

RAPPORT D'ÉVALUATION DE LA LOI DU 3 AOÛT 2009 RELATIVE À LA GENDARMERIE NATIONALE

Député Hugues Fourage

Sénateur François Pillet



Décembre 2013

SOMMAIRE

Introduction	p. 7
I. UNE TRANSITION INSTITUTIONNELLE RÉUSSIE.	p. 9
I.1. La gendarmerie nationale a trouvé sa place au ministère de l'Intérieur l'équilibre instauré par la loi du 3 août 2009 s'inscrit progressivement dans le fonctionnement administratif.	p. 9
I.1.1. En accompagnant pleinement la réforme, la gendarmerie a permis de bâtir rapidement l'édifice réglementaire qui la lie au ministère de l'Intérieur.	p. 9
I.1.2. Le rattachement au ministère de l'Intérieur favorise la lutte contre l'insécurité en renforçant les complémentarités gendarmerie- police au niveau central comme au niveau territorial.	p. 10
I.1.3. Pour autant, il apparaît nécessaire de rechercher l'optimisation du fonctionnement des deux forces de sécurité nationale tout en reconnaissant les spécificités de la gendarmerie.	p. 13
I.2. Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a nécessité la consolidation de règles de gestion adaptée à son caractère de force armée.	p. 14
I.2.1. Le statut militaire des gendarmes, garanti par la loi du 3 août 2009, est constitutif du caractère de force armée de la gendarmerie, force intégrée à l'échelle du territoire national sur laquelle le ministère de l'Intérieur et l'État peuvent compter.	p. 14
I.2.2. L'objectif de parité globale, gendarmerie/police, est un principe en soi légitime, mais celui d'équité est plus respectueux des organisations et de leur statut.	p. 16
I.2.3. Les dispositifs de dialogue interne, ou plutôt intégré, mis en place en gendarmerie lui permettent, dans un environnement civil, d'appréhender la notion de concertation sans remettre en cause le statut militaire.	p. 16
I.2.4. Les missions « militaires » de la gendarmerie ont été préservées.	p. 17
I.2.5. Le lien avec le ministère de la défense doit être maintenu, notamment en ce qui concerne la question des soutiens.	p. 18
II. LA LOI DU 3 AOUT 2009 CONSTITUE UN CADRE NORMATIF PROPICE À LA PERFORMANCE DE LA GENDARMERIE NATIONALE.	p. 20
II.1. Le caractère de force armée de la gendarmerie et son modèle d'organisation sont une source de performance que les contraintes administratives et budgétaires ne doivent pas fragiliser.	p. 20

II.1.1. Toute atteinte au caractère de force armée de la gendarmerie entraînerait vraisemblablement une baisse de sa performance.	p. 20
II.1.2. Les évolutions administratives liées notamment aux contraintes budgétaires ne doivent pas fragiliser l'organisation et le fonctionnement de force armée intégrée de la gendarmerie.	p. 22
II.2. Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur permet d'envisager de nouveaux leviers de performance.	p. 23
II.2.1. Le rattachement au ministère de l'Intérieur doit permettre de faire évoluer le maillage territorial de la gendarmerie.	p. 23
II.2.2. La poursuite des redéploiements entrepris avec la police nationale est un levier de rationalisation et de performance dans la lutte contre l'insécurité.	p. 24
II.2.3. La recherche de nouveaux gains de performance de la gendarmerie se traduit par une démarche ambitieuse de modernisation interne qui doit être poursuivie.	p. 25
II.3. Pour remplir efficacement ses missions, la gendarmerie doit pouvoir compter sur des moyens suffisants et continuer à exercer de manière intégrée l'ensemble de ses fonctions.	p. 27
II.3.1. La gendarmerie nationale conduit des réformes structurelles à rythme soutenu.	p. 27
II.3.2. Les réorganisations qui impactent la gendarmerie ne doivent pas atténuer ses capacités opérationnelles.	p. 28
II.3.3. Certains moyens nécessaires à l'action de la gendarmerie outre-mer se réduisent.	p. 30
II.3.4. Le niveau de formation des gendarmes doit rester une exigence prioritaire.	p. 30
II.3.5. Les activités de sécurité publique générale et de police judiciaire ne doivent pas être distinguées au point de fragiliser l'unicité et la cohérence de l'action territoriale de la gendarmerie.	p. 31
II.3.6. L'organisation du renseignement territorial doit traduire l'équilibre entre les forces de sécurité Intérieure.	p. 32
Conclusion	p. 34
Annexes	p. 37

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettres de mission du député Hugues Fourage et du sénateur François Pillet en date du 7 octobre 2013.

Annexe 2 : Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Annexe 3 : Liste des autorités et personnes rencontrées.

Annexe 4 et 5 : Exemple de la correspondance adressée à plusieurs préfets, procureurs généraux et procureurs et liste des destinataires.

Annexe 6 : Bilan des mutualisations entre la gendarmerie et la police nationales.

Annexe 7 : Tableau bilan des mutualisations entre la gendarmerie et la police nationales.

Annexe 8 : Effectifs de la gendarmerie nationale au sein du ministère de la Défense.

INTRODUCTION

La loi du 3 août 2009⁽¹⁾ (annexe 1) peut sembler paradoxale : tandis qu'elle opère un transfert organique de la gendarmerie nationale du ministère de la Défense vers celui de l'Intérieur, elle réaffirme solennellement son caractère militaire en consacrant, mieux que ne le faisaient auparavant la loi de Germinal an VI et le décret du 20 mai 1903, sa qualité de force armée.

Cette contradiction n'est qu'apparente. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur peut même être interprété comme une évolution logique au regard de ses missions principales et du contexte budgétaire.

Sa présence au cœur des territoires et son fonctionnement quotidien auprès des élus, des autorités administratives et judiciaires favorisaient en effet le rattachement au ministère en charge de la sécurité et des territoires.

Le transfert de tutelle organique et budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur prévu par la loi répond donc à une exigence de modernisation et d'efficacité.

Cette exigence s'accompagne de la volonté des élus de respecter le caractère de force armée de l'institution, y compris au sein d'une administration « civile ». Ce caractère essentiel fonde l'action et la performance de la gendarmerie.

La représentation nationale a souhaité que tous les deux ans un rapport d'évaluation de la loi de 2009⁽²⁾ soit rédigé pour analyser la performance de la gendarmerie nationale dans son nouvel environnement ministériel.

Ainsi, dans une lettre du 7 octobre 2013 (annexe 2), le Premier ministre a souhaité que soient évaluées les modalités concrètes du rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, en analysant son impact sur son organisation interne, ses effectifs, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire.

(1) Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

(2) La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale prévoit en son article 27 que « le gouvernement remet au Parlement, tous les deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport préparé par une instance extérieure aux services concernés ».

L'étude conduite doit également permettre d'analyser les effets produits par ce rattachement sur la performance de la gendarmerie et plus largement sur l'efficacité de l'État dans sa mission de préservation de la sécurité et de l'ordre public.

Pour remplir notre mission, nous avons fait le choix de rencontrer divers responsables de tous niveaux (annexe 3).

Une correspondance a été adressée à plusieurs préfets, procureurs généraux et procureurs pour obtenir également des retours au niveau départementaux et régionaux (annexes 4 et 5).

Le débat du rattachement d'une institution militaire au ministère de l'Intérieur, venant reposer les questions de positionnement, d'articulation et de coopération avec la police nationale, il nous est apparu à la fois, judicieux et nécessaire de ne pas circonscrire notre champ d'investigation uniquement à la gendarmerie. C'est pourquoi nous avons aussi, et sur notre demande, rencontré les différents syndicats de police.

Grâce aux informations réunies, la mission confirme la justesse de la lettre et de l'esprit de cette loi, la nécessité de veiller avec la plus grande attention à sa stricte application afin de pérenniser un système de sécurité éprouvé, fondé sur l'existence de deux forces complémentaires et coordonnées, garantes de la sécurité des Français en tout lieu et toute circonstance.

I. UNE TRANSITION INSTITUTIONNELLE RÉUSSIE.

I.1. *La gendarmerie nationale a trouvé sa place au ministère de l'Intérieur* l'équilibre instauré par la loi du 3 août 2009 s'inscrit progressivement dans le fonctionnement administratif.

I.1.1. En accompagnant pleinement la réforme, la gendarmerie a permis de bâtir rapidement l'édifice réglementaire qui la lie au ministère de l'Intérieur.

Passée et dépassée la dimension psychologique du changement, le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a été – objectivement – réussi et le nouveau positionnement de l'institution ne fait désormais plus débat à quelques niveaux que ce soit. Le rapport d'évaluation de la loi rédigé en 2011 par M^{me} ESCOFFIER et M. MOYNE-BRESSAND le soulignait déjà.

Au sein du ministère de l'Intérieur, la gendarmerie nationale semble bien ancrée et ses atouts mieux valorisés, au bénéfice de la sécurité des Français. Personne n'envisage, en interne comme en externe, de revenir en arrière. Le sujet central n'est donc pas celui du rattachement au ministère de l'Intérieur, mais de ses effets.

Quatre ans après, on pourrait d'ailleurs être tenté de minimiser la portée et les enjeux de cette réforme tant elle s'est passée sans heurts. En réalité, il ne faut pas en sous-estimer l'ampleur : le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a représenté une profonde remise en cause pour l'institution, dans un contexte de restructurations permanentes et de contraction des effectifs sans précédent. On peut donc considérer que le succès de cette opération politique et administrative, conduite en préservant la qualité du service rendu au public, fut un tour de force historique qui n'a sans doute que peu d'équivalents.

À titre d'exemple et afin d'illustrer le volontarisme qui a présidé à cette réforme, il est intéressant de souligner que la manœuvre réglementaire est aujourd'hui terminée : la loi du 3 août 2009 a nécessité, pour son application, l'intervention de 37 décrets et de 31 arrêtés. Au 31 octobre 2013, 99 % des textes ont été publiés ; la publication du dernier décret⁽³⁾ devrait intervenir durant le premier semestre 2014.

(3) Décret simple qui prévoit le versement d'une indemnité compensatrice aux fonctionnaires (civils) de la gendarmerie, issus du ministère de la défense et détachés d'office sans limitation de durée dans un corps du ministère de l'Intérieur, et subissant de ce fait une perte indemnitaire. En désaccord avec le ministère de la fonction publique, les ministères de la défense et de l'Intérieur ont réaffirmé le maintien du régime indemnitaire le plus favorable et le principe du versement de cette indemnité compensatrice sans limitation de durée.

Ce bilan constitue un succès qu'il convient de souligner tant sont rares les exemples d'une réforme pour laquelle l'administration produit les textes nécessaires dans des délais aussi courts.

I.1.2. Le rattachement au ministère de l'Intérieur favorise la lutte contre l'insécurité en renforçant les complémentarités gendarmerie-police au niveau central comme au niveau territorial.

La LOLF a rassemblé au sein d'une mission unique de sécurité les programmes de la gendarmerie et de la police. En rassemblant les deux institutions dans la même structure ministérielle, la loi a permis le développement de projets communs visant à favoriser la coopération opérationnelle au niveau local et à réaliser des économies d'échelle.

Dans cet esprit, en étroite collaboration avec les échelons locaux et en particulier les préfets, la rationalisation de l'organisation géographique des deux forces et l'adaptation de l'offre de sécurité aux territoires ont été facilitées par le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur. Les redéploiements opérés dans le Val d'Oise ou à Romorantin-Lanthenay courant 2013 par exemple, illustrent bien la méthode aujourd'hui utilisée, qui vise à conjuguer volonté nationale et pragmatisme local au profit de la cohérence du dispositif de sécurité intérieure.

Sur le plan opérationnel, l'appui mutuel et la coordination entre les forces de gendarmerie et de police se font aujourd'hui naturellement et sans difficulté, notamment face aux situations d'urgence. En l'espèce, la mission et le sens du service public transcendent, sur le terrain, les clivages que certains imaginent.

Des opérations conjointes, notamment de contrôle des flux dans la profondeur, se déroulent désormais plus fréquemment. Face à une insécurité qui ignore les zones de compétences des forces de sécurité inférieure, une coordination accrue est particulièrement nécessaire. En 2011, la mise en œuvre d'une coopération opérationnelle renforcée (CORAT) - notamment destinée à améliorer l'efficacité des services aux limites des agglomérations et des territoires – a permis de cadrer les pratiques locales et donne aujourd'hui entière satisfaction.

Ainsi, des protocoles gendarmerie-police ont été validés par les directeurs généraux des deux forces et signés par leurs responsables locaux sous l'égide des préfets dans chaque département. Ils ont pour objectif d'identifier et de combattre des phénomènes de délinquance communs, de réagir à une situation urgente et exceptionnelle et d'optimiser l'emploi de services spécialisés ou de capacités spécifiques (équipes cynophiles, moyens nautiques, équestres, etc.) tout en respectant l'organisation et l'emploi de chaque force.

Pour les zones de sécurité prioritaires (ZSP) contigües ou mixtes, la coopération entre les forces s'appuie sur les protocoles CORAT signés antérieurement, qui ont été adaptés aux ZSP. Dans ce cadre, les échelons locaux de la gendarmerie veillent à harmoniser la programmation et l'exécution des services avec les responsables policiers de leur niveau. Le dispositif donne également satisfaction.

Au niveau central, les convergences administratives avec la police nationale sont sources d'économies budgétaires et de performance dans de nombreux domaines : procédures de travail, formations, outils ou systèmes d'information et de communication, matériels ou organisations.

Deux exemples peuvent illustrer ces réalités.

Pour commencer, on peut confirmer l'exemple déjà cité en 2011 de la plus-value apportée par le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure [ST(SI)²].

Rattaché organiquement à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et copiloté par les directeurs généraux de la gendarmerie nationale et de la police nationale, le ST(SI)² a été créé le 1^{er} septembre 2010 par le regroupement d'effectifs provenant d'une part de la sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI) de la gendarmerie nationale, d'autre part du service des technologies de la sécurité intérieure de la police nationale DAPN⁽⁴⁾ (devenue la DRCPN).

Le ST(SI)² contribue à la définition de la stratégie du ministère de l'Intérieur en matière de systèmes d'information et de communication et de sécurité des systèmes d'information et participe aux travaux de la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication. Assurant déjà la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information de la gendarmerie nationale, il assure dorénavant la conduite et le pilotage de tous les projets opérationnels du domaine de la sécurité intérieure qui lui sont confiés. Il coordonne les services SIC de proximité de la police et de la gendarmerie et anime la politique d'innovation technologique.

Il faut souligner l'intensification des déploiements d'applications métier au profit des forces de sécurité intérieure.

Produit par ce service en 2012, l'application « traitement des antécédents judiciaires » (TAJ) représente dans ce domaine un exemple emblématique

(4) Direction de l'Administration de la Police Nationale.

de réussite qui contribue à la sécurité des Français. Destinée à faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, l'application TAJ fusionne les données de la gendarmerie et de la police nationales contenues dans les fichiers JUDEX, STIC et CANONGE. Elle met à disposition de tous les enquêteurs une information complète, conforme aux exigences de respect des libertés individuelles, sans qu'il soit nécessaire de solliciter un service partenaire. Elle permet en outre gains de temps et fiabilité.

À travers ces illustrations, l'intérêt du rapprochement des deux forces de sécurité, pour développer ensemble des outils transverses répondant à des besoins communs, apparaît clairement. De ce fait, le ST(SI)² s'inscrit parfaitement dans la réforme de la gouvernance des systèmes d'information ministériels actuellement menée.

Un autre exemple pouvant être cité est le futur SAELSI⁽⁵⁾ qui figure parmi les attentes de certains Préfets. Ainsi, dans le cadre des mutualisations conduites au sein du ministère de l'Intérieur, le ministre a décidé de créer un service central en charge des achats, de l'équipement et de la logistique pour les directions générales de la police nationale (DGPN), de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Cette nouvelle structure sera placée sous l'autorité conjointe des trois directeurs généraux.

Ce service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) organise et met en œuvre la commande publique réalisée au sein de la mission sécurité. Il assure la passation des marchés publics dans ce périmètre. Il contribue à la politique de professionnalisation de la filière « achat » du ministère pour l'ensemble de la mission sécurité. Le SAELSI assure le recueil des besoins, la conception, l'achat et la mise à disposition des équipements et moyens techniques nécessaires à l'accomplissement des missions des services et unités de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Sous l'autorité de chaque directeur :

- il anime la politique de maintenance des équipements ;
- il veille à la cohérence d'ensemble de la politique des achats, des équipements et de la logistique mise en œuvre au sein de la mission sécurité ;
- il propose toute mesure de mutualisation et de rationalisation.

(5) Service des achats, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure.

Après une phase de préfiguration, le service qui sera mis en place au 1^{er} janvier 2014 avec une montée en puissance progressive, aura pour objectif d'améliorer la qualité du service rendu, d'optimiser les performances et de générer des économies, en respectant les logiques opérationnelles de chaque force.

Outre ces mutualisations organisationnelles, le principe de coopération entre gendarmerie et police est devenu la règle en matière d'équipements et de logistique et donne satisfaction (annexes 6 et 7).

Le rapprochement de la gendarmerie et de la police au sein d'un même ministère a permis de créer les conditions d'un nouveau dialogue, équilibré, au niveau central comme au niveau local, visant une meilleure qualité de service pour les citoyens. Ce dialogue a permis de développer de nouvelles synergies tout en préservant les particularités de chaque force, lesquelles conditionnent des capacités adaptées à leurs zones respectives de compétence.

Il convient, selon nous, de privilégier cette option et de bannir toute logique de fongibilité, synonyme de perte d'identité et d'efficacité.

- I.1.3. Pour autant, il apparaît nécessaire de rechercher l'optimisation du fonctionnement des deux forces de sécurité nationale tout en reconnaissant les spécificités de la gendarmerie

La complémentarité entre les forces doit être recherchée et entretenue sans considérer que le rapprochement entre la police et la gendarmerie doit conduire à la définition d'un modèle unique.

En effet, la loi de 2009 a affirmé son attachement au dualisme policier comme gage d'efficacité et a cherché à consolider ce qui fait la force de la gendarmerie : son caractère de force armée.

Ainsi, la loi de 2009 n'a pas modifié les missions de maintien de l'ordre mais a entraîné une évolution du cadre juridique. La suppression des réquisitions a instauré une procédure désormais identique pour la gendarmerie et la police. Des textes réglementaires communs ont été pris qui uniformisent les conditions d'emploi de la force et d'usage des armes au maintien de l'ordre.

À cet égard, la spécificité des moyens militaires de la gendarmerie et ses capacités associées sont à conforter en dépit des efforts budgétaires qu'ils impliquent : ces moyens particuliers (blindés du Groupement Blindé de Gendarmerie Nationale de Versailles-Satory notamment) constituent en effet une capacité différente et complémentaire des moyens détenus

par la police nationale et donc un outil particulier à forte valeur ajoutée. Ils font partie intégrante des moyens de sauvegarde à disposition du gouvernement et permettent à la gendarmerie d'inscrire son action – le cas échéant - dans le continuum paix-crise-guerre sans rupture capacitaire.

Au quotidien, sur le territoire national, ce caractère militaire de l'institution sert la sécurité intérieure et n'entre nullement en contradiction avec l'autorité que les préfets et les magistrats exercent, dans leurs domaines d'attributions respectives. Ces derniers le soulignent d'ailleurs.

Placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, la gendarmerie reste une « force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois » et obéit à un modèle d'organisation, caractérisé par la règle de la « complète autorité » dont disposent les chefs militaires sur leurs forces et moyens.

Elle échappe de ce fait et conformément à la Constitution⁽⁶⁾, à l'organisation des services déconcentrés de l'État, que la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République limite aux administrations civiles de l'État.

Au niveau local, l'article 6 de la loi relative à la gendarmerie nationale a affirmé, « dans le respect du statut militaire », l'autorité du préfet de département sur le commandant de groupement de gendarmerie départementale. Cette autorité est explicitement limitée aux missions d'ordre public et de police administrative. Dans le respect du caractère de force armée de la gendarmerie, il appartient aux préfets de fixer les objectifs à atteindre, les commandants de groupement définissant ensuite les manœuvres opérationnelles et les moyens à employer le permettant.

Dans la pratique, l'exercice de l'autorité du préfet de département s'entend comme un levier d'efficacité des deux forces de sécurité intérieure, adapté aux modes de fonctionnement et aux zones de compétence de chacune.

I.2. *Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur a nécessité la consolidation de règles de gestion adaptée à son caractère de force armée.*

I.2.1. Le statut militaire des gendarmes, garanti par la loi du 3 août 2009, est constitutif du caractère de force armée de la gendarmerie, force intégrée à l'échelle du territoire national sur laquelle le ministère de l'Intérieur et l'État peuvent compter.

(6) Dans son article 20 (« *Le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée* »), la Constitution distingue explicitement l'administration et la force armée. Une force armée ne peut dès lors être assimilée à une administration et par conséquent à un service déconcentré de l'État

Nous avons été marqués, chez nos interlocuteurs, par la fierté d'être gendarme et leur attachement à l'état militaire. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a contribué à approfondir les réflexions conduites sur l'identité militaire du gendarme et le caractère de force armée de la gendarmerie. Cette réforme a donc – paradoxalement en apparence - renforcé l'identité militaire des gendarmes et l'adhésion à cette identité. La question de la militarité du gendarme lorsque la gendarmerie était rattachée au ministère de la Défense ne se posait pas. Le rattachement au ministère de l'Intérieur a conduit l'institution à se reposer des questions sur son statut et son organisation.

Ce mouvement, conforme au souhait du législateur dans l'esprit, fut sans aucun doute l'un des principaux leviers de réussite de la réforme. Il semble d'ailleurs important de conforter ce principe d'une identité spécifique tant celle-ci fonde l'engagement individuel des femmes et des hommes que nous avons rencontrés.

Cette identité militaire de la gendarmerie s'exprime notamment au travers du triptyque « mission, chef, moyens » et est illustrée par la capacité dont use le directeur général de la gendarmerie nationale de « manœuvrer ».

En effet, chef militaire, le directeur général – sous l'autorité du ministre et en étroite coordination avec le directeur général de la police nationale (DGPN) et les échelons locaux - conçoit, propose, fait des choix opérationnels pour obtenir les effets attendus sur le terrain. La fonction « état-major » de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) permet ainsi d'apporter à l'échelle nationale et dans un temps court, une réponse coordonnée, graduée et adaptée à une problématique d'ampleur ou à une crise majeure.

A ce titre, les exemples récents que constituent le plan national de lutte contre les cambriolages, le dispositif mis en œuvre pour lutter contre les détériorations des portiques écotaux ou les renforts de forces outre-mer sont parlants. A un autre niveau, les manœuvres saisonnières conduites par la gendarmerie pour assurer la sécurité sur les territoires où affluent les vacanciers illustrent bien son adaptabilité et son rôle central dans la sécurisation des espaces et des flux.

I.2.2. L'objectif de parité globale, gendarmerie/police, est un principe en soi légitime, mais celui d'équité est plus respectueux des organisations et de leur statut.

Le concept de parité globale est issu d'un rapport établi conjointement par la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale en mars 2008.

Ce rapport constate l'existence d'un équilibre général dans le traitement du personnel de la police et de la gendarmerie et formule dix propositions de nature à améliorer cette portée globale de traitement.

Si ce principe est intellectuellement plaisant, il convient à notre sens de ne pas le pousser plus loin et d'évoquer plutôt la notion d'équité qui recouvre une notion plus large et plus respectueuse des deux entités et qui, surtout, ne les remet pas en cause.

L'équité, c'est considérer que les méthodes et la durée de travail ne sont pas les mêmes, c'est aussi prendre en compte la question du logement, celle aussi des heures supplémentaires. Il faut éviter une éventuelle dérive de la masse salariale.

En cela, nous faisons nôtres les recommandations du rapport de la Cour des comptes de mars 2013 sur les dépenses de rémunérations et du temps de travail.

Il semble plus judicieux de revoir cette notion qui porte en son sein la finalité recherchée par certains syndicats de police à savoir la fusion.

A ce jour, les évaluations objectives de comparaison, par exemple pour le temps de travail, n'existent pas.

Qu'il faille un traitement équitable des forces de sécurité, bien évidemment, c'est une condition essentielle de la reconnaissance de l'une et l'autre force. La mission recommande de poursuivre cette recherche d'équilibre global avec discernement sans nécessairement s'attacher à des correspondances strictement exactes dans tous les domaines.

I.2.3. Les dispositifs de dialogue interne, ou plutôt intégré, mis en place en gendarmerie lui permettent, dans un environnement civil, d'appréhender la notion de concertation sans remettre en cause le statut militaire.

La gendarmerie dispose aujourd'hui d'un outil de dialogue interne totalement rénové⁽⁷⁾ et conforme au statut militaire. A cet égard, nous avons rencontré des représentants du personnel dans un groupement.

(7) Le 1^{er} octobre 2013, le conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) a émis un avis favorable sur les dispositions prévoyant le tirage au sort des membres du conseil, en priorité parmi les volontaires issus des instances des représentations et de participation élus sur le terrain. Cette réforme importante qui articule mieux le dispositif de représentation du terrain et l'échelon national entrera en vigueur pour le prochain tirage au sort prévu en janvier 2014.

Il apparaît que ce dispositif, nouveau, correspond fondamentalement à un progrès. Il prend en compte le besoin de dialogue nécessaire à toute organisation.

Ce dispositif donne satisfaction aux personnels rencontrés et contribue aux évolutions positives de la concertation propre à la communauté militaire.

Ce dispositif est d'autant plus cohérent qu'il est parfaitement intégré et articulé avec les attributions exercées en la matière par la hiérarchie. La loi prévoit en effet qu'il appartient au chef militaire, à tous les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte de tout problème de caractère général porté à sa connaissance⁽⁸⁾. Cette évolution est, sans nul doute, une réponse adaptée et appropriée au rattachement au ministère de l'Intérieur, qui possède pour son autre force de sécurité, un syndicalisme présent.

I.2.4. Les missions « militaires » de la gendarmerie ont été préservées.

Les missions traditionnellement qualifiées de « militaires »⁽⁹⁾ de la gendarmerie n'ont pas été remises en cause par la loi de 2009 (missions prévôtales⁽¹⁰⁾ et en opérations extérieures-OPEX).

À ce sujet, il est intéressant de souligner que, paradoxalement, la période du changement de ministère a été marquée par une augmentation du volume de forces engagées dans ces missions : 2010 constitue une année record en termes d'effectifs engagés en OPEX (680 militaires déployés) et en termes d'intensité des engagements (engagement en Afghanistan, République de Côte d'Ivoire, Irak, etc. et plus récemment Mali et Centre-Afrique).

Ces missions, qui mobilisent des effectifs certes limités⁽¹¹⁾, représentent un atout indiscutable dans les mains du pouvoir exécutif dans le cadre de la politique internationale de la France.

(8) Article L4121-4 du code de la défense.

(9) Il est d'usage d'appeler « missions militaires » de la gendarmerie les missions prévôtales et en opérations extérieures. Pour autant, certaines de ces missions ne sont pas remplies dans un cadre strictement militaire (cf. missions civiles de l'Union européenne ou de l'ONU auxquelles la gendarmerie prend part). Au-delà, cette sémantique n'est pas parfaitement adaptée : ce n'est pas la mission qui est militaire, ce sont les modes d'action de la gendarmerie, appliqués à toutes ses missions, qui sont d'essence militaire.

(10) La mission prévôtale est la mission fondatrice de la gendarmerie. Ses OPJ accompagnent les militaires des armées sur tous les théâtres d'opérations extérieures.

(11) La question des effectifs de la gendarmerie à déployer en OPEX est une question connue et toujours sensible compte tenu des besoins du territoire national.

Elles s'inscrivent également dans une approche globale des questions de sécurité, tant les problématiques rencontrées sur certains théâtres d'opérations extérieures sont liées avec les enjeux de sécurité intérieure.

Cette capacité éprouvée à servir en tous lieux et tous temps participe en outre à l'aguerrissement d'un certain nombre de militaires de la gendarmerie, garantit l'interopérabilité des forces et le maintien d'un lien avec le ministère de la Défense ainsi que d'une culture opérationnelle ancrée dans des contextes particulièrement exigeants. Force armée, la gendarmerie peut remplir ses missions dans le haut du spectre du continuum paix-crise-guerre. Sa rusticité, sa robustesse et, depuis l'Afghanistan, une aptitude renouvelée à « encaisser » le combat sont autant d'atouts qu'il convient d'entretenir.

Notons que certains engagements sur le territoire national prennent largement la forme de missions « militaires » (ex. de la mission Harpie en Guyane qui nécessite des moyens et savoir-faire typiquement militaires), tout en restant des missions de sécurité intérieure. Là encore, le statut militaire des personnels et les capacités d'adaptation des forces de gendarmerie représentent une garantie de continuité de l'action gouvernementale.

I.2.5. Le lien avec le ministère de la Défense doit être maintenu, notamment en ce qui concerne la question des soutiens.

Lors du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, le principe d'une continuité de certaines prestations d'appui et de soutien assurées par le ministère de la Défense a été retenu, pour plusieurs raisons :

- ce soutien administratif et logistique s'impose comme une condition du statut de force armée de la gendarmerie ;
- au plan qualitatif, il apporte à la gendarmerie le bénéfice des efforts de mutualisation et d'intégration du soutien réalisés au sein du ministère de la Défense, en lui évitant notamment des redondances. Dans ce contexte, la gendarmerie a transféré dans les années 2000 plusieurs centaines d'ETP en direction des structures communes de soutien du ministère de la Défense ;
- il est la traduction concrète de la cohérence et de la cohésion de la communauté militaire à laquelle la gendarmerie est pleinement intégrée (annexe 8).

Une délégation de gestion cadre conclue entre les deux ministres identifie les domaines qui continuent de relever du ministère de la Défense ; elle se décline en 35 annexes définissant les conditions dans lesquelles ils sont traités.

Elle a pris effet au 1^{er} janvier 2009 pour une durée initiale de cinq ans et sera prorogée pour deux ans au 1^{er} janvier 2014. Pour pallier les difficultés pratiques de mise en œuvre et d'actualisation, des contacts réguliers ont lieu entre la gendarmerie, d'une part, et le ministère de la Défense à travers le secrétariat général pour l'administration, la délégation générale de l'armement et l'état-major des armées, d'autre part.

L'avenir de cette délégation pourrait prochainement faire débat autour de certaines thématiques précises. Le sujet sera à observer avec précision tant cette délégation de gestion constitue une sorte de « cordon ombilical » reliant la gendarmerie et la Défense. Il importera donc d'analyser d'éventuelles évolutions avec précision, sans perdre de vue ni fragiliser le lien à maintenir avec la Défense, du fait du statut de force armée de la gendarmerie, de son appartenance à la communauté militaire et des missions qui restent exécutées sous l'autorité du ministre de la Défense. Cette délégation participe de la relation directe du DGGN avec le ministre de la Défense qui reste un de ses ministres de tutelle.

Enfin, elle est un socle auquel les gendarmes sont attachés.

II. LA LOI DU 3 AOUT 2009 CONSTITUE UN CADRE NORMATIF PROPICE A LA PERFORMANCE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

II.1. Le caractère de force armée de la gendarmerie et son modèle d'organisation sont une source de performance que les contraintes administratives et budgétaires ne doivent pas fragiliser.

II.1.1. Toute atteinte au caractère de force armée de la gendarmerie entraînerait vraisemblablement une baisse de sa performance.

Le rattachement budgétaire de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a eu des effets positifs, en particulier dans la logique de la LOLF, la cohérence de la mission sécurité ayant été renforcée et l'unicité du responsable politique de la performance et des moyens réalisée.

Face aux difficultés budgétaires actuelles, il est permis de s'interroger sur les évolutions que la gendarmerie pourrait suivre. Les parlementaires n'ont pas manqué d'observer à quel point la levée de la mise en réserve budgétaire fin 2013 a été accueillie avec soulagement par les gendarmes, en ce qu'elle permettait des investissements (voitures, ordinateurs) voire des dépenses de fonctionnement (carburant) essentiels qui avaient été gelés. Si on peut comprendre la logique budgétaire qui sous-tend cette mise en réserve, que l'on pourrait appeler de précaution, cette pratique n'est pas sans poser quelques questions. En effet, la représentation nationale ignore le montant des gels et sur-gels, au moment de la loi de finances. Les montants sont un pourcentage du budget voté et alloué, or il y a des charges incompressibles et des engagements qui ne pourraient pas être respectés en cas de maintien du gel (loyers aux collectivités locales). Enfin, ce « jeu » déresponsabilisant pour les responsables de programme, conduit à un malaise dans les unités qui n'en comprennent pas vraiment le bien fondé. Surtout, le caractère tardif du dégel oblige à consommer les crédits en fin d'année, alors que les besoins sont bien réels, avec un risque de ne pas pouvoir le faire à temps. Cette année, il a fallu la déclaration du DGGN devant la représentation nationale pour que le dégel puisse être mis en œuvre.

Au regard des efforts budgétaires consentis – proche de 8 milliards d'euros⁽¹²⁾ – il pourrait être conclu que le modèle sur lequel repose la gendarmerie est coûteux. Près de 500 millions d'euros sont en effet dépensés chaque année dans le paiement des loyers des casernes

(12) LFI 2013.

locatives, une dépense qui grève de plus en plus le budget de la gendarmerie, tandis que, parallèlement, 300 millions d'euros seraient également nécessaires chaque année pour entretenir et remettre en état le parc des infrastructures domaniales.

Pourtant, ce modèle semble adapté aux parlementaires au regard des missions de la gendarmerie et des territoires dont elle a la charge. Pour être présente efficacement sur 95% du territoire où vit 50% de la population, il faudrait certainement accroître substantiellement le nombre de fonctionnaires déployés - sous un régime de disponibilité autre que militaire et sans logement concédé par nécessité de service - afin de préserver le niveau d'efficacité actuel. Le surcoût engendré, à niveau constant de traitement des fonctionnaires, serait vraisemblablement très élevé.

La gendarmerie a la faculté de mobiliser rapidement ses capacités pour couvrir de vastes territoires, contrôler les flux dans la profondeur et pour pouvoir, le cas échéant, faire face à des événements de grande ampleur. Cet avantage opérationnel propre à la force armée est lié au statut militaire et au logement en caserne.

Les parlementaires sont d'autant plus attachés à la préservation de ces caractéristiques du modèle institutionnel de la gendarmerie qu'elles sont, à niveau constant d'efficacité, sources de moindres dépenses budgétaires et donc de performance.

Reste que la question immobilière est plus que prégnante. Les conditions de logements sont pour certaines casernes le fruit d'un manque de moyens et d'entretien plus que récurrents. Il est nécessaire aujourd'hui de prendre le problème à bras le corps et de mettre en place un vaste programme de remise aux normes. Transférer aux collectivités locales l'immobilier, comme on peut parfois l'entendre, ne résout pas le fait qu'il faudra dans tous les cas de figures que l'État dégage des moyens très importants.

Le transfert aux collectivités locales ne peut être un transfert de charges sans contrepartie.

Il convient donc in fine de ne pas remettre en cause les trois principes sur lesquels est construite la gendarmerie :

- la proximité, liée au maillage territorial (qui implique de nombreuses implantations immobilières et d'importants moyens consacrés à la mobilité);
- la réactivité, liée à la concession de logement par nécessité absolue de service;
- et la disponibilité liée au statut militaire.

II.1.2. Les évolutions administratives liées notamment aux contraintes budgétaires ne doivent pas fragiliser l'organisation et le fonctionnement de force armée intégrée de la gendarmerie

Les évolutions connues entre 2009 et 2013 n'ont pas remis en cause le caractère militaire de la gendarmerie.

Toutefois - dans le temps - la question posée est bien celle de la pérennité des spécificités de la gendarmerie, considérant qu'elles correspondent au caractère de force armée que la loi de 2009 a consacré et fondent son identité, ses capacités et donc son utilité au service des Français.

La situation budgétaire actuelle pose en effet trois questions majeures :

- la question de la soutenabilité de l'immobilier et de son financement sur le long terme ;
- la question du financement de la mobilité sur une zone de compétence couvrant 95 % du territoire national (et particulièrement diversifiée : espaces montagneux, maritimes, etc. demandant des moyens adaptés et tout autant diversifiés) : investissements, entretiens, carburants ;
- la question du maintien en condition et de la modernisation continue des systèmes d'information et de communication.

Dès lors, les arbitrages budgétaires peuvent devenir des arbitrages capacitateurs et remettre en cause les principes qui fondent le fonctionnement de la gendarmerie. Et derrière ces questions parfois techniques, se jouent, au plan politique, la pérennité du « modèle gendarmerie », le dualisme sécuritaire français, la présence de l'État dans les territoires et l'égal accès à la sécurité pour nos concitoyens.

Le caractère militaire de la gendarmerie ne se réduit en effet pas au statut de son personnel. Outre leur compétitivité budgétaire (paragraphe II.11), l'organisation, les méthodes, les savoir-faire de la gendarmerie - adaptées à la diversité de ses missions et de ses zones d'action - structurent l'action du gendarme au contact de la population et prouvent leur pertinence au quotidien comme dans les situations d'exception.

Il s'agit donc de garder à l'esprit l'objectif politique qui a présidé, à travers la loi du 3 août 2009, au maintien du caractère de force armée de la gendarmerie. En effet, au-delà de ses missions habituelles, la gendarmerie, en tant que force armée, est un maillon de la résilience de l'État, en métropole et outre-mer.

Elle garantit, par ses capacités de montée en puissance rapide, ses outils et ses capacités pivots (blindés, hélicos, etc.), la liberté d'action

du gouvernement et la continuité de l'action publique, en toutes circonstances.

La gendarmerie est également un moyen privilégié pour la conduite de la politique extérieure du pays et participe à son rayonnement.

Interopérable, acculturée, elle enrichit l'outil militaire de ses capacités et pourrait à ce titre être mise en valeur, notamment au sein de structure internationale comme l'OTAN⁽¹³⁾, tant elle représente une capacité originale, adaptée à la reconstruction de l'état de droit dans les pays en crise ou en reconstruction.

Elle est une référence vers laquelle se tournent les gendarmeries existantes à l'étranger et en particulier les gendarmeries africaines qui entretiennent avec elle des relations suivies.

Elle est également un modèle qui peut intéresser certains pays désireux de faire évoluer leur dispositif de sécurité intérieure : la Jordanie et le Qatar ont créé ces dernières années des « gendarmeries » avec l'appui technique de la gendarmerie française. Le Mexique vient également de lancer des travaux en ce sens.

II.2. Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur permet d'envisager de nouveaux leviers de performance.

II.2.1. Le rattachement au ministère de l'Intérieur doit permettre de faire évoluer le maillage territorial de la gendarmerie.

La gendarmerie fonde son action territoriale sur un maillage dense, hérité de l'histoire.

Tout en réaffirmant ce principe du maillage territorial comme base de l'organisation de la gendarmerie départementale, celui-ci ne peut être figé et doit être adapté aux réalités locales et aux pratiques contemporaines.

Les parlementaires ont pu observer la rémanence d'unités de proximité comptant six gendarmes ou moins. Ils attachent par nature un prix élevé au maintien des services de l'État et notamment de la gendarmerie dans les territoires. Mais ils s'interrogent sur le rapport

(13) L'engagement de la gendarmerie en Afghanistan a été particulièrement apprécié des chefs opérationnels de l'OTAN tant ses capacités spécifiques ont permis de répondre à des besoins particuliers.

entre le coût et l'efficacité que produit la préservation vaille que vaille de brigades de proximité qui ne possèdent pas un effectif minimum suffisant.

Selon les particularités locales, le maillage des implantations pourrait évoluer vers un renforcement des brigades territoriales autonomes qui permettent d'ores et déjà la couverture de l'ensemble du territoire. Il pourrait s'agir de rassembler dans ces structures opérationnellement viables les gendarmes présents dans les plus petites brigades, ce qui permettrait d'accroître leurs capacités d'intervention, le nombre des patrouilles déployées sur la voie publique et de réduire les coûts de fonctionnement de la gendarmerie.

Pour les parlementaires, cet objectif opérationnel et budgétaire qui contribue à accroître la performance de la gendarmerie, à moyens financiers constants accordés par la loi de finance au programme 152, est pertinent. Il est la meilleure adaptation et adéquation possible.

Il s'agit de permettre à la gendarmerie de répondre avec efficacité au défi qui la caractérise : être capable d'intervenir à tout moment en tout point du territoire sur de vastes étendues, avec des moyens comptés ne permettant plus de disposer d'unités dans chaque canton. Il est aussi le résultat d'une délinquance de plus en plus mobile.

En la matière, la clé de l'efficacité réside sans doute dans une subtile alchimie conjuguant un maillage territorial rénové et une approche dynamique du contrôle de l'espace et des flux, une bonne acquisition du renseignement territorial et d'efficaces rapprochements judiciaires.

II.2.2. La poursuite des redéploiements entrepris avec la police nationale est un levier de rationalisation et de performance dans la lutte contre l'insécurité.

De nombreux transferts de zones de compétences entre la gendarmerie et la police nationales ont été entrepris ces dernières années et facilités par le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur.

Il apparaît toutefois que la présence de la police nationale gagnerait à être renforcée dans les grandes agglomérations où une présence accrue de fonctionnaires sur la voie publique est nécessaire. Pour preuve, les effectifs de sécurité publique ont très souvent besoin d'un renfort en forces mobiles⁽¹⁴⁾.

(14) Quand ce renfort est fourni par la gendarmerie mobile, il est permis de s'interroger sur l'adéquation des effectifs de police.

Les créations de postes ne permettant pas d'atteindre cet objectif, une meilleure répartition sur le territoire des deux forces, dans une logique de complémentarité mutuelle, est à rechercher

Les plus petites circonscriptions de sécurité publique de la police se situent généralement dans des zones très largement couvertes par la gendarmerie et nécessitent, pour fonctionner en autonomie (car elles sont éloignées des agglomérations), le maintien d'un effectif socle de policiers plus important que le nombre de gendarmes qui suffirait à assurer un même niveau de sécurité. Ces derniers disposent en effet des renforts immédiats que peuvent octroyer les unités voisines et que permet de dépecher à brève échéance le modèle intégré de la gendarmerie.

Aussi, pourrait-on considérer que la gendarmerie nationale a vocation à être compétente dans les communes ou ensemble de communes s'inscrivant dans un schéma territorial continu et cohérent pour permettre à la police de concentrer ses ressources sur les principales plaques urbaines.

Dans le respect des capacités des deux forces et d'un équilibre territorial qui devrait être globalement défini, les redéploiements constituent un facteur de rationalisation des dépenses de chaque programme et de performance de la mission de sécurité publique.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur est une opportunité en ce sens. La proximité institutionnelle du corps préfectoral et des directions générales de la gendarmerie et de la police nationales doit permettre de faciliter un mouvement rendu nécessaire par les évolutions de société. Ces opérations sont nécessaires afin de moderniser la carte des implantations des forces de sécurité et d'adapter en permanence aux enjeux l'organisation de la réponse de sécurité publique. Les parlementaires préconisent une méthode de concertation et d'explication avec les élus locaux afin de leur permettre d'appréhender au mieux les objectifs de répartition. Il ne s'agit pas d'opposer une force à l'autre, mais de rechercher optimisation et cohérence. Il conviendra de définir les principes puis de demander au Préfet d'organiser la concertation localement.

II.2.3. La recherche de nouveaux gains de performance de la gendarmerie se traduit par une démarche ambitieuse de modernisation interne qui doit être poursuivie.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), la gendarmerie a, d'elle-même, choisi d'évoluer. Elle a proposé une

lourde réforme structurelle visant à simplifier ses échelons territoriaux de commandement, pour donner à son organisation davantage de lisibilité tout en participant au mouvement ministériel de convergence des soutiens vers le niveau zonal : c'est la fusion de la région non zonale et du groupement chef-lieu, actuellement préfigurée en zone de défense et de sécurité Est et qui sera généralisée en 2014.

Cette réforme a été dictée par le constat fait par les gendarmes eux-mêmes du positionnement parfois ambigu du commandant de région. Elle traduit une pro-activité, lucide, et anticipatrice de réformes non souhaitées. Ceci étant, cette réforme renforce l'acuité de la question de la continuité hiérarchique de la gendarmerie et de l'application de l'autorité des préfets aux niveaux zonal et régional. Les parlementaires ont vu un exemple probant en région Champagne-Ardenne. Le Commandant de région, également Commandant de groupement, a une lecture plus rapide des moyens d'intervention, une meilleure connaissance des besoins. Ce positionnement a permis, aussi, des mutualisations donc des gains d'effectifs.

Au-delà, la gendarmerie a collectivement assimilé l'esprit de la MAP et a choisi de le traduire par une profonde rénovation interne en mettant en place sa « feuille de route » dont l'objectif est simple : recentrer le gendarme sur le service public de sécurité.

Pour y parvenir, la direction générale n'a pas hésité à lancer une démarche participative d'ampleur et d'une grande modernité. L'objectif est de recueillir, de manière continue, les propositions concrètes permettant de dégager pour tous les gendarmes, quel que soit leur niveau de responsabilité, du temps, de l'initiative et de la liberté d'action afin qu'ils puissent mieux concentrer leurs efforts sur la mission de sécurité.

Toutes ces démarches mettent en lumière une réalité : la capacité de la gendarmerie à se remettre en question et à se réformer. Il s'agit d'une nécessité, perçue comme telle, et d'une contrainte liée à la baisse des effectifs dus à la RGPP. Mais, il faut saluer cet effort considérable, qui a pour objectif, avec les moyens donnés, d'être le plus efficient possible.

II.3. Pour remplir efficacement ses missions, la gendarmerie doit pouvoir compter sur des moyens suffisants et continuer à exercer de manière intégrée l'ensemble de ses fonctions.

II.3.1. La gendarmerie nationale conduit des réformes structurelles à rythme soutenu.

La gendarmerie sort de dix années de réformes (2002 à 2012) pendant lesquelles toutes les marges de manœuvre « souples » ont été exploitées en menant de front :

- des réformes internes destinées à s'adapter aux évolutions des territoires et de la délinquance, ainsi qu'aux évolutions des structures ;
- mais aussi des réformes de maîtrise des dépenses publiques, notamment dans le cadre de la RGPP : 6 700 postes ont été perdus entre 2008 et 2012. Ces réductions d'effectifs ont lourdement pesé sur le service quotidien.

À ces années difficiles, viennent s'ajouter les difficultés budgétaires auxquelles font face, aujourd'hui, les administrations de l'État et qui n'épargnent pas la gendarmerie nationale.

Dans ce contexte, afin de dégager des marges de manœuvre financières, notamment en vue de pouvoir continuer à faire certains investissements essentiels et offrir aux unités des conditions de fonctionnement satisfaisantes, la gendarmerie évolue : plusieurs réorganisations sont en cours à l'initiative de la gendarmerie elle-même ou du ministère de l'Intérieur.

La gendarmerie a ainsi entrepris une réforme de ses échelons de commandement territoriaux dans la perspective de gagner en performance (voir paragraphe II.2.3) et de libérer des effectifs qui pourront être réinjectés dans les zones où les enjeux de sécurité sont les plus forts.

D'autre part, la gendarmerie a cherché à développer en interne des économies d'échelle. Elle a d'ores et déjà rassemblé, sur une base territoriale, plusieurs de ces fonctions de soutien des unités opérationnelles, telles que l'immobilier ou l'entretien automobile.

Il a été évoqué précédemment la création en administration centrale de services de soutien opérationnel mutualisés à la police et à la gendarmerie nationales, dans le domaine de l'équipement et de la logistique, et dans celui des systèmes d'information et de communication. Il a été observé l'intérêt de ces structures qui pourraient

permettre à terme de réaliser des économies tout en préservant la qualité du service rendu aux unités opérationnelles, parce que leur création et leur fonctionnement reposent sur un équilibre entre les deux forces. Les fonctions supports de chacune présentaient en effet de nombreuses similitudes et pouvaient être mutualisées.

Finalement, alors que la loi de 2009 aurait pu s'accompagner d'une période de consolidation institutionnelle afin de « digérer » le changement historique que constituait le rattachement au ministère de l'Intérieur, il n'en a rien été. La gendarmerie ne cesse de se réformer et contribue, pour une large part, à la modernisation de l'État.

II.3.2. Les réorganisations qui impactent la gendarmerie ne doivent pas atténuer ses capacités opérationnelles.

Dans le prolongement de la loi du 3 août 2009 qu'il leur appartient de faire respecter, les parlementaires seront attentifs à ce que la gendarmerie ne soit pas de proche en proche transformée en service déconcentré de l'État. Pour des raisons mentionnées précédemment, ils sont attachés à la préservation de la gendarmerie en tant que force nationale capable d'intervenir en tous lieux et en toutes circonstances.

Ils sont favorables, par nature, à toutes les entreprises permettant la rationalisation du budget qu'ils accordent chaque année aux responsables de programme. Mais soucieux de la performance de ces programmes, il leur est imparti de veiller au respect des conditions indispensables à leur fonctionnement efficace. Il peut ainsi être recommandé d'évaluer avec précision les gains attendus de chaque projet de réorganisation dans le cadre d'études d'impact préalables approfondies.

Sans contester le bien-fondé des mutualisations, ils s'interrogent sur leur limite. Derrière le terme générique des fonctions support, se trouvent en réalité des concepts différents : celui de fonctions administratives ou de fonctions transverses (achat, paiement, gestion des ressources humaines des personnels civils, etc.) qui peuvent être mutualisés sans risque de désorganisation et celui des soutiens opérationnels ou de fonctions métiers qui concourent directement à l'efficacité des groupements, des compagnies et des brigades de gendarmerie.

Ainsi, les soutiens aux unités opérationnelles doivent rester intégrés dans la chaîne interne de la gendarmerie car il appartient à ceux qui en sont responsables de décider des priorités à donner au vu des enjeux opérationnels. Ils sont donc difficilement fongibles dans des structures mutualisées qui répondraient avec moins d'efficience à des

demandes dictées par l'urgence et qui réclament d'être traitées par une autorité en charge de fixer les objectifs et de répartir les moyens.

Les parlementaires, en se penchant sur la question des réorganisations structurelles, ont été amenés à prendre connaissance de la création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI). Cette réforme décidée au ministère de l'Intérieur consiste dans la mutualisation au niveau des zones de défense et de sécurité, sous l'autorité des préfets de zones, des fonctions support de la police et de la gendarmerie, ainsi que, dans une moindre mesure, des préfectures.

Les SGAMI forment une extension des actuels secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), créés en 2002 pour prendre en charge les fonctions support, dans le domaine logistique, immobilier, financier et des ressources humaines, des directions départementales de la sécurité publique et des préfectures. Les SGAMI consistent en pratique dans l'intégration des fonctions support de la gendarmerie dans le périmètre des SGAP. Ils seront en effet structurés comme le sont actuellement les SGAP.

La direction générale de la gendarmerie nationale a pris acte de la création des SGAMI en tant que plates-formes de services mutualisés de fonctions supports. Ils pouvaient ainsi constituer le prolongement des réformes structurelles qu'elle avait conduites ces dernières années. Parallèlement, les parlementaires ont observé les réserves parmi les gendarmes des unités. La subordination des généraux commandant les régions zonales de gendarmerie aux préfets de zone et le rapprochement avec la police pour l'administration de ses fonctions support peuvent donner l'impression que la gendarmerie se transforme progressivement en administration déconcentrée de l'État et risque de perdre son statut militaire.

Pour autant, le cabinet du ministre a arbitré que les commandants des régions zonales de gendarmerie, sous l'autorité des préfets de zone, auraient de ces derniers délégation de signature pour continuer à préparer le budget de la gendarmerie dans le périmètre des zones de défense et répartir les crédits entre les unités opérationnelles. C'est cette garantie qui consolide le respect du fonctionnement de la gendarmerie comme force armée intégrée sur l'ensemble du territoire, dans le sillage de la loi de 2009, qui permet à la direction générale de la gendarmerie nationale de participer positivement à la création des SGAMI.

Les parlementaires en soutiennent le principe qui permet concrètement de concilier l'exigence de rationalisation budgétaire qui préside à la création de structures mutualisées et celle d'efficacité des services publics qui nécessite que les responsables d'unités opérationnelles continuent de disposer des leviers nécessaires au commandement.

II.3.3. Certains moyens nécessaires à l'action de la gendarmerie outre-mer se réduisent.

La gendarmerie est particulièrement présente outre-mer avec environ 3 600 permanents et 1 400 gendarmes mobiles engagés. L'outre-mer est d'ailleurs la première zone d'engagement des escadrons de gendarmerie mobile (aucune compagnie républicaine de sécurité n'y est déployée).

Les difficultés aujourd'hui rencontrées relèvent de la contraction des moyens spécialisés des forces du ministère de la Défense stationnées outre-mer et du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur.

En effet, avant 2009, ces moyens interarmées, encore relativement nombreux (aéronefs, moyens maritimes, etc.), permettaient aux forces de gendarmerie de manœuvrer dans d'excellentes conditions à coûts réduits. Depuis 2009, la situation se dégrade lentement compte tenu de la disponibilité aléatoire des moyens résiduels ou civils et du coût de leurs mises à disposition.

Alors que les outre-mer constituent des zones confrontées à des problématiques spécifiques, les capacités de réaction gouvernementales sont sous tension.

II.3.4. Le niveau de formation des gendarmes doit rester une exigence prioritaire.

Dans un contexte budgétaire particulièrement difficile pour les actions de formation (le budget de formation a connu une baisse de - 48 % en deux ans), il semble important de commencer par rappeler qu'il ne serait pas opportun de trop sacrifier en la matière, tant la formation engage l'avenir.

Les formations initiales, en particulier, doivent faire l'objet d'une attention soutenue car elles structurent l'identité et l'action des personnels des deux forces. En ce sens, la décision de ne pas les mutualiser doit être, selon nous, confortée et pérennisée.

Dans le même esprit, les formations de la gendarmerie, comme de la police nationale, doivent conserver un haut niveau d'exigence et de professionnalisme afin de renforcer la crédibilité des représentants de la force publique qui n'exercent pas un « métier de la sécurité » comme un autre.

Ceci n'interdit pas d'étudier les mutualisations de certaines formations techniques. A ce titre, le comité de coordination de la formation créé en 2009 et réactivé en 2012 étudie au cas par cas, les mutualisations encore possibles : formation motocycliste, formation cynotechnique et formation des forces mobiles pourraient être des chantiers d'avenir. Il conviendrait, à notre sens, d'effectuer un recensement général de toutes les formations mutualisables. Nous avons bien perçu les difficultés liées aux différents statuts, mais à notre sens, il convient de dépasser certaines réticences.

II.3.5. Les activités de sécurité publique générale et de police judiciaire ne doivent pas être distinguées au point de fragiliser l'unicité et la cohérence de l'action territoriale de la gendarmerie.

La loi de 2009 a rappelé le rôle joué, en matière judiciaire, par la gendarmerie. Cette mission est en perpétuelle évolution tant la police judiciaire est une matière vivante qui s'adapte à la réalité de la criminalité et de la délinquance. Présente sur tout le spectre de la criminalité et dans les affaires complexes, la gendarmerie participe à ces évolutions.

D'importants efforts ont ainsi été faits pour tenir compte d'une nouvelle criminalité organisée, itinérante et transnationale, fortement impliquée dans des faits de cambriolages et de vols avec violences. Ces efforts ont été organisés tant en interne (créations de structures d'enquêtes nationales, régionales ou départementales dédiées, etc.) qu'en partenariat avec les services de la police nationale (cellules mixtes anti-cambriolages, etc.) ou avec les forces de police étrangères concernées (officiers de liaison réciproques, échanges de renseignement, etc.). La mutualisation au niveau départemental des laboratoires de la police technique et scientifique se doit d'être posée et faire l'objet d'expérimentation. Elle aurait, outre l'avantage financier, de croiser le savoir-faire des deux forces.

L'exercice de cette mission par la gendarmerie est consubstantielle au principe du libre choix des services enquêteurs par les magistrats - désormais élevé au niveau législatif - ce qui n'empêche pas certains de revendiquer, occasionnellement, un monopole des saisines au nom d'une « compétence unique ». Les magistrats qui nous ont répondu, sont extrêmement attachés au dualisme gendarmerie/police en ce qui

concerne l'activité de police judiciaire en ce qu'elle garantit l'efficacité et l'indépendance de chacune des deux forces dans l'exécution des enquêtes.

Par ailleurs, dans son rapport sur la modernisation de l'action du ministère public, remis le 28 novembre 2013 à la ministre de la Justice, la commission Nadal a formulé diverses propositions visant à renforcer de manière considérable les attributions de la justice, et notamment des procureurs généraux, sur les services de gendarmerie et de police.

Ainsi, ce rapport préconise d'associer le Garde des Sceaux aux arbitrages intéressants les moyens dévolus à la gendarmerie et à la police et les procureurs généraux à la répartition des moyens et des effectifs au sein des services à vocation judiciaire. Par ailleurs, la commission souhaiterait que les nominations des principaux responsables des services de gendarmerie et de police (commandants de groupement, DDSP, commandants de sections de recherches, directeurs régionaux de la PJ) soient soumis à l'avis préalable des procureurs généraux et que la prise en compte effective de la notation judiciaire des OPJ dans leur déroulement de carrière soit garantie. La commission propose également que les procureurs généraux se voient reconnaître une capacité d'initiative dans la définition des priorités d'action publique.

Autant de propositions dont il conviendra de suivre les développements et conséquences possibles pour les forces de sécurité intérieure et en particulier, la gendarmerie en tant que force armée, qui doit rester un outil intégré, continu et ancrée dans les territoires.

II.3.6. L'organisation du renseignement territorial doit traduire l'équilibre entre les forces de sécurité intérieure.

Dans le même esprit, alors que la loi réaffirme la mission de renseignement de la gendarmerie, la réforme du renseignement intérieur et l'organisation des SDIG telles que conçues en 2010 ont été parfois mal ressenties (cf. rapport de 2011).

Sans nier les besoins de coordination et d'organisation, les capacités de renseignement sont indispensables aux deux forces de sécurité et la notion de doublon n'a que peu de sens en la matière.

Aujourd'hui, le dispositif national est en pleine évolution (créations d'un service central du renseignement territorial [SCRT rattaché à la DGPN mais sous double tutelle DGPN-DGGN] et d'une sous-direction

de l'anticipation opérationnelle à la DGGN) et devrait notamment permettre une meilleure exploitation des capacités qu'offre la gendarmerie en la matière. Il appartient aux deux institutions de faire vivre ce sujet en recherchant l'efficacité au profit de la sécurité des Français, sans rester parfois sur des positionnements qui n'ont plus lieu d'être. La direction des SDIG un peu mieux partagée, est une orientation qui nous semble aller dans le bons sens. Il semble aussi souhaitable de tendre vers un meilleur équilibre entre l'effectif police et l'effectif gendarmerie dans la composition des SDIG.

Ces deux derniers exemples (police judiciaire et renseignement) illustrent bien le sentiment ressenti par la mission parlementaire, selon lequel certaines missions qu'exerce la gendarmerie constitueraient parfois des enjeux de pouvoir dont certains voudraient s'emparer de façon exclusive. Ce sentiment peut générer des tensions contre-productives qui nuisent à l'efficacité et à l'intérêt général.

CONCLUSION

Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur est aujourd'hui acquis et constitue une plus-value incontestable pour la sécurité des Français. En son temps, ce rattachement a bousculé les équilibres et habitudes du ministère de l'Intérieur comme de la gendarmerie, en introduisant de nouveaux paradigmes de fonctionnement. Ce fut en réalité une chance, une occasion unique d'évaluer et de faire progresser le dispositif global de sécurité intérieure.

Cette évolution ne continuera, cependant, à porter du fruit qu'autant que les deux forces seront valorisées et paradoxalement à la fois dans leurs différences et complémentarités. Il est donc absolument nécessaire de veiller à préserver la lettre autant que l'esprit de la loi de 2009 et de garantir, dans la durée, le respect de la volonté exprimée par la représentation nationale. Disposant aujourd'hui dans ses rangs de 45 % des militaires de carrière que compte notre pays, le ministère de l'Intérieur est désormais garant d'une partie de la communauté militaire et de la dualité du système de sécurité intérieure.

Les parlementaires ont montré leur attachement au « modèle gendarmerie », au dualisme sécuritaire français, à la présence de l'État dans les territoires et à l'égal accès de tous à la sécurité. La dualité des forces de sécurité intérieure constitue une garantie démocratique dont on ne peut pas faire l'économie.

Il convient donc de lutter contre les tentations de différentes natures visant à uniformiser « par principe » les forces de sécurité. Le seul guide en la matière doit rester le souci de l'efficacité de la réponse de l'État, pour la réaction aux crises comme pour la gestion du quotidien de la sécurité sur les territoires et dans les agglomérations.

Son caractère de force armée fait incontestablement la force de la gendarmerie. Il lui permet d'accomplir avec performance ses missions, en tous lieux et en tous temps. Ses spécificités sont certainement un atout pour la France et il appartient de ne pas fragiliser ou laisser progressivement, par facilité autant que par méconnaissance, se fissurer cet édifice. Le respect de cet objectif politique, établi clairement par la loi du 3 août 2009, sera sans nul doute un point fondamental que contrôleront les rédacteurs des prochains rapports d'évaluation de la loi.

Fiers d'être gendarmes, ancrés dans les territoires qu'ils sécurisent, ces militaires de l'Intérieur que nous avons rencontrés nous ont permis de prendre conscience de l'importance de tracer une route spécifique pour la gendarmerie au sein de son ministère.

Après ces dix années d'intenses réformes tous azimuts et tenant compte de l'impérieuse nécessité de s'adapter aux évolutions du temps présent, il semble peut-être nécessaire de recommander d'entrer dans une phase de consolidation et de stabilité du modèle gendarmerie, pour le plus grand profit de l'État, des populations et des territoires dont elle a la charge.

ANNEXE 1

Le Premier Ministre

2 4 1 8 / 1 3 SG

Paris, le 07 OCT. 2013

Monsieur le Député,

La loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale a organisé le rattachement de cette force armée au ministère de l'intérieur. En décidant de placer les deux forces de sécurité sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, le législateur entendait renforcer la coopération entre la gendarmerie et la police et accroître l'efficacité de leur action concertée au service de la protection des Français.

Dans le même temps, les parlementaires ont manifesté, tant lors des débats que dans la rédaction du texte, leur volonté que soit préservé le caractère propre des deux forces de sécurité au cours de la mise en œuvre de ces dispositions. Ainsi, l'article 27 de cette loi prévoit la conduite d'une évaluation tous les deux ans. En 2011, un premier rapport constatait la bonne intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, dans le respect de deux principes intangibles : la cohérence interne au ministère de l'intérieur et le caractère fondamental du statut de force armée de la gendarmerie d'une part, le respect des identités propres à chaque force de sécurité d'autre part.

Quatre ans après son adoption, je souhaite vous confier, conjointement avec Monsieur François PILLET, sénateur, une nouvelle évaluation de cette loi.

Vous vous attacherez, à cet effet, à évaluer les modalités concrètes du rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, en analysant son impact sur son organisation interne, ses effectifs, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire.

Vous procéderez, également, à l'évaluation des effets produits par ce rattachement sur l'efficacité de l'action de l'État en matière de sécurité et d'ordre publics et sur la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie.

Enfin, vous analyserez les mesures mises en œuvre pour favoriser l'obtention d'une parité globale entre les personnels des deux forces de sécurité, dans le respect de leurs spécificités et de leurs identités respectives.

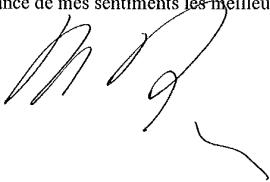
Monsieur Hugues FOURAGE
Député
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions pour le 15 décembre 2013.

En application de l'article LO 144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de Monsieur Manuel Valls, Ministre de l'intérieur.

L'ensemble des services du ministère de l'intérieur, et tout particulièrement la direction générale de la gendarmerie nationale, vous apportera tout le concours nécessaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments *les meilleurs*.



Jean-Marc AYRAULT

Le Premier Ministre

24 18 / 13 SG

Paris, le 07 OCT. 2013

Monsieur le Sénateur,

La loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale a organisé le rattachement de cette force armée au ministère de l'intérieur. En décidant de placer les deux forces de sécurité sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, le législateur entendait renforcer la coopération entre la gendarmerie et la police et accroître l'efficacité de leur action concertée au service de la protection des Français.

Dans le même temps, les parlementaires ont manifesté, tant lors des débats que dans la rédaction du texte, leur volonté que soit préservé le caractère propre des deux forces de sécurité au cours de la mise en œuvre de ces dispositions. Ainsi, l'article 27 de cette loi prévoit la conduite d'une évaluation tous les deux ans. En 2011, un premier rapport constatait la bonne intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, dans le respect de deux principes intangibles : la cohérence interne au ministère de l'intérieur et le caractère fondamental du statut de force armée de la gendarmerie d'une part, le respect des identités propres à chaque force de sécurité d'autre part.

Quatre ans après son adoption, je souhaite vous confier, conjointement avec Monsieur Hugues FOURAGE, député, une nouvelle évaluation de cette loi.

Vous vous attacherez, à cet effet, à évaluer les modalités concrètes du rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, en analysant son impact sur son organisation interne, ses effectifs, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire.

Vous procéderez, également, à l'évaluation des effets produits par ce rattachement sur l'efficacité de l'action de l'État en matière de sécurité et d'ordre publics et sur la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie.

Enfin, vous analyserez les mesures mises en œuvre pour favoriser l'obtention d'une parité globale entre les personnels des deux forces de sécurité, dans le respect de leurs spécificités et de leurs identités respectives.

Monsieur François PILLET
Sénateur
Sénat
15, rue de Vaugirard
75 291 Paris cedex 06

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions pour le 15 décembre 2013.

En application de l'article LO 297 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de Monsieur Manuel Valls, Ministre de l'intérieur.

L'ensemble des services du ministère de l'intérieur, et tout particulièrement la direction générale de la gendarmerie nationale, vous apportera tout le concours nécessaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE 2

6 août 2009

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 3 sur 78

LOIS

LOI n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale (1)

NOR : IOCX0814116L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHEAPITRE I^e

Des missions et du rattachement de la gendarmerie nationale

Article 1^e

Le code de la défense est ainsi modifié :

1^o Le premier alinéa de l'article L. 1142-1 est ainsi rédigé :

« Le ministre de la défense est responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est en particulier chargé de l'infrastructure militaire comme de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation des forces armées, sous réserve des dispositions de l'article L. 3225-1. » ;

2^o Le second alinéa de l'article L. 3211-2 est supprimé ;

3^o Après l'article L. 3211-2, il est inséré un article L. 3211-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 3211-3. – La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois.

« La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles.

« La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication.

« Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations.

« Elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires.

« L'ensemble de ses missions, civiles et militaires, s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, hors de celui-ci en application des engagements internationaux de la France, ainsi qu'aux armées. » ;

4^o Au chapitre V du titre II du livre II de la troisième partie, il est inséré un article L. 3225-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3225-1. – Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire. Pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de la défense.

« Le ministre de la défense participe à la gestion des ressources humaines de la gendarmerie nationale dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat et exerce à l'égard des personnels militaires de la gendarmerie nationale les attributions en matière de discipline. »

Article 2

Après l'article 12 du code de procédure pénale, il est inséré un article 12-1 ainsi rédigé :

« Art. 12-1. – Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire. »

Article 3

Le début de l'article 13 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 13. – La police judiciaire est placée... (*le reste sans changement*). »

Article 4

L'article L. 1321-1 du code de la défense est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1321-1.* – Aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale.

« Le premier alinéa n'est pas applicable à la gendarmerie nationale. Toutefois, lorsque le maintien de l'ordre public nécessite le recours à des moyens militaires spécifiques, leur utilisation est soumise à autorisation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public sont définies à l'article 431-3 du code pénal. »

Article 5

Les deux derniers alinéas de l'article 431-3 du code pénal sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai.

« Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent.

« Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par décret en Conseil d'Etat, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées au deuxième alinéa et les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public. »

Article 6

I. – La seconde phrase du quatrième alinéa du III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est ainsi rédigée :

« Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, les responsables départementaux de ces services et unités sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. »

II. – La seconde phrase du dernier alinéa du III de l'article L. 6112-2, du dernier alinéa du II de l'article L. 6212-3, du dernier alinéa du II de l'article L. 6312-3 et du dernier alinéa du III de l'article L. 6412-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée :

« Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, le responsable du commandement de la gendarmerie nationale et son équivalent pour la police nationale sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. »

III. – La seconde phrase du troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française est ainsi rédigée :

« Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, le responsable du commandement de la gendarmerie nationale et son équivalent pour la police nationale sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. »

IV. – La seconde phrase du onzième alinéa de l'article 8 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer est ainsi rédigée :

« Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, le responsable du commandement de la gendarmerie nationale et celui des services de la garde territoriale sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. »

V. – La seconde phrase du onzième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi rédigée :

« Dans le respect du statut militaire pour ce qui concerne la gendarmerie nationale, le responsable du commandement de la gendarmerie nationale et son équivalent pour la police nationale sont placés sous son autorité et lui rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions en ces matières. »

Article 7

I. – Au deuxième alinéa du III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, après les mots : « police judiciaire », sont insérés les mots : « et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la prévention de la délinquance », et les mots : « la prévention de la délinquance et » sont supprimés.

II. – Au premier alinéa du III de l'article L. 6112-2, du II des articles L. 6212-3 et L. 6312-3 et du III de l'article L. 6412-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « police judiciaire », sont insérés les mots : « et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la prévention de la délinquance », et les mots : « la prévention de la délinquance et » sont supprimés.

III. – Au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 précitée, après les mots : « police judiciaire », sont insérés les mots : « et des dispositions du code des communes de Polynésie française relatives à la prévention de la délinquance », et les mots : « la politique de prévention de la délinquance et » sont supprimés.

IV. – Au neuvième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 précitée, après les mots : « police judiciaire », sont insérés les mots : « et des dispositions du code des communes de la Nouvelle-Calédonie relatives à la prévention de la délinquance », et les mots : « la politique de prévention de la délinquance et » sont supprimés.

CHAPITRE II

Des personnels de la gendarmerie nationale

Article 8

La première colonne du tableau constituant le deuxième alinéa du 3^e du I de l'article L. 4139-16 du code de la défense est ainsi modifiée :

1^o A la deuxième ligne, les mots : « corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale » sont supprimés ;

2^o La troisième ligne est complétée par les mots : « , sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale ».

Article 9

Le titre IV du livre I^{er} de la quatrième partie du code de la défense est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« CHAPITRE V

« Militaires de la gendarmerie nationale

« Art. L. 4145-1. – Le personnel militaire de la gendarmerie nationale comprend :

« 1^o Les officiers et les sous-officiers de gendarmerie ;

« 2^o Les officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie nationale et les sous-officiers du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale ;

« 3^o Les volontaires des armées, en service au sein de la gendarmerie nationale ;

« 4^o Les officiers, sous-officiers et militaires du rang réservistes de la gendarmerie nationale.

« Les officiers, sous-officiers et militaires du rang réservistes de la gendarmerie nationale renforcent les unités d'active, individuellement ou en formations constituées. Employés par priorité dans des fonctions opérationnelles, ils participent aussi aux fonctions de soutien.

« Art. L. 4145-2. – Les officiers et sous-officiers de gendarmerie, du fait de la nature et des conditions d'exécution de leurs missions, sont soumis à des sujétions et des obligations particulières en matière d'emploi et de logement en caserne.

« Art. L. 4145-3. – En contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les officiers et sous-officiers de gendarmerie bénéficient d'un classement indiciaire spécifique et peuvent bénéficier de conditions particulières en matière de régime indemnitaire. »

Article 10

Au dernier alinéa de l'article L. 4221-1 du code de la défense, après les mots : « ministre de la défense », sont insérés les mots : « ou par arrêté du ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale », et après les mots : « dans l'intérêt de la défense et », sont insérés les mots : « de la sécurité nationale, ».

Article 11

A la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 4221-4 du code de la défense, après les mots : « le ministre de la défense », sont insérés les mots : « ou le ministre de l'intérieur pour les réservistes de la gendarmerie nationale ». »

Article 12

Le 3^e de l'article L. 4221-8 du code de la défense est complété par les mots : « et, pour les réservistes de la gendarmerie nationale, au ministère de l'intérieur ». »

Article 13

L'article L. 46 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces dispositions ne sont pas applicables au réserviste exerçant une activité en vertu d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité. Toutefois, le réserviste de la gendarmerie nationale ne peut exercer cette activité au sein de sa circonscription. »

Article 14

Le code de la défense est ainsi modifié :

1^o Après le deuxième alinéa de l'article L. 4136-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les militaires de la gendarmerie nationale, le ministre compétent est le ministre de l'intérieur. » ;

2^o La seconde phrase de l'article L. 4137-4 est supprimée ;

3^o Au troisième alinéa de l'article L. 4138-8, après les mots : « ministre de la défense », sont insérés les mots : « ou, pour les militaires de la gendarmerie nationale, par le ministre de l'intérieur, » ;

4^o Après la première phrase du 2^o de l'article L. 4141-1, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les officiers généraux de la gendarmerie nationale sont maintenus à la disposition du ministre de la défense et du ministre de l'intérieur, pour les missions qui relèvent de leur autorité. » ;

5^o La seconde phrase du 2^o de l'article L. 4141-1 est ainsi rédigée :

« Lorsqu'ils sont employés pour les nécessités de l'encadrement, les officiers généraux visés au présent 2^o sont remplacés en première section pour une durée déterminée dans les conditions et selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. » ;

6^o L'article L. 4141-4 est ainsi modifié :

a) Aux premier et dernier alinéas, après les mots : « ministre de la défense », sont insérés les mots : « ou, pour l'officier général de la gendarmerie nationale, par le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur, pour les missions qui relèvent de leur autorité, » ;

b) Au dernier alinéa, après les mots : « l'officier général », est inséré le mot : « est » ;

7^o A l'article L. 4231-5, les mots : « le ministre de la défense peut être autorisé » sont remplacés par les mots : « le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur peuvent être autorisés » et après les mots : « par décret », sont insérés les mots : « , pour les missions qui relèvent de leur autorité, ».

Article 15

Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

1^o Au 2^o de l'article 16, les mots : « la défense » sont remplacés par les mots : « l'intérieur » ;

2^o Au premier alinéa de l'article 706-99, les mots : « ou du ministre de la défense » sont supprimés.

Article 16

L'article L. 4134-2 du code de la défense est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la gendarmerie nationale, l'octroi et le retrait des grades conférés à titre temporaire, à l'exclusion de ceux conférés dans le cadre d'une mission militaire, sont prononcés par arrêté du ministre de l'intérieur. »

Article 17

Au second alinéa de l'article 15-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, les mots : « du ministre de la défense » sont supprimés.

Article 18

A la première phrase du dernier alinéa de l'article 21 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, les mots : « , selon le cas, » et « ou du ministre de la défense » sont supprimés.

Article 19

I. – A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, et par dérogation à l'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, les fonctionnaires affectés en position d'activité dans les services de la gendarmerie nationale à cette date sont placés d'office en position de détachement sans limitation de durée dans un corps correspondant du ministère de l'intérieur.

Les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans les services de la gendarmerie nationale en position de détachement poursuivent leur détachement jusqu'à son terme dans un corps correspondant du ministère de l'intérieur.

Lorsque les fonctionnaires placés en détachement sans limitation de durée sont placés, sur leur demande, dans une position statutaire dont le bénéfice est de droit, le détachement est suspendu.

Le fonctionnaire peut à tout moment demander à ce qu'il soit mis fin à son détachement. Il réintègre alors son ministère d'origine à la première vacance d'un poste de son corps.

II. – Les fonctionnaires placés en détachement sans limitation de durée dans un corps du ministère de l'intérieur peuvent à tout moment demander à être intégrés dans ce corps. Cette intégration est de droit.

III. – Les services accomplis par les fonctionnaires mentionnés au I dans leur corps d'origine ou dans leur corps de détachement au sein du ministère de la défense sont assimilés à des services accomplis dans le corps d'accueil du ministère de l'intérieur.

IV. – Lorsqu'à la date du détachement d'office il est constaté une différence, selon des modalités définies par décret, entre le plafond indemnitaire applicable au corps et au grade d'origine au sein du ministère de la défense et celui correspondant au corps et au grade d'accueil, le fonctionnaire bénéficie à titre personnel du plafond le plus élevé.

Le ministre de l'intérieur verse à l'agent, le cas échéant, une indemnité compensatrice dont le montant correspond à la différence entre le montant indemnitaire effectivement perçu dans le corps et le grade d'origine et le plafond indemnitaire applicable au corps et au grade d'accueil.

V. – Les fonctionnaires appartenant à un corps dont l'indice terminal est égal à l'indice brut 638 ne sont pas concernés par le présent article.

VI. – Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment les conditions de détachement des fonctionnaires mentionnés au I dans les corps du ministère de l'intérieur.

Article 20

I. – A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont transférés au ministère de l'intérieur les agents non titulaires exerçant leurs fonctions au sein de la gendarmerie nationale qui :

- soit ont été recrutés au titre des articles 4, 6, 22 bis et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée ;
- soit ont demandé le bénéfice des dispositions du II de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les agents concernés conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.

II. – A compter de cette même date, sont placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur les ouvriers d'Etat du ministère de la défense, les agents non titulaires régis par les dispositions du I de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée et les agents non titulaires bénéficiant des dispositions de l'article 82 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée qui exercent leurs fonctions au sein de la gendarmerie nationale.

Les agents concernés continuent à bénéficier des dispositions qui leur sont applicables au ministère de la défense.

Article 21

Le début de l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est ainsi rédigé :

« Art. 39 *sexies*. – Le fait de révéler, par quelque moyen d'expression que ce soit, l'identité des fonctionnaires de la police nationale, de militaires, de personnels civils du ministère de la défense... (*le reste sans changement*). »

Article 22

A la fin de la première phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 4123-9 du code de la défense, les mots : « la défense » sont remplacés par les mots : « l'intérieur ».

Article 23

L'article 6 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense est ainsi modifié :

1^o Les mots : « des personnels militaire et » sont remplacés par les mots : « du personnel militaire, du personnel » ;

2^o Les mots : « et respectivement dans le corps des secrétaires administratifs du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur » sont remplacés par les mots : « dans le corps des secrétaires administratifs du ministère dont leurs conjoints ou partenaires décédés relevaient ».

CHAPITRE III
Dispositions finales

Article 24

Le code de la défense est ainsi modifié :

- 1^o Aux articles L. 3531-1, L. 3551-1, L. 3561-1 et L. 3571-1, les mots : « articles L. 3211-1, L. 3211-2 » sont remplacés par les mots : « articles L. 3211-1 à L. 3211-3, L. 3225-1 » ;
- 2^o A l'article L. 4371-1, la référence : « L. 4144-1 » est remplacée par la référence : « L. 4145-3 ».

Article 25

Le décret du 20 mai 1903 relatif au règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie est abrogé.

Article 26

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 27

Le Gouvernement remet au Parlement, tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport évaluant, d'une part, les modalités concrètes du rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, et notamment son impact sur son organisation interne, ses effectifs, l'exercice de ses missions et sa présence sur le territoire et, d'autre part, les effets de ce rattachement concernant l'efficacité de l'action de l'Etat en matière de sécurité et d'ordre publics et la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie. Ce rapport comporte les éléments relatifs à l'obtention d'une parité globale entre les personnels des deux forces. Il est préparé par une instance extérieure aux services concernés.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait au Lavandou, le 3 août 2009.

NICOLAS SARKOZY

Par le Président de la République :

*Le Premier ministre,
FRANÇOIS FILLON*

*La ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés,
MICHÈLE ALLIOT-MARIE*

*Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales,
BRICE HORTFEUX*

*Le ministre du budget, des comptes publics,
de la fonction publique
et de la réforme de l'Etat,
ERIC WOERTH*

*Le ministre de la défense,
HERVÉ MORIN*

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2009-971.

Sénat :

Projet de loi n° 499 (2007-2008) ;
Rapport de M. Jean Faure, au nom de la commission des affaires étrangères, n° 66 (2008-2009) ;
Discussion les 16 et 17 décembre et adoption après déclaration d'urgence le 17 décembre 2008 (TA n° 34, 2008-2009).

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1336 ;
Rapport de M. Alain Moyne-Bressand, au nom de la commission de la défense, n° 1703 ;
Avis de M. François Vannison, au nom de la commission des lois, n° 1690 ;
Discussion les 1^{er} et 2 juillet 2009 et adoption le 7 juillet 2009 (TA n° 311).

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 530 (2008-2009) ;
Rapport de M. Jean Faure, au nom de la commission mixte paritaire, n° 547 (2008-2009) ;

Discussion et adoption le 23 juillet 2009 (TA n° 124, 2008-2009).

Assemblée nationale :

Rapport de M. Alain Moyne-Bressand, au nom de la commission mixte paritaire, n° 1827 ;
Discussion et adoption le 23 juillet 2009 (TA n° 326).

ANNEXE 3

	Nom	Fonction	Créneau (date/heure)
Ministère de l'Intérieur			
M.	VALLS	Ministre de l'Intérieur	04/12/13
M.	LATASTE	Directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur	10/12/13
M.	LALLEMENT	Secrétaire général du ministère de l'Intérieur	11/12/13
M.	BALAND	Directeur général de la police nationale	10/12/13
GBR	RODRIGUEZ	Conseiller gendarmerie au cabinet du ministre de l'Intérieur	04/12/13
Gendarmerie nationale			
GAR	FAVIER	Directeur général de la gendarmerie nationale	04/12/13
GAR	MULLER	Inspecteur général des armées – gendarmerie	10/12/13
GCA	LIZUREY	Major général de la gendarmerie nationale	04/12/13
GCA	MARVILLET	Chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale	03/12/13
GDI	EUSTACE	Chef adjoint de l'inspection générale de la gendarmerie nationale	07/10/13
GDI	PATTIN	Inspection générale de la gendarmerie nationale	03/12/13
GCA	SOUBELET	Directeur des opérations et de l'emploi	22/10/13
GDI	MAZY	Directeur des personnels militaires	12/11/13
GCA	RENAULT	Directeur des soutiens et des finances	22/10/13
COL	MAIGUY	Commandant en second de la gendarmerie outre-mer	20/11/13
GDI	PAPPALARDO	Chef du service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure	05/11/13
M.	CHATELAIN	Chef de la mission du pilotage de la performance	06/11/13
M.	LE GOFF	Conseiller territorial du DGGN	13/11/13
GDI	VANDENBERGHE	Adjoint du directeur des soutiens et des finances	13/11/13

GDI	DUPOUY	Adjoint du directeur des opérations et de l'emploi	13/11/13
COL	RAZAFINDRANALY	Adjoint du chef du centre de planification et de gestion de crise (présentation CPGC)	06/11/13
GBR	BOLOT	Chef du SIRPA-Gendarmerie	29/10/13
COL	TACHE	Secrétaire général du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie	30/10/13
GDI	RENAUD	Commandant la région de gendarmerie de Bretagne, commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité Ouest	03/12/2013 (visioconférence)
GBR	JOCKERS	Commandant la région de gendarmerie de Champagne-Ardenne	19/11/13
COL	MOUCHET	Commandant le groupement de gendarmerie départementale des Yvelines	16/10/13
ADJ	MASSON	Référent sous-officiers et volontaires du groupement de gendarmerie des Yvelines	16/10/13
COL	LEJEUNE	Commandant le groupement blindé de gendarmerie mobile de Satory	16/10/13
COL	GAUTTIER	Commandant en second la région de gendarmerie de Champagne-Ardenne, commandant en second le groupement de gendarmerie départementale de la Marne	19/11/13
CEN	BRACONNIER	Commandant la compagnie de gendarmerie de Châlons	19/11/13
CEN	CAPRON	Commandant la compagnie de gendarmerie de Reims	19/11/13
CEN	RODRIGUES	Commandant la compagnie de gendarmerie de Vitry-Le-François	19/11/13
CEN	SIBILLE	Commandant l'escadron de sécurité routière de la Marne	19/11/13
CNE	MICHTA	Commandant la compagnie de gendarmerie d'Epernay	19/11/13
CNE	BACH	Commandant la communauté de brigades de Mourmelon	19/11/13

MAJ	DERNONCOURT	Commandant la communauté de brigades de Dormans	19/11/13
ADC	RICHARD	Conseiller concertation de la région Champagne-Ardenne	19/11/13
ADJ	CAMUZAT	Président des personnels militaires de la compagnie de Vitry-Le-François	19/11/13
ADJ	DEVEAUX	Vice président des personnels militaires / région Champagne-Ardenne	19/11/13
G/	MICHEL	Référent sous-officiers et volontaires du groupement de gendarmerie de la Marne	19/11/13
M.	NEHR	Représentant FO des personnels civils / région Champagne-Ardenne	19/11/13
LCL	GUILLAUME	Chargée de mission au cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale	22/10/13
LCL	LESUEUR	Chargé de mission au cabinet du directeur général de la gendarmerie nationale	07/10/13
LCL	DURAND	SIRPA-G / Chef du bureau média	29/10/13
Ministère de la défense			
Mme	AVE	Conseillère sociale	10/12/13
M.	RICHARD	Conseiller parlementaire	10/12/13
CGA	BODIN	SG pour l'administration du MINDEF	10/12/13
M.	RICHARD	Adjoint de la directrice des affaires juridiques	10/12/13
COL	LECOUFFE	Adjoint gendarmerie au chef du cabinet militaire, conseiller gendarmerie et sécurité intérieure	10/12/13
Autorités judiciaires			
M.	de ROCQUIGNY du CHAZEL	Procureur de la République près le TGI de Châlons-en-Champagne	19/11/13
Syndicats de police			
M.	ROUX	SCPN	27/11/13
Mme	BERTHON	SCPN	27/11/13

M.	LACLAU-LACROUTS	Alliance – Délégué national	27/11/13
M.	BONTEMPELLI	Alliance – Délégué national	27/11/13
M.	MARTINI	Unité SGP police-FO – Secrétaire général	27/11/13
M.	COMTE	Unité SGP police-FO – Secrétaire général adjoint	27/11/13
M.	CAPON	UNSA Police – Secrétaire général / ABSENT	/
Mme	PONS-MESOUAKI	SCSI – Secrétaire générale adjointe	27/11/13
Mme	TROUSLARD	Synergie-Officiers – Conseillère technique	27/11/13
Mme	MAGUET	Synergie-Officiers – Conseillère technique	27/11/13
M.	BOISTEAUX	SICP – Président / ABSENT	/
M.	MEGRET	SICP – Membre fondateur / ABSENT	/

ANNEXE 4



REPUBLIQUE FRANÇAISE



Eric SPITZ
Préfet de Guyane
Préfecture
rue Fiedmond
BP 7008
97 307 CAYENNE Cedex

Paris, le 7 novembre 2013

Monsieur le Préfet,

La loi 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale a organisé le rattachement de cette force armée au ministère de l'intérieur.

En décidant de placer les deux forces de sécurité sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, le législateur entendait renforcer la coopération entre la gendarmerie et la police et, par là, accroître l'efficacité de leur action concertée au service de la protection des Français.

Dans le même temps, les parlementaires ont entendu veiller, tant dans les débats que dans la rédaction du texte, à ce que le dualisme policier soit maintenu, à ce que l'esprit qui a présidé à la réforme soit respecté et à ce que ni l'une ni l'autre des deux forces de sécurité ne soient dénaturées dans l'avenir, au fil de la mise en œuvre quotidienne de ces dispositions.

Aussi l'article 27 de cette loi prévoit-il, pour s'assurer de sa bonne application, une évaluation conduite tous les deux ans. En 2011, le premier rapport constatait la bonne intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'intérieur, dans le respect de deux principes intangibles : la cohérence interne au ministère de l'intérieur et le caractère fondamental du statut de force armée de la gendarmerie d'une part, le respect des identités propres à chaque force de sécurité d'autre part.

Le Premier ministre a souhaité nous confier la mission de procéder à la nouvelle évaluation de cette loi, quatre ans après son adoption. Notre rapport est attendu pour le 15 décembre 2013.

Afin de fonder notre réflexion sur des analyses concrètes et nombreuses, nous souhaitons recueillir votre avis sur les effets – dans votre territoire/juridiction - du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

En vous remerciant par avance pour votre contribution à cette réflexion, nous restons à votre entière disposition et vous prions de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

François PILLET

Sénateur du Cher

Hugues FOURAGE

Député de Vendée

ANNEXE 5

Destinataires des lettres-enquêtes

Préfecture	Parquet	Parquet général
Vendée	La Roche/Yon ; Les Sables d'Olonne	Poitiers
Cher	Bourges	Bourges
Aude	Carcassonne	/
Val d'Oise	Pontoise	/
Moselle	Metz	Metz
Gard	Nîmes	/
Pau	Bayonne	Pau
Caen		Caen
Rennes	Brest	Rennes
Charente Maritime	Saintes/La Rochelle	Poitiers
Aveyron	Rodez	Toulouse
Ajaccio	Ajaccio	Bastia
Nevers	Nevers	/
Grenoble	Grenoble	Grenoble
Chalon en Champagne	Chalon	Reims
Guéret	Guéret	/
Réunion	Saint Denis	Saint Denis
Guyane	Cayenne	Cayenne

ANNEXE 6

Mutualisations

Si des actions ponctuelles d'échange ont toujours existé entre la police et la gendarmerie nationales, une vraie dynamique de mutualisation est impulsée depuis le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur. Elle vise un double objectif : générer des économies et renforcer les capacités opérationnelles des unités et des services.

En matière d'équipements et de logistique, le principe de coopération entre la police et la gendarmerie nationales est devenu la règle. Seuls les besoins spécifiques à l'une ou l'autre des deux forces sont traités de manière autonome.

Avec l'exigence de cohérence et de complémentarité, mais également dans le respect des identités propres à chacune des deux forces, la mutualisation des achats est désormais étendue aux structures.

1. Mutualisation systématique des achats

La mutualisation systématique des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est la règle, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé (à l'exemple des OPEX, des unités aériennes, des véhicules blindés pour le maintien de l'ordre, etc.).

C'est dans le secteur de l'armement et de la protection balistique que la coopération entre les deux forces s'est le plus développée avec la passation de nombreux marchés communs, certains pilotés par la police nationale (pistolets automatique SIG SAUER, : gilets pare-balles, munitions de 9mm, pièces détachées pour PA, boucliers carrés de protection, etc.) et d'autres par la gendarmerie nationale (fusils de précision, bâtons télescopiques, écrans pare-balles, casques pare-balles de maintien de l'ordre, etc.).

La mutualisation des achats dans ce secteur se poursuit. La police pilote le marché de renouvellement des gilets pare-balles à port individuel ainsi que celui des masques et cartouches de protection contre les gaz. Dans le même temps, la gendarmerie a ouvert à la police la possibilité d'acquérir ponctuellement certains matériels via la NAMSA (menottes, pistolets à impulsions électriques)

Aujourd'hui plus de 85 % des supports juridiques sont communs aux deux forces.

2. Mise en synergie des établissements logistiques centraux

L'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN) du Blanc et l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) de Limoges agissent maintenant en complémentarité.

A – L'ECASGN

Les moyens de transport de fret de l'ECASGN opèrent désormais aussi au profit de la police nationale, et notamment de son magasin central (MCPN) localisé à Limoges depuis 2009. La flotte de l'ECASGN, composée principalement de semi-

remorques, comprend aussi des camions plus légers et dispose également de vecteurs aptes à transporter des munitions.

Le protocole relatif à la mutualisation de la flotte est notifié depuis 2009 et les prestations sont assurées rapidement avec une grande fluidité administrative. L'approvisionnement des unités de police peut ainsi être effectué jusqu'au niveau du chef-lieu de zone (SGAP).

Par ailleurs, en matière de sécurité des grands évènements et grands rassemblements de personnes, l'ECASGN est devenu l'opérateur de stockage des barrières (1 200) et de leur transport sur les lieux d'emploi, en liaison avec le bureau des moyens généraux de la DRCPN/SDEL.

L'atelier de reconditionnement des gilets pare-balles (GPB) de la police et de la gendarmerie fonctionne au Blanc depuis 2009. Désormais, ce sont chaque année plus de 2 millions d'euros qui sont ainsi économisés pour le ministère.

Le Service de Diffusion de la Gendarmerie travaille régulièrement depuis 2006 au profit du secrétariat général du ministère et de la police nationale (impression de documents, supports pédagogiques, etc.) auxquels il consacre plus de la moitié de son activité.

B – L'ECLPN

La maintenance et le prototypage effectués par l'atelier central automobile (ACA) constituent une véritable source d'économies pour la gendarmerie nationale. La pleine capacité de l'ACA est atteinte depuis 2012, après son transfert sur le nouveau site de l'ECLPN. Il est aujourd'hui renforcé par les personnels de la Gendarmerie.

L'ACA réalise pour la gendarmerie les véhicules spéciaux de ses techniciens en investigations criminelles (TIC), des véhicules pour équipes cynophiles et les dispositifs de retenue autonome du public (DRAP) destinés aux unités de maintien de l'ordre. Selon les années, ce sont entre 100 et 200 véhicules de la Gendarmerie qui sont aménagés par l'ACA.

Le centre de formation technique et de documentation (CFTD) de l'établissement de Limoges assure depuis 2010 la formation continue des mécaniciens de la gendarmerie (technologies nouvelles, Diesel « Common rail », climatisation...). Chaque année, ce sont entre 50 et 100 stagiaires qui bénéficient de l'enseignement dispensé par le CFTD.

3. Mutualisation des ateliers de réparation automobile

La gendarmerie s'est engagée dès 2006 dans une opération de restructuration de son réseau en le réduisant en métropole de 250 ateliers à 96.

Un accord-cadre national prévoit un programme d'actions à conduire entre 2009 et 2015. Il fixe les règles générales relatives aux opérations de mutualisation entre les deux forces, notamment dans les domaines technique, financier et humain.

Les objectifs recherchés sont les suivants :

- Amélioration des capacités opérationnelles ;

- Renforcement de la proximité du soutien pour une meilleure disponibilité des parcs opérationnels ;
- Maintien de la densité des structures de soutien des véhicules lourds au profit des unités déplacées (EGM + CRS) ;
- Réalisation d'économies structurelles chaque fois que cela est possible.

Adressée aux préfets de zone, la circulaire du 11 décembre 2008 a précisé les conditions de mise en œuvre de cet accord. Elle les a invités à conclure localement des conventions fixant les modalités particulières d'exécution des opérations de mutualisation. Ils ont tenu le plus grand compte des exigences des ressources humaines et respecté les principes suivants :

- là où les deux forces disposent d'ateliers distincts : fermeture de l'une des structures et transfert de la charge vers l'atelier le mieux adapté, ou bien spécialisation des structures existantes pour un meilleur service afin d'optimiser les taux d'exploitation ;
- ouverture de l'accès aux ateliers de l'autre force en vue d'améliorer la couverture géographique et de limiter ainsi les déplacements des unités pour accéder à un site de maintenance.

Les plans zonaux de mutualisation des ateliers de soutien automobile ont été proposés par les préfectures de zone au cours du premier semestre 2010. Chaque plan a été validé en juillet 2010 par une correspondance conjointe des deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie. Ces plans sont maintenant en cours de déclinaison au niveau zonal.

Sur 102 projets validés, 53 ont été réalisés depuis 2008 et 49 opérations sont programmées jusqu'en 2015.

Une expérimentation est actuellement conduite en zone nord. Elle vise à renforcer le rôle des coordonnateurs du Préfet.

4. Rationalisation du soutien de l'armement

En janvier 2009, le centre technique de l'armement (CTA) s'est installé à Limoges dans des ateliers modernes avec pour mission d'assurer le soutien des armes de la police nationale. Une centaine de pistolets sont reconditionnés chaque semaine.

La gendarmerie nationale s'appuie sur le CTA pour regrouper au niveau national la maintenance du troisième niveau de ses propres armes, qu'elles soient destinées aux missions de police ou spécifiquement militaires.

Le protocole de soutien de l'armement de la gendarmerie par le CTA a été signé le 14 décembre 2010. La gendarmerie a mis en place 4 armuriers au CTA afin d'effectuer la maintenance de ses armes. Ainsi est créée une filière cohérente de soutien de l'armement pour les deux forces s'appuyant sur les installations techniques du CTA.

Désormais, les armuriers-pyrotechniciens de la gendarmerie voient leurs activités prioritairement orientées vers les munitions et les études de sécurité pyrotechnique. Les

réparations des armes nécessitant des opérations de premier niveau (dépannage, inspection sur place) ou de deuxième niveau (réparations simples et/ou rapides) demeurent de leur compétence.

5. Le centre de recherche, d'expertise logistique (CREL)

Depuis septembre 2010, les laboratoires et départements de balistique, chimie, matériaux et textile de la gendarmerie et de la police sont désormais regroupés sur un même site (le Chesnay - 78) au sein d'une structure commune. Cette unité est rattachée à la DRCPN/SDEL et opère sur directives des deux sous-directions logistiques.

Le centre est chargé des études amont, des expertises dans le cadre des marchés publics (aide à l'élaboration des cahiers des clauses techniques particulières) et plus largement du contrôle qualité (analyse d'échantillons), ainsi que de toutes autres missions qui lui sont confiées en rapport avec sa technicité.

Le CREL est armé par 14 fonctionnaires de la police et 5 personnels de la gendarmerie (dont l'adjoint du chef du centre).

6. Outre-mer : acheminement des matériels et mutualisation des soutiens

Les capacités développées par les armées en matière de transport (navires affrétés, aéronefs en cas d'urgence) permettent à la gendarmerie de bénéficier de prestations et d'un savoir-faire dont la police nationale profite occasionnellement.

En période de crise, cette même plate-forme prendrait en compte les opérations nécessaires à l'acheminement d'urgence par tous vecteurs, dont ceux des armées.

Chaque DOM-COM a fait l'objet d'une étude particulière intégrant notamment l'existant des deux forces, les capacités locales et celles laissées ou maintenues par les armées.

7. Munitions

La gendarmerie a créé son service central des munitions dont l'objet est d'englober la totalité de sa filière munition (hors définition technique) : approvisionnement, mise en place, stockage, distribution, vérification, élimination des obsolètes et déchets de tir. Les conditions dans lesquelles la police pourrait intégrer cette nouvelle structure font l'objet d'une étude complémentaire (nomenclature ; marquage ; système informatique et mode de gestion).

Une réflexion est également en cours sur le pré-positionnement à Le Blanc d'un stock de réactivité pré conditionné et commun aux deux forces destinés à faire face à une situation de crise en métropole comme outre-mer.

Par ailleurs, un support juridique porté par la gendarmerie nationale devrait permettre l'élimination des déchets de tir et le recyclage des munitions obsolètes dans des conditions respectueuses des règles du développement durable.

8. Infrastructures de tir

Depuis 2008, un protocole police-gendarmerie fixe l'utilisation réciproque des stands de tir par les deux forces pour la formation et l'entraînement des personnels. Une structure commune chargée d'étudier, en termes d'opportunité fonctionnelle, les dossiers de construction, d'entretien et d'agrément des installations de tir domaniales ou privées est désormais active.

ANNEXE 7

NATURE DE LA MESURE	CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE	EFFECTIFS PRÉVUS EFFECTIFS EN PLACE	RÉSULTATS OBTENUS	EVALUATION DES RÉSULTATS
La mutualisation systématique des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est la règle, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé (à l'exemple des OPEX, des unités aériennes, des véhicules blindés pour le maintien de l'ordre, etc.).	Au 1 ^{er} août 2013, 54 marchés communs existent.	Les principaux projets de marchés futurs concernent les gilets pare balle et les masques à gaz.	85 % des marchés sont communs avec la police nationale	Cette mutualisation sera poursuivie au sein du nouveau SAEISI. Elle a certes permis des économies d'échelle mais les délais de mise en œuvre des marchés se sont substantiellement allongés alors même que les économies sur les achats sont peu significatives. Au-delà d'un certain seuil (souvent largement dépassé par une seule des forces) les économies d'échelle deviennent marginales. La police a beaucoup de mal à conduire ses projets dans les délais attendus et les retards sont compensés par des achats passés par la gendarmerie auprès de la NAMSA dans le cadre d'une délégation de gestion.
Soutien automobile	2015	Au 02/07/2012 56 effectifs avaient été transférés à la PN. En 2015, 120 effectifs seront transférés à la PN.	2015	En 2013, 7 % du parc GN est soutenu par la PN et 12% du parc PN est entretenu par la GN. L'objectif affiché fin 2016 est de 15% pour le parc GN et 21,6% du parc PN. La PN considère que les ETP consacrés à l'aménagement des véhicules de la GN à l'ECLPN compensent largement le déficit de transfert de personnels PN dans les ateliers GN

<p>Les moyens de transport de fret de l'ECASGN opèrent désormais aussi au profit de la police, et notamment de son magasin central (MCPN) localisé à Limoges depuis 2009. La flotte de l'ECASGN, composée principalement de semi-remorques, comprend aussi des camions plus légers et dispose également de véhicules aptes à transporter des munitions.</p>		<p>En 2011, 149 missions pour 5 247 m³ et 120 000 kms. En 2012, 128 missions pour 16 13 m³ et 80 000 kms</p>
<p>En matière de sécurité des grands événements et grands rassemblements de personnes, l'ECASGN est devenu l'opérateur de stockage des barrières (1 200) et de leur transport sur les lieux d'emploi, en liaison avec le bureau des moyens généraux de la DRCPN/SDEL</p>	<p>2009</p>	
<p>L'atelier de réconditionnement des gilets pare-balles (GPB) de la police et de la gendarmerie fonctionne au Blanc depuis 2009.</p>	<p>2009</p>	<p>En 2010, 7 800 gilets ont été recyclés au profit de la PN. Depuis, grâce à l'expérience technique acquise, le processus est très satisfaisant. 5920 gilets en 2011 et 6550 en 2012</p>

La maintenance et le prototypage effectués par l'atelier central automobile (ACA) est maintenant réalisée au profit des deux forces	2012	5 personnels de la gendarmerie mis à disposition /5 prévus.	En 2013, 58 véhicules de la gendarmerie ont été aménagés (167 en 2012 et 194 en 2011) 63 opérations sont prévues pour 2014.
Réalisation de prestations d'impressions au profit de la police nationale par le Service de Diffusion de la Gendarmerie (SDG)	2006	1 fonctionnaire de police mis à disposition /2 prévus.	
Maintenance de troisième niveau des armes de la gendarmerie par le centre technique de l'armement de la police nationale (ECLPN)	2010	4 armuriers mis en place par la gendarmerie/ 4 prévus	396 armes GN révisées en 2012 par le CTA de l'ECLPN.
création d'un centre de recherche, d'expertise et d'appui logistique (CREAL)	2010	5 personnels de la gendarmerie mis à disposition /5 prévus.	L'atelier armement de l'ECLPN se charge principalement de l'entretien 3 ème échelon et de la vérification des armes issus de programmes d'achats communs (PA SIG PRO) Le CREAL, rebaptisé CREL, centre d'expertise logistique, sera intégré au SAELSI le 1 ^{er} janvier 2013

Annexe 8 - La gendarmerie au sein du ministère de la défense

La gendarmerie est directement impliquée au sein du ministère de la défense à hauteur de 2 526 ETP placés sous la mission « Défense » (au 1er octobre 2013) :

- 2 153 ETP au titre des gendarmeries spécialisées ;
- 373 ETP pour le fonctionnement du ministère.

En outre, 171 ETP du P 152 sont consacrés aux missions militaires au titre des opérations extérieures, des unités prévôtales ou de la coopération militaire technique.

I - Les gendarmeries spécialisées

- Gendarmerie maritime : sous P 178 (*BOP Marine*), 1 082 ETP, 30 unités navigantes ;
- Gendarmerie de l'air : sous P 178 (*BOP Air*), 751 ETP ;
- Gendarmerie de l'armement : sous P 146, 270 ETP ;
- Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires : sous P 212, 50 ETP. Recours à 2 escadrons de GM et 4 pelotons spéciaux de sécurité placés sous P 152 (*protection et escortes – source section commandement opérations GSAN*).

II - La gendarmerie dans le fonctionnement du ministère de la défense

En plus des formations spécialisées, la gendarmerie honore des emplois pour prendre part au fonctionnement général du ministère ou contribuer aux soutiens réalisés à son profit. La gendarmerie est ainsi représentée dans la quasi-totalité des organismes ou directions :

- **P 144** (*environnement et prospective de la politique de défense*) : 84 ETP, soit 69 à la DPSD et 15 à la DGSE ;
- **P 167** (*lien entre la nation et son armée*) 43 ETP à la direction du service national ;
- **P 178** (*préparation et emploi des forces*) : 136 ETP, soit 44 au profit du CEMA (EMA, EDG,...), 47 dans les organismes de formation (*écoles de Coëtquidan, lycées militaires,...*), 18 au service de santé des armées et 27 dans divers postes ;
- **P 212** (*soutien de la politique de défense*) : 110 ETP, dont 19 au sein de l'action sociale aux armées, 35 au service historique de la défense, 35 au cabinet du ministre (CABMINDEF, SDPC...), 12 postes au secrétariat général pour l'administration (DRH-MD, ARD,...), 9 postes divers (*soutien outre-mer,...*).

III - Les gendarmes dans les « missions militaires »

Jusqu'en 2009, la gendarmerie déployait en OPEX une moyenne de 500 à 550 militaires (*pic atteint en 2010 avec près de 680 militaires : Haïti, montée en puissance en Afghanistan*). Dès 2011, les sollicitations ont été revues à la baisse (*fin des missions en Géorgie, en Bosnie, transition en Afghanistan....*).

Au 1er octobre 2013, 88 ETP pris sous P 152 sont consacrés aux missions militaires en opérations extérieures (Afghanistan, Liban, Tchad) *y compris les prévôts de circonstance à l'effectif* de 33. S'y ajoutent 41 ETP pour les unités prévôtales permanentes (Allemagne et forces pré-positionnées).

En outre, 42 ETP participent aux missions de coopération militaire technique, sous financement de la DCSD (P 105 « *action de la France en Europe et dans le monde* »).

