trois. A la différence des policiers, les gendarmes sont, en effet, soumis à une obligation de mobilité.

Ces dernières années, on a assisté à un renforcement des outils de gestion de crise, avec la mise en place des centres opérationnels dans les quatre départements d'outre-mer, l'ouverture de sections de recherche en matière de police judiciaire et la création de groupes d'intervention régionaux (GIR), en Guyane en 2006 et en Guadeloupe en 2008, ainsi qu'en Martinique et à La Réunion.

Enfin, on peut mentionner la modernisation des moyens, en particulier aériens, avec deux hélicoptères EC145, l'un en Guyane, l'autre à La Réunion, et un hélicoptère EC135 prévu en Guadeloupe, et des moyens nautiques, avec dix véhicules nautiques à moteur (jet ski) en Guyane et deux intercepteurs, l'un en Guadeloupe, l'autre en Martinique.

Concernant **La Réunion**, les effectifs de la gendarmerie sont au nombre de 800, dont un escadron de gendarmes mobiles. En raison de la géographie très contrastée de l'île, il a été créé un peloton de gendarmerie de haute montagne.

La Réunion présente la particularité d'avoir une forte exposition aux risques naturels et la délinquance est marquée par l'importance des atteintes volontaires à l'intégrité physique, qui représentent 20 % de la délinquance, contre 12 % en métropole, principalement dans le milieu familial et en liaison avec l'alcoolisme.

S'agissant de la **Martinique**, les effectifs de la gendarmerie sont de 700, contre 770 policiers. La situation de l'île est marquée par la banalisation de la violence, avec une augmentation de près de 50 % des coups et blessures volontaires entre 2005 et 2008, ainsi que le poids du trafic de stupéfiants, qui représente 12 % de la délinquance générale et qui a connu une progression de 150 % entre 2005 et 2008.

Cela souligne tout l'intérêt de renforcer la coopération régionale, en matière de lutte contre le trafic de drogue ou la criminalité, comme l'illustre l'affaire de l'enlèvement et du meurtre de Marion Genin dans laquelle étaient impliqués des ressortissants de Sainte Lucie. En revanche, l'immigration illégale paraît peu répandue en Martinique.

On peut toutefois être inquiet au sujet du retrait des forces de souveraineté et du 33^{ème} RIMA, compte tenu du rôle important joué par l'armée

lors des événements récents aux Antilles, en matière de soutien logistique à la gendarmerie.

En ce qui concerne la situation de la **Guadeloupe**, qui compte 860 gendarmes et 1 080 policiers, on peut être préoccupé par la poussée de la délinquance, illustrée par une progression de 32 % des faits constatés entre 2005 et 2008, avec une hausse de 86 % des vols à main armée, de 56 % des coups et blessures volontaires et de 37 % des homicides. On peut également mentionner l'interpellation de 732 étrangers en situation irrégulière en 2008. Enfin, on peut être inquiet, là encore, au sujet du retrait des forces de souveraineté et du 41^{ème} BIMA.

Enfin, **la Guyane** est le département d'outre-mer qui pose le plus de difficultés à la gendarmerie, en raison notamment de sa superficie, équivalente à celle du Portugal et recouverte à 96 % de la forêt équatoriale, de la longueur de la frontière avec le Brésil et le Surinam -1 200 km, soit la frontière extérieure la plus longue de France- et une explosion démographique.

La Guyane connaît un niveau de délinquance inquiétant, avec un taux de 31 homicides pour 100 000 habitants, contre 2,6 en métropole, un taux de 380 coups et blessures volontaires contre 190 pour la métropole, et un taux de 97 vols à main armée, contre 4,7 en métropole. On peut aussi mentionner le poids de l'immigration clandestine, avec 3 400 interpellations d'immigrés en situation irrégulière en 2008.

Enfin, ce territoire représente un intérêt géostratégique majeur, avec le centre spatial de Kourou.

Actuellement, 840 gendarmes et 575 policiers sont déployés en Guyane.

La lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane mérite un examen particulier.

L'orpaillage illégal en Guyane se traduit par un pillage des ressources naturelles, estimé à 10 tonnes d'or extraites par an de manière illégale sur environ 350 sites, des atteintes graves à l'environnement, notamment par la déforestation, la dégradation des milieux aquatiques et la pollution au mercure, ainsi que par un appel à l'immigration illégale, principalement en provenance du Brésil, et une criminalité induite (prostitution, vols, homicides, etc.). Surtout, il représente une atteinte majeure à la souveraineté de l'Etat.

L'opération « Harpie » lancée en 2008 a eu des résultats très positifs, grâce à une concentration exceptionnelle de moyens, avec un renfort de 150 gendarmes, appuyés par 360 militaires des armées et un hélicoptère, ayant permis, au cours de 200 missions en quatre mois, d'interpeller 780 étrangers en situation irrégulière, de saisir 19 kilos d'or et 193 kilos de mercure.

Toutefois, cette stratégie a vite montré ses limites, les sites illégaux d'orpaillage détruits par la gendarmerie étant reconstruits en général dans les vingt jours, et les clandestins se retrouvant à nouveau sur le territoire guyanais.

Face à ce constat, la gendarmerie a développé une approche plus proactive et globale, axée sur le contrôle du trafic fluvial afin d'empêcher les voies d'approvisionnement des trafiquants, la destruction des sites réputés les plus productifs et le démantèlement des réseaux et des filières par une action de police judiciaire.

Devant le succès de l'opération et face au déplacement de l'orpaillage illégal vers la forêt amazonienne et le Sud de la Guyane, le Président de la République a décidé de la prolonger et de reconduire ce dispositif en 2009.

L'opération « Harpie 2 » a donc été lancée en avril 2009 en portant l'effort prioritairement sur le Haut-Maroni et le parc amazonien.

Toutefois, on peut penser que la réponse à ce problème ne sera pas uniquement policière, mais qu'elle nécessite une approche plus globale.

Cela passe notamment par l'adoption du schéma minier guyanais, afin de permettre le développement économique de cette zone dans le respect de l'environnement, et non pas une « mise sous cloche » de la forêt amazonienne.

Cela passe aussi par le renforcement de la coopération régionale avec les Etats du Nord du Brésil et le Surinam, afin notamment de développer la coopération policière et de soutenir le développement économique de ces régions, dont le niveau de vie est très inférieur à celui de la Guyane.

En définitive, la gendarmerie outre-mer paraît aujourd'hui confrontée à trois défis :

- la montée de la criminalité dans la zone Antilles-Guyane, avec l'apparition d'une criminalité violente de type sud-américain, caractérisée par un nombre élevé d'homicides et d'enlèvements contre rançon ;

- la « départementalisation » de Mayotte au regard de la lutte contre l'immigration illégale ;

- Et, enfin, le retrait des armées et le passage de relais du dispositif de souveraineté outre-mer à la gendarmerie nationale à l'horizon 2012, conformément aux conclusions du Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale.

**L'OPERATION « HARPIE »
DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLEGAL EN GUYANE**

I. HISTORIQUE

Depuis le mois d'avril 2009, l'opération de lutte contre l'orpaillage illégal HARPIE connaît un nouveau développement avec le renforcement du dispositif opérationnel pour une période de 6 mois (mi-avril à mi- octobre).

L'objectif de l'opération a été fixé en tenant compte des enseignements de 2008. Il s'agit de réduire durablement l'activité d'orpaillage illégal en portant l'effort prioritairement sur le Haut-Maroni et le parc amazonien, l'opération « Harpie 2008 » ayant conduit à un glissement de

l'activité illicite vers le sud du département. Les investigations judiciaires doivent permettre d'identifier les réseaux et de démanteler les circuits financiers. Les orpailleurs en situation irrégulière, contre lesquels aucune poursuite pénale ne peut être envisagée, doivent être reconduits systématiquement à la frontière.

A la différence de l'année précédente, l'opération comporte deux phases successives. Pendant la période humide (d'avril à mi-juillet), l'effort a porté sur l'étanchéité du dispositif statique, sur la base de points de contrôle fluviaux (11 PCF) et terrestres (3 PCR), complétés par des postes provisoires à Saül et Saint-Elie, afin de limiter les flux logistiques. A partir du début de la période sèche jusqu'à la fin de l'opération, l'accent est mis sur la destruction des sites d'orpaillage.

Depuis le 4 avril, la gendarmerie de Guyane a été renforcée de 120 personnels supplémentaires, en provenance de métropole. Ces personnels ont été relevés au cours de la semaine du 20 au 25 juillet. De leur côté, les FAG ont été renforcées par 331 militaires provenant de la métropole. Les FAG sont présentes sur tous les PCF permanents et le poste provisoire de Saül.

Le coût prévisionnel de la mission Harpie « renforcé », correspondant à la projection des renforts sur une période de 6 mois, est estimé à 3.993.308 euros. Comparé au déploiement d'un dispositif équivalent en métropole, le surcoût est évalué à 2.325.297 euros. Pour l'opération « Harpie 2009 », le secrétariat d'Etat à l'outre-mer (SEOM) a délégué à la préfecture 40.000 euros supplémentaires pour l'équipement des PCF.

Depuis le 16 avril, le bilan provisoire s'établit comme suit :

- 284 opérations ont été menées dont 137 avec le concours des FAG;

- les destructions et saisies (cf annexe) s'élèvent à :

- près de 137 000 litres de carburant ;
- 187 tonnes de nourriture et de matériels divers ;
- 2 392 carbets ;
- 124 armes à feu ;
- plus de 70 kg de mercure et de 5 kg d'or ;
- 153 pirogues et 118 quads.

- 87 % des 1 432 clandestins appréhendés ont fait l'objet, soit d'une mesure d'éloignement direct par la gendarmerie, soit d'une remise à la PAF ou d'une incarcération (534 ESI éloignés, 456 remis au CRA administré par la PAF, 222 remis aux postes de contrôle de la PAF, 24 incarcérés, 9 COPJ, 104 qui se sont vus délivrer une injonction à quitter le territoire (IQT), 2 condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie d'une interdiction du territoire national (ITN) de 3 ans et 81 laissés libres dont 15 pour raison médicale).

II. LES EFFETS OBTENUS

Il est observé:

- l'entrave de l'approvisionnement des sites majeurs du centre du département (transport de denrées et de matériels par petite quantité, allongement des circuits logistiques) ;

- la diminution de l'activité dans les zones où s'exerce la pression des forces de sécurité, gendarmerie et FAG, soit du fait de leur présence permanente (secteurs de Saint-Elie et Saül, notamment là où des postes provisoires ont été implantés), soit en raison du nombre d'opérations menées (Maripasoula, Papaïchton, Grand-Santi, Mana, Saint-Elie, Régina, Saint-Georges de l'Oyapock et Camopi) ;

- et corrélativement, l'accroissement et la dispersion des petits chantiers ;

- un reflux significatif de garimpeiros vers le Brésil ou le Suriname où l'activité d'orpaillage illégal semble connaître un nouvel essor.

OPERATION « HARPIE » BILAN GENERAL DES SAISIES ET DESTRUCTIONS
Du 15 avril 2009 au 14 octobre 2009

	MATÉRIELS	DETRUITS	SAISIS	TOTAL général
Moyens de Production	Barges	14	0	14
	Carburant (Litre)	111898	24820	136718
	Huile moteur (Litre)	3049,3	782	3831,3
	Compresseurs	3	0	3
	Corps de pompe	395	7	402
	Moto-pompes	364	6	370
	Tables de levée	273	0	273
	Tuyaux (Mètre)	17366	10	17376
	Concasseurs	5	0	5
	Détecteurs métaux	6	1	7
	Mercure (Gramme)	0	70599,6	70599,6
	Or (Gramme)	0	5308,7	5308,7
	Pelleuse	0	0	0
Moyens logistiques	Puits / Galeries	49	0	49
	Alcool (Litre)	14697	282	14979
	Nourriture (Kilo)	147126	11782	158908
	Cartouches cigarettes	1364	120	1484
	Stupéfiants (Gramme)	0	913	913
	Armes à feu	9	115	124
	Carbets	2392	0	2392
	Groupes électrogènes	137	11	148
	Poste radio BLU	24	30	54
	Appareils électroménagers (unité)	846	5	851
	Matériels divers (Kilo)	36627	641	37268
	Moteurs hors-bord	33	83	116
Moyens de transport	Pirogues	99	54	153
	Voitures	13	10	23
	Camions	0	0	0
	Tracteurs	1	0	1
	Motos	1	2	3
	Quads	45	73	118
	Mules	0	0	0

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 25 novembre 2009.

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

M. Daniel Reiner a regretté que le projet de LOPPSI 2 n'ait toujours pas été adopté par le Parlement et il a souhaité recueillir des précisions au sujet de l'évolution de ce texte. Il a également souhaité obtenir une évaluation des conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Il a aussi estimé paradoxal de réduire les effectifs de la gendarmerie dans un contexte d'augmentation de la délinquance, en appliquant de manière mécanique la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et il s'est déclaré préoccupé au sujet de l'impact de cette mesure sur le nombre et les effectifs des brigades territoriales. Il a également regretté l'absence suffisante des crédits destinés à l'immobilier et s'est interrogé sur les moyens dont disposera la gendarmerie à l'avenir pour entretenir son parc immobilier. Enfin, il a rappelé que la presse avait fait état des graves dommages causés par le pistolet à impulsion électrique et il s'est étonné que cette arme figure toujours dans les commandes de la gendarmerie pour 2010.

En réponse, M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a rappelé que le projet de LOPPSI 2 avait bien été déposé à l'Assemblée nationale, mais que le ministre de l'intérieur, M. Brice Hortefeux, avait fait part de son souhait de modifier ce texte en complétant son volet normatif, afin d'améliorer notamment l'utilisation des données contenues dans les fichiers judiciaires, d'aggraver les peines de certaines infractions à l'encontre des personnes et des biens et d'accroître les pouvoirs d'investigation des enquêteurs dans ces domaines, ainsi que de renforcer les dispositifs de vidéo-protection. En ce qui concerne l'évaluation des conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, il a rappelé qu'il avait été prévu, dans la loi relative à la gendarmerie nationale, à l'initiative du Sénat, un rapport d'évaluation sur les conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur, qui serait remis au Parlement tous les deux ans.

Il a également indiqué qu'il partageait les fortes préoccupations de ses collègues au sujet de la diminution des effectifs de la gendarmerie mais il a rappelé l'engagement du ministre de l'intérieur et du directeur général de la gendarmerie à préserver la capacité opérationnelle de la gendarmerie et son maillage territorial. Il a précisé que les réductions d'effectifs devraient concerner en priorité les gendarmes employés dans des tâches annexes, comme les gardes statiques ou la surveillance des centres de rétention administrative.

Il a aussi regretté la faiblesse de l'enveloppe destinée aux investissements immobiliers. A cet égard, il a mentionné le lancement d'un

partenariat public-privé, commun à la gendarmerie et à la police, pour la construction de logements de gendarmes et d'hôtels de commissariats de police dans la région Auvergne.

M. Michel Boutant a estimé qu'il existait un hiatus entre les assurances données au niveau national sur le maintien du maillage territorial et la réalité sur le terrain.

En ce qui concerne l'orpaillage clandestin en Guyane, il s'est interrogé sur l'efficacité du dispositif actuel, qui revient à s'en prendre aux exécutants, qui sont souvent de « pauvres bougres », et non aux commanditaires par un démantèlement des filières.

M. Josselin de Rohan, président, a insisté sur l'importance du renforcement de la coopération régionale pour faire face à l'orpaillage illégal en Guyane, mais il a mentionné les difficultés rencontrées avec les autorités du Surinam et avec celles de l'Etat d'Amapa, qui jouit d'une grande autonomie au sein du Brésil. Ces questions ont été évoquées lors du déplacement du Président du Sénat au Brésil auquel participaient les deux sénateurs élus de Guyane. Un renforcement de la coopération avec le Brésil est nécessaire.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a insisté sur les graves conséquences de la pollution par le mercure, sur l'environnement et sur les populations, causée par l'orpaillage illégal. Il a fait valoir que le dispositif initial mis en place par la gendarmerie avait évolué vers une action plus globale, visant notamment à démanteler les filières, avec un certain succès. Toutefois, il a indiqué que les pays voisins ne partageaient pas nécessairement la même conception que la France en matière de coopération policière et de lutte contre l'immigration clandestine.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a également souhaité rendre hommage au professionnalisme et aux qualités humaines dont font preuve les militaires de la gendarmerie nationale dans leur lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane.

M. Jean-Louis Carrère, prenant l'exemple du département des Landes et de la côte atlantique en général, s'est à son tour ému de la diminution des effectifs de la gendarmerie et de ses conséquences sur le maillage territorial des brigades territoriales. Il s'est interrogé sur les effectifs réels de la gendarmerie, sur l'évolution des effectifs dans les prochaines années et sur le maintien des brigades territoriales.

Il a également dénoncé la sous-évaluation du coût des opérations extérieures et il s'est interrogé au sujet de la pertinence de l'envoi de 150 gendarmes français en Afghanistan au regard de la situation de ce pays.

Enfin, il a fait part de ses préoccupations au sujet de la vétusté des équipements de la gendarmerie, et notamment des hélicoptères de type Écureuil ou des véhicules blindés, en rappelant que la gendarmerie devait prélever des pièces détachées sur les engins hors d'usage pour maintenir en condition opérationnelle ces matériels.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a rappelé l'engagement du ministre de l'intérieur, confirmé par le directeur général de la gendarmerie nationale, de ne pas supprimer les 175 brigades territoriales et de préserver la densité du maillage territorial de la gendarmerie ; cela n'empêche pas d'opérer sur le terrain des redéploiements ponctuels entre la police et la gendarmerie, en fonction de l'évolution de la population et de la délinquance.

M. Jacques Berthou s'est déclaré préoccupé par la diminution des effectifs de la gendarmerie au regard de l'augmentation de la délinquance, notamment en zone rurale. Il s'est inquiété de la diminution de la qualité du service qui, en n'enregistrant plus un certain nombre de plaintes, conduit à une banalisation d'une certaine forme de délinquance et donc à son acceptation.

Il a également souhaité obtenir des précisions au sujet de la complémentarité entre l'action de la gendarmerie et celle de l'armée en matière de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a précisé que les redéploiements étaient décidés sous l'autorité des préfets et en concertation avec les élus locaux.

Il a également rappelé que les réductions d'effectifs devaient concerner en priorité les gendarmes employés dans des tâches annexes afin de préserver la capacité opérationnelle de la gendarmerie. Toutefois, il a estimé qu'il serait difficile de poursuivre au même rythme ces réductions d'effectifs sans risquer de remettre en cause la capacité opérationnelle de la gendarmerie.

Jugeant indispensable le soutien important apporté par l'armée à la gendarmerie dans la lutte contre l'orpaillage illégal, il s'est déclaré inquiet au sujet de la perspective d'un retrait éventuel de l'armée de ce territoire.

M. Jean-Pierre Chevènement a souhaité obtenir des éclaircissements au sujet de la notion de « parité » entre gendarmes et policiers, jugeant ce terme dangereux au regard des différences de statut entre les gendarmes et les policiers, notamment en termes d'obligation de disponibilité, de temps de travail ou de représentation syndicale ; il s'est demandé si cette notion ne pouvait pas conduire, à terme, à un alignement des deux statuts et à une fusion de la police et de la gendarmerie.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a précisé qu'il ne fallait pas comprendre l'expression de « parité globale de traitement et de carrière » entre gendarmes et policiers comme un rapprochement des deux statuts, compte tenu des différences entre les deux, mais comme l'objectif d'une équité en termes de rémunérations et de perspectives de carrière, le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire ayant mis en évidence dans ses précédents rapport un net décrochage de la condition des militaires par rapport à celle des policiers.

M. Rachel Mazuir a estimé qu'il existait un lien entre l'accent mis sur le recours aux nouvelles technologies, comme la vidéo-protection ou les radars, et la réduction des effectifs, le recours aux nouvelles technologies ayant vocation à compenser la diminution des effectifs, en allant vers une société de

vidéo surveillance généralisée. Or, il a estimé que les nouvelles technologies ne remplaceraient pas la présence des gendarmes sur le terrain, comme l'illustrent les mauvais résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité routière depuis le début de l'année.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a jugé essentiel de préserver les brigades territoriales afin de maintenir la présence de la gendarmerie sur l'ensemble du territoire au plus près de la population. Cet objectif doit être atteint en puisant dans le réservoir d'effectif que constituent les charges induites qui pèsent sur la gendarmerie.

M. André Vantomme s'est interrogé au sujet de la capacité à l'avenir des collectivités locales à participer financièrement à la construction de casernes de gendarmerie au regard de la réforme engagée par le Gouvernement.

M. Robert Badinter a fait part de son inquiétude au sujet de la vétusté des hélicoptères de type Écureuil dont dispose la gendarmerie en rappelant que ces appareils dataient des années 1970 et qu'ils n'étaient plus en conformité avec la réglementation européenne qui interdit le survol de certaines zones, notamment urbanisées, aux appareils monoturbines.

Il a par ailleurs souhaité avoir des précisions au sujet de la féminisation de la gendarmerie.

En réponse, M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a déclaré partager l'inquiétude de ses collègues relative aux hélicoptères.

Il a précisé que, à partir de 1983, les corps d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie avaient été ouverts aux femmes et que, actuellement, la gendarmerie comptait dans ses rangs environ 14,4 % de femmes, ce taux étant en progression. Il a fait observer toutefois que si ce taux était important au sein du corps des officiers et sous officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale, il n'était que de 4 % parmi les officiers de gendarmerie.

M. Didier Boulaud a indiqué que, en raison notamment de la réduction des effectifs de la police et de la gendarmerie dans un contexte d'augmentation de la délinquance, le groupe socialiste ne voterait pas les crédits de la mission « Sécurité »

La commission a émis -le groupe UMP votant pour, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre- un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission Sécurité dans le projet de loi de finances pour 2010.

**ANNEXE -
AUDITION DU GÉNÉRAL ROLAND GILLES,
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE**

Lors de sa séance du 6 octobre 2009, la commission a procédé à l'audition du général d'armée Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, sur les crédits de la gendarmerie nationale dans le projet de loi de finances pour 2010.

Accueillant le général Roland Gilles, M. Josselin de Rohan, président, a souhaité, avant d'évoquer les principales caractéristiques du projet de budget de la gendarmerie pour 2010, connaître l'état d'esprit des personnels de la gendarmerie après l'adoption de la loi relative à la gendarmerie nationale et du rattachement de celle-ci au ministère de l'intérieur. Il s'est également interrogé au sujet des conséquences du report à 2010 de l'examen par le Parlement du projet de loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2). Enfin, il a souhaité avoir des précisions concernant l'envoi de gendarmes français en Afghanistan.

Le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué que la loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009 permet à la gendarmerie de prendre toute sa place dans l'architecture de la sécurité intérieure, dans le respect des équilibres et de l'identité des deux forces. Cette loi réaffirme les fondements de cette institution et facilite les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie, dans le respect des spécificités des deux forces. Depuis la promulgation de cette loi, un important travail de mise en œuvre aux niveaux réglementaire et technique est actuellement mené sous l'autorité du ministre de l'intérieur. La gendarmerie nationale devrait prendre toute sa place dans la nouvelle architecture de la sécurité intérieure, aux côtés de la police nationale, notamment dans les domaines de la police judiciaire, du renseignement ou encore en matière internationale. Parallèlement, les synergies se développent entre les deux forces, grâce notamment à la passation de marchés communs, à la mutualisation des fonctions de soutien, par exemple en matière de maintenance automobile, à des formations communes pour certaines spécialités, comme les plongeurs ou les équipes cynophiles, ou encore à l'interconnexion des fichiers de la police et de la gendarmerie.

Le général Roland Gilles a précisé que le rattachement au ministère de l'intérieur n'avait pas suscité d'inquiétudes majeures au sein des personnels de la gendarmerie, dont les interrogations portent davantage sur la question des moyens.

Évoquant ensuite l'envoi de gendarmes en Afghanistan, le général Roland Gilles a confirmé que, à partir de décembre prochain, cent vingt

gendarmes supplémentaires seront déployés en Afghanistan, ce qui portera l'effectif total à cent cinquante.

Ces gendarmes seront déployés dans les zones placées sous commandement français en Kapissa et Surobi et seront chargés de deux principales missions :

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

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

Ces gendarmes sont des militaires choisis avant tout pour leurs compétences. Ils suivent actuellement un entraînement très poussé et bénéficieront du soutien actif des armées.

Le fait que ces gendarmes bénéficieront de véhicules de l'avant blindé (VAB) mis à la disposition gratuitement par l'armée de terre et dont le blindage est renforcé dans des ateliers de la police nationale est symptomatique à cet égard.

Concernant les principales évolutions des crimes et délits en France, le général Roland Gilles a tenu à rappeler que, malgré une augmentation de 3 % de la délinquance générale constatée par la gendarmerie en 2008 et de 0,6 % depuis le début de l'année 2009, la délinquance avait connu une baisse de 15 % entre 2002 et 2007 et la délinquance de proximité avait même diminué de 36,5 % entre 2002 et 2008. Le taux d'élucidation par la gendarmerie nationale a atteint près de 42 % en 2008, soit près de 10 points de plus qu'en 2002. La hausse constatée en 2009 provient essentiellement d'une augmentation des cambriolages, des infractions à caractère économique et fiscal, notamment sur Internet, et des violences intrafamiliales. Toutefois, les mesures prises récemment portent leurs fruits puisqu'une baisse de 0,8 % de la délinquance a été constatée en septembre.

Afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre ces formes de délinquance, notamment contre les multirécidivistes, le Gouvernement a décidé de modifier le projet de loi de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) en complétant son volet normatif, afin d'améliorer notamment l'utilisation des données contenues dans les fichiers judiciaires, d'aggraver les peines de certaines infractions à l'encontre des personnes et des biens et d'accroître les pouvoirs d'investigation des enquêteurs dans ces domaines, ainsi que de renforcer les dispositifs de vidéo-protection.

La gendarmerie enregistre aussi de très bons résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière, le nombre de tués sur les routes situées en zone de gendarmerie ayant diminué de 7 % en 2008, ce qui représente 257 vies épargnées.

Abordant enfin le budget de la gendarmerie pour 2010, le général Roland Gilles a indiqué qu'il s'inscrivait clairement dans la politique de maîtrise des dépenses publiques.

Concernant les effectifs, après une diminution de 1 256 emplois en 2009, la gendarmerie devrait perdre 1 354 emplois en 2010, dont 1 303 au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et 51 en raison de transferts d'effectifs.

En 2010, le recentrage des gendarmes sur leur cœur de métier constituera encore la priorité. Ainsi, 600 postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie, employés dans les états-majors, seront transformés en 100 postes d'officiers et sous officiers du corps de soutien technique et administratif et 500 personnels civils, ces derniers étant recrutés par le ministère de l'intérieur.

Ce plan de transformation de postes devrait permettre à la gendarmerie de disposer, à l'horizon 2017, de 12 000 militaires du corps de soutien et personnels civils, et de réaliser ainsi des économies, puisque, à la différence des officiers et sous officiers de gendarmerie, ces personnels ne bénéficient pas de la concession de logement par nécessité absolue de service et de l'indemnité de sujétion spéciale de police.

Malgré la baisse des effectifs, les rémunérations et charges sociales continuent de progresser en 2010, en raison à la fois de la prise en compte d'une augmentation de 0,5 % du point d'indice de la fonction publique et de la mise en œuvre de mesures catégorielles, telles que le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), les nouvelles grilles indiciaires des militaires, auxquels s'ajoute la revalorisation de l'indemnité spéciale de sujétion police (ISSP), à hauteur de 16 millions d'euros. La mise en œuvre de ces mesures est cohérente avec la poursuite des objectifs assignés par le chef de l'Etat dans le cadre de la parité entre la gendarmerie et la police. Enfin, la dotation de la réserve opérationnelle de 41 millions d'euros en 2009 est reconduite en 2010.

Les crédits de fonctionnement courant s'élèvent à 972 millions d'euros en 2010, ce qui représente une hausse de 31 millions d'euros par rapport à 2009, soit un effort notable qui devrait permettre tout à la fois de résoudre en partie une sous-budgétisation chronique du fonctionnement courant et de faire face à l'augmentation des coûts de fonctionnement, notamment aux dépenses de loyers, et de besoins liés à de nouvelles missions qui sont confiées à la gendarmerie en métropole, mais aussi outre-mer où la gendarmerie devrait reprendre progressivement la mission de souveraineté exercée aujourd'hui par les armées, ou encore à l'étranger.

Malgré cela, les crédits prévus pour les opérations extérieures (OPEX), tant du point de vue des rémunérations que des dépenses de fonctionnement, seront insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses, du fait de l'engagement de la gendarmerie en Afghanistan, a précisé le général Roland

Gilles, en citant l'exemple de la nécessité d'équiper tous les véhicules de brouilleurs afin d'éviter les engins explosifs improvisés.

Les crédits d'investissement, hors opérations immobilières en AOT et moyens consacrés à la reprise du dispositif de souveraineté outre-mer, augmentent sensiblement, passant de 272 millions d'euros en 2009 à 292 millions d'euros en 2010.

Ces crédits seront consacrés notamment à l'acquisition de nouvelles tenues de maintien de l'ordre, d'équipements de protection individuels et d'armes à létalité réduite, mais aussi à la commande de véhicules et de motos.

La protection des gendarmes sera également améliorée, avec notamment l'acquisition de casques de protection, de visières et de gilets pare-balles.

Les priorités du budget de la gendarmerie pour 2010 en matière d'investissement, financées pour l'essentiel au titre de la future LOPPSI 2, portent principalement sur le recours aux nouvelles technologies, pour un montant de 62 millions d'euros. Cette enveloppe permettra de financer le développement de la police scientifique et technique, la vidéo-protection, la lecture automatisée des plaques d'immatriculation ou encore les services Internet rendus aux citoyens.

Enfin, les crédits destinés à l'immobilier, relativement limités, seront principalement consacrés à la construction de locaux du groupement de gendarmerie départementale du Val d'Oise et du futur pôle de police judiciaire de la gendarmerie à Pontoise, ainsi qu'à des travaux de réhabilitation pour un montant de 50 millions d'euros en 2010 contre 28 millions d'euros en 2009.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est engagé.

M. Jean Faure, rapporteur pour avis, a fait part de ses préoccupations au sujet de la réduction des effectifs en estimant qu'elle pouvait sembler contradictoire avec la volonté affichée par le Gouvernement de renforcer la lutte contre la délinquance et a évoqué le risque qu'elle se fasse au détriment de la sécurité des zones rurales.

Il s'est également interrogé sur le report des programmes de renouvellement des hélicoptères et des véhicules blindés de la gendarmerie, ainsi que sur le faible montant des crédits consacrés à l'immobilier, malgré un état de vétusté préoccupant du parc domanial de la gendarmerie.

Il a aussi souhaité savoir si des avancées avaient été réalisées concernant les transfèvements et les extractions judiciaires, qui pèsent lourdement sur les personnels de la gendarmerie.

Enfin, indiquant qu'il s'était récemment rendu en Guyane, il a rendu hommage à l'action de la gendarmerie nationale pour lutter contre l'orpaillage illégal, au regard notamment des risques majeurs de pollution engendrés par cette activité, tout en s'interrogeant sur l'efficacité de l'action de l'Etat contre ce phénomène.

En réponse, le général Roland Gilles a apporté les précisions suivantes :

- face au développement de l'orpaillage clandestin et à la criminalité induite en Guyane, sur un vaste territoire recouvert à 90 % par la forêt amazonienne, mais qui présente une importance stratégique pour la France, avec notamment le site spatial de Kourou, une reconduction de l'opération « Harpie » sera sans doute nécessaire afin de couper les voies de communication fluviales aux orpailleurs illégaux ; en parallèle, il paraît également indispensable de démanteler les filières qui participent à ce trafic ;

- la réduction des effectifs de la gendarmerie ne doit pas altérer la capacité opérationnelle de la gendarmerie, ni son maillage territorial. A cet égard, la suppression de 175 brigades territoriales, citée dans la presse, ne correspond pas à la réalité ; les réductions d'effectifs concernent en priorité les personnels des états-majors ou encore les gendarmes situés en zone de police ; si quinze escadrons de gendarmerie mobile seront supprimés d'ici 2011, dont sept chargés de la garde des centres de rétention administrative, 750 gendarmes issus de ces escadrons seront réaffectés dans les brigades territoriales des vingt-cinq départements les plus touchés par la délinquance.

- sur les 132 engins blindés que comptait la gendarmerie dans les années soixante-dix, environ 82 sont aujourd'hui en état de marche ; s'il est vrai que la baisse des crédits d'investissement ces dernières années a conduit à différer le renouvellement des blindés, de même que le remplacement des hélicoptères de type Écureuil par de nouveaux modèles EC135, c'est grâce aux travaux de maintenance et de réparation que la gendarmerie pourra maintenir sa capacité d'intervention en prolongeant la durée de vie des matériels dont elle dispose ; en revanche, dans le cadre de la reprise de la mission de souveraineté outre-mer, la gendarmerie sera en capacité de disposer de neuf hélicoptères légers de type EC145 ;

- le ministère de la justice s'est fixé pour objectif de réduire de 5 % par an le volume des transfèrements et extractions, grâce notamment au développement de la visioconférence ; depuis le début de l'année 2009 a été constatée une diminution de 4,8 % ;

- enfin, l'état du parc domanial de la gendarmerie constitue sans conteste un point noir et un motif d'inquiétude pour l'avenir.

M. Robert del Picchia a souhaité obtenir des précisions au sujet des modalités de l'intervention des gendarmes en Afghanistan, notamment au regard de l'expérience tirée des Balkans. Il s'est également interrogé sur l'interconnexion des fichiers entre la police et la gendarmerie.

Le général Roland Gilles a précisé que l'intervention en Afghanistan se distinguait nettement de celle dans les Balkans. Il a indiqué que les gendarmes français seront particulièrement exposés puisque les commissariats de police figurent aux avant-postes et qu'ils auront pour mission d'accompagner les policiers afghans sur le terrain. Pour cette raison, et dans un premier temps du

moins, toutes les précautions seront prises pour assurer une protection maximale des personnels déployés, notamment en matière d'équipements de protection individuels.

Il a également confirmé que l'interconnexion entre les fichiers de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale est effective.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a souhaité obtenir des précisions complémentaires au sujet de la participation de la gendarmerie aux opérations extérieures et sur la force de gendarmerie européenne. Elle a également fait part de ses inquiétudes quant à la sous-budgétisation des opérations extérieures. Enfin, elle a souhaité revenir sur le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et les éventuelles difficultés qu'il soulève en pratique.

En réponse, le général Roland Gilles a apporté les précisions suivantes :

- le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur se réalise de manière satisfaisante, malgré certaines appréhensions manifestées au départ, tant du côté de la gendarmerie que des services du ministère de l'intérieur ; son principal souci est de maintenir la cohérence de la gendarmerie dans son nouvel environnement institutionnel ;

- la sous-budgétisation des opérations extérieures devrait être traitée en gestion par un abondement de crédits ;

- le déploiement des 150 gendarmes français en Afghanistan se fera dans le cadre de la force de gendarmerie européenne ; cela s'explique aussi bien par la volonté politique exprimée par la présidence française de l'Union européenne de donner une visibilité à cette force que par des raisons opérationnelles, puisque cela permettra de déployer au total 500 gendarmes de différentes nationalités ; à cet égard, il a salué la contribution de la gendarmerie turque, la Turquie ayant obtenu le statut d'observateur au sein de la force de gendarmerie européenne.

M. Daniel Reiner a indiqué que, en tant qu' élu local, il était confronté à la baisse des effectifs de gendarmes au sein des brigades territoriales de son département et il s'est interrogé sur les critères présidant à ces suppressions de postes.

En réponse, le général Roland Gilles a admis que la moitié environ des réductions d'effectifs devrait concerner les brigades territoriales et que chaque commandant de région avait reçu des indications chiffrées sur le nombre de suppressions de postes sur la base de critères prenant en compte notamment l'évolution de la population et de la délinquance. Toutefois, il a indiqué que ces suppressions de postes seraient décidées par les préfets en concertation étroite avec les élus locaux et qu'un certain nombre de départements verraient leurs effectifs de gendarmes maintenus et même augmentés, principalement grâce à des gendarmes provenant des escadrons dissous.

M. Didier Boulaud a estimé paradoxal de vouloir supprimer des effectifs au sein de la police et de la gendarmerie eu égard à l'augmentation de la délinquance. Il s'est également interrogé au sujet du nombre de gendarmes ou de policiers mobilisés lors de déplacements présidentiels ou ministériels.

Enfin, il a souhaité avoir des éclaircissements sur un article publié récemment dans la presse faisant état de l'implication de la gendarmerie dans le domaine du renseignement et des réactions négatives suscitées au sein de la police nationale.

En réponse, le général Roland Gilles a affirmé que la gendarmerie n'avait entrepris aucune démarche nouvelle ou intempestive dans le domaine du renseignement. La gendarmerie contribue depuis toujours à la mission de renseignement des autorités, notamment au bénéfice des préfets, grâce au maillage territorial, comme le rappelle d'ailleurs la loi relative à la gendarmerie. Il s'agit cependant là de renseignement ouvert et sans connotation politique.

M. André Vantomme a rappelé le rôle des collectivités locales en matière de construction et de rénovation des casernes locatives de la gendarmerie et il s'est déclaré inquiet des effets de la réforme territoriale sur l'immobilier de la gendarmerie.

Il a également dénoncé la sous-budgétisation des OPEX, que l'on retrouve au sein de la mission « Défense ».

Enfin, il a fait part de son inquiétude au sujet de la réduction du format de la gendarmerie mobile, en se demandant si l'on n'allait pas réduire la capacité des pouvoirs publics de mobiliser rapidement une force de maintien de l'ordre.

Le général Roland Gilles a reconnu le rôle essentiel des collectivités locales concernant le parc immobilier de la gendarmerie.

Il a également indiqué que la sous-budgétisation des OPEX sera traitée en gestion.

Enfin, il a rappelé qu'il y avait aujourd'hui 123 escadrons de gendarmerie mobile et que la dissolution de quinze escadrons ne réduirait pas ses capacités, étant donné que sept escadrons assurent actuellement la garde des centres de rétention administrative et que les autres renforcent déjà le plus souvent les brigades territoriales.