

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

DÉFENSE - GENDARMERIE

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexes n^{os} 43 et 44) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE : UN PROJET MARQUÉ PAR CERTAINES CONTRADICTIONS	4
A. LA SOUS-ÉVALUATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT AU REGARD DE L'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS	4
1. <i>Rémunérations et charges sociales : une évolution positive</i>	4
a) Une progression des dépenses induite par l'augmentation des effectifs.....	7
b) La surveillance du réseau autoroutier : de nouvelles charges transférées.....	8
2. <i>La contraction des ressources destinées au fonctionnement des unités</i>	9
a) Le sous-calibrage des dotations	9
b) Des conséquences préoccupantes pour le fonctionnement de l'Arme	10
B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT : UN NIVEAU GLOBALEMENT SATISFAISANT	11
1. <i>Les équipements : une nouvelle marge de manoeuvre</i>	12
a) L'achèvement du programme Rubis	12
b) Des moyens supplémentaires pour d'autres programmes de la gendarmerie	13
2. <i>Les infrastructures : une dotation encore insuffisante</i>	15
a) Les opérations de l'Etat.....	16
b) L'aide des collectivités locales.....	16
II. LES MISSIONS DE LA GENDARMERIE : DE PROFONDES MUTATIONS AUX CONSÉQUENCES ENCORE MAL MESURÉES	18
A. DES CHARGES NOUVELLES	18
1. <i>Une implication majeure dans la politique de la ville</i>	18
a) La « fidélisation » des escadrons de gendarmerie mobile.....	19
b) Un premier bilan positif pour les brigades de prévention de la délinquance juvénile	21
2. <i>L'ouverture de la gendarmerie sur l'extérieur : contrainte et nécessité</i>	23
a) Le poids croissant des opérations de maintien de la paix	23
b) Les enjeux de la coopération transfrontalière	25
B. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE DÉGAGER DES MOYENS HUMAINS SUPPLÉMENTAIRES	27
1. <i>L'augmentation des effectifs remise en cause ?</i>	27
a) Un déficit confirmé de créations de postes de volontaires.....	27
b) Les questions soulevées par l'adaptation de la ressource aux besoins	28
2. <i>Les redéploiements : les enseignements tirés de l'échec d'une méthode de décision inadaptée</i>	30
a) Une méthode inadaptée.....	31
b) Les redéploiements : une opération à reprendre sur des bases entièrement nouvelles	33
CONCLUSION	39
EXAMEN EN COMMISSION	40

Mesdames, Messieurs,

La gendarmerie se trouve incontestablement à un tournant dans son histoire. Elle doit en effet conduire de front une double mutation : d'une part, une profonde évolution de ses missions avec une implication accrue dans la sécurité des zones périurbaines ; d'autre part, une transformation de ses effectifs marquée par la substitution des volontaires aux appelés du service national et le remplacement de gendarmes affectés jusqu'alors à des tâches de soutien, par des militaires venus des autres armées.

L'Arme disposera-t-elle des moyens adaptés pour relever cette gageure ?

Au-delà même de l'analyse des moyens financiers dévolus à la gendarmerie au sein du budget de la défense, le présent rapport se doit d'apporter les éclairages nécessaires pour répondre à cette question essentielle pour le devenir de l'Arme.

I. LE BUDGET DE LA GENDARMERIE : UN PROJET MARQUÉ PAR CERTAINES CONTRADICTIONS

Aux termes du projet de loi de finances pour 2000, les crédits destinés à la gendarmerie progresseront de 2,3 %, passant de 22,65 milliards de francs en 1999 à 23,17 milliards de francs.

Cette évolution se compare favorablement à la baisse du projet de budget de la défense, dans son ensemble, de 1,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999 (187,4 milliards de francs - hors pensions- contre 190 milliards de francs en 1999). Elle correspond à la priorité affichée par le gouvernement pour le renforcement de la sécurité intérieure dans lequel la gendarmerie se trouve résolument engagée. Elle traduit ainsi, principalement, l'effort consacré au recrutement des volontaires, seule ressource supplémentaire dont la gendarmerie disposera au cours des années à venir. Toutefois, comme l'an passé, les conséquences de l'accroissement des effectifs n'ont pas été réellement prises en compte. Ainsi, au titre III, les moyens de fonctionnement des unités apparaissent menacés.

A. LA SOUS-ÉVALUATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT AU REGARD DE L'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS

1. Rémunérations et charges sociales : une évolution positive

Les rémunérations et charges sociales représentent près de 82 % des ressources prévues au titre III.

Les dotations progressent de 2,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999.

Evolution des effectifs 1999/2000

	Effectifs pour 1999	Net	Effectifs pour 2000
I - OFFICIERS			
A - Officiers de gendarmerie			
Général de division	8		8
Général de brigade	17		17
Colonel	214	14	228
Lieutenant-colonel et chef d'escadron	1 086	69	1 155
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	1 964	125	2 089
Total A	3 289	208	3 497
B - Corps de soutien			
Colonel	1	1	2
Lieutenant-colonel et commandant	21	7	28
Capitaine, lieutenant et sous-lieutenant	42	14	56
Total B	64	22	86
Total I	3 353	230	3 583
II - SOUS-OFFICIERS			
A - Sous-officiers de gendarmerie			
Aspirant	70		70
Major	1 514	- 4	1 510
Adjudant-chef	3 483	-15	3 468
Adjudant	8 478	- 56	8 422
Maréchal des logis-chef	8 246	- 49	8 197
Gendarme	53 292	- 1376	51 916
Total A	75 083	- 1 500	73 583
B - Corps de soutien			
Major	58	14	72
Adjudant-chef	299	70	369
Adjudant	399	87	486
Sergent-chef	529	119	648
Sergent	977	244	1 221
Total B	2 262	534	2 796
Total II	77 345	- 966	76 379
III - PERSONNELS DU RANG			
Appelés :			
Sous-lieutenant	17	- 5	12
Aspirant	131	- 39	92
Gendarme auxiliaire maréchal des logis	369	- 108	261
Gendarme auxiliaire brigadier-chef	663	- 195	468
Gendarme auxiliaire brigadier	1 337	- 392	945
Gendarme auxiliaire de 1 ^{ère} classe	1 094	- 321	773
Gendarme auxiliaire	6 865	- 2 013	4 852
Total III	10 476	- 3 073	7 403
IV - VOLONTAIRES			
Aspirant	30		30
Maréchal des logis	100	70	170
Brigadier-chef	219	87	306
Brigadier	687	436	1 123
Volontaire	1 964	3 707	5 671
Total IV	3 000	4 300	7 300
TOTAUX GENERAUX			
Militaires	94 174	491	94 665
Civils	1 782	86	1 868

TOTAL GENERAL	95 956	577	96 533
----------------------	---------------	------------	---------------

a) *Une progression des dépenses induite par l'augmentation des effectifs*

. Un accroissement des effectifs lié au recrutement des volontaires

L'augmentation des crédits s'explique principalement par l'évolution du format de la gendarmerie.

En effet, les différents mouvements de créations et de suppressions des postes se traduisent par un solde net de **577 nouveaux emplois** :

- création de **230 postes d'officiers** dont 22 officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie ;

- **suppression de 1 500 postes de sous-officiers de gendarmerie** ;

- la création de **534 postes de sous-officiers de la spécialité « emplois administratifs et de soutien de la gendarmerie nationale » (EASG)** ;

- la création de 4 300 postes de volontaires qui fait plus que compenser la suppression de 3 073 emplois d'appelés ;

- la création de 86 emplois de personnels civils.

L'augmentation des effectifs découle des **effets combinés** de cinq évolutions :

- d'abord la mise en oeuvre de **la quatrième annuité de la loi de programmation militaire 1998-2002** avec la création de 687 emplois : création de 230 postes d'officiers (69,8 millions de francs) ; suppression de 1 550 emplois de sous-officiers de gendarmerie et création de 564 emplois de sous-officiers EASG (soit une économie de 203,2 millions de francs) ; suppression de 3 013 emplois de militaires du contingent et création de 4 300 emplois de volontaires (soit une dépense de 264,6 millions de francs) ; création de 156 emplois de personnels civils ;

- la création de 50 postes de sous-officiers au titre de **l'accroissement du réseau autoroutier concédé** (10 millions de francs) ;

- le transfert, comme l'an passé, de 30 emplois de sous-officiers EASG au profit des services de santé des armées pour transformation en emplois de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) destinés à assurer le soutien des centres médicaux de la gendarmerie (- 5 millions de francs) ;

- la transformation de 50 postes de personnels civils et 30 postes d'appelés en crédits de sous-traitance (7,9 millions de francs) ;

- la suppression de 20 postes de personnels civils et de 30 postes d'appelés.

. *Les mesures de revalorisation*

L'augmentation des ressources du titre III ne procède que de manière très modeste de la revalorisation de la situation matérielle des militaires de la gendarmerie :

- diverses mesures portant sur les indemnités (17 millions de francs) ;

- les mesures de requalification d'emplois au sein du corps des sous-officiers (suppression de 225 emplois de gendarmes en contrepartie de la création de 84 emplois de maréchal des logis-chef, 84 emplois d'adjudants, 37 emplois d'adjudants-chefs, 20 emplois de majors -soit 4 millions de francs) ;

- le financement de l'indemnité d'appel de préparation à la défense (2,3 millions de francs) ;

. *Un effort particulier pour les réserves*

Les réserves bénéficient d'une mesure nouvelle de **17 millions de francs** pour les rémunérations. Complété par une dotation supplémentaire de **5,7 millions de francs** pour le fonctionnement, cet effort devrait permettre de solliciter plus souvent les réservistes.

b) *La surveillance du réseau autoroutier : de nouvelles charges transférées*

La substitution aux fonds de concours autoroutiers qui alimentaient directement le budget de la gendarmerie d'une redevance versée par les sociétés d'exploitation et confondue dès lors dans l'ensemble des recettes de l'Etat, présentait le risque que soit rompu le lien entre les charges supportées par la gendarmerie sur le réseau autoroutier et les ressources dont elle peut disposer à ce titre.

Ce risque s'était d'ailleurs concrétisé dès 1998 : la gendarmerie avait disposé, à la suite de la budgétisation des fonds de concours, d'un montant de 503 millions de francs, alors que la contribution des fonds de concours, s'ils avaient été maintenus, se serait élevée à 620 millions de francs. L'augmentation des effectifs s'inscrit désormais dans un cadre budgétaire plus contraint. Or le réseau autoroutier et les voies rapides s'accroissent chaque

année de 300 km supplémentaires en moyenne. En 1999, 56 postes supplémentaires de sous-officiers ont été obtenus -une centaine avait été jugée nécessaire par la gendarmerie- ; en 2000 les créations seront ramenées à 50 emplois de sous-officiers. Rien ne garantit désormais que la gendarmerie disposera dans l'avenir des ressources nécessaires pour assurer un niveau comparable de surveillance du réseau autoroutier.

2. La contraction des ressources destinées au fonctionnement des unités

Montant et évolution des dépenses de fonctionnement prévues dans le projet de budget pour 1999

Chapitres articles	Projet de budget	Projet de budget 2000	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
Chapitre 34.06 - Article 10 Fonctionnement des formations	1 608,5	1 620,5	+ 12,0	+ 0,75
Chapitre 34.06 - Article 20 Locations immobilières	1 399,3	1 399,3	0	0
Chapitre 34.06 - Article 30 Frais généraux du service du génie	9,1	9,1	0	0
Chapitre 34.06 - Article 41 Dépenses centralisées de soutien	119,4	119,4	0	0
Chapitre 34.06 - Chapitre 50 Dépenses d'informatique, bureautique, télématique	41,1	41,1	0	0
Chapitre 34.06 - Article 94 Sous-traitance	-	7,9	+ 7,9	-
Chapitre 34.07 - Article 10 (IJAT)	268,7	268,7	0	0
Chapitre 34.07 - Article 20 (transports)	83,9	83,9	0	0
Chapitre 34.10 (alimentation)	222,8	242,4	+ 19,6	+ 8,8
Total	3 752,7	3 792,3	+ 39,6	+ 1,06

a) Le sous-calibrage des dotations

Les crédits de fonctionnement avaient été amputés de 60 millions de francs dans la loi de finances pour 1999, par le ministère de l'économie et des finances, au nom d'une « économie de constat », euphémisme destiné à désigner une coupe budgétaire. Les réactions suscitées par cette mesure, au sein du Parlement, avaient conduit le gouvernement à abonder la loi de finances rectificative pour 1998, d'un montant de 50 millions de francs pour le fonctionnement des unités. Or **cette somme n'a pas été intégrée dans le projet de loi de finances pour 2000.**

Par ailleurs, les besoins de la gendarmerie se sont accrus : à la suite de la décision du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier dernier, 700 militaires de la gendarmerie doivent être déployés chaque année entre 1999 et 2000, dans les 26 départements les plus affectés par la délinquance et la criminalité. Il faudra donc agrandir les locaux, trouver les hébergements, donner aussi à ces personnels les moyens supplémentaires d'action. Au titre de la politique de la ville, la gendarmerie a, certes, bénéficié d'une **dotation de 50 millions de francs** : 25 millions de francs pour le fonctionnement des formations, 25 millions de francs pour les locations immobilières.

Cependant, parallèlement, les crédits de fonctionnement subissent **plusieurs ponctions** :

- un **abattement de 16,9 millions de francs** sur les produits pétroliers au titre d'une économie à réaliser sur les quantités, alors même que les besoins de mobilité augmentent ;

- une **économie de 31,6 millions de francs** sur le fonctionnement des unités dont l'évaluation paraît beaucoup surestimer l'économie réalisée en matière de location immobilière, par la déflation des effectifs de sous-officiers et la montée en puissance du corps de soutien, qui n'est pas logé.

Dès lors, **la progression des moyens de fonctionnement est limitée à 1,06 % pour 2000.**

b) Des conséquences préoccupantes pour le fonctionnement de l'Arme

La restriction des moyens de fonctionnement peut conduire à une **démobilisation des personnels.**

Les mérites d'une brigade seront-ils toujours jugés en fonction de sa présence sur le terrain, sa disponibilité, sa capacité d'intervention ou, à l'aune des économies réalisées en matière de carburant, d'électricité ou de téléphone ?

Ces deux critères d'appréciation ne sont pas compatibles. Il serait navrant que des considérations budgétaires l'emportent sur les intérêts de la sécurité publique.

Par ailleurs, la réduction des moyens de fonctionnement représente également un **transfert de charges déguisé** de l'Etat vers les collectivités locales dans la mesure où les communes pourraient être amenées à fonctionner courant des unités établies sur leur territoire.

Cette situation bien connue ne peut se pérenniser. Choquante dans son principe, elle contraint aussi dans la pratique la gendarmerie à une improvisation incompatible avec l'exercice des missions de sécurité publique.

Il est souhaitable que le gouvernement prenne une plus juste mesure des besoins de fonctionnement de l'Arme et inscrive dans la prochaine loi de finances rectificative pour 1999 les mesures nécessaires, somme toute modestes au regard de la masse représentée par le budget de la défense.

B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT : UN NIVEAU GLOBALEMENT SATISFAISANT

Les dotations d'équipement représentent moins de 10 % de l'enveloppe dévolue à la gendarmerie (et seulement 2,5 % du titre V de la défense). Elles se concentrent par ailleurs sur les équipements de base de la gendarmerie et le déploiement du réseau de télécommunications Rubis, seul programme majeur de l'Arme.

Les crédits de paiement aux titres V et VI s'élèvent à 2 279 millions de francs, soit une hausse de 5,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999. Les autorisations de programme s'élèvent comme l'an passé, à 2 208 millions de francs.

. Plusieurs ajustements au regard de la loi de programmation

Les dotations restent inférieures de 28 millions de francs en autorisations de programme et de 46 millions de francs en crédits de paiement à l'enveloppe initiale prévue par la loi de programmation.

Cet écart s'explique de la manière suivante :

- 27 millions de francs (AP) et 24 millions de francs (CP) au titre d'un effort commun demandé à l'ensemble des armées dans le cadre de la mutualisation de certaines dépenses communes (bureau commun de recherche développement, entretien programmé des matériels) ;

- 1 million de francs (AP) et 22 millions de francs (CP) au titre d'économies budgétaires.

. Une enveloppe menacée par les mesures de régulation budgétaire

A la date de rédaction du présent rapport, les annulations de crédits de paiement ont porté sur un montant total de **108 millions de francs** répartis de la manière suivante :

- 18 millions de francs au chapitre 57-71,

- 90 millions de francs au chapitre 54-41.

L'essentiel des annulations porte ainsi sur les **infrastructures**. Il repose pour une large part sur des économies de constat liées à de nombreux retards dans l'ouverture des chantiers au cours de l'année 1999.

1. Les équipements : une nouvelle marge de manoeuvre

La part dévolue au programme Rubis se réduit sensiblement au sein des crédits du titre V : elle représente en effet 12,5 % de l'enveloppe globale contre 22 % l'an passé. Cette évolution traduit **l'achèvement du déploiement du programme en 2000**. Elle permet de dégager une marge appréciable pour les autres équipements de la gendarmerie : le soutien des forces et la bureautique notamment. En revanche, les infrastructures ne bénéficient pas encore, cette année, de l'effort nécessaire.

a) *L'achèvement du programme Rubis*

Destiné à renouveler et fédérer dans chaque département trois réseaux analogiques de télécommunications¹, le réseau Rubis (système sécurisé de radiocommunication numérique cellulaire à couverture nationale) fut, au cours de la dernière décennie, le seul programme majeur de la gendarmerie nationale.

Mis en œuvre en 1994, le déploiement national des 97 réseaux de groupement se terminera fin 2000.

Il aura représenté un coût total de 3,13 milliards de francs (2,6 milliards pour le programme, 205 millions de francs pour des travaux complémentaires pour les portatifs, 299,4 millions de francs pour les opérations connexes au programme –travaux d'ingénierie et d'infrastructures des sites réalisés par la gendarmerie).

Le déploiement -prévu initialement à une cadence de deux départements par mois à partir de l'été 1994- aura connu des **retards successifs** :

¹ Les réseaux de commandement des compagnies de gendarmerie départementale et des unités d'autoroutes, la composante radioélectrique du réseau de transmissions de données Saphir.

- un décalage d'un an en raison des difficultés d'installation rencontrées en 1994 et 1995 avec les propriétaires des sites (France Télécom et TDF principalement) ;

- un report cumulé de 18 mois (6 mois en 1995, 6 mois en 1996, 6 mois en 1998) en raison de contractions des dotations. L'achèvement du programme prévu à la mi-1999 aura ainsi été décalé de plus d'un an.

Malgré ces retards, le devis initial n'a pas été dépassé.

La mise en œuvre du programme Rubis soulève néanmoins, aujourd'hui, une interrogation. Quelles sont les **perspectives de commercialisation** du produit Matracom 9600 issu du programme Rubis sur la base de la norme de fait Tetrapol ?

La question n'est pas indifférente pour l'Etat dans la mesure où l'exportation des matériels communs à Rubis a permis le versement de **redevances d'études**, d'outillages et de contrôles pour un montant d'environ 1,8 million de francs -et permis ainsi une diminution du coût du marché de réalisation Rubis. A ce jour, 25 contrats ont été notifiés dans 15 pays du monde. Cependant, sur le marché européen de radiocommunication professionnelle, la norme Tetrapol se trouve en concurrence avec la norme Tetra, seule reconnue par les instances européennes compétentes (l'European telecommunications standards Institute -ETSI- chargé par les administrations de télécommunications des pays européens de proposer et de valider des normes de télécommunications). La normalisation de droit a été refusée par l'ETSI le 23 avril 1999. Cette décision risque de peser sur la commercialisation du produit sur le marché européen sans pénaliser cependant à l'excès les ventes en dehors du vieux continent dans la mesure où les Etats-Unis ont défini une norme équivalant à la technologie Tetrapol.

b) Des moyens supplémentaires pour d'autres programmes de la gendarmerie

. La bureautique et le soutien des forces

Les marges dégagées par l'achèvement du programme de redéploiement Rubis permettront en particulier d'accélérer la mise en œuvre du programme bureautique destiné, dans le cadre du plan gendarmerie 2002, à doter toutes les brigades territoriales et les unités de recherches d'un poste bureautique pour deux personnes. L'objectif pourra être atteint avant la fin de l'année prochaine.

Par ailleurs, il convient de noter que les crédits destinés au **soutien des forces** s'accroissent de 36 % et permettent l'acquisition de **16 000**

paquetages individuels pour les élèves gendarmes, les réservistes et les gendarmes adjoints.

. Une formule de financement pour les hélicoptères de la gendarmerie

Depuis plusieurs années, le renouvellement de la flotte des 12 hélicoptères de sauvetage et d'intervention Alouette III de la gendarmerie, menacée d'obsolescence, s'imposait. La destruction accidentelle de trois appareils avait accéléré cette priorité. Or les contraintes budgétaires n'avaient pas permis de procéder en 1997 à l'acquisition d'hélicoptères biturbines BK117 fabriqués par la société Eurocopter.

Aussi, dans l'immédiat, pour faire face à ses besoins, la gendarmerie bénéficie sous la forme d'une cession gratuite, de quatre Alouette III prélevés pour moitié sur le parc de l'armée de Terre et de l'armée de l'Air.

Toutefois, cette solution ne peut être que provisoire. Un deuxième facteur commande en effet un renouvellement rapide de la flotte d'Alouette III : **l'évolution des normes européennes** qui interdisent désormais l'utilisation d'appareils monoturbine au-dessus des zones urbaines. La gendarmerie doit désormais demander des dérogations au cas par cas.

Consciente de ces impératifs, la gendarmerie a mobilisé les ressources nécessaires dans les limites de l'enveloppe budgétaire qui lui avait été assignée par la loi de programmation alors même que la dotation en hélicoptères n'avait pas été prévue en programmation. L'Arme a notamment eu recours aux autorisations de programme initialement destinés au nouveau véhicule blindé de la gendarmerie dont la mise en œuvre est continuellement différée en raison de la difficulté de concevoir un appareil polyvalent.

Les crédits nécessaires ont ainsi pu être inscrits dans le cadre de la loi de finances pour 1998 pour la commande de deux appareils, et en loi de finances pour 1999 pour la commande d'un autre appareil. Les retards pris dans la passation des marchés expliquent qu'aucune ressource supplémentaire n'ait été mise en œuvre dans le cadre du projet de budget pour 2000.

<p>Toutefois, les mesures de financement dégagées par la gendarmerie devraient permettre la livraison échelonnée d'un appareil en 2001, quatre en 2002 et trois en 2003.</p>

Dans l'intervalle toutefois, les conditions d'exercice de la sécurité du territoire seront encore soumises à **forte tension.**

2. Les infrastructures : une dotation encore insuffisante

Les infrastructures bénéficieront en 2000 de 856 millions de francs en autorisations de programme et de 817 millions de francs en crédits de paiement. La baisse de 1,08 % par rapport aux crédits de paiement inscrits dans le budget pour 1998, après l'effort indéniable accompli l'an passé (+ 11 %) ne correspond pas aux déclarations gouvernementales répétées concernant l'état de vétusté du parc immobilier de la gendarmerie.

Au 31 décembre 1998, ce parc se composait de 80 922 logements, dont 12 746 pris à bail hors caserne. Le tiers de ces logements appartient aux collectivités locales représentées à part égale par les départements et par les communes.

Les besoins de renouvellement du parc immobilier peuvent être évalués à 1 500 unités logement par an. Or, comme le montre le tableau des mises en chantier des livraisons, les réalisations, faute de moyens budgétaires suffisants, demeurent en deçà de ce niveau.

Mises en chantier

année	état	collectivité territoriale et particuliers	total
1995	910	300	1 210
1996	800	415	1 215
1997	934	470	1 404
1998	880	353	1 233
1999 (prévision)	958	360	1 318

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

Livraisons

année	état	collectivité territoriale et particuliers	total
1995	1 035	378	1 413
1996	973	310	1 283
1997	838	338	1 176
1998	871	454*	1 325
1999 (prévision)	911	378	1 289

* + 121 logements à Lure

a) Les opérations de l'Etat

La dotation budgétaire de 2000 devrait permettre de livrer **883 équivalents unités-logements et de passer commande pour 925 équivalents unités-logements** (contre 958 l'an passé).

Les principales opérations d'infrastructures susceptibles d'être lancées en 2000 sont les suivantes :

- Le Mans (Sarthe). Transfert du service des télécommunications et de la télématique (1 ^{ère} tranche)	105.000.000
- Paris (10 ^{ème}). Caserne Nouvelle France. Réhabilitation caserne GR (2 ^{ème} tranche)	65.000.000
- Châtelleraut (Vienne). Construction d'une caserne de gendarmerie (3 ^{ème} tranche)	99.000.000
- Maisons-Alfort (Val de Marne). Restructuration mess et réalisation de parking	50.000.000
- Saint-Laurent du Maroni (Guyane). Extension-restructuration du casernement	60.000.000
- Bordeaux-Bastide (Gironde). Construction d'une caserne de gendarmerie	45.000.000
- Pithiviers (Loiret). Restructuration caserne de gendarmerie. 2 ^{ème} phase. Réalisation de logements (estimés à 113 MF). 1 ^{ère} tranche de logements	38.000.000

b) L'aide des collectivités locales

Confronté à un cadre budgétaire contraint, l'Etat cherche à encourager les collectivités territoriales à prendre en charge une partie du coût de réalisation des infrastructures. La mise en place d'un cadre incitatif est apparue indispensable ; les bases en avaient été posées par le décret n° 94-1158 du 27 décembre 1994 : octroi d'une subvention de l'Etat fixée à 18 % du coût plafond des unités-logement ou à 20 % pour les communes de moins de 10 000 habitants qui ne bénéficient pas du concours financier d'une ou plusieurs collectivités. Une circulaire du 10 janvier 1995 a certes assujetti les travaux de construction de gendarmerie à la TVA mais en compensant cette nouvelle charge par un relèvement du montant des coûts plafonds de la construction. L'effet incitatif s'est traduit par une augmentation des dossiers proposés dans le cadre de la phase préalable, à l'agrément de la direction générale de la gendarmerie nationale.

Toutefois, nombre de ces dossiers ne peuvent aboutir car la capacité du titre VI consacré aux subventions d'investissements accordées aux collectivités territoriales demeure limitée aux termes de la loi de programmation à une moyenne de **40 millions de francs par an**. Dans le cadre du projet de loi de finances, la subvention d'investissements (chapitre 66-50) progressera de 7 %, passant de 42 millions de francs en 1999 à 45 millions de francs en 2000.

Une telle dotation ne permet pas de soutenir la mise en chantier de plus de 275 unités-logement par an, soit la moitié seulement des besoins.

A ce jour, les dossiers de phase préalable en attente d'une décision d'agrément de la DGGN représentent 1 500 unités-logement.

Aussi, le gouvernement avait-il proposé aux collectivités d'assumer sans subvention de l'Etat, le coût des projets urgents et prioritaires. Ce transfert de charges apparaît d'autant moins acceptable qu'il ne s'accompagne en aucune manière d'une révision du régime de TVA applicable (actuellement 20 % non récupérables).

Une réduction de la TVA à 5,5 % -sur les opérations urgentes- aurait sans doute constitué un premier argument pour encourager les collectivités à s'engager dans cette voie. Au-delà, une refonte générale de la réglementation en vigueur apparaît aujourd'hui nécessaire.

II. LES MISSIONS DE LA GENDARMERIE : DE PROFONDES MUTATIONS AUX CONSÉQUENCES ENCORE MAL MESURÉES

La gendarmerie assume un nombre toujours accru de mission dans les zones périurbaines. Cette évolution, observée depuis plusieurs années déjà, a connu une accélération marquée en 1999 à la suite des décisions du Conseil de sécurité intérieure. L'évolution de la criminalité se traduit par un alourdissement indéniable des charges confiées à l'Arme. Or dans le même temps, les créations de postes demeurent en deçà des objectifs fixés au début de la période de programmation. Dès lors se pose de nouveau, avec une particulière acuité, la question des redéploiements.

A. *DES CHARGES NOUVELLES*

1. Une implication majeure dans la politique de la ville

Aux termes des décisions arrêtées cette année, la gendarmerie se trouve désormais impliquée de manière très significative dans la politique de la ville :

- d'une part, **le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier** dernier a décidé l'affectation de 7 000 policiers et gendarmes supplémentaires, sur trois années, dans les 26 départements les plus touchés par la délinquance et la criminalité ; pour la gendarmerie, comme votre rapporteur l'a déjà relevé, cette mesure se traduit par le redéploiement **chaque année** (1999, 2000, 2001) vers les brigades concernées, de 700 militaires expérimentés ;

- d'autre part, **le conseil de sécurité intérieure du 19 avril** a décidé de réorienter l'action d'une partie des forces mobiles (escadrons de gendarmerie mobile, compagnie républicaine de sécurité) au profit des zones urbaines et périurbaines les plus sensibles.

Le renforcement des effectifs, la mise en place des escadrons de gendarmerie mobile fidélisés dans les zones de plus grande insécurité et l'adaptation des structures de la gendarmerie aux problèmes de la délinquance périurbaine avec la création des brigades de prévention de la délinquance juvénile constituent les principaux volets d'une action qui rompt avec l'image d'une force attachée au monde rural.

a) *La « fidélisation » des escadrons de gendarmerie mobile*

. Une mission centrée sur la sécurité publique

L'objectif poursuivi par le gouvernement vise à renforcer la sécurité des départements les plus touchés par le développement de la criminalité. Cet objectif commande l'organisation retenue : un engagement sur une **durée de six mois** d'un escadron, relevé pour la même durée par une unité de même nature et de même effectif. Cette présence, prolongée sur six mois, explique le terme de « fidélisation » choisi pour évoquer une mission quelque peu inhabituelle pour des unités en principe vouées à la mobilité.

Les militaires concernés interviendront pour des **missions de sécurisation** : patrouilles, surveillance, service d'ordre, prévention de troubles à l'ordre public, lutte contre les violences urbaines. Les opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre, comme l'a confirmé le directeur général de la gendarmerie nationale devant votre commission, devront, en principe, être prises en charge par d'autres unités mobiles, à l'initiative de l'autorité préfectorale, sur la base de la procédure traditionnelle de réquisition.

Entre 1999 et 2001, 3 000 gendarmes mobiles et CRS seront employés dans des missions de sécurisation. Ce déploiement de force concerne en 1999, 1 000 CRS et 750 gendarmes -soit 6 escadrons.

Ainsi, les forces mobiles se répartissent pour moitié entre la zone de gendarmerie nationale et la zone de police nationale ; l'objectif, en 2000 et 2001, reste cependant de concentrer les **deux tiers des unités au profit de la zone de sécurité publique de la police nationale.**

Au total, 12 escadrons de gendarmerie mobile seront engagés dans les secteurs périurbains sensibles. Aux 6 escadrons mis en place en 1999 à compter du 1^{er} octobre dans les départements de la Gironde, de l'Isère, de la Loire-Atlantique, de l'Oise, du Pas-de-Calais et du Bas-Rhin, viendront ainsi s'en ajouter 3 autres en 2000, en Seine-et-Marne, dans les Yvelines et dans le Val-d'Oise, et 3 en 2001, en Eure-et-Loir, dans l'Hérault et dans le Var.

. Une certaine perplexité quant au bon usage de la « fidélisation »

La fidélisation des escadrons de gendarmerie soulève plusieurs interrogations.

- L'articulation des compétences respectives de la gendarmerie et de la police

En premier lieu, les unités de la gendarmerie seront conduites à intervenir dans les zones de police. Comment s'articuleront dès lors, dans ces zones, les responsabilités respectives de la police et de la gendarmerie ?

Quelques principes ont été posés : les forces mobiles seront employées en unités constituées et non sous forme de mise à disposition individuelle de personnels ; elles demeurent sous le commandement de leurs chefs organiques, conformément à leurs règles propres de fonctionnement. Par ailleurs, la mixité des patrouilles avec les personnels de police est exclue sauf circonstances exceptionnelles.

Cette coordination opérationnelle des forces suppose un partage précis des rôles. L'autorité préfectorale devra s'investir fortement dans ce processus afin d'éviter de laisser à l'une des forces le sentiment de se trouver subordonnée à l'autre.

- La possible dérive des missions

Par ailleurs une certaine ambiguïté demeure quant aux missions assignées aux escadrons de gendarmerie mobile fidélisés. Ces unités seront-elles chargées d'une mission précise sur un secteur déterminé ou, au contraire, d'une mission générale de sécurisation donnant lieu à évaluation au terme de 6 mois ? Cette formule a incontestablement la préférence de la gendarmerie car elle lui laisse naturellement une plus grande liberté de manoeuvre. La question sera tranchée dans le cadre d'un **protocole relatif aux conditions d'emploi des escadrons de gendarmerie mobile** en cours d'élaboration entre les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales.

Il faudra éviter toute dérive dans l'emploi des escadrons pour des tâches extérieures à la sécurisation, telles que certaines gardes –tâches précédemment assumées en zone de police par les compagnies départementales d'intervention aujourd'hui dissoutes– ou les opérations de maintien de l'ordre.

- Les conditions d'exercice de la mission de sécurisation

Chargés d'assurer la sécurisation d'un secteur déterminé, les escadrons de gendarmerie ne pourront exécuter utilement leur mission que s'ils connaissant bien leur « terrain » d'intervention. En auront-ils le temps ?

Certes, les escadrons « fidélisés » seront en priorité choisis en fonction de la proximité de leur lieu de résidence et du secteur sécurisé. Cette formule ne pourra s'appliquer de manière systématique ; en outre elle ne

garantit pas une connaissance assurée des réalités du « terrain » dans la mesure où la situation de l'insécurité peut varier considérablement d'un quartier à l'autre.

En outre, la fidélisation des forces mobiles suppose la mise en place des moyens financiers nécessaires. D'une part, les militaires déplacés bénéficieront de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) -sauf lorsqu'elles interviendront dans le ressort de leur commune d'implantation. D'autre part, l'hébergement et la dotation des véhicules adaptés devront faire l'objet d'un **effort spécifique**.

- Une tension certaine sur la disponibilité des escadrons

Enfin, le nouveau système ne pèsera-t-il pas sur la **disponibilité d'ensemble** des forces mobiles ?

Certes, les unités fidélisées devront pouvoir être engagées en cas de besoin sur l'ensemble du territoire national. Qu'en sera-t-il cependant pour les renforts saisonniers pendant la période estivale ? En outre la pression croissante exercée sur la gendarmerie mobile ne conduira-t-elle pas à limiter le temps consacré à la **formation pourtant indispensable**. En effet, chaque escadron bénéficie en principe de quatre semaines de neutralisation pour la formation, à la résidence ou en camp entre mi-septembre et fin mai. En outre, un tiers des unités effectue annuellement un stage de recyclage « maintien de l'ordre » à Saint-Astier, d'une durée de 15 jours. Pendant l'année d'instruction 1998-1999, sur les 124 escadrons de marche, 52 seulement ont effectué un séjour en camp et 44 ont suivi le stage de recyclage de maintien de l'ordre à Saint-Astier.

Seule l'expérience permettra sans doute de répondre à ces différentes interrogations. Un premier bilan pourra, à cet égard, être dressé à la fin de l'année prochaine.

b) Un premier bilan positif pour les brigades de prévention de la délinquance juvénile

. Une vocation préventive

Les brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) ont été mises en place dans le cadre du plan pluriannuel d'action « gendarmerie 2002 ».

Les BPDJ, subordonnées aux commandants de groupement de gendarmerie départementale, interviennent principalement dans les zones périurbaines sensibles placées sous la compétence exclusive de la gendarmerie.

Si elles ont pour vocation première la prévention (en relation avec les organismes ou les services en charge de l'enfance), elles poursuivent également une assistance technique aux unités territoriales dans le cadre des enquêtes qu'elles dirigent.

La brigade comprend 6 militaires : 1 adjudant, 1 maréchal des logis-chef et 4 gendarmes comprenant au moins un formateur relais antidrogue et une femme. Ces personnels sont tous volontaires et rigoureusement sélectionnés.

L'unité dispose d'une dotation comparable à celle d'une brigade type de 6 militaires, même si les locaux comme les équipements sont adaptés à l'accueil des enfants et des adolescents.

En 1999, la loi de finances a prévu une enveloppe de 4 millions de francs, au titre du fonctionnement courant, pour la création de 15 brigades de ce type.

. Un rôle croissant en matière de police judiciaire

Les actions de prévention organisées par les BPDJ ont revêtu plusieurs formes :

- l'encadrement par chaque BPDJ d'au moins un stage « sport-gendarmerie-jeunesse » regroupant en moyenne une vingtaine de jeunes en difficulté, volontaires et choisis après consultation des services sociaux et des maisons de jeunes ;

- la formation de 125 000 élèves, collégiens et lycéens, au domaine pénal (code pénal et procédure) :

- l'organisation de 4 500 actions d'information auprès des collèges et des lycées, à la demande des responsables de ces établissements.

Toutefois, **l'activité des brigades en matière de police judiciaire s'est nettement accrue**. Cette évolution traduit les besoins d'une police judiciaire qui soit vraiment adaptée aux formes de délinquance juvénile. Ainsi les quatre BPDJ comptant dans leur rang des officiers de police judiciaire habilités, extrêmement sollicités par les magistrats, ont consacré l'essentiel de leur activité à la police judiciaire.

En principe, cependant, en application d'accords locaux, avec le Parquet, les BPDJ ne sont pas saisies directement par l'autorité judiciaire ; leur intervention est requise par la brigade territoriale concernée, le plus souvent avec l'aval du commandant de groupement.

Les BPDJ ont ainsi fourni aux unités de gendarmerie :

- pour les mineurs victimes, 278 assistances au bénéfice des brigades territoriales et 20 à celui des unités de recherche ;

- pour les mineurs auteurs d'actes de délinquance, 58 assistances au bénéfice des brigades territoriales et 1 assistance pour une unité de recherche.

Trente-neuf brigades ont été créées entre le 1^{er} septembre 1997 et le 1^{er} août 1999. Les directives d'emploi pour chacune des unités ont été fixées après une période d'observation et d'expérimentation.

Plusieurs groupements de gendarmerie départementale pourtant prioritaires -comme la Drôme ou l'Eure-et-Loir- ne disposent pas d'une BPDJ. La création des brigades pour 2000 s'insérera dans le cadre des **compensations** éventuellement apportées aux dissolutions d'unités classiques dans certains départements.

2. L'ouverture de la gendarmerie sur l'extérieur : contrainte et nécessité

La présence de **1 098 gendarmes hors de nos frontières** représente une indéniable contrainte pour l'Arme, à l'heure où les priorités de la sécurité intérieure conduisent à chercher des réserves d'effectifs. La surveillance de notre ambassade à Alger mobilise à elle seule **139 gendarmes** dont le surcoût est pris en compte par le ministère des affaires étrangères.

Les opérations extérieures de maintien de la paix mobilisent quant à elles 372 militaires de la gendarmerie.

Toutefois l'ouverture sur l'extérieur demeure une nécessité au regard de la coopération policière au sein de l'Union européenne.

a) Le poids croissant des opérations de maintien de la paix

. Une présence pérennisée dans les opérations de maintien de la paix au titre de l'ONU

Quelque 155 militaires de la gendarmerie participent aux différentes opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU au sein de trois composantes :

- les **prévôts** attachés aux bataillons français et chargés de faire respecter les lois et règlements français au sein de ces unités ;

- les **membres de la police militaire internationale** (UNMP) intégrés dans les équipes internationales, responsables du respect des règlements de l'ONU au sein de l'ensemble des forces ;

- les **contrôleurs de police** (CIVPOL) chargés de veiller au respect des droits de l'homme par les polices locales -en particulier en matière d'incarcération- et, le cas échéant, de missions de formation auprès de ces polices.

La gendarmerie compte ainsi :

- en Bosnie-Herzégovine, au sein du groupe international de police **125 CIVPOL** (4 officiers et 121 sous-officiers) ;

- au Liban, dans le cadre de la FINUL, 2 prévôts et 3 membres de la police militaire internationale ;

- en Haïti, dans le cadre de la formation de la nouvelle police de pays, 24 CIVPOL.

. L'implication de la gendarmerie dans l'opération du Kosovo

La gendarmerie participait déjà avec 52 militaires (8 officiers, 44 sous-officiers) à la **force de stabilisation** en Bosnie-Herzégovine. Elle a dû déployer 239 militaires supplémentaires à la suite de l'intervention de l'OTAN au Kosovo :

- 161 militaires au titre de l'opération Trident KFOR,

- 78 militaires au titre de la MINUK sous l'égide de l'OTAN.

Le **coût financier** de l'opération pour la gendarmerie s'élève à **20,3 millions de francs** répartis de la manière suivante :

- 17,2 millions de francs pour les rémunérations et charges sociales,

- 1,3 million de francs pour le fonctionnement (0,4 million de francs pour les frais de déplacement, 0,1 million de francs pour l'alimentation des personnels, les autres dépenses de fonctionnement liées à la vie courante sont prises en charge par l'armée de terre au titre du support logistique des forces) ;

- 1,8 million de francs pour les matériels (principalement les moyens de transmission et l'informatique).

La gendarmerie au Kosovo, comme en Bosnie, est intégrée principalement dans la prévôté des bataillons et dans la chaîne des actions civilo-militaires (ACM).

Outre les brigades prévôtales classiques, deux pelotons de surveillance et d'investigation (PGSI) en Bosnie et cinq au Kosovo contribuent à la sécurité publique générale sur la zone de déploiement de la brigade française et assurent les contacts nécessaires entre les autorités de police locales et les unités de police militaire alliées.

b) Les enjeux de la coopération transfrontalière

Même si la gendarmerie s'implique dans les instances de coopération policière multilatérale, elle doit s'attacher prioritairement, en concertation avec les autres forces de sécurité nationales, au développement de la coopération policière frontalière.

. Une implication dans la coopération multilatérale à l'échelle européenne

Depuis 1994, un officier de gendarmerie était affecté à l'Unité « drogue » Europol. Après l'entrée en vigueur d'Europol, le 1^{er} juillet 1999, il a été naturellement maintenu au sein d'une structure dont les moyens et les compétences ont été renforcés. L'Office européen de police a par ailleurs recruté en 1999 un officier et un sous-officier de gendarmerie.

Par ailleurs, la gendarmerie intervient sous deux aspects dans le cadre de Schengen. D'une part, la cellule opérationnelle du système national d'information Schengen (le SIRENE français) comprend pour plus du tiers des personnels de la gendarmerie (1 officier et 16 sous-officiers). D'autre part, sur la base de renseignements fournis par les unités de gendarmerie ou de signalements étrangers introduits dans le système d'information Schengen, et exploités par la gendarmerie, 839 personnes ont été interpellées et 1005 véhicules retrouvés en 1998. La gendarmerie a également participé, l'an passé, à 557 actions de police judiciaire internationales dans le cadre de la coopération policière Schengen.

. Le développement encore trop limité de la coopération transfrontalière

La gendarmerie se trouve impliquée dans la surveillance des frontières à plusieurs titres.

D'une part, l'Arme assure la surveillance de 95 % des frontières - placées sous la responsabilité de 23 groupements.

D'autre part, les développements de la coopération transfrontalière, sur la base de l'article 39 de la convention d'application des accords de Schengen (possibilité d' « accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre parties contractantes ayant une frontière commune »), ont conduit à un

renforcement de la présence de la gendarmerie au sein du dispositif institutionnel de la coopération. Les accords bilatéraux signés dans la période récente instituent des **centres de coopération policière et douanière** (CCPD) dont l'originalité par rapport aux commissariats communs auxquels ils ont vocation à se substituer progressivement, repose sur l'association, dans un lieu unique, de l'**ensemble** des forces de sécurité nationales de chaque côté de la frontière.

Ainsi, alors que les commissariats communs comptaient, côté français, la seule police aux frontières (PAF), les CCPD réunissent, maintenant, la PAF mais aussi la gendarmerie et les douanes. Aux termes des accords signés par la France ou en voie de l'être, le réseau devrait comprendre sept centres en Allemagne, en Italie, en Espagne et au Luxembourg. Le CCPD d'Offenbourg en Allemagne (avec, s'agissant de la seule gendarmerie, quatre sous-officiers et un sous-officier du cadre administratif) est, seul, aujourd'hui, opérationnel. L'achèvement des procédures de ratification de l'accord de coopération franco-italien devrait en principe permettre la mise en place rapide d'un CCPD à Vintimille et à Modane. Le CCPD de Modane est aujourd'hui en cours d'aménagement. Au 1er septembre, la gendarmerie était représentée par un capitaine et deux sous-officiers (quatre sont prévus à terme).

Votre rapporteur a eu l'occasion au cours du mois de septembre de se rendre à Offenbourg, Modane et Vintimille. Il a pu ainsi prendre la juste mesure de l'intérêt de cette structure. D'une part, si les CCPD n'assurent pas de responsabilité de caractère opérationnel, ils fonctionnent comme des instances permanentes d'échange d'informations. La réunion de tous les interlocuteurs dans un même lieu raccourcit beaucoup le circuit de communication au plus grand bénéfice de la sécurité. En second lieu, les CCPD permettent aux forces des deux pays de se familiariser avec leur organisation et leurs pratiques respectives. Enfin -et ce n'est pas le moindre avantage de ces structures- **les forces de sécurité nationales apprennent à travailler en commun.**

Il apparaît utile que le CCPD de Vintimille puisse rapidement se mettre en place. La transformation du commissariat commun en CCPD est en suspens en raison de l'exiguïté des lieux. La gendarmerie, pour sa part, a d'ores et déjà procédé dans le courant du mois de février 1999 à la mutation de deux des cinq militaires prévus pour représenter l'Arme au sein du CCPD de Vintimille. Ces gendarmes n'ont pas encore la possibilité matérielle d'exercer leurs fonctions.

<p>Il est donc impératif que les autorités françaises puissent au plus tôt engager avec leurs homologues italiens les négociations susceptibles de concrétiser les termes de l'accord signé le 3 octobre 1997 à Chambéry.</p>
--

B. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE DÉGAGER DES MOYENS HUMAINS SUPPLÉMENTAIRES

1. L'augmentation des effectifs remise en cause ?

L'augmentation des effectifs de la gendarmerie sur la période couverte par la loi de programmation 1997-2002 repose exclusivement sur la **création de postes de volontaires**.

Or, depuis 1999, la création des postes budgétaires apparaît en net retrait par rapport aux objectifs initialement prévus. Par ailleurs, l'adaptation de cette ressource nouvelle aux besoins de la gendarmerie soulève encore des interrogations.

a) Un déficit confirmé de créations de postes de volontaires

	Nombre d'appelés		Nombre de volontaires		Effectifs appelés/volontaires	
	Prévisions	Réalisé	Prévisions	Réalisé	Total prévisions	Total réalisé
1996	12.017	12.017			12.017	12.017
1997	12.093	12.211			12.093	12.211
1998	-	12.644	0	-	12.644	12.644
1999	8.521	10.476	4.935	3.000	13.456	13.476
2000	4.874	7.403	9.869	7.300	14.743	14.703
2001	2.914	-	12.454	-	15.368	-
2002	0	-	16.232	-	16.232	-

En 2000, le nombre des gendarmes adjoints (volontaires) dépassera celui des gendarmes auxiliaires auxquels ils ont vocation à se substituer. **Les 3 588 volontaires supplémentaires représentent la seule source supplémentaire d'effectifs pour la gendarmerie d'ici 2002.**

Depuis 1999, le nombre de postes budgétaires de volontaires créés est inférieur au nombre initialement prévu par la loi de programmation : 3 000 postes créés en 1999 au lieu des 4 935 attendus, 4 300 au lieu de 4 934 en 2000. Certes, parallèlement, le nombre d'appelés décroît moins vite que

prévu. En outre, la loi de finances donne à la gendarmerie les moyens de payer le nombre de postes dont elle autorise la création sur les 12 mois de l'année. Or les recrutements se font sur toute l'année : la gendarmerie ne recrute pas en une seule fois, au début de l'année. Dès lors, l'étalement du recrutement sur toute l'année lui donne une marge pour recruter au delà du nombre de postes créés par la loi de finances.

Malgré cette souplesse donnée en gestion à la gendarmerie, la récurrence des réductions de créations de postes par rapport aux objectifs envisagés conduit à s'inquiéter de l'évolution des effectifs réels cumulés sur trois ans.

Un alignement des effectifs de gendarmes adjoints sur ceux des gendarmes auxiliaires imposerait de sacrifier certaines des missions aujourd'hui confiées à la gendarmerie. Cette situation paraît paradoxale au moment où, dans le cadre de la politique de la ville, l'Arme est requise de s'impliquer plus fortement dans la sécurité des zones sensibles.

En effet, les **gendarmes adjoints ont vocation à se substituer au sein des brigades les moins chargées aux militaires professionnels appelés quant à eux à renforcer les unités des zones les plus sensibles.**

b) Les questions soulevées par l'adaptation de la ressource aux besoins

. Un niveau scolaire moindre que celui des gendarmes auxiliaires

- le recrutement, depuis le 1er mars 1999- date de promulgation de la loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales- est ouvert à tous les jeunes gens des deux sexes, de nationalité française, âgés de 18 à 26 ans.

Le nombre des candidatures, selon un premier bilan, dément les prévisions pessimistes. Depuis le 1er août 1998, en effet, date de l'ouverture du recrutement des gendarmes adjoints, **13 461 candidatures ont été déposées dans les brigades territoriales et dans les centres d'information et de recrutement de la gendarmerie.** Sur cet ensemble, quelque 2 295 candidatures portent également sur l'accès à un poste de sous-officier (603 candidats ont d'ores et déjà été agréés pour une entrée en école de sous-officier de la gendarmerie -les 1 692 autres candidatures font l'objet d'un examen prioritaire pour l'accès au poste de gendarme adjoint).

11 166 dossiers de candidature pour le seul poste de gendarme adjoint ont été enregistrés (dont 1 378 candidatures féminines). 2 237 gendarmes adjoints ont d'ores et déjà été affectés en unités (dont 786 dès 1998). 212 sont actuellement en cours de formation. 1 900 candidats ont été

agréés et ont rejoint des écoles de formation. Enfin, 1 450 dossiers sont en cours de constitution et permettront de réaliser une partie des incorporations des mois d'octobre et de novembre 1999.

Les effectifs à incorporer mensuellement au cours du second semestre 1999 devraient permettre de réaliser l'effectif budgétaire fixé à 3 000 gendarmes adjoints sous réserve que le taux de renouvellement des contrats des 800 premiers incorporés en 1998 soit voisin de 50 %.

Ainsi la moitié des candidats (pour le seul poste de gendarme adjoint) a été sélectionnée. Seuls 55 % des gendarmes adjoints sont bacheliers contre 80 % pour les gendarmes auxiliaires.

Le niveau de recrutement pourrait-il être amélioré ? Deux éléments pèsent indéniablement sur le caractère attractif du volontariat au sein de la gendarmerie :

- d'une part la rémunération (4 800 F nets) reste inférieure à celle accordée aux adjoints de sécurité (police nationale) et aux agents locaux de médiation sociale (collectivités territoriales principalement) même si le gendarme adjoint est hébergé et nourri gratuitement (avantage estimé à 1 200 F par mois) ;

- d'autre part, l'affectation des gendarmes adjoints (en substitution des militaires professionnels appelés à renforcer les brigades des zones périurbaines) privilégie les zones rurales alors même que les bassins de recrutement présentent un caractère plutôt urbain.

En outre, la seule possibilité de l'hébergement -et non du logement comme pour le militaire professionnel- peut constituer un facteur dissuasif pour les gendarmes adjoints chargés de famille. La direction générale examine d'ailleurs les conditions de mise à disposition de logements militaires familiaux aux intéressés en contrepartie du paiement d'un loyer modeste.

. La nécessité d'une formation de qualité

Le **niveau scolaire initial** appelle donc une attention particulière pour la formation. Cette priorité se justifie d'autant plus que les gendarmes adjoints, à la différence des gendarmes auxiliaires, disposent de la **qualité d'agent de police judiciaire adjoint**.

La formation des volontaires comprend dix semaines en centre d'instruction à Montargis, Tulle et Chateaulin (à compter de septembre 1999), suivies de 6 semaines de formation complémentaire en unités. Elle permet de dispenser une formation militaire élémentaire ainsi qu'une instruction dans le domaine de la police judiciaire. Les 800 premiers volontaires ont été formés à

la fin de l'année 1998. En 1999, 3 000 volontaires auront été formés. L'encadrement réunit 58 cadres permanents chargés de l'instruction, renforcés de cinq cadres détachés par compagnie incorporée.

Le volontariat est souscrit au premier grade de militaire du rang. La promotion dans les grades de militaire du rang et au premier grade de sous-officier répond par la suite à certaines conditions (obtention de qualifications professionnelles et militaires, temps de service minimal).

L'effort déployé par la gendarmerie pour la formation des gendarmes adjoints est important. Pourra-t-il être « amorti » sur une période d'engagement suffisamment longue ? En principe, le volontariat est **souscrit pour une durée de 12 mois renouvelable quatre fois**. Le contrat initial prévoit une période probatoire de trois mois, renouvelable une seule fois pour raison de santé ou insuffisance de formation ; pendant cette période, le gendarme adjoint ou l'autorité militaire peut, unilatéralement et sans préavis, mettre fin au contrat. Au-delà de cette période, il peut être mis un terme au volontariat notamment sur demande du gendarme adjoint dans le cas d'un motif grave d'ordre personnel ou familial ou, à l'initiative de l'autorité d'emploi en cas de manquement à la probité, à l'honneur et aux devoirs généraux du militaire.

Le renouvellement de contrat doit faire l'objet d'une demande écrite soumise à l'autorité d'emploi un mois avant le terme du contrat en cours. **La direction générale table aujourd'hui sur une durée moyenne d'engagement de deux à trois ans**. Un bilan devra être dressé à la fin de 2000 pour évaluer le taux de renouvellement des contrats.

2. Les redéploiements : les enseignements tirés de l'échec d'une méthode de décision inadaptée

Le 19 janvier 1999, le premier ministre annonçait la suspension, dans les faits, du plan de redéploiement des forces de sécurité sur le territoire national, décidé par le Conseil de sécurité intérieure 9 mois plus tôt. Pourquoi revenir aujourd'hui sur un projet mal engagé et mal conduit ?

La réponse tient en trois points. D'une part, il s'agit là d'un dossier essentiel dont l'enjeu n'est rien moins que l'égalité des citoyens face au droit à la sécurité. D'autre part, la nécessité d'un aménagement de notre dispositif de sécurité reste d'une entière actualité. Elle découle par ailleurs d'un principe posé par le législateur dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 : au-dessous de 20 000 habitants, la commune relève de la gendarmerie, au dessus de ce seuil, de la police. Enfin, les enseignements tirés

des erreurs commises l'an passé doivent permettre de concrétiser cette priorité sur des bases nouvelles.

a) *Une méthode inadaptée*

. *L'articulation du plan de redéploiement.*

Le projet de redéploiement des forces de sécurité adopté à l'issue des décisions du Conseil de sécurité intérieure s'articulait autour de trois points.

Il avait pour **objectif** de permettre le redéploiement de **3 000 fonctionnaires** de police dans les zones urbaines réputées les plus sensibles.

Pour dégager les effectifs nécessaires, la police nationale devait laisser la place à la gendarmerie dans les villes de moins de 20 000 habitants -où l'Arme, du reste, est en principe compétente aux termes de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.

Afin de déployer les personnels dans les communes nouvellement transférées à la gendarmerie, celle-ci devait elle-même, par ailleurs, procéder à la dissolution de certaines brigades en zone de police nationale ou à la suppression de brigades, deuxième ou troisième de canton dans les zones rurales. Le redéploiement ainsi opéré devait respecter les références fixées par le ratio de 1 militaire pour 1 000 habitants en zone de gendarmerie nationale et 1 militaire pour 10 000 habitants en zone de police nationale. En outre, de manière plus limitée, la gendarmerie aurait disposé d'une marge de manoeuvre complémentaire liée aux personnels libérés à la suite du transfert de zone de responsabilité de la gendarmerie nationale vers la police nationale.

Telle était la logique générale du projet envisagé. En pratique le redéploiement se traduisait par le transfert de 228 communes (soit 89 circonscriptions de police) pour une population de 1,5 million d'habitants de la police à la gendarmerie et un mouvement inverse portant sur 35 communes -soit une population de 500 000 personnes- de la gendarmerie à la police.

. Ce transfert avait pour conséquence la suppression de **plusieurs dizaines de commissariats et de plus de deux cents brigades.**

Les différentes opérations envisagées par la gendarmerie permettaient de dégager quelque 1 600 emplois :

- 400 emplois au titre de la suppression de brigades de gendarmerie en zone de police d'Etat ;

- 1 000 emplois grâce à la dissolution de brigades de gendarmerie dans les zones rurales les moins peuplées ;

- 200 emplois, enfin, au titre du transfert de zone de gendarmerie vers la zone relevant de la compétence de la police.

Les emplois ainsi libérés auraient donné les moyens de renforcer, à hauteur de 1 200 postes nouveaux, les unités déjà présentes dans les nouvelles zones de compétence confiées à la gendarmerie et de 400 postes les unités installées dans les zones périurbaines.

. L'analyse du processus de décision

Sur les bases des conclusions du rapport de la mission parlementaire de MM. Carraz et Hyst, le Conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998 arrêta deux orientations principales :

- la priorité donnée aux zones urbaines particulièrement marquées par la délinquance ;

- l'adaptation, en conséquence, des effectifs de policiers et de gendarmes dans les zones rurales et dans les petites villes.

Le rapport Hyst-Carraz avait précisé les contours de la procédure à suivre. En effet, dans la proposition n° 8 relative à l'organisation des zones police/gendarmerie, il préconisait, après l'annonce générale au niveau du gouvernement, la création d'une mission administrative spécialisée placée, de préférence, auprès du Conseil de sécurité intérieure et la prise en charge par les préfets de l'instruction des dossiers et de la **concertation** avec les élus. Dans cette perspective, la concertation devait précéder la prise de décision.

C'est l'inverse qui se produisit : le 14 août 1998, les ministres de l'intérieur et de la défense fixent, par circulaire, le calendrier de l'opération de transfert et désignent les préfets comme **responsables** de la phase d'information et de concertation. Ils joignent à cette circulaire une **liste des unités** -brigades ou commissariats- dont la suppression est envisagée. Même si la circulaire évoque les conditions de la concertation, la liste est si précise, les délais impartis pour l'information si encadrés que la marge laissée à la discussion apparaît des plus restreinte et que la concertation recherchée apparaît comme un **trompe-l'œil**.

La circulaire relative aux restructurations du dispositif territorial de la gendarmerie élaborée à la même date au sein de la direction générale de la gendarmerie, évoquant quant à elle le principe d'une expertise « **complémentaire** » confiée aux préfets et associant les élus, paraît

implicitement confirmer que les décisions ne peuvent être modifiées que dans des bornes étroites.

. Un désinvestissement de l'Etat parallèle à la montée des protestations

Aux termes de la circulaire du 14 août précitée, les commandants de groupement devaient répondre aux sollicitations de l'autorité administrative pour constituer les dossiers d'expertise. Mais, dans le même temps, la protestation, animée par les élus -et souvent orchestrée par des syndicats de police- freinera progressivement la détermination du gouvernement. Ainsi, **de manière paradoxale, dans une opération rendue nécessaire par le renforcement des effectifs de police dans les zones sensibles, et dont l'instruction incombait aux préfets, la gendarmerie va apparaître très vite en première ligne.** Cette situation s'avérera au fil des mois très inconfortable pour l'Arme.

Dès le 25 septembre 1996, le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur par intérim demandaient que « la méthode soit améliorée, la concertation renforcée et l'expertise approfondie ».

Mais le 7 octobre 1998, le président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale demande le retrait pur et simple du plan de redéploiement. M. Guy Fougier, conseiller d'Etat, est alors chargé d'engager une mission de consultation afin d'entendre l'avis des représentants nationaux et locaux dans chaque département. Le rapport remis le 31 décembre 1998 au Premier ministre n'a pas été rendu public. Un communiqué officiel constate toutefois « les objections soulevées » par le projet et recense « certaines difficultés pouvant résulter des transferts ou des dévolutions au regard de la politique d'aménagement du territoire, des problèmes financiers et immobiliers, et du reclassement des personnels de police ». Enfin, le 19 janvier, le premier ministre déclarait qu'il n'y aurait pas d' « application générale » du plan de redéploiement et que s'ouvrirait « une phase d'examen au cas par cas en concertation avec les élus concernés de ce qui peut être fait sans que cela suscite des difficultés ».

b) Les redéploiements : une opération à reprendre sur des bases entièrement nouvelles

Si la nécessité d'un redéploiement ne peut être contestée dans son principe, ses conditions de mise en œuvre doivent être réaménagées de manière substantielle et obéir à l'impératif de la concertation. C'est précisément pour amener le gouvernement à préciser sa méthode et à fixer certaines garanties conformes aux vœux des élus et de l'opinion que votre rapporteur a présenté le 28 janvier dernier une question orale suivie d'un débat

sur le redéploiement des forces de sécurité. Dans sa réponse, le ministre de la défense a été ainsi conduit à poser cinq garde-fous à la mise en place d'une nouvelle répartition des forces de police et de gendarmerie.

En premier lieu, il a rappelé qu'aux termes des décisions du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1998, aucune réorganisation d'ensemble des services publics ne serait effectuée sans **concertations locales** dans le cadre de la commission départementale des services publics. Le ministre a également envisagé, sur ce chapitre, la consultation des **commissions départementales de sécurité**.

Ensuite, le principe général du maintien d'**une brigade par canton** a été posé. Les effectifs de la brigade unique de canton pourront certes être réduits à 5 ou 4 militaires mais dans les seules « situations d'exception » où l'activité de l'unité apparaît particulièrement faible et, même dans ce cas, l'évolution doit se faire de « manière très prudente » selon les termes du ministre.

En troisième lieu, le partage des fonctions entre brigades doit garantir un **délai d'intervention inférieur à trente minutes**.

Par ailleurs, dans les zones de police d'Etat le **ratio d'un gendarme pour 10 000 habitants** sera préservé afin d'assurer avec efficacité les fonctions d'enquête et de soutien à la police judiciaire confiées à la gendarmerie.

Enfin, le ministre a apporté d'utiles précisions sur la question des baux qui lient la gendarmerie aux collectivités locales pour les infrastructures dont celles-ci sont propriétaires. Dans l'hypothèse de l'abandon total ou partiel d'un site, une **solution de reconversion** sera recherchée de manière systématique avec, pour le financement des travaux d'aménagement dans les locaux, un appel aux crédits du fonds de restructuration de la défense, à ceux du fonds national d'aménagement et de développement du territoire ou encore aux crédits européens. En outre, lorsque aucune reconversion à court terme n'est possible et quand la situation financière de la commune peut se trouver sérieusement compromise par l'arrêt du paiement des loyers par la gendarmerie, une **indemnité** pourrait être versée par le ministère de la défense.

Tel est désormais le cadre général dans lequel les redéploiements pourront s'organiser. Deux voies pourraient être explorées : d'une part, une réorganisation des structures existantes, d'autre part, la suppression de certaines unités en contrepartie de certaines compensations.

. La réorganisation du dispositif existant

Tournant la page d'une refonte de son dispositif décidée d'autorité et de manière centralisée, la gendarmerie s'est engagée dans une voie nouvelle : **l'expérimentation progressive d'une nouvelle organisation** qui aurait dû primer sur toute autre approche. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, cette nouvelle organisation se fonderait pour les cantons les moins peuplés sur un système réunissant une brigade « mère » et des brigades « filles » -celles-ci assurant des missions plus limitées telles que l'accueil des usagers. La réorganisation doit en effet tenir compte de trois principes d'action : d'une part, la nécessité de faire face à la baisse prévisible des effectifs de certaines brigades, d'autre part, le souci de préserver la permanence de l'accueil (ce qui exclut en particulier le renvoi des appels vers le COG le jour), enfin, l'exigence d'une intervention menée dans un délai inférieur à 30 minutes.

Quant à la méthode, elle repose avant tout sur la prise en compte des réalités locales. Il revient donc au commandant de légion, en liaison avec les commandants de groupement, de proposer une nouvelle organisation des unités au sein du département où ils exercent leurs responsabilités. Différentes hypothèses ont été présentées par la direction générale mais l'initiative appartient aux échelons locaux. Sur la base des expérimentations conduites dans les différents départements, un bilan sera établi à la fin de l'an prochain. Les leçons de l'expérience permettront alors de définir les principes généraux applicables.

Cette méthode ne prend pas seulement le contrepied de la procédure engagée l'an passé, elle rompt aussi avec une certaine tradition jacobine.

. La recherche de contreparties

La suppression de certaines unités ne peut être exclue mais elle doit s'inscrire dans une démarche de concertation sur la base de **compensations accordées en contrepartie des dissolutions**. Ainsi la gendarmerie a pu procéder en 1999 à la dissolution de 18 brigades sans susciter de réactions particulières parce que, dans la plupart des cas, un dispositif alternatif a pu être mis en place sous la forme d'un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) ou d'une brigade de prévention de la délinquance juvénile. C'est aussi dans cette voie que les efforts devront être poursuivis.

Bilan détaillé des redéploiements d'unités depuis 1995

**Bilan des dissolutions de brigades territoriales
entre 1995 et 1997**

Année	Zone de gendarmerie nationale	Zone de police nationale	Total
1995	2	2	4

1996	0	19	19
1997	2	12	14

Bilan des dissolutions de brigades territoriales en 1998

10 brigades territoriales situées en zone de police nationale

- . Algrange (Moselle)
- . Les Abymes (Guadeloupe)
- . Colomiers (Haute-Garonne)
- . La Madeleine (Nord)
- . Lomme (Nord)
- . Hérin (Nord)
- . Anzin (Nord)
- . Rennes-Nord (Ille-et-Vilaine)
- . Gaillard (Haute-Savoie)
- . Le Chaudron (La Réunion)

2 brigades territoriales situées en zone de gendarmerie nationale :

- . Lecumberry (Pyrénées-Atlantiques)
- . Figari (Corse du Sud)

**Bilan des dissolutions de brigades territoriales
en 1999 (au 1.9.99)**

BT dissoute	Zone	Unité créée corrélativement sur le même site
Angers-Centre	ZPN	BPDJ Angers
Anse-Bertrand	ZGN	
Arcachon	ZPN	
Bandol	ZPN	BPDJ Bandol
Bezons	ZPN	
Comines	ZPN	
La Baule-Escoublac	ZPN	
Le Palais-sur-Vienne	ZPN	
Maxéville	ZPN	BPDJ Maxéville
Nice-Ouest	ZPN	BPDJ Nice
Ollioules	ZPN	
Petit-Canal	ZGN	
Saint-Herblain	ZPN	BPDJ Saint-Herblain
Saint-Jean-Cap-Ferrat	ZPN	
Saint-Raphaël-Agay	ZPN	
Saint-Saturnin-lès-Apt	ZGN	PSIG Saint-Saturnin-lès-Apt
Sochaux	ZPN	BPDJ Sochaux
Strasbourg-Neudorf	ZPN	BPDJ Strasbourg

Il n'en reste pas moins que la démarche entreprise par la gendarmerie ne prendra toute sa portée que si la police nationale suit le même mouvement. Le redéploiement des forces de sécurité appelle donc une véritable **coordination** sous l'autorité de l'Etat des efforts parallèles de la police et de la gendarmerie.

CONCLUSION

La contradiction entre le poids croissant des missions parfois nouvelles confiées à la gendarmerie et la stagnation des moyens -en particulier pour le fonctionnement courant des unités- soulève **plusieurs interrogations**. Elle peut affecter la disponibilité de la gendarmerie et conduire ainsi l'institution à fixer elle-même les priorités de son action. De telles évolutions, si elles devaient se concrétiser, risqueraient alors, au rebours de la vocation fondamentale de la gendarmerie, d'isoler l'Arme du corps social dans lequel elle doit, au contraire, s'intégrer.

Une réévaluation des crédits de fonctionnement, sans représenter un effort considérable pour les finances publiques, contribuerait à conjurer ces perspectives. En conséquence, votre commission appelle le gouvernement à corriger en loi de finances rectificative l'insuffisance de la dotation destinée au fonctionnement et souhaite que les prochains projets de loi de finances initiales prennent enfin la juste mesure des besoins courants des unités de la gendarmerie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent avis lors de sa séance du 10 novembre 1999.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, M. André Rouvière a indiqué qu'il ne partageait pas l'appréciation de M. Paul Masson sur la politique suivie par le Gouvernement en matière de redéploiement. Il a en effet estimé que la suspension du projet de redéploiement répondait au voeu d'une majorité d'élus et aux différents problèmes rencontrés par la mise en œuvre pratique par ces réorganisations. Il a également jugé que l'affectation de gendarmes expérimentés dans les zones sensibles constituait une évolution souhaitable. Selon M. André Rouvière, la fidélisation des escadrons de gendarmerie mobile pourrait permettre de favoriser la prévention et finalement représenter une source d'économies en limitant les opérations de maintien de l'ordre. Cette expérience, a-t-il ajouté, ne pourrait être appréciée qu'avec le recul du temps. Enfin, il a considéré que le recrutement des volontaires paraissait répondre à des critères de sélectivité rigoureux.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a précisé que l'absence de concertation sur les redéploiements pouvait être mise au débit du Gouvernement et expliquait pour une large part l'échec du projet, alors même que les parlementaires pouvaient parfaitement comprendre les considérations d'intérêt général justifiant la réorganisation territoriale. Il a relevé par ailleurs que la fidélisation des escadrons pouvait soulever au quotidien des problèmes d'ajustement entre les compétences respectives de la gendarmerie et de la police et qu'il reviendrait en tout état de cause au préfet de trancher dans l'hypothèse d'un conflit.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac s'est alors fait l'écho des préoccupations exprimées par le rapporteur pour avis, en observant que les économies recherchées sur le coût de fonctionnement des unités pouvaient décourager les personnels et limiter leur disponibilité.

M. Michel Caldaguès a ajouté qu'il n'était pas déplacé d'adopter un ton critique à l'égard de la gendarmerie. Il est convenu avec M. Paul Masson que l'Arme se trouvait à un tournant de son histoire ; l'urbanisation de la France affectait non seulement les missions de la gendarmerie mais aussi le recrutement des personnels de l'Arme. Il a estimé que la gendarmerie ne devait pas se dérober aux évolutions nécessaires et devait conjurer toute tentation d'autogestion. Il a par ailleurs souhaité que l'on s'intéresse aux forces étrangères comparables -par exemple en Italie- et que l'on en tire, le cas échéant, les leçons utiles.

M. Gérard Roujas a jugé utile une réflexion sur l'organisation territoriale de la gendarmerie qui ne paraissait pas toujours adaptée aux évolutions démographiques.

M. Christian de La Malène s'est inquiété de l'insuffisance des créations de postes de volontaires, contrairement aux prévisions de la loi de programmation et alors que l'emploi d'effectifs de gendarmerie dans certaines missions à l'étranger pouvait soulever des interrogations.

M. Xavier de Villepin, président, a interrogé le rapporteur pour avis sur la composition du conseil de sécurité intérieure. M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a précisé que le conseil de sécurité intérieure, créé en 1997, constituait un dispositif de coopération gouvernementale auquel participaient au premier chef, sous la présidence du Premier ministre, les ministres de l'intérieur, de la justice et de la défense.

Le rapporteur pour avis a enfin souligné de nouveau la contradiction entre les missions confiées à la gendarmerie et l'insuffisance de ses crédits de fonctionnement. Il a relevé que certaines des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur la politique de sécurité conduite en Corse portaient sur la gendarmerie et appelleraient sans doute une réflexion sur le fonctionnement de l'Arme.

*

La commission a ensuite examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 2000, au cours de sa réunion du mercredi 24 novembre 1999.

M. Guy Penne, a d'abord remarqué qu'avec un effort de défense représentant environ 2,5 % du produit intérieur brut (PIB), comparable à celui du Royaume-Uni, la France se situait à mi-chemin entre les Etats-Unis, qui consacrent 3,5 % de leur PIB à la défense, et les autres pays européens, qui y consacrent en moyenne 1,5 % de leur PIB. Il a donc estimé que, malgré une diminution du même ordre de grandeur que celle enregistrée dans les autres pays occidentaux depuis la chute du mur de Berlin, le budget français d'équipement militaire, qui était le deuxième en Europe, demeurait très significatif. Il a ensuite évoqué les difficultés du ministère de la défense à consommer la totalité des crédits d'équipement dont il dispose et relevé que la rationalisation des achats d'équipement permettait des économies sans réduire le pouvoir d'achat des armées. Il a estimé que la professionnalisation des armées présentait un coût plus élevé qu'on ne l'avait envisagé lors du lancement de la réforme. Enfin, il a souligné que le conflit du Kosovo avait mis en évidence l'amélioration des capacités militaires françaises par rapport à la guerre du Golfe, même si des insuffisances perdurent en matière spatiale et de renseignement.

M. Serge Vinçon, a rappelé qu'après s'être engagé, à l'issue de la revue de programmes qu'il avait conduite, à stabiliser les crédits d'équipement des armées durant quatre ans, le Gouvernement rompait, dès la deuxième année, cet engagement. Il a émis la crainte que la France ne prenne un dangereux retard par rapport aux Etats-Unis, qui, après avoir réorganisé leur défense et leur industrie d'armement, relancent désormais leur effort financier en matière de défense, particulièrement en matière de recherche et de développement. Evoquant l'annulation supplémentaire de 5,3 milliards de francs de crédits d'équipement annoncée sur le budget de la défense, il a déploré que des commandes supplémentaires ne soient pas passées aux industriels alors que ceux-ci auraient la capacité de produire davantage de matériels.

M. Paul Masson, approuvé par M. Xavier de Villepin, président, a mis en doute, après les auditions des chefs d'état-major par la commission, l'idée selon laquelle les armées seraient limitées dans leurs capacités de consommation de crédits.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que les crédits des titres V et VI étaient appelés à diminuer de 3,2 milliards de francs par rapport aux conclusions de la « revue de programmes » qui marquaient elles-mêmes une économie de 5 milliards de francs par an par rapport aux prévisions initiales de la loi de programmation. Il a estimé que la situation économique et financière actuelle aurait permis de préserver les crédits militaires. Il a par ailleurs déploré que le projet de budget ne tienne pas compte des leçons militaires du conflit du Kosovo et observé la contradiction entre les discours sur la défense européenne et la réalité des programmes conduits en coopération, qui connaissent, pour beaucoup d'entre eux, d'importantes difficultés. Il a alors appelé la commission à suivre l'avis défavorable proposé par les rapporteurs pour avis.

M. Michel Caldaguès a indiqué qu'il se rangeait à cet avis défavorable.

M. Claude Estier a en revanche précisé que le groupe socialiste voterait le budget de la défense pour 2000.

La commission a alors émis un **avis défavorable sur l'ensemble des crédits du ministère de la défense** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.