

N° 80

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès verbal de la séance du 29 novembre 1995

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

GENDARMERIE

Par Michel ALLONCLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, *secrétaires* ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon

Voir les numéros :

Assemblée nationale :

Sénat :

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET DE LA GENDARMERIE POUR 1996	9
I. MALGRÉ UNE CROISSANCE MODÉRÉE DES CRÉDITS, LA GENDARMERIE PARTICIPE À L'EFFORT DE RIGUEUR CONSENTI PAR LES AUTRES ARMÉES	9
A. LA NÉCESSAIRE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX DÉPENSES ORDINAIRES.....	10
B. L'ÉROSION DES MOYENS DESTINÉS AUX DÉPENSES EN CAPITAL.....	11
II. L'ÉVOLUTION EXCESSIVEMENT HEURTÉE DES MOYENS DISPONIBLES	13
A. LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DEMEURENT ALÉATOIRES.....	13
B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS PARAISSENT CERTAINES.....	14
DEUXIÈME PARTIE - LES MISSIONS DE LA GENDARMERIE	15
I. LA SPÉCIFICITÉ DE LA GENDARMERIE : UNE CAPACITÉ D'ADAPTATION DOUBLÉE D'UNE FORTE DISPONIBILITÉ	15
A. LA CAPACITÉ D'ADAPTATION.....	15
1. <i>L'activité de police judiciaire</i>	16
a) La réorganisation des unités spécialisées en police judiciaire.....	16
b) Une meilleure formation des personnels.....	18
c) L'adaptation des instruments d'intervention.....	18
2. <i>L'ouverture sur l'extérieur</i>	20
a) La coopération internationale.....	20
b) Une participation active aux interventions extérieures.....	22
B. UNE DISPONIBILITÉ RENFORCÉE.....	23
1. <i>La réorganisation du service de nuit a renforcé l'efficacité de la gendarmerie</i>	24
a) Les principes mis en oeuvre.....	24
b) Des délais d'intervention réduits.....	24
2. <i>Une adaptation aux mouvements saisonniers ou ponctuels de populations</i>	25
a) Les renforts saisonniers.....	25
b) Une meilleure capacité d'intervention : les postes mobiles avancés.....	25
II. LES RELATIONS POLICE-GENDARMERIE : DU PRINCIPE DE PARITÉ AU "DUALISME ÉQUITABLE" ?	25
A. UN CADRE FRUCTUEUX DE COOPÉRATION ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE : LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE.....	26
1. <i>L'harmonisation des fichiers</i>	26
2. <i>Le rapprochement dans le domaine de la police scientifique</i>	27
3. <i>Une concertation encore inachevée dans le domaine de l'identité judiciaire</i>	27
B. UNE COOPÉRATION ENCORE INACHEVÉE.....	27

1. L'accord du 10 janvier 1990 entre la police et la gendarmerie n'enregistre aucune avance notable en 1995.....	27
2. La coordination prévue par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 reste encore à l'étude.....	28
3. Les difficultés de mise en oeuvre du principe de parité.....	29
a) Une coordination indécise.....	29
b) Le principe de parité.....	29
c) La regrettable confusion des grades.....	30
TROISIÈME PARTIE - LES PERSONNELS DE LA GENDARMERIE.....	33
I. CRÉATION D'EMPLOIS ET REVALORISATION DES CARRIÈRES : UNE DYNAMIQUE RALENTIE.....	33
A. UNE DIMINUTION DE MOITIÉ DES CRÉATIONS D'EMPLOI SOUS STATUT GENDARMERIE.....	33
1. L'évolution très ralentie des créations d'emplois.....	33
2. Les mesures adoptées.....	35
3. Les problèmes de cohérence entre l'évolution des effectifs et le développement des missions de la gendarmerie.....	36
a) L'importance des besoins.....	36
b) Les tentatives d'adaptation.....	37
B. LA REVALORISATION MARQUE LE PAS.....	38
1. Les rythmes de progression dans les carrières se ralentit.....	38
2. La diminution des mesures de repyramidage.....	40
a) Bilan des mesures adoptées en 1995.....	40
b) Une politique de repyramidage en perte de vitesse.....	41
3. L'effort continu en faveur des rémunérations des gendarmes.....	41
a) La revalorisation indiciaire.....	42
b) La nouvelle bonification indiciaire.....	43
C. LA SITUATION DES RETRAITES DE LA GENDARMERIE : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE RIGOUREUX.....	44
1. Raccourcissement de la durée d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP).....	44
2. Révision de la pension de retraite des maréchaux des logis-chefs.....	44
II. UN RECRUTEMENT PLUS SÉLECTIF.....	45
A. UN RECRUTEMENT RIGOUREUX.....	45
1. L'augmentation du nombre de candidats.....	45
a) La part des centres d'information et de recrutement dans le recrutement des gendarmes se stabilise.....	46
b) Une meilleure information dans les centres de sélection.....	46
2. L'adaptation des modes de recrutement.....	46
a) Un rééquilibrage entre recrutement interne et externe pour les officiers.....	46
b) La recherche de l'efficacité dans le recrutement des sous-officiers.....	47
3. Un taux de sélection plus sévère.....	47
a) Les officiers.....	47
b) Les sous-officiers.....	49
c) Les personnels de la spécialité « emplois administratifs et d'état-major ».....	49
B. LES GENDARMES AUXILIAIRES : UN RÔLE PARTICULIÈREMENT UTILE.....	49
1. Une sélection plus forte.....	49

2. Une ressource bien adaptée aux besoins de la gendarmerie.....	50
3. Un avenir incertain.....	51
III. LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DE LA GENDARMERIE.....	52
A. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU LOGEMENT.....	52
1. L'évolution favorable des crédits.....	52
2. La revalorisation indispensable du patrimoine.....	53
B. UNE CONCERTATION ACTIVE.....	54
QUATRIÈME PARTIE - LES ÉQUIPEMENTS DE LA GENDARMERIE.....	57
I. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE LA GENDARMERIE.....	57
A. LE PROGRAMME RUBIS SERA ACHEVÉ MAIS AVEC RETARD.....	57
B. LES CONDITIONS DE RENOUVELLEMENT DU PARC DES VÉHICULES BLINDÉS RESTENT INCERTAINES.....	58
C. LE RENOUVELLEMENT DES HÉLICOPTÈRES.....	58
II. LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS SE POURSUIT.....	59
A. L'ADAPTATION DE L'ÉQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE À L'EXERCICE DE SES MISSIONS.....	59
1. Les fourgons-cars de maintien de l'ordre.....	59
2. L'arme future de la gendarmerie départementale.....	60
3. Les matériels techniques de police judiciaire.....	60
4. Matériels de police de la route.....	60
B. L'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DE LA GENDARMERIE.....	61
1. L'informatique de service de la gendarmerie.....	61
2. L'informatique de gestion.....	62
3. La bureautique.....	62
CONCLUSION.....	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	64
ANNEXE - RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE.....	67

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur présentera d'abord le projet du budget de la gendarmerie dont l'augmentation (3,2 %) contraste heureusement avec la réduction moyenne des crédits destinés au ministère de la défense (3,3 %).

Cette évolution favorable doit cependant se juger au regard des missions imparties à la gendarmerie, charges dont le poids n'a cessé de s'alourdir au cours des dernières années.

Or, la progression des effectifs et la mise en oeuvre des programmes d'équipement indispensables à l'accomplissement de ces responsabilités, apparaissent étroitement encadrées par le projet de loi de finances.

Mais pour faire face aux défis qui s'annoncent et en particulier la forte croissance démographique dans les zones de compétence de la gendarmerie, l'arme ne doit pas seulement compter sur les dotations budgétaires mais aussi sur le moral de ses hommes.

A ce titre, l'identité de la gendarmerie, la qualité de son action de surveillance et de présence auprès de nos concitoyens, méritent aujourd'hui plus que jamais une juste considération. Reconnaissance à laquelle votre rapporteur s'efforcera de contribuer dans les pages qui suivent.

**PREMIÈRE PARTIE -
LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET DE LA
GENDARMERIE POUR 1996**

Les crédits budgétaires destinés à la gendarmerie progresseront de 3,2 % en 1996 passant de 20 291,6 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1995 à 20 949,8 millions de francs dans le projet de budget soumis aujourd'hui au parlement.

Compte tenu du taux prévisionnel d'inflation retenu par le gouvernement en 1996 (2,2 %), la hausse des crédits, en francs constants, est limitée à 1 %.

Pour bien la mesurer, cette évolution mérite d'être replacée dans une double perspective, favorable en comparaison de l'érosion du budget de la défense (I), plus incertaine au regard de la contraction toujours possible des moyens disponibles (II).

**I. MALGRÉ UNE CROISSANCE MODÉRÉE DES CRÉDITS, LA
GENDARMERIE PARTICIPE À L'EFFORT DE RIGUEUR
CONSENTI PAR LES AUTRES ARMÉES**

L'augmentation des crédits de la gendarmerie tranche heureusement avec l'évolution d'ensemble du budget de la défense.

La gendarmerie bénéficierait-elle dès lors d'une manière de privilège qui lui épargnerait les sacrifices imposés par la rigueur budgétaire ?

Cette relative immunité ne traduit pas une faveur particulière mais plutôt une différence de structures dans les dépenses qu'il faut prendre garde de ne pas oublier.

En effet les dépenses ordinaires représentent 89,6 % de la totalité des crédits alloués à la gendarmerie contre 51,4 % en moyenne pour l'ensemble du budget de la défense. La force de la gendarmerie repose essentiellement sur ses hommes. Or, les dépenses liées au facteur humain donnent moins de prise aux économies budgétaires que les dépenses d'équipement.

Une analyse séparée des titres III d'une part et V et VI d'autre part en apporte le meilleur témoignage.

A. LA NÉCESSAIRE PRIORITÉ ACCORDÉE AUX DÉPENSES ORDINAIRES

Les crédits inscrits au titre III progressent de 3,9 % entre 1995 (loi de finances initiale) et 1996 (projet de budget).

Evolution des crédits de fonctionnement de la gendarmerie (en millions de francs)

Titre III	Crédits 1995	Projet 1996	Variation
31.03 Rémunérations	13 504,3	13 907,1	3 %
33.90 Cotisations sociales	933,1	953,2	2,2 %
33.91 Prestations sociales	588,6	542,7	- 7,8 %
34.06 Fonctionnement dont:	2 857,2	2 921	2,2 %
art. 10 Fonctionnement des formations	1 510,7	1 507,6	- 0,2 %
art. 20 Locations immobilières	1 057,3	1 230	16,3 %
art. 30 Frais généraux du service du Génie	9,1	9,1	-
art. 41 Dépenses centralisées de soutien	83,2	133,2	60,1 %
art. 42 Indemnités journalières d'absence temporaire*	155,8		-
art. 50 Dépenses informatiques	41,1	41,1	-
34.07 Indemnités journalières d'absence temporaire*		264	-
34.10 Alimentation	190,9	196,8	3,1 %
Total	18 074,1	18 784,8	3,9 %

* Changement de nomenclature (passe du 34.06.42 au 34.07.10)

Cette augmentation trouve son origine dans trois facteurs :

- la croissance, ralentie, des effectifs ;

- la progression de 2,5 % des crédits de rémunérations et charges sociales (82 % de l'ensemble des dépenses du titre III) ;

- l'ajustement aux besoins des dotations consacrées à l'alimentation et au fonctionnement des formations (+ 10,9 %). En effet deux postes se sont trouvés insuffisamment dotés au cours des années précédentes. En premier, lieu l'excès des dépenses de loyer sur les ressources allouées (art. 20), depuis 1989, entraînent un déficit structurel (stabilisé à 300 millions de francs en 1995) et des décalages de paiement. Une meilleure gestion et l'effort consenti dans le cadre du budget 1996 (+ 171 millions de francs) permettront progressivement de réduire ces difficultés.

En second lieu, la mobilisation de la gendarmerie pour des opérations de maintien de l'ordre en métropole ou outre-mer (en 1995, en particulier, les déplacements d'escadrons de gendarmerie mobile en Polynésie et à Saint-Martin, ou encore les opérations liées au plan Vigipirate) ne s'est pas accompagnée du soutien budgétaire nécessaire (versement des indemnités journalières d'absence temporaire -IJAT-, frais de transport et d'hébergement des escadrons). Ces dépenses supplémentaires porteront à 315 millions de francs le **déficit structurel** que connaît déjà le poste des dépenses centralisées de soutien (art. 41). Dans ces conditions la hausse de 60 % prévue pour cet article par le budget de 1996 ne paraît pas encore suffisante.

Outre l'évolution des dépenses liées aux opérations de maintien de l'ordre, un autre sujet préoccupe votre rapporteur : la suppression de la franchise postale dont bénéficiait la gendarmerie (qui représente 34 % des besoins des armées dans ce domaine). Le surcoût attendu, de l'ordre de 10 % des dépenses de fonctionnement courant, soit 150 millions de francs, n'a pas été provisionné dans le projet de budget. Les prélèvements sur les autres dotations du chapitre 34-06 comprimeront encore davantage les ressources disponibles.

B. L'ÉROSION DES MOYENS DESTINÉS AUX DÉPENSES EN CAPITAL

En effet, les crédits de paiement inscrits aux titres V et VI baisseront de 2,36 %, passant de 2,217 milliards de francs (loi de finances initiale pour 1995) à 2,165 milliards de francs (projet de budget 1996).

Les autorisations de programme s'élèveront à 2,136 milliards de francs, soit une contraction de 13,4 % par rapport aux autorisations de programme ouvertes en 1995 par la loi de finances initiale.

Encore cette évolution recouvre-t-elle au titre III des évolutions contrastées :

- la baisse des crédits consacrés aux fabrications (-10,25 %) qui s'inscrit dans un mouvement négatif entamé depuis plusieurs années (- 15,2 % en 1995) ;

- l'effort poursuivi en faveur des infrastructures (+5,48 %).

DOTATIONS EN CAPITAL

Chapitre et article	Intitulé de la dépense	Crédits de paiement 1995	Crédits de paiement 1996	Evolution 1995/1996 en %
	Titre V			
53-70.71	Electronique	370,00	366	1,08
53-70.72	Transport	357,27	262	- 26,66
53-70.73	Armement, munitions, optique	21,00	85	+ 30,40
53-70.74	Matériels techniques	43,00	42	- 2,32
53-70.75	Moyens informatiques	130,26	77	- 40,90
53-70.76	Matériels réalisés par la DCAé	12,00	40	+ 233,00
53-70.77	Habillement	119,00	86	- 27,73
53-70.78	Couchage, ameublement	56,00	24	- 57,14
53-70.79	MCO - Rubis	27,00	49	+ 81,50
53-70.81	MCO - Moyens informatiques	69,00	50	- 27,50
	Sous-total	1 204,53	1 081	- 10,25
54-40-81	Infrastructures	884,98	978	+ 10,05
54-40-82	Infrastructures	100,00	61	- 39,00
	Sous-total	984,98	1 039	+ 5,48
	Total Titre V	2 189,51	2 120	- 3,17
66-50	Titre VI - Subventions	28	45	+ 60,7
	TOTAL Titres V et VI	2 217,51	2 165	- 2,36

Au titre VI la forte progression des crédits traduit un simple retour à la normale. L'inéligibilité des constructions de casernes au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) avait ralenti les programmes de construction des collectivités territoriales et les versements des subventions correspondantes prévues initialement par l'Etat. Le chapitre 66-50 s'était trouvé abondé sous forme de reports de crédits. Les programmes de construction de casernes reprenant, il devient nécessaire de doter de nouveau ce poste.

La stagnation, voire la contraction des moyens, appelle un recentrage sur trois priorités :

- la poursuite du programme le plus important de la gendarmerie, le déploiement du réseau Rubis dont 22 groupements supplémentaires devraient être équipés ;

- le renouvellement des équipements courants notamment le parc automobile et les programmes informatiques ;

- l'effort, surtout, en faveur de la réhabilitation d'un habitat parfois dégradé. La conclusion de marchés de maîtrise d'ouvrage pour plusieurs casernes parisiennes a fixé à l'Etat des obligations financières auxquelles il lui est désormais difficile de se dérober.

II. L'ÉVOLUTION EXCESSIVEMENT HEURTÉE DES MOYENS DISPONIBLES

Les crédits budgétaires peuvent être abondés par des ressources complémentaires (essentiellement reports de crédits et fonds de concours pour les dépenses en capital). Cependant ces derniers apparaissent par nature aléatoires. De plus, leur effet positif se trouve contrarié par les gels de crédits, transformés ensuite en annulations de crédits, dont l'usage tend à se répandre.

A. LES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES DEMEURENT ALÉATOIRES

Au titre III, les crédits seront abondés en principe par l'apport de fonds de concours alimentés par des comptes de commerce pour un montant de 10,9 millions de francs, et par les sociétés d'autoroutes, pour un montant de 580 millions de francs.

En 1994 ce fonds de concours a permis de collecter 512,3 millions de francs et en 1995, sans doute, 530 millions de francs. Cette année, 95 emplois de sous-officiers d'active ont pu être créés grâce aux ressources produites par ce fonds. Les 10 millions de francs supplémentaires ¹ attendus pour 1996 pouvaient financer 39 emplois. Cependant le ministère du budget a souhaité réserver 2,3 millions de francs pour la constitution de provisions destinées à garantir le paiement des pensions correspondant aux postes créés. Le solde, 7,7 millions de francs, assurera la création de 31 emplois de sous-officiers liée à l'ouverture de nouveaux tronçons l'an prochain.

Les ressources procurées par le fonds de concours permettent seulement le financement des deux tiers des effectifs en place sur les autoroutes. L'initiative de Bercy risque de fragiliser la capacité de la gendarmerie à faire face à des charges croissantes compte tenu de l'extension du réseau. Aussi conviendrait-il sans doute de réfléchir sur une nouvelle formule de calcul des contributions versées par les sociétés concessionnaires permettant de provisionner les pensions.

¹ Sur les 580 millions de francs prévus pour 1996, 570 millions financent les emplois déjà créés avant 1996.

Au titre V les moyens disponibles pour 1996 comprendront pour les fabrications des reports de crédits à hauteur de 35 millions de francs et pour les infrastructures des ressources en provenance de fonds de concours (liés à l'aliénation de biens meubles et immeubles) pour 36 millions de francs.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS PARAISSENT CERTAINES

L'expérience de l'année 1995 augure assez mal des mesures qui pourraient être prises en 1996.

L'exécution du budget 1995 a dû prendre en compte l'annulation de 198 millions de francs de crédits de paiement au chapitre 53-70, « fabrications » du titre V, par la loi de finances rectificative de juillet dernier.

Le collectif d'automne dont le contenu fait encore l'objet d'ultimes arbitrages pourrait décider l'annulation de 84 millions de francs de crédits de paiement et de 281 millions de francs d'autorisations de programme. Au total le titre V subirait une amputation de l'ordre de 12 % des moyens dont il se trouvait doté (2 372,5 millions de francs).

La transformation de gels de crédit en annulations définitives hypothèquent les conditions d'exécution d'un budget dont le dispositif initial n'offre pourtant aucune marge de manoeuvre.

Ces pratiques génèrent même des coûts supplémentaires, notamment le versement d'intérêts moratoires liés aux difficultés de trésorerie.

DEUXIÈME PARTIE - LES MISSIONS DE LA GENDARMERIE

Les missions de la gendarmerie, mais plus encore la façon dont elle les exerce, assigne à l'arme une **place particulière** au sein des forces de sécurité.

Ainsi, après avoir mis en valeur les actions qui lui paraissent le mieux souligner la spécificité de la gendarmerie, votre rapporteur s'efforcera de faire le point sur la délicate question des relations entre gendarmerie et police.

I. LA SPÉCIFICITÉ DE LA GENDARMERIE : UNE CAPACITÉ D'ADAPTATION DOUBLÉE D'UNE FORTE DISPONIBILITÉ

Une mission fondamentale, le maintien de la sûreté publique, concentre 90% de l'activité de la gendarmerie. Mais cette vocation fondatrice n'est en rien synonyme d'unicité des tâches, elle se décline au contraire en activités extrêmement variées, au sein desquelles cependant la **police judiciaire** (38,5 % de l'activité) et les **actions préventives** de sécurité (32,97%) dominant nettement.

Cette variété se conjugue avec la diversité des lieux dans lesquels l'activité de la gendarmerie se déploie (95% du territoire français et 50% de la population).

Ce double caractère dicte deux impératifs :

- la capacité à **s'adapter** aux tâches exercées
- la disponibilité et la **présence** au service de la population.

A. LA CAPACITÉ D'ADAPTATION

Votre rapporteur ne passera pas en revue l'ensemble des activités de la gendarmerie dont les annexes du rapport présentent un bilan chiffré. Il s'intéressera cette année à deux types d'action qui lui paraissent, dans leur diversité, exemplaires des efforts accomplis par l'arme :

- les missions de police judiciaire
- les missions accomplies hors de France.

1. L'activité de police judiciaire

Cherche-t-on un domaine où la capacité d'adaptation de la gendarmerie se trouve mise à l'épreuve ? L'activité de police judiciaire en offre l'exemple le plus significatif. N'est-elle pas confrontée à une criminalité dont les formes se multiplient (travail clandestin, infractions aux règles relatives à la protection de l'environnement, à titre d'exemple) et se compliquent (lutte contre les stupéfiants dans le cadre de frontières ouvertes).

Pour faire face à cette évolution la gendarmerie a suivi trois voies :

- une refonte de ses structures spécialisées,
- une meilleure formation des personnels,
- l'adaptation des instruments d'intervention.

a) La réorganisation des unités spécialisées en police judiciaire

La réorganisation des unités spécialisées en police judiciaire décidée par la réflexion de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), prévue en principe au 1er janvier 1995, n'a commencé qu'en septembre 1995 et devrait s'achever dans un an (1er septembre 1996).

Pour saisir la portée de cette réorganisation, il convient de décrire la structure actuelle des forces dévolues à la mission de police judiciaire. Celle-ci (38,35 % de l'activité de la gendarmerie) revient à titre principal aux **officiers de police judiciaire habilités** (soit 1 255 officiers et 17 270 sous-officiers) dont une grande partie sert en gendarmerie départementale. L'action des brigades territoriales se trouve renforcée par des unités spécialisées. Ces dernières ont été intégrées pendant aux échelons de commandement placés au-dessus de la brigade : 30 sections de recherche rattachées au niveau des légions, 16 équipes de recherche et 306 brigades de recherche (parmi lesquelles 104 ont une vocation départementale) au sein des compagnies au niveau de l'arrondissement ¹.

Enfin les brigades départementales de renseignement judiciaire (BDRJ), créées en 1984 et rattachées aux groupements, sont chargées de centraliser les informations judiciaires. Elles alimentent ainsi des systèmes automatisés centraux (le système judiciaire de documentation et d'exploitation "Judex", le fichier des personnes recherchées, le fichier des véhicules volés) et utilisent les informations ainsi regroupées au profit des unités de terrain.

¹ Les brigades se distinguent des équipes par leur effectif : 6 à 8 militaires pour les premières, 3 seulement pour les secondes (dont le nombre réduit s'explique par leur suppression en cours).

Les mérites de cette organisation tenaient essentiellement dans une forte décentralisation (jusqu'au niveau de la compagnie), indispensable sans doute pour prendre en compte les différents aspects de la criminalité. Cependant cet avantage présentait son revers : une trop grande dispersion des moyens. Ainsi, les effectifs réduits pour les équipes de recherche (3 sous-officiers) interdisaient la conduite d'enquêtes d'envergure. Par ailleurs, la difficulté de coordonner l'activité des équipes au niveau du département entravait l'effort mené pour lutter contre la petite ou moyenne délinquance.

Une expérimentation conduite dans quatre départements dont votre rapporteur vous a synthétisé les conclusions dans son rapport pour avis en 1994, a permis d'arrêter trois principes d'action :

En premier lieu, la réforme vise le renforcement de la brigade de recherche installée dans l'arrondissement où est également implanté le commandement du groupement de gendarmerie. Cette brigade, déjà compétente pour la conduite des enquêtes judiciaires sur l'ensemble de la circonscription du groupement, bénéficiera de moyens supplémentaires.

En second lieu, la brigade se trouvant dans l'arrondissement, siège d'un tribunal d'instance, sera maintenue ou renforcée.

Enfin, les brigades de recherche installées dans l'arrondissement qui ne correspondent ni au siège du groupement de gendarmerie, ni au siège du tribunal d'instance seront supprimées, sauf quand les circonstances locales (délinquance active, éloignement de la brigade de recherche la plus proche) justifient leur maintien, voire leur création quand elles n'existaient pas.

Concrètement, ce redéploiement effectué à effectifs constants entraînera :

- 75 renforcements de brigades de recherche,
- 65 transformations d'équipes de recherche en brigades de recherche (l'effectif minimum de ces unités étant porté à quatre sous-officiers),
- 57 suppressions d'équipes de recherche,
- 2 créations nettes de brigade de recherche (une suppression et trois créations).

Ces mouvements de personnel qui mettent une fois de plus en jeu le sens d'adaptation des gendarmes ne devraient pas, selon la DGGN, emporter des conséquences dommageables pour la situation familiale et professionnelle des militaires concernés. L'étalement dans le temps et la mise en oeuvre de mesures d'accompagnement dont la teneur n'est pas encore précisée répondent à ces préoccupations.

Malgré l'assurance fournie par le ministère de la Défense sur la pérennité du maillage territorial des brigades de gendarmerie, votre rapporteur s'interroge sur la portée de la suppression de 57 équipes de recherche et d'une brigade de recherche et de ses conséquences sur le maintien d'un service de proximité dont les vertus dissuasives pour les délinquants et rassurantes pour la population ne font guère de doute.

b) Une meilleure formation des personnels

L'adaptation aux tâches de police judiciaire passe également par un **effort notable de formation** dont il importe de relever quatre témoignages.

En premier lieu, **l'organisation de stages au centre national de formation de police judiciaire à Fontainebleau** répond au souci d'apporter aux officiers de police judiciaire une formation qui réponde précisément à un besoin, soit dans l'exercice d'une tâche particulière (enquêteur judiciaire, technicien en identification criminelle), soit dans un domaine spécifique (filatures, stupéfiants, faux documents, délinquance économique, financière et informatique, délinquance juvénile etc.).

Par ailleurs, chaque groupement de gendarmerie départementale dispose d'une **équipe de deux formateurs relais anti-drogue (FRAD)** -ou trois dans les départements les plus sensibles dans ce domaine. Dotés d'outils pédagogiques adaptés, ils ont vocation à instruire les autres sous-officiers des unités. Parallèlement à cette action de formation interne, ils sensibilisent et informent les élèves de l'enseignement primaire et secondaire sur les problèmes de drogue.

Dans un domaine tout autre, l'écologie, les groupements de gendarmerie départementale et de gendarmerie maritime disposeront, à partir de 1996, d'une équipe de deux **formateurs-relais environnement /écologie (FREE)**. Ces derniers assureront la formation des sous-officiers aux prélèvements à réaliser lors de pollution des eaux douces. A cette fin, 150 mallettes de prélèvements d'échantillons ont d'ores et déjà été distribuées au profit des compagnies de gendarmerie les plus concernées par le contrôle de la pollution ; cent autres seront attribuées d'ici la fin de l'année 1995.

Enfin, un autre sujet de préoccupation, la **lutte contre le travail clandestin**, se trouve à l'origine d'une formation spécifique dispensée dans chaque compagnie de gendarmerie départementale.

c) L'adaptation des instruments d'intervention

La formation ne suffirait cependant pas si les gendarmes ne disposaient d'instruments adaptés pour en tirer le meilleur bénéfice. A cet égard, il faut souligner deux orientations intéressantes :

- **une plus grande efficacité dans le traitement de l'information** grâce à l'utilisation de moyens informatiques (généralisation du système "**Judex-groupement**" permettant le recueil et l'exploitation en temps réel des informations relatives aux affaires judiciaires et aux auteurs d'infractions par le groupement de gendarmerie départementale ; la participation de la gendarmerie au fichier automatisé des empreintes digitales, géré par le ministère de l'intérieur, avec la mise en oeuvre d'un site de saisie et de consultation implanté au service technique de recherches judiciaires et de documentation de Rosny-sous-Bois) ;

- **une mobilisation des moyens pour lutter contre la criminalité** : l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale apporte un concours technique aux unités de recherche dans les enquêtes les plus importantes ; par ailleurs des groupes d'observation et de surveillance spécialisés dans la recherche des éléments de preuve ont été créés au sein des sections de recherche (à Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Orléans, Marseille, Metz, Renne) d'une part et de la légion de gendarmerie mobile d'Ile de France d'autre part.

*

* *

Cet effort d'adaptation sous sa triple forme (réorganisation, formation, mise en place de nouveaux instruments) est encore trop récent pour qu'il soit possible d'en mesurer déjà les effets. Du reste, pour combattre une criminalité dont les formes ne cessent d'évoluer, les progrès paraissent nécessairement lents et ne sont jamais durablement acquis. Cependant, comme le montre le tableau suivant, la progression du nombre de crimes et de délits élucidés par rapport au nombre de crimes et délits constatés entre 1993 et 1994 (68,2 % contre 65,2 %), toutes choses égales par ailleurs, ne laisse pas d'apporter quelques signes d'encouragement.

Action de la gendarmerie concernant la police judiciaire

2. L'ouverture sur l'extérieur

La présence de gendarmes hors des frontières tend à s'accroître non seulement pour assurer la protection de nos diplomates mais aussi pour répondre à une double dynamique :

- la coopération internationale,
- la participation à des opérations extérieures.

a) La coopération internationale

• Le représentation de la gendarmerie au sein des instances de coopération européenne

La gendarmerie participe aux organismes de coopération européenne en matière de sécurité intérieure. En premier lieu, la gendarmerie se trouve représentée dans le **cadre d'Europol** :

- au sein du groupe Europol proprement dit, avec la présence d'un officier de la Direction générale de la gendarmerie nationale : les travaux de ce

groupe se poursuivent après la signature de la convention Europol du 26 juillet 1995, pour mettre en place les règlements nécessaires à son application ;

- au sein de l'unité de drogue Europol (UDE) installée à La Haye, où un officier de gendarmerie est affecté depuis le 16 février 1994, la compétence de cette unité s'est étendue en mars 1995 aux matières nucléaires et radioactives, aux filières d'immigration clandestine et enfin aux véhicules volés.

Une unité nationale Europol s'est mise en place de façon empirique afin d'assurer la coordination entre l'UDE d'une part et la gendarmerie, la police, les douanes, d'autre part.

La gendarmerie participe également à la coopération policière instituée par les **accords de Schengen**, notamment dans le cadre de la cellule opérationnelle du système national d'information Schengen, composée à hauteur du tiers de ses effectifs par des militaires de la gendarmerie.

- **Une coopération bilatérale encore peu développée**

En Europe, cette coopération privilégie l'Italie et l'Espagne, qui disposent de forces de statut comparable. Une déclaration commune signée entre les autorités des trois institutions en mai 1994 a été reconduite le 2 juin 1995 et fixe le programme de travail pour des commissions tripartites. Parmi les projets de coopération, citons la mise en place d'un représentant de chaque institution dans les principales écoles des trois Etats (Montluçon pour la France, Florence pour l'Italie, Ubeda pour l'Espagne).

Selon votre rapporteur, il conviendrait cependant de **développer cette coopération vers d'autres pays dans une double perspective : assurer le rayonnement du modèle français de maintien de l'ordre, favoriser nos intérêts dans les zones concernées.**

Le modèle français de gendarmerie, par sa polyvalence comme par ses modes d'intervention, apparaît particulièrement adapté aux Etats dont les régimes évoluent vers la démocratie. En effet, dans un contexte politique caractérisé par l'instabilité et les tensions sociales, les recours habituels des régimes autoritaires pour rétablir l'ordre ne sont plus de mise. Les moyens d'intervention de la gendarmerie présentent un caractère mieux proportionné aux risques de tensions intérieures. A ce titre, le modèle français intéresse spécialement les pays d'Europe centrale ainsi que les pays africains.

Les actions de coopération conduites en 1994 avec les pays d'Europe centrale et orientale se sont essentiellement concrétisées sous trois formes :

- missions d'évaluation (en Pologne, Biélorussie, Slovaquie, Ukraine, République tchèque) ;

- missions d'information en France au profit de délégations polonaise, lettone et tchèque ;

- stages de formation au bénéfice des membres des forces de sécurité des pays de l'Europe de l'Est (8 en 1994).

En Afrique, la présence des gendarmes s'inscrit dans le cadre des actions conduites sous l'égide de la mission militaire de coopération. Investis principalement d'une mission de formation, les militaires de la gendarmerie ont joué un rôle particulièrement utile pour sensibiliser les autorités concernées sur les moyens du maintien de l'ordre.

Remarque-t-on suffisamment que les opérations conduites dans ce domaine en Afrique francophone donnent beaucoup moins lieu à des violences de la part des forces de l'ordre ?

Compte tenu des enjeux qu'elle présente pour la consolidation de l'Etat de droit et pour le rayonnement du modèle français, la coopération extérieure devrait être renforcée.

Mais cette priorité se justifie pour une autre raison : les liens noués avec les forces des pays étrangers servent nos intérêts. Ainsi, les relations développées avec les carabiniers du Chili grâce à l'accréditation à Santiago de l'attaché de gendarmerie présent à l'ambassade de France en Argentine a permis de susciter un vif intérêt des responsables chiliens pour le réseau Rubis.

Par ailleurs, la gendarmerie nationale pourrait, dans le cadre d'une déclaration d'intention, s'engager à coopérer dans les domaines de l'informatique et des télécommunications dans le cas où les carabiniers feraient l'acquisition du système Matra.

A cet égard, votre rapporteur souhaite vivement une **présence accrue d'attachés de gendarmerie au sein de nos ambassades** ; actuellement, le nombre d'attachés de gendarmerie se réduit à quatre (Madrid, Rome, Buenos-Aires, Ankara), auxquels il convient d'ajouter deux officiers de gendarmerie occupant les fonctions d'attaché de défense à Port-au-Prince et Bujumbura.

b) Une participation active aux interventions extérieures

Les gendarmes accomplissent, sous l'égide de l'ONU, trois types de missions :

- les prévôts, attachés aux bataillons français, font respecter les lois et règlements français au sein de ces unités ;

- les membres de la "Military police" (MP) accomplissent une mission comparable dans le cadre des équipes internationales pour surveiller l'application des règlements de l'ONU ;

- Les contrôleurs de police (CIVPOL) veille au respect des droits de l'homme par les polices locales, en particulier en matière d'incorporation.

**Répartition des effectifs de la gendarmerie nationale
participant à des opérations de l'ONU**

- **en ex-Yougoslavie :**
 - * 25 prévôts (dont 1 officier et les gendarmes de l'air)
 - * 27 MP (dont 2 officiers)
 - * 25 CIVPOL (à la suite des événements en mai 1995 en Krajina 29 CIVPOL n'ont pas été remplacés)
- **au Liban**
 - * 2 prévôts
 - * 3 MP
- **en Haïti :** (MINUHA)
 - * 54 CIVPOL (dont 2 officiers)
 - * 3 instructeurs à l'académie de police haïtienne

Par ailleurs, la gendarmerie demeure la seule force de l'armée française à participer à des opérations terrestres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) :

- En Roumanie : 1 officier et 19 sous-officiers pour le contrôle de l'embargo sur le Danube ;

- en ex-Yougoslavie : 1 officier et 19 sous-officiers pour la contribution d'une force de police à Mostar.

Dans ces missions, à la différence des opérations ONU, les charges liées au matériel (sauf les véhicules en Roumanie) incombent en totalité à la gendarmerie.

B. UNE DISPONIBILITÉ RENFORCÉE

Les manifestations de cette disponibilité ne manquent pas : les interventions outre-mer (St-Martin, Polynésie française) comme les opérations conduites en métropole dans le cadre du plan Vigipirate, en sont de nouveaux témoignages.

Votre rapporteur développera deux exemples qui lui paraissent significatifs : l'organisation du service de nuit, la présence renforcée sur les lieux de vacances.

1. La réorganisation du service de nuit a renforcé l'efficacité de la gendarmerie

a) Les principes mis en oeuvre

Inspirée par le souci de réduire les délais d'intervention et d'assurer un accueil permanent en faveur des personnes en situation de détresse se présentant dans les brigades, la nouvelle organisation du service nocturne des unités territoriales de la gendarmerie mise en oeuvre en 1991 et améliorée en 1994 a reposé essentiellement sur deux principes :

Elle a d'abord renforcé la disponibilité dans la brigade territoriale sous une double forme :

- présence d'un planton 24 heures sur 24 dans toutes les brigades ;
- possibilité de rappel dans les cas graves (mise en oeuvre du plan Orsec, notamment) par le Centre opérationnel de gendarmerie, institué au niveau de chaque groupement, de tous les militaires présents à la résidence qu'ils soient en situation de quartier libre, de repos, voire de permission.

En second lieu, la **nécessité d'intervenir rapidement prime systématiquement sur la compétence territoriale.**

b) Des délais d'intervention réduits

D'après les données communiquées par la Direction générale de la gendarmerie nationale, sur la période du 1er au 30 août 1994, le temps d'intervention entre l'appel reçu au centre opérationnel (COG) et l'arrivée de la patrouille sur les lieux n'a pas dépassé en moyenne, pour l'ensemble des unités, 18 minutes (66% des interventions ont eu lieu en moins de 20 minutes, 89% en moins de 30 minutes).

Les nouvelles contraintes n'ont pas encore été totalement compensées pour le personnel. La création de groupes de 10 gendarmes auxiliaires (36 en 1994 et 5 en 1995) au profit des groupements qui comptent le plus grand nombre d'unités à effectifs réduits a pu atténuer cependant les charges liées à l'instauration d'une permanence nocturne. Toutefois, les cinq quartiers libres accordés par quinzaine demeurent un objectif : la réalité approche plutôt de quatre quartiers libres seulement.

2. Une adaptation aux mouvements saisonniers ou ponctuels de populations

a) Les renforts saisonniers

La gendarmerie adapte chaque année son dispositif aux grandes migrations estivales. Les effectifs ont été encore renforcés en 1995 :

- 18 escadrons de gendarmerie mobile (soit 150 officiers et sous-officiers) ;

- 23 sous-officiers, 851 élèves gendarmes (508 en 1994) et 500 gendarmes auxiliaires (600 en 1994) en juillet ;

- 25 sous-officiers, 960 élèves-gendarmes (616 en 1994) et 900 gendarmes auxiliaires en août (978 en 1994)

Les renforts concernent les littoraux de la Manche, de l'Atlantique et de la Méditerranée, et enfin les départements de l'arc alpin à forte concentration touristique.

b) Une meilleure capacité d'intervention : les postes mobiles avancés

La réorientation des postes mobiles avancés (PMA) permettra de compléter dans certains cas le dispositif mis en place. Destiné à l'origine à satisfaire les besoins de zones rurales par le déplacement régulier d'unités mobiles dans la commune de circonscription de la gendarmerie, les PMA n'ont pas rencontré auprès du public l'écho escompté. C'est à l'inverse dans un environnement caractérisé par la densité de sa population, que les postes mobiles avancés se sont révélés, grâce à leur polyvalence, les plus utiles. Aussi leur emploi devrait-il se généraliser dans les lieux de villégiature mais aussi dans le cadre de grands rassemblements sportifs ou culturels.

L'analyse des missions de la gendarmerie a tenté de mettre en valeur leur spécificité. Nous sommes ainsi appelés à nous interroger sur la place de la gendarmerie au sein des forces de sécurité.

II. LES RELATIONS POLICE-GENDARMERIE : DU PRINCIPE DE PARITÉ AU "DUALISME ÉQUITABLE" ?

Les relations entre police et gendarmerie n'ont pas connu d'avancées notables en 1995. Seuls, les travaux du Conseil supérieur de la police

technique et scientifique continuent de poser les jalons d'une meilleure coopération entre les deux forces de sécurité intérieure de notre pays. En revanche, l'accord signé le 10 janvier 1990 entre la police et la gendarmerie continue de marquer le pas tandis que la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relative à la sécurité, dont les décrets d'application se font attendre, suscite certaines inquiétudes chez les gendarmes.

A. UN CADRE FRUCTUEUX DE COOPÉRATION ENTRE LA POLICE ET LA GENDARMERIE : LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA POLICE TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE

Les échanges ont lieu au sein de trois groupes de travail et ont commencé de produire **quelques résultats**.

1. L'harmonisation des fichiers

Dans ce domaine, le **groupe "documentation criminelle"** est parvenu à dégager non seulement des principes communs mais il a également mis en oeuvre la convergence de certains fichiers.

Sur le plan des **principes**, l'accord porte désormais sur une typologie des fichiers, la suite judiciaire dans les fichiers d'antécédents et l'utilisation de la notion de mise en cause. Par ailleurs, la concertation se poursuit sur d'autres questions d'importance : durée de conservation des antécédents, destinataires des informations, droit d'accès des particuliers aux fichiers.

Un projet de document commun, destiné à uniformiser l'information réciproque et les circuits de diffusion, devrait se réaliser en 1995-1996.

Cette concertation sur le fond prépare et favorise la **convergence des fichiers** dont portent déjà témoignage la réalisation du fichier automatisé des personnes recherchées, du fichier automatisé des véhicules volés, du fichier automatisé des empreintes digitales et enfin, du système national d'information Schengen.

Les rapprochements étudiés concernent désormais le "système d'information judiciaire" et le "système de traitement de l'information criminelle".

Enfin, il faut mentionner la création attendue d'un sous-groupe chargé de l'étude des nouvelles technologies applicables aux besoins d'enquête (traitement de l'image ; carte professionnelle à mémoire donnant à chaque fonctionnaire un droit d'accès aux différents fichiers).

2. Le rapprochement dans le domaine de la police scientifique

Le groupe "Laboratoire de police scientifique" a permis la constitution de bases de données communes police-gendarmerie pour tous les services chargés de la police technique et scientifique. Par ailleurs, les experts de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) participent aux réunions inter-laboratoires concernant en particulier les domaines de l'incendie, des explosifs et de la biologie moléculaire. Enfin, policiers et gendarmes constituent désormais des délégations mixtes dans les réunions internationales comme, par exemple, pour le onzième symposium de l'Organisation internationale de la police criminelle (Interpol) consacré à la police technique et scientifique, prévu en novembre 1995 à Lyon.

3. Une concertation encore inachevée dans le domaine de l'identité judiciaire

Il convient de mentionner cependant l'échange de formateurs dans ce domaine ainsi que la formalisation d'une proposition d'organisation des opérations de signalisation dans les établissements pénitentiaires

B. UNE COOPÉRATION ENCORE INACHEVÉE

La concertation porte sur des sujets précis pour ne pas dire pointus, et paraît décevante en revanche quand elle vise à une plus grande échelle à harmoniser et coordonner l'effort commun au service de la sécurité des biens et des personnes. C'est pourtant cet objectif que visaient à atteindre trois textes de nature différente : l'« accord » du 10 janvier 1990 entre la police et la gendarmerie, la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

1. L'accord du 10 janvier 1990 entre la police et la gendarmerie n'enregistre aucune avance notable en 1995

Votre rapporteur ne peut que renouveler les constats présentés dans son avis budgétaire pour le projet de loi de finances pour 1995.

Ainsi, **il n'existe toujours pas de cantonnements communs gendarmerie-mobile-CRS** utilisables par l'une ou l'autre des deux forces.

Les **modifications prévues du code de procédure pénale** portant sur les articles D6 et D12 apparues nécessaires pour améliorer l'information réciproque des services qui concourent à la police judiciaire ne se sont pas

concrétisées, faute d'une concertation interministérielle dont la chancellerie n'a pas encore pris l'initiative. D'après le ministère de la Défense, ces changements restent cependant "d'actualité". En revanche, la modification de l'article D4 relatif aux attributions des services spécialisés en police judiciaire a reçu l'assentiment des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice et devrait figurer dans le projet de décret modifiant la portée réglementaire du code de procédure pénale.

Quant à la **répartition des compétences territoriales** respectives de la police et de la gendarmerie, aucune mesure nouvelle n'a été adoptée en 1995, même si, à l'heure actuelle, quatre étatisations et sept desétatisations sont l'objet d'arrêtés en instance de signature. D'après la Direction générale de la gendarmerie nationale, quinze autres opérations de ce genre font l'objet d'études techniques menées conjointement avec la Direction générale de la police nationale.

Toutefois, la loi du 21 janvier 1995 a relevé de 10 000 à 20 000 habitants le seuil décidant l'application du régime de police d'Etat sur la commune. Elle a ajouté cependant un critère au contenu plus imprécis : les besoins de la population en matière de sécurité. Ce nouveau cadre juridique risque de compliquer encore l'effort de répartition des compétences.

2. La coordination prévue par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 reste encore à l'étude

La circulaire a permis la mise en place, sous la direction conjointe du préfet et de l'autorité judiciaire, des **plans départementaux de sécurité** (PDS).

Cette orientation impose une meilleure coordination des intervenants concernés par la politique de sécurité.

La mise en place d'un groupe de travail réunissant les représentants de la Direction générale de la gendarmerie nationale (service des opérations et de l'emploi) et la Direction générale de la police nationale (direction centrale de la sécurité publique) répond à cette préoccupation. En effet, il vise à harmoniser l'action quotidienne conduite dans le département par le commandant du groupement de gendarmerie et le directeur départemental de la sécurité publique. Cette concertation au sein du groupe de travail a eu pour premier résultat, à la suite de directives adoptées simultanément par la DGGN et la DCSP le 20 janvier 1995, la création dans chaque département d'une cellule technique de coordination opérationnelle.

3. Les difficultés de mise en oeuvre du principe de parité

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité présente, au regard des questions intéressant la gendarmerie, deux volets : le premier porte sur l'harmonisation de la politique de sécurité, le second sur la parité entre gendarmerie et police.

a) Une coordination indéfinie

Aucun décret d'application de loi concernant l'emploi des unités de la gendarmerie n'a été publié.

Plusieurs groupes de travail réunissant policiers et gendarmes ont réfléchi sur la mise en oeuvre des principes posés par l'annexe 1 de la loi sur la répartition des responsabilités territoriales et des attributions entre la police et la gendarmerie, l'organisation de la coopération en matière d'équipement, de police technique et scientifique, de création et d'utilisation de fichiers d'échange de l'information. Les textes préparés n'ont pas encore été soumis aux ministres concernés. La signature du ministre de la défense, requise pour les décrets d'application de la loi, offre cependant la garantie que le dispositif préparé tiendra compte des intérêts de la gendarmerie.

b) Le principe de parité

La loi relative à la sécurité visait à améliorer significativement le statut des policiers. En effet, elle pose d'une part les bases d'un nouveau régime de rémunérations qui ne dépend plus de la grille de la fonction publique, et améliore d'autre part des perspectives de carrière avec la définition de trois nouveaux corps (conception et direction, commandement et encadrement, maîtrise et application).

A cette occasion, votre rapporteur, tout en se félicitant de l'attention portée par le ministre de l'Intérieur aux personnels, avait insisté pour que l'équilibre entre la police et la gendarmerie ne soit pas remis en cause.

Le principe de parité a pu être rappelé dans l'annexe 1 de la loi dont les orientations en matière de politique de sécurité sont approuvées dans le corps même du texte de loi (art. 2). L'annexe indique en effet qu'« il serait inconcevable que la mise en oeuvre des dispositions relatives à la modernisation du statut spécial des personnels de police et à l'instauration d'indemnités exceptionnelles conduise à un abandon du principe fondamental de parité entre la police et la gendarmerie ».

Ces préoccupations ont conduit le ministre de la Défense à confier en juin 1995 à un contrôleur général des armées la mission de présider les travaux d'un groupe de réflexion destiné à préciser les conséquences pour la

gendarmerie de la loi du 21 janvier 1995. Les conclusions de ce groupe ont été rendues en septembre et doivent faire l'objet d'un arbitrage ministériel.

L'application du principe de parité demeure limitée. Ces difficultés trouvent leur origine dans deux facteurs essentiels.

En premier lieu, les corps militaires se caractérisent par l'hétérogénéité de leurs niveaux de recrutement : ils n'entrent pas dans les trois catégories A, B, C applicables aux fonctionnaires civils (ainsi les officiers peuvent être assimilés en fonction de leur grade à la catégorie A ou B). Aussi les gendarmes ont-ils été pénalisés par une évolution indiciaire qui prend en compte principalement le niveau de recrutement de chaque corps.

En second lieu, l'application de la parité se heurte au souci d'éviter l'effet de contagion interarmées. Ainsi, dans le cadre de la transposition aux militaires du protocole Durafour, la parité s'est appliquée au seul grade de gendarme qui n'a pas de correspondant dans les trois armées. Les gradés n'ont pas pour leur part bénéficié de l'alignement sur les indices de brigadier chef ou de brigadier de la police nationale. Cette situation a eu pour effet paradoxal de placer par exemple l'indice terminal de gendarme classé à l'échelon exceptionnel au-dessus de celui de maréchal des logis-chef.

c) La regrettable confusion des grades

Au-delà des questions indiciaires, les rapports entre police et gendarmerie sont compliqués par les dénominations des grades au sein de la police. En effet ces grades, dans le cadre de la refonte des corps de la police, s'inspirent directement de ceux qui prévalent dans la hiérarchie militaire.

Aussi la gendarmerie éprouve-t-elle un malaise lié à la remise en cause de sa spécificité comme **force militaire** chargée de la sécurité intérieure.

En outre l'exercice d'une même responsabilité s'accompagne en général pour le policier, d'un grade supérieur à celui du gendarme : l'identité des désignations ne recouvre donc pas la même échelle de fonctions dans les deux forces. **La hiérarchie au sein de la gendarmerie s'en trouve dévalorisée.**

Il ne faut pas se méprendre sur la portée symbolique de ce débat : il recouvre en effet des enjeux essentiels quant à l'image de la gendarmerie, la conscience de son identité et le moral de ses hommes.

Aussi, votre rapporteur, sans revenir sur la légitimité des grades accordée au sein de la police, souhaite que ces appellations, conformément d'ailleurs à la lettre même de la réforme, soient réservées à l'usage interne de la police et ne passe pas dans le « domaine public ».

Pour votre rapporteur, le choix de l'expression "**dualisme équitable**" retenue par le groupe de travail lui paraît en définitive plus approprié que le terme de « parité » pour rendre justice à la spécificité de la gendarmerie.

TROISIÈME PARTIE - LES PERSONNELS DE LA GENDARMERIE

La force de la gendarmerie repose sur ses hommes, nous le rappelions dans la présentation du projet de budget 1996 qui consacre plus de 70 % des crédits aux rémunérations et charges sociales.

Votre rapporteur s'interrogera d'abord sur l'évolution des effectifs et la revalorisation des carrières (I). Il établira ensuite un bilan sur la situation de recrutements (II) avant d'analyser les progrès accomplis dans les conditions de vie et de travail des gendarmes (III).

I. CRÉATION D'EMPLOIS ET REVALORISATION DES CARRIÈRES : UNE DYNAMIQUE RALENTIE

La revalorisation des objectifs fixés par la loi de programmation en terme de créations d'emplois comme la revalorisation des carrières initiée en partie par la transposition aux militaires de l'application du protocole Durafour marque le pas.

A. *UNE DIMINUTION DE MOITIÉ DES CRÉATIONS D'EMPLOI SOUS STATUT GENDARMERIE*

Après avoir examiné l'évolution des effectifs, et les mesures auxquelles elles sont liées, votre rapporteur s'interrogera sur leur sens et leur portée.

1. L'évolution très ralentie des créations d'emplois

Les créations nettes, au nombre de 391 en 1995, se voient réduites à 179 emplois en 1996. Les effectifs passeront ainsi de 92 232 à 92 411 militaires.

Entre 1995 et 1996, les créations nettes par catégorie d'emplois ont évolué de la façon suivante : 7 emplois d'officiers contre 41 ; 22 emplois de sous-officiers contre 140 ; 10 emplois de personnels administratifs d'état-major contre 35 ; 140 emplois de gendarmes auxiliaires contre 175.

Les tableaux ci-après permettent de prendre la mesure de ces évolutions.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS MILITAIRES
OFFICIERS**

Grades	Effectifs 1995	Emplois créés	Emplois supprimés	Solde	Effectifs 1996
Active					
Général de division	7				7
Général de brigade	16				16
Colonel	180	2		2	182
Lieutenant colonel et chef d'escadron	867	3		3	870
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	1 589	6	- 4	2	1 591
Appelés					
Sous-lieutenant	20				20
Total	2679	11	- 4	7	2 686

SOUS-OFFICIERS

Grades	Effectifs 1995	Emplois créés	Emplois supprimés	Solde	Effectifs 1996
Active					
• Sous-officier de gendarmerie	55				55
Aspirant	1 473	51		51	1 524
Major	2 900	301	- 42	259	3 159
Adjudant-chef	8 796	3	- 317	- 314	8 482
Maréchal des logis chef	7 384	3		3	7 387
Gendarme	56 449	23		23	56 472
Total	77 057	381	- 359	22	77 079
• EAEM					
Major	6				6
Adjudant-chef	40	4		4	44
Adjudant	74				74
Sergent-chef	162	3		3	165
Sergent	357	3		3	360
Total EAEM	639	10		10	649
Aspirant	148	5		5	153
Gendarme auxiliaire MDL	412	11		11	423
Total	560	16		16	576
Total sous-officiers	78 256	407	- 359	48	78 304

Personnel du rang

Appelés					
GA brigadier chef	752	8		8	760
GA auxiliaire brigadier	1 513	19		19	1 532
GA auxiliaire 1ère classe	1 243	16		16	1 259
GA auxiliaire	7 789	93	- 12	81	7 870
Total	11 297	136	- 12	124	11 421

Total général	92 232	554	- 375	179	92 411
----------------------	---------------	------------	--------------	------------	---------------

2. Les mesures adoptées

L'évolution des effectifs est commandée par trois types de mesures : les transformations d'emploi sur lesquelles nous reviendrons, les mesures d'effectifs, et enfin les mesures catégorielles.

Les **mesures d'effectifs** aboutissent à la création au sein de trois catégories d'emplois :

- 10 emplois d'officiers pyramidés (3,460 MF)
- 128 emplois d'appelés du contingent (7,680 MF)
- 31 emplois de gendarmes d'autoroutes, sur les crédits dégagés sur le fonds de concours des sociétés d'autoroutes (7,740 MF)
- 1 emploi de colonel par transfert d'un emploi de conseiller des affaires étrangères.

Enfin il convient d'ajouter aux évolutions des effectifs dans les emplois militaires l'augmentation des personnels civils grâce à :

- une création de 36 emplois
- le transfert en gestion de 70 autres emplois civils

Par ailleurs, quatre emplois d'officiers ont été transférés afin de permettre le recrutement d'officiers de l'Ecole militaire interarmes (- 0,777 MF).

A l'inverse, le souci d'harmoniser la prise en charge des personnels du chœur de l'armée française a conduit à transférer 13 emplois de l'armée de l'air et 9 emplois de la marine vers la gendarmerie (2,360 MF).

S'agissant des effectifs, les **mesures catégorielles** concernent exclusivement les militaires du contingent :

- création d'une cellule emploi (3 emplois créés) destinée à faciliter le retour à la vie civile des militaires du contingent (0,142 MF) ;
- transformation de 9 emplois de gendarme auxiliaire en 7 emplois de maréchal des logis et 2 emplois d'aspirant (0,180 MF).

3. Les problèmes de cohérence entre l'évolution des effectifs et le développement des missions de la gendarmerie

a) L'importance des besoins

L'évolution des effectifs, plus favorable que pour les trois armées, ne pouvait sans doute, dans un contexte de rigueur budgétaire, s'orienter dans un sens différent.

Cependant, il convient de s'interroger sur l'adéquation entre ces effectifs et les missions imparties à la gendarmerie.

Il faut d'abord rappeler que la loi de programmation militaire 1995-2000 prévoyait de passer, pour les effectifs de la gendarmerie, à 95 000 militaires. La création de 391 postes en 1995 s'accordait à cet objectif. Ce n'est plus le cas pour 1996 malgré le concours de 106 civils supplémentaires (contre 40 postes créés en 1995).

Pour autant, l'objectif fixé par la loi de programmation répondait à des préoccupations que les contraintes budgétaires n'ont pas rendu moins actuelles.

En premier lieu, l'analyse des missions de la gendarmerie l'a montré, les problèmes de sécurité deviennent plus complexes et appellent des interventions plus diverses et plus pointues.

Parallèlement, le besoin de sécurité éprouvé par nos concitoyens rend particulièrement opportun un service de proximité comme celui procuré par la gendarmerie.

Ces conditions imposent à la fois une capacité d'adaptation et une présence au quotidien que l'évolution des effectifs doit satisfaire.

Au-delà, la gendarmerie devra faire face, dans sa zone de compétence, à une croissance démographique évaluée par l'INSEE à 6,4 millions d'habitants supplémentaires d'ici à 2015.

Pour assumer l'ensemble de ses tâches à structures constantes de zones de compétences, la gendarmerie estime le renforcement de ses effectifs à 300 militaires par an.

Nous sommes aujourd'hui assez loin du compte. Dans ce contexte de rigueur budgétaire, la direction de la gendarmerie nationale a tenté d'explorer plusieurs voies.

b) Les tentatives d'adaptation

. En premier lieu elle organise un **redéploiement des effectifs**. Votre rapporteur a évoqué dans la deuxième partie de son avis la **réorganisation des unités spécialisées en police judiciaire**. Il convient également de mentionner **l'adaptation du dispositif de surveillance et d'intervention à l'extension du réseau routier et autoroutier**. Les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA), en particulier, ne supportent pas de péage et, partant ne permettent pas d'alimenter le fonds de concours des sociétés d'autoroutes. Or en 1994 une décision du Premier ministre a imposé la présence de pelotons d'autoroutes sur quatre de ces liaisons. Les 300 militaires nécessaires ont pu être prélevés sur des unités d'autoroutes où les nécessités de service ne devaient pas souffrir exagérément de cette réduction.

Par ailleurs la direction générale a engagé un réaménagement du dispositif de la gendarmerie en zone de police d'Etat conduisant à des **transferts d'effectifs vers des zones de compétences exclusives de la gendarmerie**, prioritairement en secteurs périurbains. Ces redéploiements ont concerné en 1995 trente-deux unités (1 centre d'instruction et 31 brigades).

Ces redéploiements, inévitables et nécessaires dans le cadre d'un maillage territorial plus rationnel, ne doivent pas s'opérer au détriment de la sécurité.

. Outre les réorganisations de son dispositif, la gendarmerie s'efforce de **concentrer les effectifs sur des postes opérationnels**. Ainsi la création en 1995 de 35 emplois de personnel de la spécialité « emplois administratifs et d'état-major » de la gendarmerie a permis de remettre à la disposition des unités opérationnelles des postes de gendarmes affectés dans les organismes centraux et les états-majors au fur et à mesure de leur départ naturel ou volontaire. De même à la suite de la création de 200 emplois de personnels civils au titre du budget de 1994, un nombre équivalent de sous-officiers dégagés de tâches purement administratives ont retrouvé une activité opérationnelle.

Sans doute de nombreux progrès peuvent-ils être encore accomplis dans ce domaine. Les transfèrements et extractions mobilisent encore à temps plein tout au long de l'année quelque 800 militaires de la gendarmerie. Constitué le 5 mars 1995 à la suite de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, un groupe présidé par M. Guy Fougier, Conseiller d'Etat, réunit les représentants des ministères de l'intérieur, de la justice et de la défense sur la question d'une éventuelle prise en charge par l'administration pénitentiaire des extractions et des transferts judiciaires.

La gendarmerie donne tous les jours les signes de sa capacité de mobilisation, le recours aux gendarmes dans le cadre du plan Vigipirate en

apporte, s'il en était besoin, une nouvelle démonstration. Cette disponibilité sollicitée toujours davantage a un prix. L'effort de formation, un redéploiement peuvent offrir un temps des réponses sur lesquelles votre rapporteur reviendra. Mais l'on ne pourra faire longtemps l'économie d'une réflexion sur la progression, nécessaire, des effectifs.

B. LA REVALORISATION MARQUE LE PAS

1. Les rythmes de progression dans les carrières se ralentit

Les blocages dans le déroulement des carrières s'accusent sous les effets de la baisse des départs volontaires avant la limite d'âge. Cette évolution à laquelle le rajeunissement du corps des officiers n'est pas étranger, s'explique de façon plus générale par la crise économique.

- **Personnel officier**

L'évolution du temps moyen passé dans les grades de capitaine et de lieutenant-colonel avant passage au grade supérieur, tend à s'allonger comme en témoignent les tableaux suivants :

Temps moyen passé dans le grade de capitaine

Temps moyen passé dans le grade de lieutenant-colonel

a=mois / a=année

L'avancement au grade de colonel devient difficile. Ainsi le commandement des groupements départementaux revient souvent à des

lieutenants-colonels dont l'indice, faut-il le rappeler, reste très en-deçà de celui dont bénéficie le directeur départemental de la sécurité publique.

- Personnel sous-officier

Le temps moyen passé dans chaque grade a également augmenté comme en témoigne le tableau suivant. Ces blocages sont liés à la baisse du nombre de sous-officiers retenus pour les trois grades d'adjudant-chef, d'adjudant et plus particulièrement de maréchal des logis-chefs (960 promotions dans ce grade en 1994 contre 1655 en 1992).

GD=gendarmerie départementale - GM=gendarmerie mobile-
ADC=adjudant-chef - ADJ=adjudant - MDC=maréchal des logis-chef -
GND=gendarme

2. La diminution des mesures de repyramidage

Les mesures de repyramidage consistent à transformer un emploi d'un grade donné, en emploi dans le grade supérieur.

a) Bilan des mesures adoptées en 1995

MAJ : majors ; A/C : adjudant-chef ; ADJ : adjudant ; MDL/C : maréchal des logis-chef ; GND : gendarme ; ASP : aspirant ; MDL : maréchal des logis ; GA : gendarme auxiliaire

NB. La transformation effective d'emplois d'adjudant en emplois d'adjudant-chef a été reportée à la loi de finances pour 1996.

b) Une politique de repyramidage en perte de vitesse

Les transformations d'emploi touchent 368 emplois contre 1 054 en 1995.

Deux mesures de repyramidage dérivent de l'application du protocole Durafour :

- transformation de 8 emplois d'adjudants et de 42 emplois d'adjudant-chef en 50 emplois de major (1,103 millions de francs) ;
- transformation de 309 emplois d'adjudant en 300 emplois d'adjudant-chef.

Par ailleurs est prévue en 1996 la transformation de 9 emplois de gendarmes auxiliaires en 2 emplois d'aspirants du contingent et 7 emplois de gendarmes auxiliaires maréchal des logis.

Pour le corps des personnels administratifs et d'état-major, où aucune transformation d'emploi n'est prévue, la pyramide des grades actuels permet d'assurer aux personnels de cette spécialité un déroulement de carrière satisfaisant sans goulot d'étranglement à court terme.

Votre rapporteur souhaite attirer votre attention sur deux réserves déjà exprimées l'an dernier:

- la pratique des repyramidages réduisant les emplois dans les grades de maréchal des logis-chef et d'adjudant gonfle les emplois dans les grades immédiatement supérieurs et risque de déplacer les blocages de carrière d'un grade à l'autre ;
- par ailleurs, la logique du repyramidage ne peut tenir lieu de principe de gestion des carrières et ignorer les mérites et les compétences.

3. L'effort continu en faveur des rémunérations des gendarmes

Il convient de rappeler, en guise de préambule, que les militaires de la gendarmerie en activité perçoivent, à l'instar des autres militaires, la solde de base, l'indemnité de résidence, le supplément familial de solde lié aux charges de famille, l'indemnité pour charges militaires et, le cas échéant, une prime de service et une prime de qualification. Les gendarmes bénéficient en outre de l'indemnité de sujétion spéciale de police.

Les principales mesures inscrites au projet de budget 1996 portent sur :

- la revalorisation des rémunérations publiques pour un montant de 177,62 millions de francs ;

- la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires pour un montant de 22,627 millions de francs ;

- la septième tranche de la transposition du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique (rééchelonnements indiciaires des grades de lieutenant-colonel et adjudant-chef pour un montant de 13,048 millions de francs).

Votre rapporteur souhaiterait insister sur les conditions de mise en oeuvre de ces mesures de revalorisation qui arrivent à leur terme l'année prochaine.

Outre les mesures de repyramidage, la transposition à la gendarmerie du protocole sur la grille indiciaire de la fonction publique conclu le 9 février 1990 impliquait également deux autres volets : la revalorisation indiciaire et une nouvelle bonification indiciaire.

a) La revalorisation indiciaire

La revalorisation indiciaire vise prioritairement pour les sous-officiers, d'une part à relever le niveau de recrutement en **augmentant les rémunérations les plus basses pour les débuts de carrière** et, d'autre part, à améliorer les perspectives de carrière en **bonifiant le déroulement des carrières des sous-officiers** les plus qualifiés. Pour les officiers, la revalorisation indiciaire favorise les officiers subalternes, les lieutenants-colonels et les chefs d'escadron.

Les mesures sont établies pour une durée de 7 ans, jusqu'en 1996.

Le tableau ci-dessous récapitule les dernières dispositions adoptées et celles qui sont prévues pour 1996.

Au 1er août 1995 :

. *Officiers :*

- chefs d'escadron (2ème échelon) : + 8 points ;
- capitaine (5e échelon) : + 8 points ;

. *Sous-officiers de gendarmerie :*

- majors (échelon exceptionnel) : + 15 points ;
- adjudants-chefs (7ème échelon) : + 15 points ;
- adjudants (8ème échelon) : + 15 points ;
- gendarmes : . 9ème échelon : + 1 point ;
- . 11ème échelon : + 9 points ;
- . échelon exceptionnel : + 11 points.

Au 1er août 1996 (prévision)

. *Officiers :*

- lieutenants-colonels
- . création d'un deuxième échelon spécial (indice 780) ;
- . échelons préexistants : + 5 points à + 19 points ;
- chefs d'escadron (3ème échelon) : + 5 points.

. *Sous-officiers de gendarmerie :*

- adjudants-chefs :
- . création d'un échelon exceptionnel (indice 472) ;
- . création d'un 9ème échelon (indice 462) ;
- . 8ème échelon : + 15 points.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 1996 pour ces mesures s'élèvent à :

- 12,039 MF pour le rééchelonnement indiciaire des non-officiers et gradés de la gendarmerie ;

- 1,009 MF pour le rééchelonnement indiciaire des officiers.

b) La nouvelle bonification indiciaire

Le décret et l'arrêté du 2 octobre 1992 ont ouvert aux militaires le droit à une nouvelle bonification indiciaire (NBI). Un arrêté du 3 janvier 1995 définit pour la gendarmerie les emplois éligibles à la nouvelle bonification indiciaire.

*

* *

Afin de prendre en compte les aspirations des gendarmes et d'assurer une relève aux mesures adoptées dans le cadre du protocole Durafour, le ministère de la défense a souhaité la mise en oeuvre d'un plan pluriannuel de revalorisation de la gendarmerie pour lequel une provision spéciale de 20 millions de francs a été inscrite au projet de budget pour 1996.

C. LA SITUATION DES RETRAITES DE LA GENDARMERIE : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE RIGOUREUX

1. Raccourcissement de la durée d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP)

La loi de finances n° 83-1179 du 29 décembre 1983 (art. 131) avait permis aux militaires retraités de la gendarmerie de bénéficier de l'intégration progressive sur quinze ans du 1er janvier 1984 au 1er janvier 1998 de l'ISSP. Semblable mesure avait déjà été accordée le 1er janvier 1983 au personnel de la police nationale mais sur une période moins longue (10 ans).

Les représentants des retraités souhaitent donc un raccourcissement de la durée d'intégration de l'ISSP. Cependant, d'après les évaluations du ministère de la défense, l'intégration sur une période raccourcie de un an seulement (14 ans) entraînerait un surcoût annuel de 170 millions de francs supportés par l'Etat (à hauteur de 150 millions de francs) et par les personnels d'active (20 millions de francs). Le contexte de rigueur de l'exercice budgétaire pour 1996 mais aussi le souci de ne pas accroître exagérément les retenues pour pension prélevées sur la solde des militaires en activité de service limitent, dans l'immédiat, les perspectives d'une solution favorable à cette revendication.

2. Révision de la pension de retraite des maréchaux des logis-chefs

A la suite de la transposition aux militaires de la gendarmerie du protocole d'accord de revalorisation de la grille indiciaire de la fonction publique, l'indice du gendarme admis à l'échelon exceptionnel au-delà de 21 ans de service est supérieur à l'indice terminal du maréchal des logis chef de gendarmerie après 21 ans de service. Cette discrimination ne repose sur aucune justification au regard des compétences requises pour l'accès à l'échelon exceptionnel du grade des gendarmes par rapport au grade de maréchal des logis chef.

Toutefois, cette anomalie a pu, en partie, être corrigée.

En effet un arrêté du 15 avril 1995 (art. 1er) a prévu que les pensions des maréchaux des logis-chefs de gendarmerie retraités depuis le 1er juillet 1986 (date à laquelle a été créé l'échelon exceptionnel du grade de gendarme) seraient révisées sur la base de l'indice le plus élevé attribué au grade de gendarme lorsque celui-ci est supérieur à l'indice de maréchal des logis chef après 21 ans et 6 mois de service.

Ces dispositions favorables ont été complétées dans un autre domaine, grâce à un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur, à la loi relative à l'orientation et la programmation relative à la sécurité (loi n° 95-73 du 21 janvier 1995) par le versement au profit des conjoints survivants des militaires de la gendarmerie décédés en service et cités à l'ordre de la nation ou de la gendarmerie d'une pension de réversion au taux de 100 %.

Enfin il convient de rappeler que la revalorisation indiciaire liée notamment au « protocole Durafour », bénéficie automatiquement en vertu de l'article 6 du code des pensions civiles et militaires, aux personnels retraités.

II. UN RECRUTEMENT PLUS SÉLECTIF

A. *UN RECRUTEMENT RIGoureux*

1. **L'augmentation du nombre de candidats**

L'intérêt pour la gendarmerie se manifeste par **l'augmentation du nombre de candidats** aux différents emplois de la gendarmerie, à l'exception des non-officiers. Dans cette dernière catégorie la forte contraction des postes offerts a sans doute dissuadé certains candidats au recrutement.

Ce regain d'intérêt est en grande partie liée à l'effort accompli ces dernières années dans la politique de recrutement par le biais de deux innovations :

- la création de centres d'information et de recrutement (CIR)
- la présence de sous-officiers de gendarmerie dans les centres de sélection.

a) La part des centres d'information et de recrutement dans le recrutement des gendarmes se stabilise

Douze CIR ont été implantés dans des bassins de fort recrutement potentiel à Paris, Lyon et Rouen (1991), Metz, Rennes, Lille, Marseille et Orléans (1992), Dijon, Bordeaux, Nantes et Toulouse (1993).

Pour faire connaître les métiers de la gendarmerie, les CIR utilisent les canaux traditionnels : carrefours de métiers ou conférences dans les établissements scolaires.

Les unités territoriales avec lesquelles ces opérations sont souvent menées de concert, peuvent ainsi améliorer leur propre recrutement.

S'ils marquent une montée en puissance indéniable de pôles de recrutement régional la part du CIR dans le recrutement se stabilise à 21,7 % des recrutements des sous-officiers de la gendarmerie en 1994 -même s'il faut mentionner les résultats plus notables du CIR de Rouen (58,31 %), Rennes (38,79 %) et Lyon (28,81 %)- et à 16 % des recrutements des gendarmes auxiliaires.

b) Une meilleure information dans les centres de sélection

Un sous-officier et deux gendarmes auxiliaires sont depuis 1993 présents dans tous les centres de sélection. Ils participent aux activités du groupe « accueil-encadrement » de ces centres et informent les assujettis intéressés par un service militaire dans la gendarmerie. En 1994, 23 725 jeunes gens ont pu être renseignés et 11 256 l'ont été au cours du premier semestre de cette année.

2. L'adaptation des modes de recrutement

a) Un rééquilibrage entre recrutement interne et externe pour les officiers

Bien que le recrutement interne reste prépondérant (70 % de la ressource) le recrutement des officiers s'est développé grâce à l'ouverture de deux nouvelles filières externes prévues par le décret du 5 janvier 1994.

- **ouverture d'un concours** aux officiers de réserve et aux sous-officiers titulaires d'un diplôme du 2e cycle de l'enseignement supérieur ;

- **recrutement semi-direct à la sortie des écoles militaires d'armes** (école militaire interarmes, école militaire de l'air, école militaire de la flotte).

Les premiers militaires issus de l'école militaire interarmes intégreront l'école des officiers de la gendarmerie nationale dès cette année.

b) La recherche de l'efficacité dans le recrutement des sous-officiers

Cette nouvelle orientation ne remet pas en cause le principe d'un recrutement national, permanent et mixte à partir d'épreuves de sélection, mais a porté sur ces dernières en privilégiant désormais les capacités d'adaptation à l'institution. Par ailleurs, les délais de transmission et d'instruction des dossiers ont pu être réduits.

3. Un taux de sélection plus sévère

L'augmentation régulière du nombre de candidats, conjuguée à une baisse du nombre de places offertes a eu pour effet d'accroître le niveau de la sélection.

a) Les officiers

Le nombre de candidats à l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) s'est considérablement accru : 385 en 1991, 496 en 1992, 691 en 1993, 792 en 1994, 910 en 1995.

Le nombre de places offertes à l'EOGN s'est, pour sa part, réduit, même si cette évolution s'est infléchie en 1995 (88 places offertes contre 78 en 1994).

Le tableau suivant témoigne de la sévérité accrue des taux de sélection :

b) Les sous-officiers

Le nombre de candidats pour une place est passé de trois à près de treize en quatre ans, avec pour principale conséquence une plus grande sélectivité des candidats. Pour 1996 cette évolution ne devrait pas se modifier compte tenu d'un nombre de postes à pourvoir toujours plus limité.

Les observations statistiques relatives au recrutement des gendarmes font apparaître deux constantes mais aussi une évolution. Au rang des permanences, l'origine sociale des élèves gendarmes accuse une meilleure représentation des employés et des ouvriers par ailleurs aux autres catégories. De même le rapport « candidatures pour 100.000 habitants par région » place la Champagne-Ardenne, comme la Lorraine, parmi les régions de plus fort recrutement et l'Ile-de-France, la Haute-Normandie, la région Rhône-Alpes parmi les zones de faible recrutement.

L'évolution concerne l'âge d'entrée dans la gendarmerie qui **recule régulièrement** pour les trois types de candidatures : traditionnelles, féminines, gendarmes auxiliaires.

c) Les personnels de la spécialité « emplois administratifs et d'état-major »

Le recrutement dans ces emplois, qui s'effectue principalement parmi les gendarmes auxiliaires féminins, a connu également un taux de sélection plus poussé. Le nombre de candidats pour un poste a presque doublé entre 1988 et 1995. Toutefois à l'avenir le nombre d'emplois pourrait augmenter dans la perspective d'assurer les tâches de soutien non directement opérationnelles actuellement occupées par les gendarmes.

B. LES GENDARMES AUXILIAIRES : UN RÔLE PARTICULIÈREMENT UTILE

1. Une sélection plus forte

La gendarmerie nationale sélectionne les gendarmes auxiliaires (GA) parmi les assujettis volontaires pour effectuer cette forme de service national. Les candidatures reçues à la brigade de gendarmerie du domicile ou au centre d'information et de recrutement de la gendarmerie (CIR) le plus proche, entre trois et six mois avant la date d'incorporation souhaitée, font l'objet d'une sélection définitive par la direction générale de la gendarmerie nationale. Les

décisions sont communiquées à l'intéressé par l'intermédiaire des bureaux du service national.

Comme le montre le tableau suivant, le nombre des candidatures depuis 1990 a tendance à progresser malgré un certain effritement en 1994 tandis que les taux de sélection s'avèrent plus rigoureux.

Gendarmes auxiliaires : évolution des candidatures

2. Une ressource bien adaptée aux besoins de la gendarmerie

Le niveau général de recrutement s'est amélioré comme l'indiquent trois types d'indications :

- la moitié des gendarmes auxiliaires obtiennent une note comprise entre 16 et 20 et se situent dans le premier des cinq groupes de la norme ADREBA (adaptation de la ressource aux besoins des armées) ;

- quatre gendarmes auxiliaires sur cinq possèdent au moins le baccalauréat ;

- le taux de sanction disciplinaire ne dépasse pas 1,32 % de l'effectif réalisé moyen.

Les gendarmes auxiliaires reçoivent après leur recrutement une formation dans les centres d'instruction des gendarmes auxiliaires (CIGA) d'Auxerre, Saint-Astier, Tulle, Bergerac. Ce dernier centre fermera fin 1995 au moment où s'ouvrira le CIGA de Montargis.

Au terme d'une formation d'une durée d'un mois, destinée à donner aux jeunes recrues les connaissances indispensables à l'exécution de leur tâches en unités d'emploi, les gendarmes auxiliaires les mieux classés peuvent suivre le peloton d'élèves gradés tandis que ceux dont les résultats ont été jugés insuffisants, reçoivent un complément de formation.

Par la suite les gendarmes auxiliaires participent aux séances d'instruction collective organisées à l'échelon de leurs unités de rattachement et reçoivent un complément de formation de douze jours dont neuf sont consacrés à la formation professionnelle et trois à la formation militaire.

Pour leur part, les élèves officiers de réserve suivent une formation de quatre mois au sein de l'École d'officiers de la gendarmerie nationale de Melun leur permettant d'assurer ensuite les fonctions d'aspirant en unité.

Compte tenu de sa qualité, cette catégorie de personnel a bénéficié de la revalorisation décidée aux termes des directives du plan d'action décidé pour le service national de 1994. Si les gendarmes auxiliaires n'ont pas la compétence pour établir des actes procédant de l'exercice de la police judiciaire ou de la police administrative, ils participent en revanche pleinement aux opérations de surveillance générale, de police de la circulation, de sécurité publique, d'assistance, de secours et de recherches. En outre ils peuvent se voir confier des emplois à caractère technique dans toutes les unités de gendarmerie. Enfin depuis 1991, les officiers de réserve à l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun sont affectés avec le grade d'aspirant dans des postes de responsabilités (au sein des états-majors, des groupes de commandement du groupement de la gendarmerie départementale, des centres d'instruction de gendarmerie auxiliaire).

3. Un avenir incertain

Les gendarmes auxiliaires jouent ainsi un rôle très utile au sein de la gendarmerie, notamment, en assurant aux côtés du personnel d'active, une mission de présence sur le terrain dont la valeur dissuasive pour la délinquance, rassurante pour la population n'est plus à démontrer.

En second lieu le service national dans la gendarmerie peut favoriser la vocation pour cette force. Le tableau suivant traduit cependant un certain tassement lié sans doute à la raréfaction des recrutements. Cependant 55 % des élèves-gendarmes admis en école de sous-officiers de gendarmerie en 1994 sont d'anciens gendarmes-auxiliaires.

Gendarmes auxiliaires poursuivant leur carrière dans la gendarmerie

En 1996 128 emplois de gendarmes auxiliaires et 12 emplois par transfert devraient être créés. Ils permettront de porter l'effectif total des appelés en service dans la gendarmerie à 12 017.

Mais au-delà ? La réflexion sur le service national se poursuit dans le cadre des travaux du comité stratégique. La gendarmerie y est associée. Les enjeux pour cette force sont d'importance compte tenu de la place occupée par les gendarmes auxiliaires. En tout état de cause une remise en cause du service national exigerait une réadaptation des moyens ou des missions impartis à la gendarmerie.

III. LES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DE LA GENDARMERIE

A. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU LOGEMENT

1. L'évolution favorable des crédits

En effet les crédits de paiement consacrés aux infrastructures augmenteront de 5,48 %, passant de 985 millions de francs à 1,039 milliard de francs entre 1995 (moyens disponibles) et 1996 (projet de loi de finances), tandis que les autorisations de programme subiront un léger effritement (-0,48 %), passant de 1,033 milliard de francs à 1,028 milliard de francs.

La progression des crédits de paiement affectés aux infrastructures apparaît indispensable pour compenser la contraction des commandes effectives par les communes et départements, tendance qui se poursuit en 1995 comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Evolution des mises en chantier et des réceptions de logement (équivalents unités logements)

Le désengagement des collectivités territoriales s'explique par trois raisons :

- l'absence de réactualisation des coûts plafonds servant de base au calcul de la subvention de l'Etat ;
- le retard dans la revalorisation des loyers payés par l'Etat ;
- l'exclusion des constructions de casernes du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Le décret n° 94-1158 du 27 décembre 1994 et la circulaire du Premier ministre du 10 janvier 1995 ont toutefois décidé un relèvement du coût du plafond de l'unité logement calculé toutes taxes comprises. Les subventions comme les loyers payés par l'Etat tiennent donc désormais compte de la prise en charge par les communes et départements de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette disposition devrait encourager la reprise des commandes de logement par les collectivités territoriales.

En 1996 les crédits destinés aux constructions permettront la mise en chantier de 1 062 équivalents unités-logements, en progression de 7,8 % par rapport à 1995.

2. La revalorisation indispensable du patrimoine

Au 31 décembre 1994 le parc immobilier de la gendarmerie comprenait 80 168 logements dont 12 632, pris à bail hors caserne. La propriété des 4 200 casernes se partage principalement entre l'Etat (760), les conseils généraux (1 400), les communes (1 510). Le solde appartient à des offices d'HLM, des syndicats intercommunaux ou des particuliers.

Les crédits alloués à l'entretien des casernements d'un montant de 220,9 millions de francs en 1995 se réduiront à 216 millions de francs en 1996.

Cependant une partie de ce patrimoine notamment les logements situés dans la région parisienne, mérite un effort de revalorisation, voire de restructuration.

Aussi votre rapporteur relèvera-t-il avec satisfaction la poursuite des projets de construction ou de réhabilitation concernant quatre sites en particulier :

- le financement de la première tranche de construction de la caserne de Rose à Dugny en 1995 (au total sont prévus 420 logements et locaux techniques et de service)

- le début des travaux de construction de 128 logements à la caserne Schomberg (Paris) à la fin de l'année 1995 grâce à une dotation de 132 millions de francs.

- la reprise en sous-oeuvre et réalisation d'un parking en sous-sol à partir de 1997 à la caserne Vérines (Paris),

- la réhabilitation de 250 logements à partir de 1999 à la caserne Nouvelle-France (Paris).

Le financement de la maîtrise d'ouvrage de ces deux dernières opérations est assuré.

B. UNE CONCERTATION ACTIVE

La concertation au sein de la gendarmerie s'inscrit dans trois cadres de nature différente : le **conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG)**, les **commissions de participation** et, enfin, **l'activité des présidents de sous-officiers**.

Le CFMG s'est réuni à deux reprises en 1995 : en mai puis en novembre, sous la présidence du ministre de la défense M. Charles Millon. En outre, dix membres du CFMG ont été associés au groupe de travail constitué sur les questions de parité entre la police et la gendarmerie.

Le Conseil a reçu 127 questions adressées pour étude par les commissions de participation (contre 93 questions sur l'année 1993 et le premier semestre 1994). Ce regain d'activité traduit sans doute la montée des préoccupations relatives notamment aux statuts et aux rémunérations (respectivement 14 et 29 questions au lieu de 7 et 10 sur la période précédente).

Du reste le nombre des réunions de commissions est passé de 396 en 1993 à 584 en 1994. L'activité des présidents de sous-officiers a suivi un même mouvement comme l'atteste le tableau suivant :

Parmi les thèmes traités, l'accueil en gendarmerie aura prévalu en 1994 ; le souci de répondre le mieux possible aux attentes du public demeure en effet une préoccupation constante de la gendarmerie.

QUATRIÈME PARTIE - LES ÉQUIPEMENTS DE LA GENDARMERIE

La baisse continue des dépenses liées à l'équipement de la gendarmerie suscite quelques interrogations sur la capacité de la gendarmerie à conduire ses trois principaux programmes d'équipement :

- la poursuite de la mise en place du réseau Rubis
- le renouvellement des véhicules blindés
- le renouvellement des hélicoptères

Votre rapporteur examinera ensuite les équipements d'ampleur certes plus réduite mais non moins indispensables à la gendarmerie pour l'exercice de ses missions. Il établira notamment un bilan de l'informatisation des unités.

I. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE LA GENDARMERIE

Les dotations en capital pour 1996 enregistrent une double contraction par rapport aux prévisions de la loi de programmation :

- 21 % pour les autorisations de programme,
- 12 % pour les crédits de paiement

Ces évolutions ne pouvaient rester sans conséquences sur la conduite des trois grands programmes de la gendarmerie.

A. *LE PROGRAMME RUBIS SERA ACHEVÉ MAIS AVEC RETARD*

Ce programme, rappelons-le, vise à renouveler l'ensemble des réseaux radioélectriques des unités de gendarmerie départementale.

La première phase, l'expérimentation d'un réseau test dans le cadre du département de la Seine-Maritime et une partie du département de l'Eure s'est achevée au printemps 1995 avec quelques mois de retard. Après la conclusion des accords cadres avec France Télécom et TDF pour la mise à disposition d'un grand nombre de sites-relais nécessaires au maillage du réseau, la phase

de déploiement aujourd'hui en cours suppose la production en série de plusieurs types de matériels (33 500 stations d'abonnés fixes et mobiles, 100 commutateurs de groupement, 415 relais VHF de couverture, 700 liaisons par faisceaux hertziens).

Douze départements auront été installés à la fin de l'année 1995, deux départements devraient l'être chaque mois jusqu'en l'an 2000.

Cependant les annulations de crédit de l'année 1995 retarderont le déploiement du réseau sur dix-huit groupements et risquent de différer d'une année l'achèvement du programme.

B. LES CONDITIONS DE RENOUVELLEMENT DU PARC DES VÉHICULES BLINDÉS RESTENT INCERTAINES

Ce renouvellement indispensable ne se présente pas avec la même urgence selon les équipements considérés.

Les 121 automitrailleuses légères Panhard (AML mortier de canon de 60 et mortier de canon de 90), les 155 véhicules blindés à roue de gendarmerie (VBRG), les 28 véhicules blindés canon de 90 mm (VBC) devront être remplacés après l'an 2000. Dans cette perspective il reste toutefois indispensable de mettre à la disposition de la gendarmerie les moyens budgétaires nécessaires, comme le prévoyait la loi de programmation 1995-2000, pour mettre à l'étude la définition d'un blindé de nouvelle génération destiné à se substituer à l'ensemble des matériels aujourd'hui utilisés.

En revanche la mise hors service des 33 véhicules de transport de troupes chenillées (VTT AMX 13) affectés au groupement blindé de la gendarmerie mobile de Satory a nécessité une réponse immédiate sous la forme d'un redéploiement du parc du VBRG dont les caractéristiques ne sont cependant pas comparables (matériels de maintien de l'ordre et non, comme le VTT AMX 13, engins destinés à des engagements dans des combats militaires). Cette solution retenue à titre transitoire jusqu'au renouvellement métropolitain n'apparaît donc pas complètement satisfaisante.

C. LE RENOUVELLEMENT DES HÉLICOPTÈRES

La loi de programmation avait prévu le renouvellement progressif des 12 hélicoptères Alouette III de la gendarmerie.

La direction générale de la gendarmerie nationale avait confié en 1993 à la direction des constructions aéronautiques la réalisation d'un marché visant l'acquisition de nouveaux appareils.

Le choix se portera sans doute sur le BK 117 fabriqué par Eurocopter. Le coût du nouvel appareil (environ 29 millions de francs contre 7 millions de francs pour l'Alouette III) ne permet pas d'envisager un remplacement nombre pour nombre des 12 Alouette mais seulement l'achat de 8 appareils. Cependant la commande des trois premiers hélicoptères prévue pour 1996 sera reportée compte tenu de la contraction des crédits d'équipement, au budget de l'année suivante.

Aussi est-ce un jalon essentiel de la surveillance du territoire notamment en montagne qui se trouve aujourd'hui compromis.

II. LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS SE POURSUIT

A. *L'ADAPTATION DE L'ÉQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE À L'EXERCICE DE SES MISSIONS*

Votre rapporteur relèvera parmi les programmes d'équipement de moindre ampleur de la gendarmerie quatre types de matériel qui lui paraissent particulièrement adaptés aux priorités assignées à la gendarmerie : la lutte contre la délinquance et l'insécurité routière.

1. Les fourgons-cars de maintien de l'ordre

Le fourgon-car n'est pas simplement un moyen de transport pour la gendarmerie mobile, il constitue aussi un lieu de vie. Cependant l'insuffisance de ces matériels a contraint la gendarmerie à l'organisation de prêts entre unités. Sur 380 fourgons-cars de 26 places affectés à la gendarmerie mobile, le remplacement des 78 véhicules de la plus ancienne génération était devenu indispensable. A cette fin, un appel d'offre européen a été lancé en fin d'année 1993. La commande, passée en 1995, permettra la livraison des matériels concernés en 1996.

Par ailleurs une première livraison permettra de remplacer en 1996 des fourgons-cars, plus récents, mis en place au début des années 80. Ce renouvellement devrait s'opérer au rythme annuel moyen de 32 véhicules.

2. L'arme future de la gendarmerie départementale

Un pistolet-mitrailleur a fait l'objet en 1995 d'un appel d'offre afin de remplacer les anciennes « MAT 49 »¹ et de fournir une arme dotée d'une puissance d'impact supérieure à celle d'une arme à poing sans les inconvénients liés à une arme de type « fusil d'assaut » incompatible avec une utilisation dans le cadre des missions de sécurité publique. Les premières commandes devraient intervenir au cours de l'année 1997.

3. Les matériels techniques de police judiciaire

La mission de police judiciaire dont on a vu l'importance croissante dans les activités de la gendarmerie appellera deux ordres d'améliorations :

- la réalisation sur deux ans au profit des unités concourant à la police judiciaire de mallettes de relevés d'empreintes (pour des brigades territoriales) et des mallettes de moulage et de constatation (pour les brigades de recherche)
- un programme sur 2 ans de 9 véhicules de surveillance prolongée.

4. Matériels de police de la route

Dans ce domaine deux types de modernisation sont prévus :

- le remplacement à partir de 1996 des appareils de dépistage de l'alcoolisme de type « ballon » à usage unique (éthylotest A) par un appareil électronique à usage répété (éthylotest B), moins coûteux ;
- le renforcement des parcs de cinémomètres et des appareils d'enregistrements photographiques des infractions à la vitesse.

Si votre rapporteur se félicite de cet effort d'adaptation de la gendarmerie à l'évolution de ses missions il souhaiterait également une meilleure prise en compte de la **modernisation de l'équipement des réserves**. La mise en oeuvre opérationnelle des réserves en cas de crise majeure (et notamment la constitution de 139 escadrons dérivés) paraît grandement hypothéquée par l'état d'obsolescence du matériel qui leur est destiné. Une mise à jour s'impose : sur l'adaptation des équipements concernés si l'on souhaite assurer la pérennité des principes actuels régissant l'organisation des réserves, sur ces principes eux-mêmes si les moyens budgétaires ne suivent pas. A cet égard les travaux du Comité stratégique doivent pouvoir apporter une définition plus claire de la gendarmerie à l'égard de ses réserves.

¹ Manufacture d'armement de Tulle - armes datant de l'année 1949.

B. L'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DE LA GENDARMERIE

1. L'informatique de service de la gendarmerie

. Les opérations réalisées en 1995 comprennent :

- la modernisation de la plate-forme matérielle et logicielle assurant le suivi des perturbations routières (SAGAC) ;

- l'implantation sur ordinateur central des logiciels de la gendarmerie liés au système d'informations Schengen (échanges européens d'informations judiciaires) ;

- l'implantation sur le site central du système national des permis de conduire (SNPC) dans l'attente d'une migration vers un système ouvert ;

- la déconcentration des traitements automatisés au niveau départemental et la généralisation de l'aide informatique au traitement du renseignement (Aramis - Renseignement).

Les rapprochements judiciaires (Judex - Groupement), la mesure et l'analyse de la délinquance (Statistiques de la délinquance) et la présentation des indicateurs de pilotage (Tableau de bord) sont en cours d'expérimentation dans plusieurs départements.

. Les projets pour 1996 prévoient :

- à l'échelon central, la poursuite de la migration des grands fichiers administratifs sur des systèmes ouverts et l'accès direct au fichier national des automobiles (FNAG) par les unités élémentaires ;

- à l'échelon départemental, le déploiement des projets expérimentés en 1995 (Judex-Groupement, Statistiques de la délinquance et du Tableau de bord).

Par ailleurs, seront entreprises les études préalables relatives à la modernisation du système informatique des centres opérationnels de la gendarmerie (COG), ainsi que la refonte générale de la statistique de service pour une prise en compte informatique directement à la source. Ces adaptations nécessiteront à terme la mise à niveau ou le renouvellement des équipements.

2. L'informatique de gestion

Le système de gestion décentralisée Geaude remplace le système Araignée (mini-ordinateur Solar) mis en service à partir de 1981 dans toutes les légions de gendarmerie départementale et dans les organismes s'administrant distinctement (CAGN, écoles de gendarmerie) ; il intègre l'ensemble des matériels de bureautique (réseaux et micro-ordinateurs) installés depuis 1988 dans les états-majors de ces formations.

La généralisation du système Geaude a débuté au cours du dernier trimestre 1993 par la mise en place des matériels (mini-ordinateurs, réseaux locaux et micro-ordinateurs) dans trois organismes pilotes ; elle s'est effectuée à raison de deux sites « mini-ordinateurs » par mois.

Depuis le 1er juillet 1995, l'ensemble des sites de métropole sont opérationnels :

- 9 sites de type « légion de gendarmerie départementale », chef-lieu d'une circonscription, supportant chacun trois états-majors (celui de la circonscription, de la légion de gendarmerie départementale et de la légion de gendarmerie mobile) ;

- 16 sites de type « légion de gendarmerie départementale »

- les 10 écoles de gendarmerie ;

- 97 groupements de gendarmerie départementale.

Les matériels du système Geaude seront totalement déployés après la mise en place des quatre sites d'outre-mer (Nouméa, Polynésie française, Antilles-Guyane et Réunion) qui interviendra au cours du second semestre 1995.

3. La bureautique

Le développement de la bureautique, encore insuffisant, répond à une demande réelle du personnel et permet d'améliorer les conditions de travail.

Au 1er juillet 1995, plus de 6 000 configurations ont été installées tant en gendarmerie départementale qu'en gendarmerie mobile :

4 146 dans les brigades territoriales, 224 dans les brigades de recherches, 364 dans les brigades motorisées, 132 dans les escadrons de gendarmerie mobile, 398 dans les compagnies de gendarmerie départementale,

227 dans les brigades et compagnies des départements et territoires d'outre-mer, 108 dans les unités d'autoroutes.

Par ailleurs 320 machines sont affectées à la maintenance.

Par ailleurs, des conventions passées entre la gendarmerie, d'une part, et l'armée de l'air, la marine et la DGA, d'autre part, ont permis de doter de matériels identiques les unités de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie des transports aériens et la gendarmerie de l'armement (respectivement 95, 69, 70 et 25 configurations).

Ce programme devrait s'achever en 1995 avec l'équipement de 210 pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie y compris ceux classés « montagne », de 27 groupes de commandement des groupements de gendarmerie départementale et mobile, de 5 régiments et bataillons de la garde républicaine et de 8 groupements d'autoroutes. Elle permet, en outre, de compléter la dotation des écoles de gendarmerie pour atteindre l'équipement total de 31 salles de formation et de commencer la phase de renouvellement des équipements installés en 1990.

Les allocations budgétaires prévues dans les années à venir permettront en principe d'entamer l'indispensable renouvellement des premières machines installées.

CONCLUSION

Le projet de budget pour 1996 appelle un jugement nuancé. Certes les sujets d'inquiétude ne manquent pas. La suppression de la franchise postale, l'aggravation des charges liées aux interventions de la gendarmerie risquent ainsi de grever lourdement les crédits de fonctionnement. Les nouveaux délais imposés aux programmes d'équipement par la contraction des crédits inscrits au titre V pourraient par ailleurs se pérenniser avec l'usage désormais récurrent des gels puis des annulations de crédits. Enfin, et surtout, l'évolution des effectifs prévus en 1996 ne paraît pas à la mesure des besoins d'une population plus nombreuse mais aussi plus exigeante sur la lutte conduite contre la délinquance dont les formes se sont diversifiées et compliquées.

Le redéploiement des effectifs doit tenir sa légitimité de l'objectif de rationalisation auquel votre rapporteur souscrit mais non des seules contraintes budgétaires.

Il reviendra à la loi de programmation de mieux définir les missions de la gendarmerie et les moyens humains nécessaires. Le projet de budget ne pouvait ouvrir ce débat.

S'il ne permet pas de prendre des assurances sur l'avenir, du moins ce projet de budget préserve-t-il les acquis du présent. Il prend même mieux en compte les besoins, considérables, dans le domaine des infrastructures affectées aux gendarmes.

Dans un contexte difficile, le projet de budget de la gendarmerie ne pouvait d'ailleurs pas se soustraire à l'effort de solidarité exigé de l'ensemble de la collectivité.

Le devenir de la gendarmerie ne se réduit pas aux perspectives budgétaires. L'effort de réflexion sur la parité ou plutôt sur le « dualisme équitable » qui doit prévaloir à l'égard de la gendarmerie et de la police, mérite de se poursuivre en 1996 et déboucher sur des propositions concrètes. Il importe en effet de tenir le plus grand compte du moral des hommes. Ce sont eux, ne l'oublions pas, qui font la force de la gendarmerie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport pour avis au cours de sa réunion du 15 novembre 1995.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. André Rouvière s'est demandé si la gendarmerie assurait encore une présence suffisante dans le monde rural. Il s'est également interrogé sur la capacité de la gendarmerie à entretenir les infrastructures qu'elle occupait. M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis, lui a répondu que le principe d'une présence minimale de deux gendarmes s'imposait pour toutes les brigades. Il a relevé qu'il appartenait au propriétaire des immeubles affectés à la gendarmerie de veiller à leur entretien.

M. Philippe de Gaulle s'est inquiété des conséquences des opérations de redéploiement sur la disponibilité des gendarmes. Il a rappelé l'importance du statut militaire de la gendarmerie qui devait être pris en compte dans le débat sur la parité entre gendarmerie et police. M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis, a rappelé à cet égard les risques de confusion que pouvait susciter la dénomination des grades retenue par la police.

MM. Xavier de Villepin, président, Michel Caldaguès et Philippe de Gaulle ont souhaité qu'un débat s'engage sur la répartition et la hiérarchie des missions imparties à la gendarmerie. M. Michel Caldaguès a relevé notamment une évolution parallèle entre l'aggravation des sanctions aux infractions au code de la route et l'affaiblissement des moyens réservés aux gendarmes responsables de la surveillance du réseau routier.

M. Xavier de Villepin, président, a craint que la recherche systématique d'économies, et notamment la suppression de la franchise postale, ne compromette le fonctionnement de l'arme et ne sape, à terme, le moral des hommes.

*

* *

Au cours de cette même réunion, la commission a ensuite examiné **l'ensemble des crédits du ministère de la Défense pour 1996.**

M. Jacques Genton s'est déclaré profondément préoccupé par les faiblesses du projet de budget de la défense pour 1996 exposées par les rapporteurs pour avis de la commission. Il a indiqué que, compte tenu du retard important qui apparaissait par rapport à la loi de programmation pour les années 1995-2000 et des très grandes incertitudes qui demeuraient dans la perspective de l'élaboration d'une nouvelle programmation, il émettrait, à titre personnel, un vote d'abstention volontaire.

M. Bertrand Delanoé a indiqué que le groupe socialiste aurait souhaité ne pas être contraint de rejeter les crédits de la défense mais que la manière dont la rigueur était imposée à nos forces armées et les conséquences qui allaient en résulter le conduisaient, à regret mais en conscience, à exprimer un vote négatif quant à l'adoption des crédits du ministère de la défense pour 1996.

M. Michel Caldaguès, après avoir estimé que les opérations extérieures étaient davantage justifiées par des considérations de politique internationale que par des considérations militaires, s'est interrogé sur la compatibilité, sur le plan financier, entre la poursuite d'une politique d'interventions extérieures aussi ambitieuse et les exigences d'un équipement suffisant pour nos forces armées. Il a estimé que des choix étaient désormais indispensables et il a indiqué que c'était dans cet esprit qu'il voterait les crédits militaires pour 1996.

M. Philippe de Gaulle, après avoir approuvé les observations de M. Michel Caldaguès relatives aux opérations extérieures, a estimé que le projet de budget proposé était un budget honnête et qu'il devait, pour cette raison, être approuvé.

M. Jean-Luc Bécart a indiqué que le groupe communiste voterait contre l'ensemble des crédits du ministère de la Défense pour 1996.

Enfin M. Xavier de Villepin, président, approuvé par M. Jean Clouet, a rappelé l'avis favorable exprimé par l'ensemble des rapporteurs pour avis appartenant aux différents groupes de la majorité sénatoriale.

La commission a alors émis un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble des crédits du titre III et du titre V du budget de la défense pour 1996.

ANNEXE
RÉPARTITION DE L'ACTIVITÉ
DE LA GENDARMERIE DÉPARTEMENTALE

