

N° 373

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juillet 2002

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure,*

Par M. Philippe FRANÇOIS,  
Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 36, 37, 52, 53 et T.A. 2

Sénat : 365, 371 et 375 (2001-2002)

---

Sécurité.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. COHÉRENCE ET EFFICACITÉ, MAÎTRES-MOTS DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	7
<b>A. DE LA CONCEPTION À L'ACTION, UNE MEILLEURE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ</b> .....	7
1. <i>Le Conseil de sécurité intérieure placé sous la présidence du Chef de l'Etat et la         création d'un ministère de la sécurité intérieure</i> .....	7
2. <i>Au niveau local, interministérialité et participation des élus</i> .....	8
<b>B. COLLABORATION POLICE-GENDARMERIE : DÉVELOPPER LES COMPLÉMENTARITÉS, RECHERCHER L'EFFICACITÉ</b> .....	9
1. <i>Les principes du rapprochement pour emploi de la gendarmerie et de la police</i> .....	9
a) Le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 .....	9
b) Les réflexions suscitées par le rapprochement police-gendarmerie.....	11
2. <i>La mise en œuvre sur le terrain</i> .....	11
a) L'évolution des zones de compétence relevant de la gendarmerie et de la police .....	11
b) La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR) .....	12
c) La volonté de rendre inter-opérables les réseaux de communication Acropol et Rubis .....	16
d) Participation des gendarmes aux offices centraux et coopération en matière de police technique et scientifique .....	17
<b>C. LA VOLONTÉ D'UNE ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES POLITIQUES MENÉES</b> .....	17
1. <i>Le dispositif d'évaluation prévu, tel que modifié par l'Assemblée nationale</i> .....	18
a) Le dispositif adopté en Conseil des ministres .....	18
b) Les précisions apportées par l'Assemblée nationale .....	18
2. <i>La mise en œuvre dans la gendarmerie de l'évaluation des politiques menées et sa         prise en compte dans les carrières</i> .....	19
a) La mise en oeuvre de l'évaluation de la politique de sécurité .....	19
b) La prise en compte de l'évaluation des résultats sur les carrières.....	20
<b>II. L'ACCROISSEMENT ET LA MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ</b> .....	23
<b>A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DE LA GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	23
1. <i>Le rebasage du budget de la gendarmerie</i> .....	23
2. <i>La programmation et la répartition des crédits supplémentaires</i> .....	24
<b>B. AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET RÉORGANISATION DE L'EMPLOI DES PERSONNELS</b> .....	24
1. <i>Une augmentation considérable des effectifs</i> .....	25
a) Le financement des mesures décidées par le précédent gouvernement .....	25
b) La création de 7 000 emplois nouveaux et les nouvelles mesures en faveur des personnels .....	25
c) La prolongation de l'activité de certains militaires de la gendarmerie.....	28
d) Des améliorations à apporter en matière d'encadrement supérieur et d'emploi de la réserve .....	29
2. <i>Une importante réorganisation des méthodes de travail et des moyens de la         gendarmerie</i> .....	30
a) Le concept de « communauté de brigades » .....	30
b) Le renforcement des moyens dans les zones périurbaines .....	31

c) Le renforcement des capacités d'investigation et de recherche .....	31
d) La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles .....	34
e) La diminution des « tâches indues » .....	35
<b>C. LA RECONNAISSANCE ATTENDUE DES BESOINS MATÉRIELS DE LA GENDARMERIE.....</b>	<b>36</b>
1. <i>L'équipement individuel</i> .....	36
a) L'équipement des personnels supplémentaires .....	36
b) Armement .....	37
c) Protection personnelle.....	37
d) Tenue d'intervention.....	37
2. <i>La mobilité et les capacités d'intervention</i> .....	38
a) Modernisation et entretien des véhicules .....	38
b) Le remplacement des blindés de la gendarmerie .....	38
3. <i>La modernisation des moyens bureautiques et de police scientifique</i> .....	39
4. <i>Vers la résolution du problème des logements de la gendarmerie</i> .....	40
a) Vers la résolution du problème récurrent des logements .....	40
b) Les nouvelles possibilités juridiques offertes par le projet de loi .....	40
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>44</b>
<b>AUDITION DE M. PIERRE MUTZ, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE (17 juillet 2002).....</b>	<b>45</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>

Mesdames, Messieurs,

Lors de la campagne présidentielle, puis lors de la campagne législative, le Président de la République **M. Jacques Chirac et le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin se sont engagés à tout mettre en œuvre pour rétablir la sécurité des Français**, « première des libertés », l'insécurité frappant d'abord les plus faibles. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité présenté par le gouvernement pour les années 2003-2007 répond à cette demande forte de nos concitoyens.

En effet, **depuis 20 ans la délinquance en France a progressé de 40 %, pendant les cinq dernières années, elle a progressé de 16 %, dépassant en 2001 la barre symbolique des 4 millions de crimes et délits.** Cette explosion du nombre de crimes et délits s'accompagne de la **généralisation de l'insécurité à toutes les parties du territoire**, même si 54 % des faits sont encore constatés dans quatre régions regroupant 40 % de la population (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais). 73 % des infractions sont constatés dans les zones de compétence territoriale de la police, mais ces dernières années et ces derniers mois, la progression de la délinquance a été particulièrement vive dans la zone de compétence de la gendarmerie. **En 2001, la délinquance a progressé deux fois plus vite en zone de gendarmerie (+ 11,89 %) qu'en zone de police (+ 6,23 %).** La délinquance a en outre changé de nature. Elle est **de plus en plus violente et comporte un nombre accru d'atteintes aux personnes.** Ces actes sont commis par **des délinquants de plus en plus jeunes** (21,2 % des crimes et délits sont commis par des mineurs, 36,1 % des faits de délinquance sur la voie publique)<sup>1</sup>. Face à cette hausse de la délinquance, **l'efficacité des services de l'Etat est mise en cause. Le taux moyen d'élucidation est en baisse** depuis 1999 (27,6 % à 24,9 % en 2001) et il est inférieur à 10 % pour les vols sur la voie publique, les actes « courants » de délinquance et les cambriolages. Une réponse énergique de la part du gouvernement était donc urgente.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, « La République en quête de respect », n°340, session 2001-2002, M. Jean-Pierre Schosteck, Président, M. Jean-Claude Carle, Rapporteur.

**Dans le cadre de ce projet de loi, le gouvernement définit une nouvelle architecture des forces de sécurité intérieure**, dont l'un des éléments les plus marquants est la **collaboration accrue de la police et de la gendarmerie** symbolisée par le placement, pour emploi, de la gendarmerie sous l'autorité du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Ce dernier définit les nouvelles doctrines d'emplois des forces de police et de gendarmerie et la réorganisation pragmatique de leur présence sur le territoire national. Le projet de loi prévoit également **une très forte augmentation des moyens humains et matériels de la police nationale et de la gendarmerie. Pour les deux forces, 13.500 emplois nouveaux doivent être créés et 5,6 milliards d'euros supplémentaires doivent y être consacrés sur cinq ans**. Enfin, le projet de loi fixe les lignes directrices de futurs projets de lois visant à doter les forces de sécurité de moyens juridiques plus adaptés à leurs missions. Ce projet de loi d'orientation et de programmation constitue donc un événement particulièrement important, non seulement par l'ampleur sans précédent des moyens dégagés, mais aussi par la place qu'il prend dans la politique du nouveau gouvernement. Définissant les grandes lignes de la politique qui sera suivie en matière de sécurité intérieure, il est complémentaire du projet de loi d'orientation et de programmation sur la justice, il sera confirmé, en ce qui concerne la gendarmerie, par la future loi de programmation militaire et complété à l'automne par des mesures législatives, notamment en matière pénale.

**Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a décidé de se saisir pour avis de ce projet de loi dans la mesure où la gendarmerie, dont le budget et la tutelle restent de la compétence du ministère de la défense, est associée à parité avec la police nationale dans le nouveau dispositif** et que d'importantes mesures la concernant sont prises. La gendarmerie reste en effet une force de police à statut militaire, chargée d'assurer la continuité entre les missions de police, les situations de crise et les situations de guerre. Elle conserve, au-delà de ses missions policières et judiciaires, des missions militaires au sein des forces armées. Elle est engagée au côté des armées dans des opérations extérieures notamment en Bosnie et au Kosovo où son savoir faire a été unanimement reconnu. Ces qualités de disponibilité et de continuité du service dans le temps et l'espace, garanties par le statut militaire, doivent être préservées.

Votre rapporteur examinera dans un premier temps la place que prendra la gendarmerie dans la nouvelle architecture de sécurité intérieure et les modalités de sa collaboration accrue avec la police. Il s'intéressera ensuite aux nouveaux moyens humains et matériels donnés à la gendarmerie et à la réorganisation de l'emploi des forces.

## **I. COHÉRENCE ET EFFICACITÉ, MAÎTRES-MOTS DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure définit une nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure. Ces réformes, dont une partie a déjà été mise en œuvre par décret, vise à impulser une politique nouvelle de lutte contre la délinquance grâce à une structure interministérielle plus cohérente, et donc plus efficace. Elle met en place une coordination renforcée des forces de police et de gendarmerie. Les résultats obtenus seront par ailleurs soumis à une évaluation indépendante et régulière.

### ***A. DE LA CONCEPTION À L'ACTION, UNE MEILLEURE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ***

La nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure mise en place par le décret du 15 mai 2002, confirmée par le présent texte, a pour but d'élaborer et de mettre en œuvre une politique plus cohérente et correspondant mieux aux besoins des Français par la mise en place, au niveau national, d'un Conseil de sécurité intérieure présidé par le Chef de l'Etat, la création d'un grand ministère de la sécurité intérieure et, au niveau local, par la coopération entre les différentes administrations et les élus à travers les Conférences départementales de sécurité et les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

#### **1. Le Conseil de sécurité intérieure placé sous la présidence du Chef de l'Etat et la création d'un ministère de la sécurité intérieure**

. **Le décret n° 2002-890 du 15 mai 2002** a modifié l'organisation du **Conseil de sécurité intérieur (CSI)** pour qu'il soit **présidé par le Président de la République**, celui-ci en ayant fait un des engagements majeurs de son programme. Cette réforme correspond à la volonté de la placer la lutte contre l'insécurité au rang des priorités nationales.

**Le Conseil de sécurité intérieur est composé** du Premier ministre, du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, du Garde des sceaux, du ministre de la défense, du ministre de l'économie et des finances, du ministre du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. Les ministres des affaires sociales, de la ville, de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'équipement, des transports et de la santé pourront participer à ses travaux s'ils sont concernés par un point à l'ordre du jour.

Le Conseil de la sécurité intérieure a **pour mission** de définir « *les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe les priorités [...] Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en œuvre [...] Il examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure* » (article 2).

Le Secrétaire général du Conseil de sécurité intérieure est nommé par le Président de la République. Il est chargé de préparer les travaux du Conseil en concertation avec les ministères concernés et le Secrétariat général de la défense nationale. Il suit l'exécution des décisions prises.

Dès la nomination du premier gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, a été créé **un ministère de la sécurité intérieure, regroupant, pour les missions de sécurité, sous la même autorité, la police nationale et la gendarmerie nationale**. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a pour mission de mettre en œuvre, dans son domaine de compétence, la politique définie par le Conseil de sécurité intérieure en s'appuyant à parité sur la police et la gendarmerie.

## **2. Au niveau local, interministérialité et participation des élus**

Au plan local, le projet de loi vise à améliorer la coordination des moyens de l'Etat et à mieux faire participer les élus.

. Seront instituées, **dans chaque département, des « Conférences départementales de sécurité »**, coprésidées par le préfet et le procureur général. Elles réuniront, sous leur direction, les responsables départementaux de la police, de la gendarmerie et des administrations de l'Etat participant à la lutte contre les activités illicites comme les douanes et le fisc. Elles détermineront les priorités d'action des services en fonction des caractéristiques locales de la délinquance.

. **Les élus locaux seront associés dans le cadre des « Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance »**. Ces conseils remplaceront, lorsqu'elles existaient, deux instances responsables de la prévention de la délinquance et de la sécurité : les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et les comités de pilotage des contrats locaux de sécurité (CLS). Ils seront présidés par les maires et auront pour mission de répertorier les actions de prévention existantes et de définir une politique cohérente en la matière. Ils s'appuieront sur tous les services de l'Etat et des collectivités locales compétents mais aussi sur les acteurs sociaux et associatifs.

Ces conseils locaux formeront des instances de concertation où les maires seront informés en priorité des moyens en effectifs et en matériels des

forces de sécurité, des orientations et des résultats de la politique menée au niveau local. Ils seront à même d'exprimer aux forces de l'ordre les attentes de la population en matière de sécurité de proximité.

Le 5 juillet, devant les responsables territoriaux de la gendarmerie, M. Nicolas Sarkozy a précisé le rôle dévolu aux maires dans cette nouvelle architecture institutionnelle : *« Même s'ils sont concernés au premier chef par les questions d'insécurité, tout simplement parce que leurs administrés les interpellent, il n'est pas question de donner aux maires des pouvoirs de commandement des forces. Leur rôle est différent : ils doivent être au cœur de l'information. A la fois parce qu'il n'est pas normal qu'ils soient les derniers à connaître ce qui se passe dans leur commune, après le journaliste local. Et puis aussi parce qu'ils sont les mieux placés pour faire part des attentes de leur population. Ils ont la légitimité pour le faire, puisqu'ils sont ses représentants, mais ce n'est pas d'intervenir dans le domaine de la compétence des services de l'Etat ».*

## **B. COLLABORATION POLICE-GENDARMERIE : DÉVELOPPER LES COMPLÉMENTARITÉS, RECHERCHER L'EFFICACITÉ**

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a pour objectif, par le rapprochement de la police et de la gendarmerie, d'améliorer sensiblement leur emploi sur le terrain en coordonnant leurs actions sous la direction du ministre de la sécurité intérieure. La gendarmerie conserve cependant sa position particulière de force de police à statut militaire.

### **1. Les principes du rapprochement pour emploi de la gendarmerie et de la police**

L'une des principales réformes, que confirme le présent projet de loi, est le rattachement pour emploi de la gendarmerie au ministère de la sécurité intérieure. Cette évolution suscite cependant certaines réflexions.

#### *a) Le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002*

**Le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002**, relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, précise que *« pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale [...] A cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions*



***d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent ».***

Les pouvoirs attribués au ministre de l'intérieur sont donc importants puisque les missions de police de la gendarmerie représentent l'essentiel de son activité. Il ne s'agit pourtant pas d'une « révolution », le ministre de l'intérieur ayant déjà, dans le cadre du décret fondateur du 20 mai 1903, la responsabilité « indirecte » de l'emploi de la gendarmerie. Les missions militaires, qui représentent 5 % de l'activité de l'Arme, restent de la seule compétence du ministre de la défense. Les missions judiciaires restent effectuées sous le contrôle et l'autorité des magistrats.

La volonté d'assurer une meilleure coordination sous la direction du ministre de l'intérieur ne concerne pas que la gendarmerie et la police. Par l'article 4 du même décret, le ministre de l'intérieur peut faire appel aux directions générales de la concurrence, de consommation et de la répression des fraudes, des impôts et douanes et des droits indirects. Cette disposition est notamment mise en œuvre dans le cadre des GIR.

**Placée pour emploi sous l'autorité du ministre de l'intérieur, la gendarmerie nationale n'en conserve pas moins son statut militaire.** Le budget de la gendarmerie relève de la responsabilité du ministère de la défense et les crédits présentés dans le cadre de ce projet de loi seront repris dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire 2003-2008.

Madame Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a d'ailleurs réaffirmé devant les commandants d'unités le 5 juillet que « *la gendarmerie nationale fait partie intégrante des forces armées. Elle relève à ce titre du statut militaire. Composante à part entière de l'institution militaire, la gendarmerie permet au gouvernement d'exercer, sans discontinuité, la gestion des crises, du temps de paix jusqu'éventuellement, le temps de guerre. L'Etat a besoin de disposer d'une force capable en permanence d'affronter de manière certaine, instantanée et efficace les situations pouvant revêtir un caractère extrême. C'est cette exigence qui justifie que la gendarmerie demeure soumise au statut militaire ; ses principes fondamentaux ne sauraient donc être remis en cause ».*

Lors de la même réunion, le ministre de l'intérieur a précisé le sens de la nouvelle collaboration entre la police et la gendarmerie : « *Je veux insister avant toute chose sur la nécessité absolue de cet esprit d'équipe avec la police nationale. Je sais que vos cultures et vos métiers sont différents. Je connais votre spécificité, je l'apprécie et j'entends la respecter. Je l'ai déjà dit, votre statut militaire demeure et demeurera. Mais, et c'est le sens de la création d'un ministère en charge de la sécurité intérieure, la lutte contre l'insécurité doit être menée en parfaite coordination et cohérence entre la gendarmerie et la police. Ces deux forces sont confortées dans leurs attributions respectives. Mais de surcroît, elles ont des objectifs communs, une*

*direction commune pour les missions de sécurité intérieure et elles doivent travailler ensemble* ».

### *b) Les réflexions suscitées par le rapprochement police-gendarmerie*

Le rapprochement de la gendarmerie et de la police suscite un certain nombre d'interrogations sur la collaboration concrète des deux forces et sur l'évolution à terme de la gendarmerie.

Dans les unités, le développement d'une collaboration sur une base paritaire ne va pas sans poser de **problèmes concrets de partage des postes** et de répartition des tâches, alors qu'elles n'étaient parfois dévolues qu'à une des deux forces de sécurité. A ces difficultés s'ajoutent **le problème de la « parité » des grades**, notamment celle des lieutenants de police avec les officiers de gendarmerie. Cette équivalence demandée par les officiers de police suscite de fortes réserves parmi les militaires qui considèrent que le grade de lieutenant de police correspond à celui d'un sous-officier supérieur (adjudant, adjudant-chef, major). Ce problème pourrait compliquer les relations hiérarchiques entre policiers et gendarmes.

**Votre commission attache une grande importance au maintien du rattachement de la gendarmerie au ministère de la défense** et à la préservation des liens avec les autres armées, notamment à travers le recrutement et la formation des officiers. Il lui semble également important qu'elle soit en mesure de conserver, quelles que soient par ailleurs ses missions de sécurité, ses missions proprement militaires au sein même des forces armées, comme la prévôté et la police militaire, et sa capacité d'intervenir avec les armées en opérations extérieures. Les expériences de la Bosnie et du Kosovo ont en effet démontré tout l'intérêt de disposer d'une force de police à statut militaire. Ce besoin a d'ailleurs été reconnu au niveau européen au Conseil européen de Feira par la décision de créer une force de police européenne projetable.

## **2. La mise en œuvre sur le terrain**

Sur le terrain, le projet de loi d'orientation et de programmation a pour objectif de rationaliser l'emploi des forces de sécurité en faisant évoluer la répartition des zones de compétences, en mettant en place des structures communes et en développant la complémentarité.

### *a) L'évolution des zones de compétence relevant de la gendarmerie et de la police*

Le projet de loi se fixe **l'objectif de «parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré entre les zones de compétence de la police nationale et**

*de la gendarmerie nationale* ». Cette évolution se fera de manière **pragmatique au niveau des départements, sans qu'un schéma national directif soit élaboré**. Les préfets feront des propositions en étroite coordination avec les responsables départementaux des forces de sécurité et les élus locaux. Ces modifications se feront sur la base « *d'échanges compensés* » afin de ne pas susciter de déséquilibres entre les populations et les effectifs des forces de sécurité. Elles viseront à corriger « *le manque de cohérence opérationnel* » de certains découpages. Les brigades de gendarmerie situées en zone de police et inversement devraient être supprimées. La police pourrait se retirer des communes de moins de 20 000 habitants, non comprises dans un ensemble urbain et dont les caractéristiques de la délinquance ne correspondent pas aux zones urbaines, selon les principes de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité de 1995.

Les évolutions d'ores et déjà à l'œuvre se poursuivront. **De 1997 à 2002, 108 brigades territoriales ont été supprimées en zone de police nationale. 11 communes et près de 50 000 habitants ont été transférés en zone de police. 35 communes et 150 000 habitants ont été transférés en zone de gendarmerie.**

Il s'agit également de **prendre en compte l'évolution de la population dans les différentes zones de compétence. D'après le recensement de 1999, 48 % de la population vit en zone de gendarmerie** (28,3 millions de personnes). Entre 1990 et 1999, la population en zone de gendarmerie a augmenté de 1,45 millions, soit 75 % de l'augmentation totale de la population. Elle correspond au déplacement des populations des centres des villes vers les zones périurbaines. Ce mouvement devrait se poursuivre dans les prochaines années.

#### *b) La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR)*

**Institués par une circulaire du 22 mai 2002**, les groupes d'intervention régionaux (GIR) traduisent **la volonté du gouvernement d'agir contre le développement de la criminalité organisée** qui se développe dans certaines zones du territoire et de mettre en œuvre, de manière coordonnée, l'ensemble des moyens de l'Etat. Ils ont également pour mission **de reconquérir des zones du territoire** où les forces de police ne peuvent plus faire face à l'augmentation des trafics et de la délinquance.

#### *. Les principes de fonctionnement des GIR*

L'objectif des GIR est, dans chaque région, de mettre à la disposition des préfets et des procureurs généraux **une force interministérielle d'intervention** pour soutenir l'action des forces de sécurité sur le terrain. Les « *cibles* » de leurs actions seront notamment déterminées par les Conférences départementales de sécurité.

Les GIR réunissent sous la direction de la police ou de la gendarmerie, les deux forces de sécurité, les administrations des douanes et des impôts, les directions locales du travail, de l'emploi, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. La synergie nouvelle qui en résultera sera un atout très important pour l'accélération des enquêtes.

Les GIR sont administrativement rattachés aux services régionaux de police judiciaire (SRPJ) ou aux sections de recherche de la gendarmerie nationale qui ont, en matière de police judiciaire, une compétence géographique régionale et définissent, par conséquent, le niveau territorial d'habilitation des officiers de police judiciaire affectés. Ils sont donc **au nombre de 21** et dirigés à parité par des officiers de police ou de gendarmerie, **auxquels s'ajoutent sept groupes départementaux**, dirigés par la police, **en Ile de France**. Chaque groupe est composé d'une structure permanente, l'unité d'organisation et de commandement (UOC), et de personnels ressources pré-désignés. Pour chaque opération, le chef de groupe détermine le niveau, le nombre et la qualification des effectifs à mobiliser parmi les « personnels ressources ». L'unité d'organisation et de commandement, outre le chef de groupe, est composée de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux), de gendarmes, d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes.

**Les difficultés d'harmonisation avec la carte judiciaire sont en voie de résorption**<sup>1</sup>. Des solutions transitoires ont été mises en œuvre par la Chancellerie et les procureurs généraux. A moyen terme, l'extension de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire apportera une solution adaptée. Des habilitations inter-régionales pourraient être mises en place à cette fin.

---

<sup>1</sup> 19 départements étaient concernés : Hautes-Alpes, Ardèche, Aveyron, Charente, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Loire-Atlantique, Lot, Lozère, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Vaucluse, Vendée, Vosges et Yonne.

Tableau des effectifs des GIR

Carte des GIR

### ***. L'accès aux informations des services financiers***

Les problèmes de communication des informations entre services ont été résolus par un amendement au projet de loi (article 4 bis nouveau) adopté par l'Assemblée nationale. Elle a entendu faciliter la coopération entre la police et la gendarmerie, d'une part, et les services du ministère des finances, d'autre part, notamment dans le cadre des GIR, en introduisant un nouvel article qui précise que : « ***Dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent répondre aux demandes formulées par les officiers et agents de police judiciaire concernant les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation de secret*** ».

Auditionné par les commissions des lois, des finances et des affaires étrangères et de la défense du Sénat, M. Nicolas Sarkozy a précisé qu'une circulaire viendra ultérieurement expliciter les modalités pratiques de ces dispositions, en rappelant notamment que les officiers et agents de police judiciaire bénéficiant de ces informations sont également tenus au secret.

### ***. Les premiers résultats des GIR***

Opérationnels à partir de la fin du mois de juin, les GIR ont participé à 18 opérations permettant d'interpeller 119 personnes. Ces interventions ont permis de saisir :

- des produits stupéfiants (15 kg de résine de cannabis, 800 g d'héroïne, 18 740 sachets d'ecstasy, 500 g de cocaïne) ;
- des armes, munitions et explosifs (2 pistolets mitrailleurs, 6 pistolets automatiques, 3 revolvers, 1 pistolet « gomme-cogne », 6 carabines 22 LR, 2 fusils, 2 pains de plastic - 750 g -, 3 détonateurs) ;
- des lots de bijoux et pierres précieuses ;
- de l'argent lié aux trafics pour une somme de 239 500 euros.

### ***c) La volonté de rendre inter-opérables les réseaux de communication Acropol et Rubis***

Actuellement les moyens de transmission de la police et de la gendarmerie ne sont pas inter-opérables, le gouvernement souhaite remédier à cette situation en mettant à la disposition des forces des moyens adéquats et, à

terme, en élaborant une architecture unique des transmissions, qui concernerait également la sécurité civile.

D'ici à ce que ce système soit mis en place, des solutions ad hoc devront être trouvées à destination des échelons de commandement et des unités de police et de gendarmerie qui travailleront ensemble. Plusieurs solutions techniques sont possibles. Elles vont du prêt pur et simple de terminaux radio, en passant par des interconnexions ponctuelles grâce à des valises d'interopérabilité, jusqu'à des passerelles filaires.

Tous les groupements et tous les GIR sont dotés de valises d'interopérabilité. Elles permettent des interconnexions ponctuelles. Les passerelles filaires entre commutateurs principaux permettent des conversations individuelles sécurisées. Un tel dispositif est déployé en Corse depuis septembre 2001, mais, particulièrement coûteux, il sera pas déployé dans tous les départements.

#### *d) Participation des gendarmes aux offices centraux et coopération en matière de police technique et scientifique*

. Le projet vise à développer le travail en commun des policiers et des gendarmes. **La participation des gendarmes aux offices centraux de police devrait être renforcée.** D'ores et déjà, la gendarmerie a placé, auprès de chacun de ces offices, des officiers et sous-officiers. Les officiers remplissent des missions de liaison ou de documentation pour améliorer la coordination des moyens et des actions de la police et de la gendarmerie. Les sous-officiers sont le plus souvent intégrés dans des groupes opérationnels et participent aux enquêtes judiciaires. Un groupe de travail a actuellement pour mission de réfléchir à l'amélioration de ce dispositif. Si le rôle national et multiservices (gendarmerie et police) des offices centraux devait se confirmer, il semblerait logique, suivant le principe du « dualisme équitable », que des officiers de gendarmerie soient amenés à prendre la direction de certains d'entre eux.

. **La coordination des moyens en matière de police scientifique et technique** devrait être améliorée. Les laboratoires de la police et de la gendarmerie pourraient être spécialisés ou même fusionnés en un seul lieu et une seule structure. La question n'est cependant pas tranchée, dans l'attente des conclusions d'un groupe de réflexion interministériel. Les réticences semblent au demeurant assez importantes, chacun souhaitant préserver ses capacités propres et ses spécialités.

### ***C. LA VOLONTÉ D'UNE ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES POLITIQUES MENÉES***

Conscient de la **nécessité d'obtenir des résultats** sur le terrain en faisant reculer la délinquance **et de ne pas procéder à un simple**



**accroissement quantitatif des moyens humains et matériels**, le ministre de l'intérieur s'est engagé à **publier mensuellement l'évolution des statistiques de la criminalité** et à soumettre les mesures prises dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation à une évaluation régulière. Les modalités de cette évaluation, prévue par l'article 5 du projet de loi, ont été précisées par un amendement adopté par l'Assemblée nationale. L'annexe I prévoit en outre que l'évaluation des résultats aura un impact sur l'évolution des carrières des personnels.

## **1. Le dispositif d'évaluation prévu, tel que modifié par l'Assemblée nationale**

### *a) Le dispositif adopté en Conseil des ministres*

L'article 5 du projet de loi, tel qu'adopté par le Conseil des ministres, prévoyait « *une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus et de les rapporter aux moyens engagés* ». L'annexe I relative aux orientations de la politique de sécurité intérieure précise d'ailleurs qu'une « *politique de gestion par objectif sera instaurée. Les résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité seront régulièrement évalués et comparés aux objectifs fixés. Les responsables locaux de la police et de la gendarmerie rendront compte de ces résultats, chacun pour ce qui les concerne, et il en sera tenu compte dans leur progression de carrière* ».

« *L'instance extérieure aux services concernés* » **n'a pas encore été désignée**. Il pourrait s'agir de la Cour des comptes, de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des armées-gendarmerie ou encore du Contrôle général des armées.

### *b) Les précisions apportées par l'Assemblée nationale*

Ce texte a été précisé par l'Assemblée nationale en première lecture suite à un amendement de la commission des finances présenté par M. Alain Joyandet. **Ces modifications visent à mettre en œuvre par anticipation la philosophie générale de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. Ainsi, l'article 5 prévoit désormais que « *dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances initiale et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique [...], le Gouvernement présentera au Parlement les objectifs de performances assignés à la police nationale et à la gendarmerie* ». En effet, l'article 51 de la LOLF, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, prévoit que la LFI sera accompagnée dans ses annexes d'un « **projet annuel de performance** » précisant « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des*

*résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

Poursuivant le même objectif, l'Assemblée nationale a également précisé que l'évaluation des résultats effectués par un organisme extérieur donnerait lieu, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 54 de la LOLF, à une communication au Parlement à l'occasion de la présentation de la loi de règlement, l'article 54 prévoyant pour sa part la publication de « *rapports annuels de performances* ».

Enfin, dans le dernier alinéa de l'article 5 modifié, il est précisé que « *à compter de 2003, le Gouvernement déposera [...] chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant le début de la session ordinaire, un rapport sur l'exécution de la présente loi* ».

## **2. La mise en œuvre dans la gendarmerie de l'évaluation des politiques menées et sa prise en compte dans les carrières**

### *a) La mise en œuvre de l'évaluation de la politique de sécurité*

**La mise en œuvre au sein des forces de sécurité, notamment au sein de la gendarmerie, d'une politique de gestion par objectif demandera un effort renouvelé.** En effet, jusqu'à présent, aussi bien du point de vue budgétaire que du point de vue de l'activité des forces, les indicateurs retenus sont apparus insatisfaisants.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, les conclusions de la Cour des Comptes, concernant la police nationale sont valables dans leurs grandes lignes pour la gendarmerie : « *les chiffres disponibles sont en effet davantage des indicateurs d'activité, dont les défauts et les biais sont connus, que des indicateurs d'économie, d'efficacité ou d'impact des politiques publiques. La mise en rapport entre les coûts (calculés analytiquement) et les résultats des politiques publiques de sécurité demandera encore des progrès considérables pour correspondre aux exigences d'un droit budgétaire renouvelé* ».

**Au sein de la gendarmerie, à travers le plan d'action « Gendarmerie 2002 » et du développement du contrôle de gestion, l'expérience en matière d'évaluation interne, de gestion par objectif et d'engagement de résultats à atteindre a beaucoup progressé.** Le plan « Gendarmerie 2002 » a eu pour vocation dans le cadre de la loi de programmation militaire 1997-2002 et de la loi de programmation relative à la sécurité de 1995, d'apporter une perception plus claire de l'action de la gendarmerie sous forme d'objectifs à atteindre et d'une amélioration de l'efficacité de la dépense. Un important effort de formation et de

sensibilisation a été menée en direction des échelons supérieurs de la hiérarchie (général, chefs de service et sous-directeurs de la DGGN, commandants de région, de légion ou d'école) et des officiers et sous-officiers ayant acquis une qualification de contrôleur de gestion ou d'assistant contrôleur de gestion.

Cet effort s'est traduit dans les régions et les légions de gendarmerie par l'élaboration de plans d'action et de tableaux de bord visant à optimiser l'organisation du service et de l'emploi des moyens, permettant peu à peu d'intégrer la gestion par objectifs et la logique de performance.

Un programme de comptabilité de gestion « GESFI » (gestion financière) a été lancé en 1999. Il sera complètement opérationnel en 2003 pour la première annuité de la LOPSI. Il a notamment pour vocation d'apporter une aide à la décision grâce à une meilleure connaissance des coûts des activités.

Ces réflexions seront poursuivies dans le cadre du ministère de la défense pour s'adapter à la nouvelle loi organique sur les lois de finances et pour intégrer pleinement les objectifs donnés à la gendarmerie dans le cadre de la LOPSI et de la prochaine loi de programmation militaire (LPM).

**L'évaluation de l'action de la gendarmerie repose sur le système statistique de mesure de l'activité.** Les informations saisies au niveau des brigades territoriales sont ensuite synthétisées dans des bases nationales dans les quatre grands domaines suivants :

- la route (analyse des accidents corporels de la circulation routière),
- la délinquance (crimes et délits dont les statistiques sont agrégées avec la police),
- les infractions (totalités des crimes, délits et contraventions constatés par la gendarmerie),
- l'activité (effectifs, horaires – mission et soutien – et résultats).

#### *b) La prise en compte de l'évaluation des résultats sur les carrières*

**L'avancement dans la gendarmerie obéit aux règles du statut militaire.** Elles intègrent déjà, pour une part importante, la notion de mérite et les résultats obtenus.

**L'intégration de critères intégrant les résultats obtenus en matière de sécurité nécessiterait vraisemblablement une modification ou une évolution de l'interprétation des textes réglementaires pour mieux prendre en compte l'activité policière par rapport à l'appréciation militaire.**

. **Pour l'avancement des officiers, la loi du 13 juillet 1972** portant statut général des militaires dispose que nul ne peut être nommé à un grade d'officier s'il ne possède « *les aptitudes exigées* » (article 37) et précise que *l'avancement de grade a lieu « soit au choix et à l'ancienneté, soit à l'ancienneté »* (article 40). La commission d'avancement présente au ministre « *tous les éléments d'appréciation nécessaires, notamment les numéros de préférence et les notes données aux candidats par leurs supérieurs hiérarchiques* » (article 41).

De plus, le décret n° 75-1209 du 22 décembre 1975 portant statut particulier du corps des officiers de gendarmerie précise que « *les promotions aux grades de lieutenant et de capitaine ont lieu à l'ancienneté ; celle au grade de lieutenant-colonel ont lieu partie aux choix, partie à l'ancienneté. Toutes les autres promotions ont lieu au choix* » (article 15). Dans le cadre des promotions au choix (chef d'escadron – commandant, colonel, général de brigade), l'article 18-I impose des temps de commandement minimum. Du fait de ces dispositions, les passages cruciaux de la carrière d'un officier, accession au rang d'officier supérieur, au grade de colonel puis de général, obéit exclusivement à la notion de mérite et dépend de l'appréciation de sa valeur professionnelle.

Par ailleurs, les officiers de gendarmerie en charge de responsabilité de sécurité publique au niveau départemental font l'objet d'une triple évaluation annuelle par les préfets (missions de sécurité publique), les procureurs généraux (missions judiciaires) et leur hiérarchie. La réussite dans un poste de commandement de groupement de gendarmerie départementale est ainsi un des éléments décisifs pour l'accession au grade de colonel et, par la suite à un commandement du niveau légion (région économique).

. **Pour l'avancement des sous-officiers**, le statut général des militaires fixe les mêmes règles générales que pour les officiers (article 47). Le décret n° 75-1214 du 22 décembre 1975 portant statut des corps des sous-officiers de gendarmerie prévoit, dans son article 13 que « *l'avancement des sous-officiers de gendarmerie a lieu **exclusivement au choix*** ». L'article 14 impose une durée minimale pour les promotions de grade (deux ans). La gendarmerie est particulièrement attachée à cette disposition exigeante qui garantit les qualités des sous-officiers de gendarmerie, investis d'importantes responsabilités dans les brigades territoriales.

**La notation** des personnels joue un rôle essentiel dans leur promotion. Elle est définie, par le décret n° 83-1252 du 31 décembre 1983 relatif à la notation des militaires, comme « *l'évaluation par l'autorité hiérarchique des qualités morales, intellectuelles et professionnelles du militaire, de son aptitude physique, de sa manière de servir pendant une période déterminée et de son aptitude à tenir dans l'immédiat et ultérieurement des emplois de niveau plus élevé* ». L'intégration des résultats obtenus dans la lutte contre l'insécurité nécessiterait une **évolution de**

**l'instruction relative à la notation pour qu'ils soient pris en compte dans l'appréciation de la réussite dans l'emploi.**

**De la même façon, en matière de discipline, qu'il s'agisse des sanctions ou des récompenses prévues par les différents textes régissant les militaires, les textes devraient être amendés pour prendre en compte l'activité policière.**

## **II. L'ACCROISSEMENT ET LA MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ**

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit **un accroissement considérable des effectifs et des moyens financiers des forces de sécurité, soit 13 500 créations de postes et 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur cinq ans. Ces crédits et créations d'emplois seront partagés équitablement entre police et gendarmerie.** Le projet de loi prévoit également la réorganisation des forces sur le terrain pour améliorer leur efficacité. Cela se traduira notamment pour la gendarmerie par la création de « communautés de brigades » et par la « territorialisation » de l'emploi des escadrons de gendarmerie mobile.

### ***A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE SANS PRÉCÉDENT EN FAVEUR DE LA GENDARMERIE NATIONALE***

**La gendarmerie bénéficiera de 2,85 milliards d'euros supplémentaires sur cinq ans par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiales pour 2002. Ces crédits nouveaux seront intégrés dans la loi de programmation militaire pour 2003-2008** qui sera présentée au Parlement à l'automne. L'augmentation des crédits comprend un rebasage du budget de la gendarmerie, le financement du recrutement des 7 000 nouveaux gendarmes et un effort considérable en matière d'équipement des forces et de logement.

#### **1. Le rebasage du budget de la gendarmerie**

La gendarmerie souffre de manière récurrente de la faiblesse de ses crédits de fonctionnement. Le principal point d'achoppement a été le paiement des loyers des casernes aux collectivités locales (communes et départements), la loi de finances initiale ne prévoyant pas des crédits suffisants pour assurer 12 mois de loyer.

Le projet de loi d'orientation et de programmation organise donc un **rebasage des crédits de la gendarmerie à hauteur de 700 millions d'euros sur cinq ans, rémunérations comprises.**

**Annuellement, en matière de crédits de fonctionnement, cela représentera 82,9 millions d'euros par an, dont 51,3 millions d'euros pour les loyers.** Le projet de loi améliore également sensiblement les dotations de fonctionnement des unités de gendarmerie départementale (11,9 millions d'euros), de la gendarmerie mobile (7 millions d'euros). Enfin, il permet d'assurer le financement, en fonctionnement, du dégel de 1 400 postes de

gendarmes-adjoints (7,7 millions d'euros) et revient sur un gage de 5 millions d'euros opérés pour le financement des mesures prises en faveur des gendarmes en 2001.

## **2. La programmation et la répartition des crédits supplémentaires**

Les crédits nouveaux, hors rebasage, se partagent entre ceux destinés à financer les 7 000 créations d'emplois et ceux destinés à l'équipement de la gendarmerie.

. **Les crédits de personnels** destinés à financer les créations de postes et les mesures catégorielles s'élèveront à **1,13 milliard d'euros pour la gendarmerie**. Ces crédits seront mis en place au rythme des créations de postes, environ 1 400 par an.

. **Les crédits d'investissement** supplémentaires représenteront 1 166 millions d'euros d'autorisation de programme et 1 020 millions d'euros de crédits de paiement de 2003 à 2007. Ces crédits viennent s'ajouter à ceux de la loi de finances initiale pour 2002, soit 153 millions d'euros.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, **la programmation des crédits d'investissement** prévus par le projet de loi serait la suivante les cinq prochaines années (en millions d'euros) :

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
AP	180,105	260,221	282,220	255,473	187,981	<b>1 166</b>
CP	93,173	193,188	249,817	254,464	229,358	<b>1 020</b>

### ***B. AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET RÉORGANISATION DE L'EMPLOI DES PERSONNELS***

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit la création de 7 000 nouveaux emplois budgétaires et une réorganisation de l'emploi des personnels de la gendarmerie pour adapter les moyens humains et matériels aux besoins de sécurité.

## 1. Une augmentation considérable des effectifs

L'une des mesures les plus importantes du projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure est la création nette de 13 500 emplois dont 6 500 pour la police et **7 000 pour la gendarmerie**. A cette augmentation s'ajoutent, pour la police, la pérennisation de 2 162 surnombres et le rachat de jours de RTT pour l'équivalent de 2 500 emplois temps plein.

Pour la gendarmerie, les mesures prises au titre des effectifs recouvrent le financement des mesures catégorielles décidées en faveur des personnels de la gendarmerie par le précédent gouvernement et dont le financement n'était pas pérennisé, la création d'emploi nouveaux et la création d'une nouvelle règle statutaire permettant de prolonger la durée d'activité de certains personnels.

### *a) Le financement des mesures décidées par le précédent gouvernement*

Les mesures annoncées à la suite du mouvement des gendarmes en décembre 2001 n'ont été que très imparfaitement budgétées. La première tâche du nouveau gouvernement est donc d'en assurer le financement.

L'ensemble de ces mesures représente un coût de **57,1 millions d'euros par an**, dont 41,1 millions pour financer les mesures en matière de temps d'activité et d'obligations professionnelles des militaires (TAOPM)<sup>1</sup> et 16 millions d'euros précédemment « gelés » pour permettre le recrutement de l'équivalent de **1 400 postes de gendarmes-adjoints** volontaires. Le gouvernement précédent avait en effet décidé de les geler pour financer une partie des mesures catégorielles qu'il avait décidé.

### *b) La création de 7 000 emplois nouveaux et les nouvelles mesures en faveur des personnels*

#### ***. L'état des effectifs à l'issue de la loi de programmation militaire 1997-2002***

Evolution des effectifs budgétaires de la gendarmerie entre 1996 et 2002 :

---

<sup>1</sup> Les militaires de la gendarmerie servant en unités opérationnelles (gendarmeries départementale et mobile jusqu'à l'échelon du groupement, garde républicaine jusqu'à l'échelon régiment) sont défrayés de 15 jours TAOPM, les autres personnels (états-majors, écoles) de 8 jours, au taux de 85 € par jour.



	<b>LFI 1996</b>	<b>LFI 2002</b>
Officiers	2 666	4 019
Sous-officiers	77 728	76 893
<b>Total active</b>	<b>80 394</b>	<b>80 912</b>
Appelés	12 017	0
Volontaires	0	15 203
<b>Total militaires</b>	<b>92 411</b>	<b>96 115</b>
<i>Civils</i>	<i>1 258</i>	<i>1 782</i>
<b>Total général</b>	<b>93 669</b>	<b>97 897</b>

**Globalement sur la loi de programmation 1997-2002, les effectifs de la gendarmerie ont progressé mais les effectifs de sous-officiers ont diminué.**

Par ailleurs, **une comparaison des effectifs budgétaires et des effectifs réalisés permet de mettre en valeur un déficit de près de 3 000 personnels en 2001 :**

	LFI 2001	Effectifs réalisés au 1 <sup>er</sup> décembre 2001
Officiers de gendarmerie	3 707	3 681
Officiers du corps de soutien	99	90
<b>Total officiers</b>	<b>3 806</b>	<b>3 771</b>
Sous-officiers de gendarmerie	73 744	73 527
Sous-officiers du corps de soutien	3 105	3 106
<b>Total sous-officiers</b>	<b>76 849</b>	<b>76 633</b>
Appelés	3 502	655
Volontaires	11 025	11 260
<b>Total appelés-volontaires</b>	<b>14 527</b>	<b>11 915</b>
<b>Total militaires</b>	<b>95 182</b>	<b>92 319</b>
<b>Civils</b>	<b>1 921</b>	<b>1 776</b>
<b>Total général</b>	<b>97 103</b>	<b>94 095</b>

*. La répartition des 7 000 créations de postes dans la gendarmerie*

Les créations de postes prévues par le projet de loi s'ajoutent aux emplois budgétaires décidés pour 2002. Ils représenteront environ **1 400 postes supplémentaires par an**. Ces créations représenteront **un coût estimé à 864 millions d'euros**.

Grâce à ces 7 000 emplois, devraient être créés **214 postes d'officiers, 1 913 postes de gradés et 4 873 postes de gendarmes**.

Fonctionnellement, **ces postes se décomposent sur cinq ans de la manière suivante :**

- **Sécurité de proximité : 4 800** emplois (mise à niveau des effectifs en fonction de l'augmentation de la population et de la délinquance – 1 300 ; zones sensibles – 1 000 ; aéroports, tunnels – 170 ; formations aériennes, nautiques et fluviales – 230 ; formation continue – 230 ; effectifs budgétaires en formation initiale – 900) ;

- **Lutte contre la délinquance : 400** (création de 18 brigades de recherche dans les départements prioritaires ou sensibles et les DOM – 72 ; création de 32 autres brigades de recherche – 128 ; renforcement des unités de recherche et d'investigation – 200) ;

- **Lutte contre l'insécurité routière : 700** (création de pelotons autoroutiers en raison de nouvelles concessions – 211 ; création de brigades motorisées autoroutières en raison d'extensions de voies express – 281 ; création de 9 brigades routières d'intervention – 27 ; renforcement des unités motorisées – 181) ;

- **Lutte contre le terrorisme : 300** (réorganisation et renforcement de la gendarmerie des transports aériens – 150 ; renforcement des unités anti-terroristes – 150) ;

- **Rétablissement des soutiens : 800** (renforcement des écoles – 300 ; mise à niveau des structures de soutien – 420 ; participation à des organismes militaires et civils – 80).

**. Les effectifs de gendarmes-adjoints, recrutés sur la base du volontariat, seront maintenus à leur niveau actuel.** La loi de programmation militaire 1997-2002 prévoyait le recrutement de 16 000 gendarmes-adjoints. Cette cible est maintenue et confortée compte tenu du dégel déjà évoqué de 1 400.

Cependant, compte tenu des contraintes d'emploi de ces personnels, **une évolution de leur statut est envisagée** pour leur permettre de mieux participer aux travaux, notamment judiciaires, des brigades et ainsi mieux soutenir le travail des gendarmes et des gradés. Ils pourraient voir leurs

pouvoirs judiciaires s'accroître en passant de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint à celui d'agent de police judiciaire comme les sous-officiers de gendarmerie n'ayant pas acquis la qualification d'officier de police judiciaire.

. Un certain nombre de **mesures financières ou sociales** devraient être prises en faveur des personnels. Le projet de loi envisage de développer les **incitations financières en faveur des personnels en poste dans des zones sensibles ou peu attractives**, qu'il s'agisse d'unités implantées dans certaines zones rurales ou d'unités en zones périurbaines sensibles. Ces mesures devraient permettre de pallier les problèmes de sous-effectif et d'encourager les personnels à rester suffisamment longtemps dans ces postes.

*c) La prolongation de l'activité de certains militaires de la gendarmerie*

Le projet de loi prévoit, **dans son article 4**, d'ouvrir la possibilité pour certains militaires de la gendarmerie de **prolonger leur activité d'une année**. Il s'agit d'une dérogation aux dispositions de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires relatives aux limites d'âges des militaires. Cette disposition prévoit que les sous-officiers (gendarme à adjudant-chef inclus) et les officiers du grade de capitaine, dont la limite d'âge est actuellement de 55 ans, pourront demander à être maintenus en position d'activité une année supplémentaire.

Sont exclus de cette mesure, les militaires de la gendarmerie dont la limite d'âge est supérieure à 55 ans, parmi les sous-officiers, les majors (56 ans), et parmi les officiers, les officiers supérieurs et les officiers généraux (56 à 61 ans). Sont également exclus de cette mesure les sous-lieutenants et lieutenants. En effet, les avancements de grade de sous-lieutenant à capitaine sont automatiques par ancienneté. Or, un lieutenant étant promu capitaine après quatre ans de grade et un sous-lieutenant ne pouvant être promu lieutenant après 47 ans (art. 6 du décret n° 75-1209 du 12 décembre 1975), aucun officier d'un grade inférieur à celui de capitaine ne peut être, sauf cas très exceptionnel, atteint par la limite d'âge de 55 ans. **L'application de cette mesure est par ailleurs assortie de trois conditions cumulatives : le volontariat, l'aptitude physique et l'intérêt du service.**

Cette disposition a **pour objectif de lisser les départs à la retraite** prévus les prochaines années et d'éviter des problèmes de sous effectif dans les brigades. Elle s'inspire de mesures similaires prises dans la loi de finances rectificative pour 2001 en faveur des personnels de l'administration pénitentiaire et des fonctionnaires de police. La prolongation avait cependant été ouverte jusqu'à 60 ans en raison de la brièveté de leur carrière.

Selon les estimations fournies à votre rapporteur, les prévisions de départ entre 2003 et 2007 et l'impact de l'article 4, selon que 20 à 30 % des personnels en demanderaient le bénéfice, s'établissent de la manière suivante :

	2003	2004	2005	2006	2007
Prévisions de départs en conservant la limite d'âge à 55 ans	1 026	967	1 006	1 010	977
Gains avec le maintien de 20 % des personnels concernés	205	193	201	202	195
Gains avec le maintien de 30 % des personnels concernés	308	290	302	303	293

L'article 4 du projet de loi prévoit la prise en compte de cette nouvelle disposition dans le calcul des pensions par dérogation à l'article L.10 du code des pensions civiles et militaires, qui dispose que les services accomplis postérieurement à la limite d'âge ne peuvent être pris en compte dans la pension, et à l'article L.26 bis, qui précise que le maintien en fonction d'un fonctionnaire dans l'intérêt du service ne donne pas droit à un supplément de liquidation.

Toutefois, cette mesure est partiellement neutralisée dans le calcul de la pension. Les gendarmes bénéficieront des éventuels avancements au cours de l'année supplémentaire, mais ils perdront l'équivalent d'un an de la bonification dite « du cinquième » (bonification d'un cinquième du temps de service accompli dans la limite de cinq ans, sous réserve d'au moins quinze ans de service ou d'un départ pour invalidité).

Du fait de ces modalités de calcul, de l'incertitude sur le nombre de personnels concernés et des dépenses ou des économies provoquées par les maintiens en activité, l'impact budgétaire de cette mesure est, pour l'heure, difficile à évaluer.

*d) Des améliorations à apporter en matière d'encadrement supérieur et d'emploi de la réserve*

. Dans la gendarmerie, le **nombre d'officiers supérieurs et de généraux est relativement plus faible que dans les autres armées** dans un ordre de grandeur de 1 à 2. Actuellement la gendarmerie ne dispose que d'une trentaine d'officiers généraux alors que l'effectif total des militaires de l'Armée va dépasser les 100 000 hommes. Il serait donc souhaitable de remédier progressivement à cette situation au cours des prochaines années.

. **Il serait en outre souhaitable d'améliorer la participation des réservistes à l'activité judiciaire de la gendarmerie.** Actuellement les réservistes sont de simples agents de la force publique. Ils ne peuvent pas constater les infractions à loi pénale, ni faire un acte d'enquête, ni arrêter, ni contrôler un véhicule. En l'état actuel du droit, et contrairement aux

gendarmes adjoints volontaires, les réservistes ne peuvent pas se voir reconnaître une qualification judiciaire. Cette situation paraît très préjudiciable compte tenu du potentiel que représente la réserve de la gendarmerie (50 000 hommes à terme).

S'il ne semble pas envisageable d'habiliter des réservistes comme OPJ, une première étape pourrait être de reconnaître aux anciens sous-officiers de gendarmerie de carrière la qualité d'agent de police judiciaire (APJ) pendant un certain temps après qu'ils ont quitté l'active. Au-delà, ils resteraient APJ-adjoints comme les gendarmes-adjoints volontaires. Cette même qualité d'APJA serait également reconnue aux réservistes n'ayant pas été gendarmes d'active.

Une telle évolution, qui nécessiterait d'amender les articles 20 et 21-1 du Code de procédure pénale, serait bienvenue pour accroître les capacités potentielles d'appui de la réserve de la gendarmerie.

## **2. Une importante réorganisation des méthodes de travail et des moyens de la gendarmerie**

Pour faire face à l'évolution de la population, à la progression de la délinquance et à la modification des conditions de travail des gendarmes, une réorganisation du travail des brigades territoriales, le renforcement des brigades périurbaines et des moyens d'investigation et de recherche, ainsi qu'une modification de l'emploi de la gendarmerie mobile sont apparus nécessaires.

### *a) Le concept de « communauté de brigades »*

L'une des principales forces de la gendarmerie réside dans la densité de son maillage territorial constitué de 3 551 brigades territoriales. Ce maillage territorial, qui fait de la gendarmerie une force de proximité, doit être préservé dans son principe. **D'atout, le maillage territorial peut cependant devenir une faiblesse lorsque les effectifs des brigades sont trop faibles pour pouvoir assurer un service satisfaisant de jour comme de nuit. Ainsi, la Direction générale de la gendarmerie nationale estime que pour couvrir une zone non sensible en disposant de quatre gendarmes disponibles de nuit pour l'intervention, l'effectif nécessaire est de 16 militaires. Or, 2 928 brigades ont un effectifs inférieur ou égal à quinze et parmi celles-ci 1 288 ont un effectif inférieur ou égal à six. L'efficacité opérationnelle impose donc de modifier l'organisation du travail des unités.**

C'est pourquoi, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure propose de faire évoluer le fonctionnement opérationnel des brigades sous forme de « *communautés de brigades* ». Les

brigades les plus importantes ne seront pas concernées. Les communautés de brigades seront créées en fonction des nécessités locales pour des circonscriptions de population ne dépassant pas 20 000 habitants. Elles regrouperont les effectifs de deux ou trois brigades territoriales sous les ordres d'un même commandement. Il s'agit de dissocier le casernement du commandement, la création d'une communauté de brigades n'entraînant pas la fermeture des brigades qui n'en sont pas le siège. Elles disposeront d'une bureautique, d'un instrument statistique et d'un cahier de circonscription uniques et de moyens de travailler en réseau. Ce regroupement permettra une modification des conditions d'accueil du public et un accroissement du nombre de patrouilles de jour comme de nuit. Il devrait être possible de disposer de deux patrouilles de nuit par communauté de brigades. Dans certains cas, le planton de garde nocturne pourra être autorisé à intervenir sur un événement. Le renvoi des appels et la gestion des interventions de nuit (à partir de 18 h) par les Centres opérationnels de groupement (COG), situés aux chefs lieux des départements, sont maintenus. Le délai maximum d'intervention de 30 minutes est confirmé.

Cette évolution devrait permettre à la fois d'alléger les charges et contraintes pesant sur les personnels et d'améliorer les services rendus en augmentant la réactivité de la gendarmerie dans le cadre des communautés de brigades.

#### *b) Le renforcement des moyens dans les zones périurbaines*

Dans les zones périurbaines, les moyens des brigades seront sensiblement renforcés et leur organisation modifiée. Il s'agira, d'une part, de **renforcer les effectifs des brigades pour tenir compte de l'évolution de la population mais aussi des statistiques de la délinquance**. Ces brigades seront également les **principales bénéficiaires du renforcement des moyens de recherche et d'investigation** prévu par la loi.

**Le maillage territorial sera ensuite réexaminé** pour tenir compte de l'évolution de la population, l'objectif étant de disposer d'une brigade d'au moins 12 militaires par circonscription de 20 000 habitants résidents. Dans tous les cas, les modifications seront proposées et discutées au cas par cas avec les élus.

#### *c) Le renforcement des capacités d'investigation et de recherche*

L'un des objectifs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure est de renforcer les capacités d'investigation et de recherche en jouant sur plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre des officiers de police judiciaire (OPJ), l'extension de leurs compétences territoriales et le renforcement et le développement des unités spécialisées dans l'investigation ou dédiées au soutien des services judiciaires existants.

*. L'augmentation du nombre des officiers de police judiciaire dans la gendarmerie*

Dans la gendarmerie, tous les officiers et gradés ont la qualification d'officier de police judiciaire, l'obtention de cette qualification étant indispensable pour qu'un sous-officier puisse accéder au grade d'adjudant et poursuivre son avancement. Certains sous-officiers du grade de gendarme sont également détenteurs de cette qualification après avoir réussi l'examen national. En 2002, la gendarmerie dispose donc de 32 153 OPJ dont 25 988 officiers et gradés et 6 165 gendarmes. Par rapport à 1997, le nombre des OPJ a très légèrement progressé passant de 31 040 à 32 153. Mais leur nombre reste inférieur à celui constaté en 1998 et 1999 et ne compense pas la baisse du nombre d'agents de police judiciaire (- 3 459).<sup>1</sup>

**EVOLUTION DU NOMBRE D'OPJ ET D'APJ DANS LA GENDARMERIE DEPUIS 1997**

	1997	1998	1999	2000	2001	<b>2002</b>
<b>OPJ</b>	31 040	32 462	32 434	31 885	31 545	<b>32 153</b>
<b>APJ</b>	48 419	46 739	45 938	45 195	45 906	<b>44 960</b>
<b>Total</b>	79 459	79 201	78 372	77 080	77 451	<b>77 113</b>

Dans le cadre présent texte, l'augmentation des effectifs à hauteur de 7 000 personnels se traduira par une augmentation du nombre des gradés (1.913 postes) et des officiers (214) et donc du nombre des OPJ dans les mêmes proportions.

**Des mesures indemnitaires supplémentaires sont envisagées** d'ici 2007 pour renforcer l'attrait de cette qualification. Actuellement, l'indemnité dite « prime OPJ » est régie par deux décrets. Le décret n° 54-538 du 26 mai 1954 l'institue au profit des militaires non officiers et autres que les adjudants-chefs et majors. Dans le cadre des mesures de revalorisation de la condition militaire, le décret n° 2002-186 du 14 février 2002 a étendu son versement aux officiers et sous-officiers ayant la qualification d'OPJ à compter du 1er février 2002. Son montant annuel est de 401,86 euros.

*. L'extension des compétences territoriales des officiers de police judiciaire*

Actuellement, la réglementation est restrictive dans la mesure où la compétence des officiers de police judiciaire des brigades territoriales est

---

<sup>1</sup> Les gendarmes sont agents de police judiciaire. Les gendarmes-adjoints volontaires sont agents de police judiciaire adjoints (APJ-A).

limitée, dans le ressort d'un tribunal de grande instance (TGI), soit à la circonscription de la compagnie de rattachement, soit, quand la circonscription de la compagnie s'étend sur le ressort de deux TGI, uniquement sur la partie de la compagnie située dans le ressort du TGI où la brigade a son siège. Cette disposition n'a d'ailleurs pas d'équivalent pour la police nationale dont les services n'ont jamais une compétence inférieure à la zone de ressort d'un TGI. Le même problème se pose pour les brigades de recherche dont la compétence est limitée au ressort du TGI du siège de la brigade (article R.15-25 du code de procédure pénale).

**Le présent projet de loi** prévoit la révision de ces dispositions pour **conférer une compétence territoriale départementale aux officiers de police judiciaire des brigades territoriales et de recherche**, dans le ressort d'une même cour d'appel.

*. L'accroissement du nombre des brigades de recherche et des moyens des sections de recherche*

**Les brigades de recherche** sont des unités spécialisées dans les opérations de recherche et d'investigation. Elles ont pour mission de soutenir les brigades territoriales dans leur activité judiciaire. Il en existe actuellement 342 dont 325 en métropole et 17 outre-mer. Leur nombre varie entre une et cinq selon les groupements départementaux.

Le projet prévoit d'**augmenter leur nombre** afin de disposer d'**une brigade de recherche par compagnie (niveau de l'arrondissement)**. Il sera donc nécessaire d'en créer **74** (69 en métropole, 5 outre-mer) dont 50 à moyen terme.

**Les sections de recherche** ont été créées en 1975 pour faire face au développement de la grande criminalité. Elles sont placées auprès des cours d'appel et sont au nombre de 30. Le présent projet de loi vise à accroître significativement leurs moyens. Le nombre des groupes d'observation et de surveillance (GOS) sera accru sans toutefois atteindre le niveau d'un par section de recherche. De plus, au niveau des « sections de recherche région » (7 sections de recherche situées aux sièges des régions de gendarmerie- niveau de la zone de défense) sera rattaché un groupe de techniciens en identification criminelle (GTIC) qui interviendra pour les affaires les plus importantes, en appui des techniciens des plates formes judiciaires et des unités.

*. La création de nouvelles structures judiciaires de soutien*

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit la création de deux nouvelles structures de soutien des unités judiciaires de la gendarmerie.

**Des plate-formes judiciaires départementales** seront mises en place au sein des groupements. Elles seront constituées de la brigade départementale



de renseignements et d'investigations judiciaires (BDRIJ) comprenant la brigade départementale de renseignements judiciaires (BDRJ) existante, renforcée d'une cellule TIC-ANACRIM<sup>1</sup>. Elle regroupera ainsi un ensemble de moyens lui permettant de constituer un pôle de compétence en matière de renseignement judiciaire, d'analyse criminelle, de police technique et scientifique et d'études statistiques locales.

**Les capacités d'appui des régions de gendarmerie (zone de défense) seront renforcées** autour des sections de recherche de niveau régional ainsi que la capacité d'analyse stratégique sur la délinquance.

#### *d) La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles*

Par la modification de la doctrine d'emploi des forces mobiles et l'évolution de l'organisation des brigades en zone périurbaines, le projet permet d'améliorer sensiblement la sécurité dans les zones les plus sensibles.

. **Les forces mobiles** représentent environ 30 000 hommes, dont 17 100 pour les escadrons de gendarmerie mobile. Leur mission principale est le maintien de l'ordre, mais depuis plusieurs années s'est développée la notion de « *fidélisation* », c'est-à-dire leur emploi dans des zones sensibles en renfort des brigades dans la lutte contre l'insécurité.

Le présent projet de loi propose **une évolution très importante de la doctrine d'emploi** des forces mobiles et singulièrement de la gendarmerie mobile, constatant que les besoins en matière de maintien de l'ordre se sont considérablement réduits, alors que les besoins en terme de sécurité publique se sont accrus. Il fait aussi le constat que l'actuelle doctrine d'emploi, consistant à utiliser les escadrons loin de leurs lieux de résidence, impose des contraintes très fortes aux personnels. Les escadrons souffrent d'ailleurs d'un suremploi chronique qui réduit au minimum les temps de repos et d'entraînement.

Le projet de loi vise donc à agir dans ces **trois domaines. La vocation des escadrons de gendarmerie mobile à assurer le maintien de l'ordre est confirmée.** Les escadrons devraient à nouveau bénéficier de 35 jours d'entraînement par an (moins de 20 jours actuellement). En outre dans le cadre de ces missions, leur emploi dans le cadre de la zone de défense sera privilégié, même si le principe qui consiste à ne pas employer les forces de maintien de l'ordre « à domicile » est maintenu.

La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles consistera à « *territorialiser* » **leur emploi** et à les utiliser de manière accrue pour des **missions de sécurité publique**. Cette « *territorialisation* » de l'emploi signifie que les unités seront davantage employées dans un cadre déconcentré,

---

<sup>1</sup> Cellule composée de techniciens en identification et en analyse criminelle.

au niveau de la zone de défense. La gendarmerie mobile sera employée **prioritairement en zone de gendarmerie** et les compagnies républicaines de sécurité (CRS) en zone de police. Les escadrons de gendarmerie mobile devraient ainsi être employés de manière plus dynamique par les préfets, dans des zones qu'ils connaîtront mieux et sous un commandement homogène.

En outre, les gendarmes mobiles vont retrouver leur qualification d'OPJ et d'APJ en toute circonstance, cette qualification étant, jusqu'à présent, conditionnée à une affectation comportant cette exercice (article 20 du code de procédure pénale, loi n° 78-788 du 28 juillet 1978). En raison de cette réglementation, les gendarmes mobiles pouvaient exercer leurs fonctions judiciaires dans le cadre de renforts saisonniers et de déplacement en Corse et outre-mer mais pas dans le cadre du maintien de l'ordre ou de la « fidélisation ».

L'exercice de ces nouvelles missions devrait être facilitée par la réduction des déplacements, à la diminution des gardes statiques et de certaines missions permanentes.

Le régime indemnitaire des gendarmes mobiles devra vraisemblablement être modifié pour tenir compte de cette nouvelle doctrine d'emploi. Il n'est en effet pas envisagé de réduire les primes existantes, actuellement liées à leurs déplacements et à un nombre élevé de jours d'absence du casernement.

#### *e) La diminution des « tâches indues »*

Les forces de sécurité accomplissent un très grand nombre de tâches qui n'ont pas directement trait à leur mission de sécurité publique et de maintien de l'ordre et qu'il convient de réduire pour augmenter les effectifs présents sur le terrain et au service de la sécurité. Ces tâches relèvent de **trois domaines principaux** : les fonctions administratives, les gardes statiques et les transfèrements judiciaires.

. En matière de **gardes statiques**, la Direction de la gendarmerie nationale estime qu'il serait **possible d'économiser 600 à 700 postes de gendarmes mobiles et de gardes républicains par le développement de moyens automatisés** (protection passive, vidéo-surveillance), le recours à des sociétés de sécurité et l'abandon de certaines missions.

775 gendarmes mobiles sont employés à des gardes statiques autour des bâtiments publics, des ambassades étrangères et de résidences de personnalités. 481 postes pourraient être dégagés.

En ce qui concerne la garde républicaine, sur 3 175 militaires et civils, 200 sont affectés à des tâches qui ne relèvent pas des missions réglementaires (sécurité et honneur des hautes autorités de l'Etat). 84

militaires sont affectés sur des sites qui ne relèvent pas des attributions réglementaires de la Garde. 114 assurent des tâches sans rapport avec la sécurité (restauration, service automobile, photographie, transport de courrier ou de personnes – 90 militaires)

. **En matière de transfèrement de détenus**, d'importantes économies de postes sont également possibles pour la police comme pour la gendarmerie (4 000 postes équivalent temps plein au total). Des négociations sont engagées avec le ministère de la justice pour en étudier les modalités. Plusieurs solutions sont en effet envisageables comme le recours à des sociétés privées ou à l'administration judiciaire, la limitation simplification des procédures (notifications de pièces) ou l'évolution de certaines pratiques (déplacement des magistrats dans les prisons ou sur les lieux de rétention comme à Roissy). La police et la gendarmerie n'auraient plus la responsabilité du transfèrement et de la garde dans les hôpitaux que pour les détenus les plus dangereux ou nécessitant une surveillance particulière.

### ***C. LA RECONNAISSANCE ATTENDUE DES BESOINS MATÉRIELS DE LA GENDARMERIE***

En procédant à un rebasage du budget de la gendarmerie de 700 millions d'euros sur cinq ans et en dégagant plus d'un milliards de crédits d'équipement supplémentaires, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure reconnaît les besoins matériels de l'Arme et permettra d'y apporter les solutions attendues, qu'il s'agisse de l'équipement des personnels, des capacités d'intervention et de mobilité, des moyens bureautiques et informatiques ou du logement.

#### **1. L'équipement individuel**

Les crédits ouverts par le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure en faveur de l'équipement des personnels permettront en quelques années de combler des retards et de résoudre des problèmes récurrents.

##### *a) L'équipement des personnels supplémentaires*

L'équipement des 7 000 gendarmes supplémentaires nécessitera sur cinq ans l'acquisition des matériels suivants pour une somme de **9,869 millions d'euros** : 6 560 pistolets automatiques (5,3 M €), 1 063 fusils à pompe (0,415 M €), 6 376 bâtons de protection (1,295 M €), 6 376 paires de menottes (0,422 M €), 1 063 lots de police judiciaire (2 M €).

### *b) Armement*

La remise à niveau de l'armement individuel des gendarmes représentera un montant de **108,8 millions d'euros sur cinq ans**. Il permettra notamment de les doter de pistolets automatiques modernes et fiables. L'effort en matière d'armement visera aussi à doter la gendarmerie de moyens nouveaux comme les « flash ball » ou à renforcer certaines capacités d'actions spécialisées (fusils de précision).

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'enveloppe des crédits débloqués pour l'armement des personnels devrait être employée de la manière suivante de 2003 à 2007 :

<b>Armement</b>	<b>Coût unitaire</b>	<b>Volume global</b>	<b>Total en millions d'euros</b>
Pistolets automatiques	600	120 000	72
Moyen intermédiaire (type « flash ball »)	1 000	140	0,140
Pistolets mitrailleurs	1 000	22 160	22,160
Fusils d'assaut	1 220	2 000	2,439
Fusils de précision	2 300	1 141	2,624
Fusils mitrailleurs	5 400	1 756	9 483
<b>TOTAL</b>			<b>108,846</b>

### *c) Protection personnelle*

Les crédits dégagés permettront de poursuivre le programme d'acquisition de gilets pare-balles à port discret afin d'en doter tous les militaires de la gendarmerie, d'active ou de réserve. Cette opération représente un total de 140 000 gilets dont 84 000 seront acquis sur les crédits supplémentaires prévus par le projet de loi pour un total de **22,26 millions d'euros**.

34 000 ont déjà été livrés au mois de juin. 57 000 devraient l'être au mois de juillet.

### *d) Tenue d'intervention*

Enfin, les crédits programmés devraient permettre de doter la gendarmerie d'une nouvelle tenue d'intervention plus adaptée aux zones urbaines sensibles et aux interventions en milieu rural. Cette tenue viendrait remplacer la « tenue de service courant » et se rapprocherait de celle adoptée par la gendarmerie mobile.

Ce programme représentera un investissement de **48,783 millions d'euros pour l'équipement de 100 000 hommes.**

## **2. La mobilité et les capacités d'intervention**

Un effort important sera également conduit dans le domaine des moyens d'interventions : véhicules courants, véhicules blindés.

### *a) Modernisation et entretien des véhicules*

Les nouveaux crédits permettront de renouveler le parc de véhicules de la gendarmerie, essentiellement constitués de véhicules commerciaux, dont certains sont très anciens. Ces moyens nouveaux permettront également d'accompagner le recrutement de personnels supplémentaires. **2.125 véhicules seront acquis pour les brigades** où l'âge moyen des véhicules est d'environ 6 ans.

Les crédits nécessaires au renouvellement annuel des véhicules légers seront déconcentrés aux gestionnaires locaux. Ils permettront de rétablir le niveau de disponibilité des véhicules grâce à la mise en commun des moyens logistiques de la police et de la gendarmerie et au recours à l'externalisation d'une partie des tâches d'entretien et de réparation.

Ces ressources permettront également un renouvellement des cars des escadrons de **gendarmerie mobile** dont l'âge moyen est de 13 ans. Les nouveaux véhicules auront une capacité adaptée à la nouvelle organisation « quaternaire » des escadrons<sup>1</sup>. **L'ensemble du programme représentera un coût de 123,90 millions d'euros dont 92,93 millions pour l'achat de 1 016 fourgons pour le transport des personnels et 30,97 millions d'euros pour l'acquisition de 508 fourgons pour la logistique des unités.**

### *b) Le remplacement des blindés de la gendarmerie*

Les véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG) destinés au maintien de l'ordre pourront être remplacés au cours du déroulement de la loi d'orientation et de programmation. Grâce aux crédits ouverts par le présent projet de loi, **118 véhicules supplémentaires pourront être achetés pour un coût de 145 millions d'euros.**

Le coût élevé des véhicules s'explique par leurs spécificités opérationnelles dans leur emploi pour le maintien de l'ordre, notamment des

---

<sup>1</sup> Depuis mars 2001, les escadrons ne sont plus composés de trois pelotons mais de quatre, afin de développer la mobilité tactique et la souplesse d'emploi. En outre, l'effectif des escadrons déplacés a été réduit à 75 hommes au lieu de 85, afin d'alléger les charges individuelles de travail.

capacités de franchissement dont ne sont pas dotés les véhicules de l'avant blindés (VAB) de l'armée de terre.

### **3. La modernisation des moyens bureautiques et de police scientifique**

S'agissant des moyens informatiques et bureautiques, le projet de loi vise à doter la gendarmerie de moyens de communication et de travail adaptés à ses missions.

Une enveloppe de **77 millions d'euros** sera consacrée à la **refonte des systèmes d'information et de commandement (SIC), au développement d'internet (dès 2003) et d'un intranet (d'ici 2007) dans les brigades**. Cet effort traduit le souci d'organiser le travail en réseau dans le cadre des « communautés de brigades ». L'annexe II du projet de loi précise notamment que *« pour la gendarmerie nationale, la modernisation des systèmes d'information et de communication constitue une priorité pour accroître la capacité d'échanges et réduire la fragilité et la vulnérabilité de ces systèmes. En particulier, le développement d'un réseau intranet jusqu'à l'échelon des brigades doit permettre la mise en réseau des unités élémentaires »*. Il évoque également la modernisation des centres d'information de commandement *« afin d'améliorer significativement l'efficacité et la qualité des interventions et la sécurité des fonctionnaires »*. Elle reposera *« notamment sur le développement d'outils de traitement des appels au numéro d'urgence, d'une cartographie associée à des systèmes experts et de gestion des ressources déployées sur le terrain et de la radiolocalisation des unités engagées en opération »*.

En matière de systèmes de l'information, **le projet de loi entend permettre qu'à terme, « tous les fonctionnaires et militaires, dans la limite de leur habilitation, puissent avoir accès dans le cadre de leurs missions de sécurité, à tout endroit et dans toutes les circonstances, à toutes les applications de sécurité intérieure »**.

Des crédits de bureautiques importants sont en outre prévus pour faire face à l'arrivée de 7 000 nouveaux gendarmes : 1 063 postes de transmissions (19 M €), 3 651 téléphones (0,111 M €), 1 116 fax (0,851 M €), 3 812 postes bureautiques (5,811 M €).

Le projet de loi prévoit la mise à niveau des laboratoires de police technique et scientifique afin que leurs données viennent alimenter automatiquement les fichiers centraux.

#### **4. Vers la résolution du problème des logements de la gendarmerie**

Les gendarmes sont logés en caserne. Ils ont obligation d'habiter dans le logement qui leur est attribué, par nécessité absolue de service, par l'autorité militaire. Il est le corollaire de l'obligation de disponibilité en tout temps et en tout lieu du statut général des militaires, de leur obligation de mobilité et de réactivité. Il est aussi un atout essentiel pour les brigades territoriales pour l'intégration sociale des gendarmes et la connaissance du territoire.

##### *a) Vers la résolution du problème récurrent des logements*

Depuis les années 1930, le logement des gendarmes est à la charge de l'Etat, celui-ci étant soit propriétaire soit locataire des casernements. Le parc immobilier de la gendarmerie représente une surface de 11 millions de m<sup>2</sup>, dont la moitié est domaniale. Sur les 4 222 casernes, 775 appartiennent à l'Etat et 3 447 sont louées dont 70 % auprès des collectivités (départements 35 %, communes 35 %).

Depuis de nombreuses années cependant, la gendarmerie doit faire face au problème récurrent de l'insuffisance des crédits consacrés au logement, qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement pour le paiement des loyers ou des crédits d'investissement destinés à la rénovation ou la construction de logements nouveaux. **Par le rebasage du budget de la gendarmerie, le projet de loi répond au problème chronique du non paiement des loyers** au cours du dernier trimestre de chaque exercice. Il procède également à **une augmentation très significative des crédits d'investissement destinés au logement**.

**95 millions d'euros par an supplémentaires seront en moyenne annuelle attribués à la gendarmerie dans les cinq prochaines années<sup>1</sup>**. Cet effort représente près de la moitié des nouveaux crédits destinés aux équipements (46,6 %) et permettra un quasi doublement des crédits dévolus au logement. Affectés au titre V du budget, ils seront employés pour les bâtiments appartenant à l'Etat ou construit par lui. Ils devraient **permettre la rénovation de 3 500 unités logement et la construction de 4 000 nouvelles**.

##### *b) Les nouvelles possibilités juridiques offertes par le projet de loi*

Le projet de loi vise à **assouplir les règles régissant les constructions de logements pour la gendarmerie, par l'Etat et les collectivités territoriales**.

---

<sup>1</sup> Les crédits prévus par la LFI 2002 s'élevaient à 121,68 millions d'euros de crédits de paiement.

**. Les aides de l'Etat au profit des collectivités locales pour la construction de gendarmeries** sont, jusqu'à présent, déterminées par deux textes principaux.

Les collectivités locales peuvent bénéficier depuis 1993 de subventions de l'Etat pour la construction de gendarmeries. Le décret n° 93-130 du 28 janvier 1993 en définit les modalités. La subvention de l'Etat, calculée sur la base de « coûts-plafonds », est plafonnée à 20 % de l'investissement pour les collectivités de moins de 10 000 habitants ne bénéficiant pas du concours d'autres collectivités et construisant 20 logements maximum. Cette subvention est de 18 % pour les communes de moins de 10 000 habitants bénéficiant du concours d'une autre collectivité ou pour les communes de plus de 10 000 habitants, construisant au maximum 40 logements. La subvention consentie par l'Etat est contrebalancée par un loyer plafonné à 6 % du coût-plafond pendant une durée de 9 ans. Ensuite, les loyers sont fixés par les services fiscaux en fonction de la valeur locative réelle.

Par le décret n° 94-1158 du 27 décembre 1994 et la circulaire du 10 janvier 1995, les coûts-plafonds ont été relevés et sont calculés toutes taxes comprises. Cependant cette évolution, qui aurait pu entraîner une augmentation très sensible des logements construits ou rénovés par les communes, a vu son effet limité par la faiblesse des crédits inscrits au titre VI (subventions d'investissement) de la gendarmerie. Avant 2001, la dotation moyenne observée de 6 millions d'euros permettait la livraison d'environ un quart des besoins (275 unités au lieu de 1 000). Un effort important avait été consenti en 2001 (15,4 millions d'euros) permettant la construction de 1 271 unités, mais il n'a pas été renouvelé en 2002. La loi de programmation militaire pour 2003-2008 devrait prévoir une dotation annuelle de 25 millions d'euros par an en titre VI permettant la construction de 4 760 unités-logement.

Le projet de loi d'orientation et de programmation apporte **trois modifications au code général des collectivités territoriales** :

- la rédaction du premier alinéa de l'article L. 1311-2 sera modifiée pour **permettre à une collectivité locale de passer un bail emphytéotique sur un bien lui appartenant, jusqu'au 31 décembre 2007, en vue de réaliser une opération immobilière liée aux besoins de la police ou de la gendarmerie** ;

- un article L. 1311-4-1 sera ajouté après l'article L. 1311-4 pour **permettre, jusqu'au 31 décembre 2007, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics de coopération intercommunale, de construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie. Une convention conclue avec l'Etat précisera alors les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation, le programme technique de construction et la durée**



**et les modalités de la mise à disposition.** Ces constructions pourront donner lieu à la conclusion de crédits-bails ;

- un alinéa sera inséré dans l'article L. 1615-7 pour que les **constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation, mentionnées par l'article L. 1311-4-1** susvisé, dont les travaux ont reçu un commencement d'exécution, au plus tard les 31 décembre 2007, **et mises à la disposition de l'Etat à titre gratuit, puissent ouvrir droit à une attribution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au taux de 15,482 %.** Cette disposition vise à reconduire une disposition temporaire qui avait été adoptée de manière plus restrictive pour les opérations immobilières entreprises au profit de la gendarmerie en 1992 et 1993 et achevées au 31 décembre 1994 (art. L. 1615-7 CGCT).

**Le gouvernement estime que ces mesures permettront la création de quatre à cinq opérations par an,** sur la base des propositions faites à l'Etat au cours des trois dernières années. **La contribution des collectivités locales sur les cinq prochaines années pourrait donc être de l'ordre de 75 à 100 millions d'euros.**

. Enfin, le projet de loi prévoit **d'assouplir et de moderniser les procédures de passation des marchés et de gestion immobilière de l'Etat au profit des opérations immobilières de la gendarmerie et de la police.**

Par dérogation aux dispositions relatives à la maîtrise d'ouvrage publique (articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985), **l'Etat pourra confier à une personne une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'un immeuble.** Les procédures du code des marchés publics visant à assurer la transparence de l'opération et la mise en concurrence seront bien entendu respectées. Ces nouvelles dispositions étendent en fait une pratique devenue courante en matière d'armement : l'achat ne représente qu'une faible part du coût total d'un équipement si on y incorpore son entretien et son fonctionnement pendant toute sa durée de vie. On peut donc en attendre, à terme, un impact très positif sur le coût des programmes immobiliers de la gendarmerie. Ces dispositions s'inspirent par ailleurs de la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire qui avait permis de construire rapidement un grand nombre de prisons.

En outre, l'Etat pourra conclure un bail avec option d'achat pour des bâtiments à construire, par le titulaire du bail, **pour les besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie** (insertion d'un article L. 34-3-1 après l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat). **L'Etat pourra donc avoir recours à la maîtrise d'ouvrage privée** dans ces trois secteurs. Un décret en Conseil d'Etat définira les critères permettant de fixer le montant du bail. Il devrait permettre une meilleure prise en compte des coûts économiques réels.

Enfin, grâce à l'insertion d'un article L. 34-7-1, après l'article L. 34-7, **le financement de ces constructions** visées par l'article susvisé **pourra donner lieu à la conclusion d'un crédit-bail.**

## CONCLUSION

Ce projet de loi d'orientation et de programmation confirme et précise la réorganisation des forces de sécurité intérieure afin de rendre leur action plus cohérente et plus efficace, notamment en organisant le rapprochement de la police et de la gendarmerie. Il s'accompagne de moyens humains et financiers nouveaux sans précédent, donnant véritablement aux forces de sécurité la possibilité de remplir leur mission. L'emploi de ces forces sera lui-même modifié pour augmenter, sur le terrain, le nombre de policiers et de gendarmes à même d'agir rapidement. Enfin, il s'inscrit dans une logique de résultat en soumettant la politique suivie à une évaluation annuelle devant le Parlement en anticipant ainsi l'application de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, **votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'émettre un avis favorable au présent projet de loi.**

**AUDITION DE M. PIERRE MUTZ,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE  
(17 juillet 2002)**

M. Pierre Mutz a tout d'abord rappelé que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) s'inscrivait dans le mandat que les Français viennent de donner au Gouvernement lors des dernières élections. Pour remplir cette mission, celui-ci s'appuiera principalement sur les deux forces chargées d'assurer la sécurité que sont la police nationale et la gendarmerie nationale, cette dernière assumant ses missions d'essence civile avec des personnels à statut militaire. Cette spécificité est un avantage pour la gendarmerie, qui contribue à faire respecter les valeurs républicaines sur l'ensemble du territoire. La police et la gendarmerie doivent aujourd'hui améliorer leur coopération pour une plus grande efficacité sur le terrain. L'une des premières illustrations de ce rapprochement a été la mise sur pied des groupes d'intervention régionaux (GIR). Ils vont permettre de s'attaquer directement aux délinquants et de mettre à jour leurs trafics. En outre, ces structures interservices vont permettre d'instaurer une coopération institutionnalisée, durable et permanente, entre la police et la gendarmerie, alors qu'elle restait fondée, jusqu'à présent, sur les relations personnelles et les pratiques locales.

Le directeur général de la gendarmerie nationale a ensuite précisé les nouvelles dispositions réglementaires fixant la nouvelle architecture institutionnelle en matière de sécurité intérieure. Le décret du 15 mai 2002 donne au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales la responsabilité de l'emploi des services de la gendarmerie nationale. Dans le même temps, c'est au Chef de l'Etat que revient désormais la présidence du Conseil de sécurité intérieure. Ces mesures doivent permettre une meilleure cohérence de l'action des forces de sécurité au niveau national. La complémentarité entre la police et la gendarmerie se développera. Les choix de répartition seront désormais arrêtés en fonction des zones de responsabilité respectives et tiendront compte des pôles d'excellence de chacune des forces. La gendarmerie valorisera particulièrement la densité de son implantation territoriale, sa pratique quotidienne de la proximité et la continuité de son service dans le temps et dans l'espace. Ses atouts se fondent, dans une large mesure, sur le statut militaire des gendarmes, qui sera maintenu.

Cependant, a poursuivi M. Pierre Mutz, un certain nombre de freins empêchent encore la gendarmerie d'exploiter toutes ses capacités d'action. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) a pour but de lever les principaux obstacles. La première annexe de ce projet détaille les orientations de la politique de sécurité intérieure. S'agissant de la gendarmerie, la modernisation rapide de l'activité opérationnelle passe par une meilleure organisation sur le territoire et par

l'amélioration de la visibilité de sa chaîne de commandement. La rationalisation de l'activité opérationnelle s'accomplira selon trois axes : la répartition géographique des forces, la mise en réseau des brigades et l'emploi de la gendarmerie mobile. Les redéploiements envisagés seront décidés à un niveau déconcentré pour coller aux réalités locales. Ils seront fondés selon deux principes : la police et la gendarmerie prendront toute leur responsabilité en matière de sécurité publique dans leur zone de compétence et les préfets proposeront, en concertation étroite avec les élus, des transferts réciproques de zones de responsabilité pour équilibrer les charges entre la police et la gendarmerie. L'organisation territoriale de la gendarmerie, si elle doit s'adapter aux évolutions démographiques, doit rester un outil de l'effort d'aménagement du territoire en favorisant un service au plus près du citoyen.

Par ailleurs, l'évolution de la délinquance a conduit la gendarmerie à définir le concept de communautés de brigades, qui consiste à placer sous un commandement unique deux à trois brigades territoriales situées dans un périmètre présentant une cohérence géographique et opérationnelle. Les brigades conserveront leur mission de proximité, mais elles mutualiseront leurs moyens pour améliorer leur réactivité et leur efficacité, notamment pour les enquêtes judiciaires. Cette mutualisation permettra également d'alléger les tâches des gendarmes. La définition des communautés de brigades sera confiée aux échelons déconcentrés en concertation étroite avec les élus. Elles bénéficieront par ailleurs de moyens de communication informatique renforcés.

Il s'agira également, a indiqué le directeur général de la gendarmerie nationale, de faire évoluer en profondeur la doctrine d'emploi des escadrons de gendarmerie mobile pour les utiliser en priorité, dans leur région de résidence, à des missions de sécurité publique dans des zones qui incombent à la gendarmerie départementale. Cette évolution devra toutefois préserver les capacités d'entraînement et de formation des escadrons en matière de maintien de l'ordre.

Enfin, il est souhaitable que les différents échelons de commandement de la gendarmerie soient mieux identifiés et plus cohérents avec l'évolution de la décentralisation : les communautés de brigades au niveau des structures intercommunales, les compagnies au niveau des arrondissements, les groupements au niveau des départements, les GIR au niveau des régions et les régions de gendarmerie au niveau des zones de défense.

M. Pierre Mutz a en outre présenté les mesures proposées dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure en matière d'effectifs et de moyens matériels pour la gendarmerie. Il a insisté sur le fait que toute réflexion sur les moyens de la gendarmerie devait intégrer sa quadruple dimension en matière de personnels, d'équipements, d'infrastructures, de mobilité et de télécommunications. Au total, 1.166

millions d'euros d'autorisations de programme et 1.020 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires seront mobilisés entre 2003 et 2007. 7.000 militaires supplémentaires seront recrutés pour renforcer certaines unités et en créer de nouvelles.

En matière d'équipements, il faudra pallier l'application incomplète de la dernière loi de programmation militaire. Il convient en priorité de régler le problème des armes de poing qui ont dû être retirées du service en raison de problèmes de fiabilité. 150.000 armes seront acquises, pour un montant de 106 millions d'euros. La protection des personnels sera assurée par l'achat de 84.000 gilets pare-balles, pour un coût de 22 millions d'euros. Une rénovation complète de la tenue individuelle d'intervention des gendarmes sera lancée.

En matière d'infrastructures, un effort important sera fait au profit du casernement, les officiers et les sous-officiers de la gendarmerie ayant l'obligation d'occuper avec leur famille les logements que l'administration leur concède pour garantir leur disponibilité permanente. L'Etat a le devoir de leur assurer un logement correspondant aux normes de confort et de sécurité. Cet effort sera le signe de la considération apportée par les pouvoirs publics aux gendarmes et influera directement sur le moral des personnels et la qualité du service. 520 millions d'euros seront consacrés à l'infrastructure de la gendarmerie nationale, dont 68 millions d'euros pour la maintenance. Une attention particulière sera, de plus, accordée au renouvellement du parc d'hélicoptères et de véhicules de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile, notamment en matière de véhicules blindés. Le renouvellement des véhicules blindés sera assuré grâce à un investissement de 145 millions d'euros correspondant à 118 unités.

Un important effort sera accompli en faveur de la mise à niveau de la gendarmerie en matière de technologie de l'information et de télécommunication. Enfin, l'évolution du format de la gendarmerie entraînera mécaniquement un besoin financier de 153 millions d'euros pour doter les nouveaux personnels des moyens adéquats.

En conclusion, M. Pierre Mutz a insisté sur le fait que la loi de programmation militaire à venir devrait intégrer, sans les dénaturer, les mesures prises dans le cadre de cette loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et qui correspondent aux réflexions stratégiques menées par la gendarmerie pour rénover ses modes de fonctionnement.

Un débat s'est instauré, au sein de la commission, à l'issue de cet exposé.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a souligné l'opportunité du projet de regroupement de brigades de gendarmerie décrit par le directeur général. Il s'est enquis des délais de mise en œuvre de cette nouvelle restructuration. Il a souhaité également obtenir des précisions sur l'avenir des

brigades qui seraient éventuellement appelées à disparaître, en évoquant la nécessité d'y maintenir une permanence, éventuellement assurée par un nombre réduit de personnels.

Il a souhaité savoir quelle serait la nature des futures relations entre communautés de brigades qui épouseront les tracés des départements, déplorant qu'à l'heure actuelle les compétences, et donc l'efficacité, de la gendarmerie soient étroitement délimitées par de strictes contraintes territoriales. Regrettant l'ampleur des tâches indues confiées à la gendarmerie, comme les gardes statiques, les transfèremments de détenus, ou encore l'établissement des procurations de vote, il a vivement souhaité qu'une réflexion s'engage sur les possibilités de les alléger. Evoquant les graves problèmes liés au manque d'entretien de certains des logements affectés aux gendarmes, le rapporteur pour avis a souligné que l'Etat s'était montré, dans certains cas, défaillant dans le règlement des loyers aux communes. Il a ajouté que les collectivités territoriales seraient naturellement disposées à apporter des subventions à ces logements, à condition que les instruments juridiques adéquats leur soient accordés dans ce but.

M. Xavier de Villepin, après avoir salué la consistance du projet présenté, a évoqué le maintien de deux ministères de rattachement distincts pour la police et la gendarmerie, maintien à son sens nécessaire pour préserver la diversité de ces deux corps. Dans le cas contraire, il a craint que les gendarmes ne deviennent les « supplétifs » des policiers. Rappelant que les forces de police s'expriment à travers leurs syndicats, et que les gendarmes disposent d'instances spécifiques de concertation, il s'est enquis d'une éventuelle évolution de ces dernières. Il a par ailleurs souligné l'intérêt du recrutement d'officiers de gendarmerie à l'école de Saint-Cyr-Coëtquidan et s'est interrogé sur sa pérennité. Il s'est également enquis des suites éventuelles aux mesures préconisées dans le rapport Hyst-Carraz relatif à la réorganisation territoriale des forces de police et de gendarmerie. Puis, rappelant que le décret de base organisant notre gendarmerie remontait à 1903, il s'est interrogé sur son éventuelle modernisation. Il a enfin souligné, avec M. André Dulait, président, la nécessité de maintenir l'utilisation d'éléments de la gendarmerie dans les opérations militaires sur les théâtres extérieurs (OPEX).

M. André Rouvière a salué le programme très ambitieux décrit par le directeur général, mais a exprimé la crainte d'un possible décalage entre le budget alloué à la gendarmerie et les multiples missions qui lui sont confiées. Il s'est inquiété d'éventuels redéploiements des effectifs ne tenant compte que du niveau de la population et de l'évolution de la délinquance, ce qui aurait pour double défaut de pénaliser les brigades les plus efficaces, et de dégarnir les zones rurales et de montagne.

S'agissant de la création des futures communautés de brigades, il a souligné la nécessité d'une concertation préalable avec les élus locaux et s'est inquiété d'un éventuel regroupement des personnels de la gendarmerie au sein

de la brigade principale. En matière de logement des gendarmes, il a reconnu que des efforts restaient à faire pour les mettre aux normes modernes, et a suggéré de faire appel aux offices d'habitation à loyer modéré, ainsi qu'aux sociétés d'économie mixte.

M. André Boyer a souligné l'opportunité que revêtait la création de communautés de brigades, mais s'est interrogé sur les difficultés pratiques de leur future mise en place. Il a également exprimé la crainte que les investissements en matière de logement ne soient concentrés sur la brigade principale, ce qui entraînerait une fermeture, à terme, des brigades annexes. Déplorant, lui aussi, les tâches indues confiées à la gendarmerie, il a souligné qu'un temps important de travail avait dû être consacré par ces personnels à l'établissement des procurations lors des récentes élections.

M. Jean-Pierre Masseret a rappelé que les gendarmes, à statut militaire, seraient appelés à coopérer de façon croissante avec des personnels non militaires, ce qui appellera inévitablement, selon lui, une unification des niveaux de vie ainsi que des instances de concertation. A terme, cela pourrait conduire à s'interroger sur la pérennisation du statut militaire, ainsi que sur la constitution d'un syndicat interne ou une affiliation à des syndicats civils. Il a souhaité être éclairé sur le système indemnitaire propre aux gendarmes mobiles, ainsi que sur les effectifs de réservistes au sein de la gendarmerie.

Mme Jacqueline Gourault a déploré que le recrutement des officiers de gendarmerie au sein de l'école de Saint-Cyr Coëtquidan soit limité dans les années à venir. Elle a souligné la nécessité impérieuse d'une concertation réciproque entre les élus et les représentants de l'Etat et des gendarmes comme préalable à la future création des communautés de brigades. Elle a également estimé que les structures administratives territoriales de la France seraient inévitablement amenées à évoluer dans les années à venir, et que les communautés de brigades devraient épouser ces futures évolutions.

M. Didier Boulaud s'est interrogé sur les causes de l'importante croissance des faits délictueux constatés en mai dernier en zone de gendarmerie. Il a estimé indispensable que les futures communautés de brigades qui couvriront plusieurs cantons intègrent les spécificités géographiques du territoire, et notamment les éventuelles difficultés de circulation automobile. Revenant sur la charge de travail constituée par les transfèvements de détenus, il a proposé que soit installé, dans chaque maison d'arrêt, un bureau affecté spécifiquement aux magistrats, qui pourraient alors se déplacer auprès des détenus. Evoquant l'état dégradé de certains immeubles de logements affectés aux gendarmes, il a souhaité l'obtention d'aides de l'Etat en faveur des collectivités territoriales pour que celles-ci puissent au moins réhabiliter les immeubles qu'elles possèdent. Il a également proposé une renégociation des loyers payés par l'Etat. Il s'est enfin demandé si les crédits prévus par le projet de loi viendraient bien en supplément de ceux qui seront inscrits dans la future loi de programmation militaire.



M. Robert Del Picchia s'est ému de l'absence de réseau de transmission d'informations à la disposition des gendarmeries, et a évoqué, pour y remédier, la possible utilisation des fréquences militaires. Il a rappelé qu'il était de coutume, en matière de maintien de l'ordre, de faire appel à des gendarmes mobiles qui ne soient pas originaires du département où ils auraient à exercer une éventuelle répression envers la population locale. Il a souhaité connaître l'effectif de gendarmes actuellement en opération sur des théâtres extérieurs.

M. Jean-Guy Branger a souligné que, dans son département, la croissance de la délinquance constatée depuis plusieurs années avait conduit à une mise en réseau de fait des brigades de gendarmerie, ce qui permettait d'assurer une continuité dans le temps et l'espace de leur présence opérationnelle. Il a donc approuvé le projet, mais a rappelé que la répartition des tâches entre police et gendarmerie devait s'opérer avec prudence et en concertation avec les élus.

M. Emmanuel Hamel a évoqué le douloureux problème des menaces proférées contre des enfants de gendarmes, scolarisés dans certaines cités difficiles, et a souhaité savoir quelle réponse adéquate pourrait y être apportée. Il s'est également interrogé sur l'autorité politique de rattachement de la gendarmerie en cas de menace grave de l'ordre public sur le territoire.

M. Serge Vinçon a insisté sur l'opportunité de la recherche d'efficacité en matière de sécurité, qui se trouvait au coeur du présent projet de loi. Il a rappelé la nécessité d'une osmose de la gendarmerie avec la population locale, et a rappelé que le projet de loi ne pourrait utilement s'appliquer qu'après une vaste concertation avec les élus locaux.

En réponse à ces diverses interrogations, M. Pierre Mutz a apporté les éléments d'information suivants :

- la future création des communautés de brigades sera, certes, une tâche difficile, mais nécessaire pour harmoniser les moyens disponibles en matière de sécurité. Il ne s'agit pas, dans cette perspective, de déterminer, depuis Paris, des critères contraignants, mais de faire surgir des propositions des diverses concertations locales. Il faut savoir concilier la présence des gendarmes sur le territoire, l'exécution de leurs missions et la préservation légitime de temps libre ;

- la création de ces communautés de brigades ne se fera donc pas uniformément sur tout le territoire. Ainsi, les zones périurbaines pourraient en être exclues, de même que les zones d'accès difficile, comme les zones de montagne. Dans les régions rurales à faible peuplement, il est nécessaire de maintenir des brigades, à condition d'en valoriser la présence, éventuellement en la renforçant par l'accomplissement de tâches annexes administratives. Il

faut souligner que la gendarmerie reste le dernier maillage territorial complet dans notre société ;

- un des avantages de la restructuration proposée par le projet de loi est de rompre avec la situation antérieure qui conduisait à ce qu'aucun ministère, ni celui de la défense ni celui de l'intérieur ni celui de la justice, n'avait de vision globale de l'emploi de la gendarmerie. Aujourd'hui, le directeur général de cette arme effectue un compte rendu quotidien de son emploi au ministre de l'intérieur, qui est ainsi informé de manière directe et continue des succès et des difficultés rencontrés ;

- les tâches dites indues qui éloignent les gendarmes de leur mission principale de lutte contre l'insécurité, comme les gardes statiques ou les transfèrements, sont en effet très négatives pour la gendarmerie. Une simplification des opérations de délivrance des procurations devrait être envisagée en matière électorale, et une réflexion menée sur le recours éventuel à des sociétés privées en matière de transfèrement des détenus peu dangereux et de garde statique, notamment devant les ambassades ;

- s'agissant des retards en matière de règlement des loyers, le prochain collectif budgétaire ajouté à l'actuel projet de loi dégage plus de 110 millions d'euros pour y remédier. En revanche, du fait de la réglementation relative aux prêts locatifs aidés (PLA), il est impossible pour la gendarmerie de recourir au service des sociétés de HLM ;

- les gendarmes ne seront en aucun cas les « supplétifs » des policiers, car les autorités responsables de ces deux corps veilleront à une bonne coordination de leurs actions et les nouveaux moyens alloués aux uns et aux autres restaureront l'équilibre entre les deux acteurs de la sécurité ;

- le maintien du statut militaire des gendarmes vient d'être réaffirmé par les plus hautes autorités de l'Etat ; aussi, ces personnels pourront-ils exprimer leurs éventuelles revendications au travers des conseils de la fonction militaire existants ;

- actuellement les officiers issus parmi les premiers de l'école de Saint-Cyr Coëtquidan demandent à être affectés dans la gendarmerie, ce qui démontre son attractivité. Ce recrutement sera en principe limité, à compter de 2005, au grade de capitaine ;

- les réservistes sous contrat de la gendarmerie sont au nombre de 9.800 aujourd'hui, avec un objectif, à terme, de 32.000 en 2008. Cette réserve est très précieuse pour remplir certaines missions et on constate une forte demande. Leurs tâches pourraient être valorisées, notamment en leur reconnaissant la compétence d'agent de police judiciaire ;

- les interventions des gendarmes aujourd'hui, comme après l'adoption du présent projet de loi, sont nécessairement limitées au département où ils peuvent exercer leur compétence judiciaire ;

- le calendrier de mise en place des communautés de brigades vise une réalisation dans le courant de l'année 2003. Il ne s'agit en aucun cas d'imposer, mais de s'appuyer sur les résultats d'un dialogue entre les gendarmes et les élus ;

- les chiffres de la délinquance en zone de gendarmerie, certes toujours positifs, sont en baisse, passant de + 19,67 % en mai à + 10,70 % en juin. Un des éléments d'explication peut être lié aux intégrations tardives de constatations d'infractions dans les statistiques mensuelles. Des corrections dans la tenue de ces éléments statistiques devraient permettre à ces chiffres de mieux refléter la réalité dans les mois à venir ;

- les crédits dont bénéficie la gendarmerie dans le cadre de la LOPSI s'ajouteront à ceux dégagés par la loi de programmation militaire ;

- après accord de la direction générale sur les travaux, les collectivités locales propriétaires ont la possibilité d'obtenir une révision du montant des loyers en contrepartie de l'entretien qu'elles effectuent ;

- une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale doit rendre prochainement ses conclusions sur une meilleure utilisation des unités mobiles de sécurité, CRS et GM. Une des pistes de réflexion porte sur l'affectation d'escadrons de gendarmerie mobile à la lutte contre la criminalité ;

- le réseau de communication Rubis de la gendarmerie a une vocation opérationnelle : consultation des fichiers et communication des ordres. Il n'est pas adapté à la transmission de documents représentant un volume important d'informations. Ce n'est pas un instrument de transmissions de données de type Internet ou Intranet ;

- 150 gendarmes sont déployés en Bosnie et 300 au Kosovo. La qualité de leur action en matière de maintien de l'ordre a été soulignée par le chef d'Etat-major des armées, et notamment le caractère efficace de leurs interventions pour protéger nos personnels militaires en poste à Mitrovica. Il faut souligner que le statut militaire de la gendarmerie permet une multiplicité et une continuité de ses actions, que ce soit sur le territoire national ou à l'étranger ;

- s'agissant des situations difficiles que peuvent rencontrer les enfants de gendarmes scolarisés dans certaines zones difficiles, il faut souligner la collaboration croissante entre les services de l'éducation nationale et les services de police et de gendarmerie pour y remédier.

## 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 24 juillet 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Robert Del Picchia, après avoir approuvé la philosophie générale du projet de loi, a regretté que l'article 4 ne permette qu'une prolongation d'un an d'activité pour certains militaires de la gendarmerie. Il s'est en outre interrogé sur la possibilité d'utiliser des personnels de réserve pour accomplir des tâches administratives et sur l'emploi des crédits destinés à l'équipement informatique.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a rappelé que l'article 4 du projet de loi permettrait de lisser l'effet des départs à la retraite en retenant, selon les prévisions de la direction générale de la gendarmerie nationale, 20 à 30 % des personnels concernés. Les crédits débloqués en faveur de l'informatique permettront la mise en place de réseaux intranet et internet dans toutes les brigades.

M. Serge Vinçon a approuvé la nouvelle doctrine d'emploi de la gendarmerie mobile permettant son utilisation pour des missions de sécurité publique.

Par ailleurs, M. Philippe François, rapporteur pour avis, en réponse à M. Serge Vinçon, a précisé que les crédits supplémentaires pour la gendarmerie, prévus dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, seraient intégrés dans la future loi de programmation militaire.

M. Xavier de Villepin a souhaité obtenir des précisions sur les conséquences pratiques du double rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur et à celui de la défense. Il s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir le travail dans des unités communes des policiers et des gendarmes, tant sur les modalités de représentation des personnels que sur les traitements des membres de chacun des deux corps.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a précisé que le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avait autorité sur l'emploi de la gendarmerie dans le cadre de ses missions de sécurité intérieure. Pour les missions militaires, l'Arme reste placée sous l'autorité du ministre de la défense. Le budget de la gendarmerie reste également intégré à celui du ministère de la défense. Sur le terrain, la loi a notamment pour objectif de préciser les limites de compétence territoriale de la police et de la gendarmerie et de favoriser leur coordination.

M. Michel Caldaguès a alors rappelé que le rattachement pour emploi n'était pas une notion nouvelle puisque le ministre de l'intérieur s'était vu reconnaître la compétence de l'emploi de la gendarmerie depuis le décret du 20 mai 1903.

M. Christian de La Malène s'est inquiété de l'évolution des relations entre la gendarmerie et la police et a notamment appelé de ses vœux une meilleure définition des missions de la gendarmerie afin que son statut militaire et la disponibilité qui s'y attache ne soient pas le prétexte à une surcharge de travail permanente.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a alors rappelé que le rapprochement entre la police et la gendarmerie se faisait sur une base paritaire et que, dans le cadre des GIR, la collaboration entre les deux forces paraissait fructueuse.

M. Jean-Yves Autexier a estimé que la coopération renforcée instaurée entre la police et la gendarmerie était une bonne idée et qu'elle aurait pu être obtenue dans le cadre des textes antérieurs. Il s'est dit perplexe quant à la possibilité d'obtenir de réelles avancées dans la réorganisation territoriale des forces en se fondant uniquement sur l'initiative locale, cette réorganisation devant cependant avoir un impact moindre que l'utilisation des unités mobiles pour des missions de sécurité publique.

Il a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen (CRC) voterait contre le projet de loi mais qu'à titre personnel il s'abstiendrait, jugeant que l'insécurité touchait en priorité les plus faibles et que le projet de loi prévoyait de débloquent d'importants moyens nouveaux.

Répondant à une question de M. Louis Moinard sur la compatibilité des compétences judiciaires des forces de police et des magistrats, M. Philippe François, rapporteur pour avis, a précisé que cette question était en cours de règlement et que des habilitations provisoires avaient été délivrées par des procureurs généraux.

M. Jean-Guy Branger s'est félicité de ce que le gouvernement ait décidé de mieux définir les zones de compétence de la police et de la gendarmerie et qu'il s'emploie à l'avenir à améliorer leur coopération.

M. Jean-Marie Poirier a considéré comme particulièrement positif l'esprit dans lequel avait été élaboré le projet de loi, notamment le caractère pragmatique des réformes entreprises et la possibilité de procéder à des expérimentations sur le terrain. Il s'est en revanche interrogé sur les conséquences de cette réforme, sur les capacités de la gendarmerie à remplir ses missions militaires et sur l'évolution du taux d'encadrement au sein de l'Arme.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a alors indiqué que les missions militaires de la gendarmerie représentaient quelque 5 % de son activité globale et que, dans le cadre des 7 000 nouveaux postes créés sur cinq ans, plus de 200 seraient des postes d'officiers. Il a en outre rappelé que lors de son audition, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, s'était engagé à améliorer le taux d'encadrement supérieur.

M. Michel Caldaguès a estimé qu'il n'y avait pas de raisons a priori pour que la collaboration entre la police et la gendarmerie se passe mal. Il avait pu constater à Paris son bon fonctionnement entre les escadrons de gendarmerie mobile et la police nationale sous le commandement du préfet de police.

M. Jean-Pierre Masseret a relevé que, dans son application, la future loi serait vraisemblablement confrontée à l'attitude des magistrats, qu'il s'agisse de la question des compétences territoriales ou des transfèvements, ainsi qu'à l'attitude des représentants des personnels de police. A terme la question du statut militaire de la gendarmerie ne manquerait pas de se poser. Il a en outre estimé que les groupes d'intervention régionaux devraient démontrer leur efficacité durable sur le terrain. Enfin, après avoir précisé que le groupe socialiste n'avait pas encore défini sa position sur le projet de loi, il a indiqué qu'à titre personnel, il s'abstiendrait.

M. André Dulait, président, a souhaité savoir si le projet de loi prévoyait d'accroître le nombre des personnels civils de la gendarmerie pour remplir des tâches administratives et libérer ainsi des effectifs militaires.

M. Philippe François, rapporteur pour avis, a expliqué que le projet de loi ne prévoyait pas d'augmentation du nombre des personnels civils. En revanche, il permettra un accroissement des effectifs du corps militaire de soutien de la gendarmerie.

La commission a alors, suivant la proposition de son rapporteur, émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.