

Note d'étape sur la fusion progressive de la gendarmerie et de la police

Laurent MUCCHIELLI, sociologue (CNRS, Cesdip)

Suite notamment à deux rapports internes faisant état du moral en baisse des gendarmes, le Général Parayre, à l'époque Directeur général de la gendarmerie nationale au ministère de la Défense, avait déclaré en 2008 : « *Le pessimisme n'a plus lieu d'être tant le contexte général est favorable à la gendarmerie* ». Un an plus tard, la loi du 3 août 2009 rattachait la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, consacrant ainsi un rapprochement opéré depuis plusieurs années. Officiellement, cette fusion progressive qui ne dit pas son nom se justifie par des raisons budgétaires. Il faut mutualiser pour faire des économies. Mais derrière la rationalité économique, se jouent aussi des enjeux administratifs, politiques et sociaux que le gouvernement passe sous silence. Et dans ces changements décisifs qui s'opèrent sous nos yeux, la gendarmerie sera probablement la grande sacrifiée. Nous l'avions déjà annoncé dans un article paru en février 2009 dans la revue *Pouvoirs locaux*, et qui a valu à l'un des trois auteurs, officier de gendarmerie, une procédure de radiation¹. Nous y revenons aujourd'hui compte tenu de l'accélération du processus et du point récent (12 février 2010) de la situation administrative communiqué par le ministère de l'Intérieur.

« Alerte sur la gendarmerie »

Les gendarmes l'ont (enfin) bien compris : c'est l'avenir de leur métier qui est en cause. Privés de syndicats par leur statut militaire, ils s'expriment depuis quelques années par des associations comme « Gendarmes et citoyens »² et des sites Internet comme le « Forum gendarmes et citoyens »³. La principale et plus ancienne revue, *L'Essor de la gendarmerie*, est l'organe officiel de l'Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie. C'est un organe d'ordinaire très légitimiste et peu critique. Pourtant, dans l'éditorial de son numéro de février 2010, son rédacteur en chef, Jean-Claude Seguin, tire lui aussi la sonnette d'alarme :

« En l'espace de quelques petites semaines, et profitant une fois de plus de l'attention familiale aux fêtes de fin d'année, plusieurs décisions ont été prises en catimini. Ainsi la captation au profit de la Police de 23,5 millions sur le budget de

¹ Voir www.laurent-mucchielli.org/public/Matelly_Mouhanna_Mucchielli.pdf (pour l'article de fond) et www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2009/10/19/Un-gendarme-peut-il-exprimer-un-point-de-vue-critique-argument%C3%A9-sur-l%E2%80%99%C3%A9volution-de-son-m%C3%A9tier (pour le commentaire de la procédure visant le Chef d'escadron Jean-Hugues Matelly).

² <http://sites.google.com/site/assogendarmesetcitoyens>

³ www.gendarmes-et-citoyens.net

la Gendarmerie, histoire de boucler la fin du mois de décembre de nos chers amis de la maison d'en face ; la dissolution affirmée de huit escadrons, et la prévision d'en supprimer plusieurs autres ; la création, à la Direction générale de la gendarmerie, de trois directions d'administration centrale qui pourront être confiées à des préfets ; la prévision de la mise en place de 175 communautés d'agglomération qui passeront en police d'Etat, entraînant la suppression de nombreuses brigades, alors que, de 2007 à 2009 déjà, 250 unités de gendarmerie ont été rayées de la carte ; la fusion envisagée des sections de recherche avec les SRPJ, ce qui induira la perte de 1 300 emplois par application de la RGPP. Pour schématiser, la transformation des gendarmes en gardes champêtres est réellement en marche. En privilégiant les policiers sur le plan indiciaire, on pousse même insidieusement les jeunes gendarmes à demander eux-mêmes, à terme, un rattachement à la police. Le mouvement est enclenché pour marginaliser la Gendarmerie, en attendant de mettre en place une police unique de statut civil »⁴.

De fait, le point officiel du ministère de l'Intérieur du 12 février 2010 confirme à la fois l'ampleur du rapprochement des deux institutions de police d'Etat, le fait que la gendarmerie y est marginalisée et le fait que cette évolution sera bientôt en partie irréversible⁵. Encore une fois, tout ceci était largement programmé et donc prévisible si l'on voulait bien le voir. L'on insistera surtout ici sur deux évolutions qui vont impacter directement la vie des gendarmes ainsi que celle de l'ensemble de nos concitoyens.

Eviction des gendarmes des agglomérations

S'il est patent que, dans la comparaison et la vieille rivalité avec les policiers, les gendarmes sont largement les perdants dans la « mutualisation des moyens » qui s'opère (en tous cas en matière de police judiciaire, de police de renseignement et sans doute même de police du maintien de l'ordre), la réorganisation territoriale qui s'annonce est plus grave encore.

Certes, le principe reste que les deux forces de police continueront à assurer les mêmes missions dans leur zone de compétence respective. Mais le périmètre de ces zones s'apprête à être véritablement révolutionné par la création de 175 communautés d'agglomération confiées à la Police nationale. Au fond, une des évolutions majeures de la société française des quarante dernières années est l'importance croissante du peuplement en zones dites « périurbaines ». Et la plupart de ces territoires sont de fait sous compétence de la Gendarmerie nationale. Il s'agit donc de les en évincer, ce qui est une évolution à la fois particulièrement brutale, méprisante et peu rationnelle dans la mesure où la plupart des efforts d'intelligence et d'organisation ont été consacrés ces dernières années par la Gendarmerie à améliorer cette implantation et ce travail en zones périurbaines. La gendarmerie serait donc,

⁴ www.lessor.org/?page=magazine&pagenum=1&id=64

⁵ On se fonde ici sur plusieurs documents officiels émanant du ministère de l'Intérieur datés du 10 février 2010, notamment ceux intitulés « Les mutualisations police-gendarmerie nationales » et « Les complémentarités opérationnelles entre police et gendarmerie ».

pour l'essentiel, cantonnée aux zones rurales, à la police de la route et aux DOM-TOM. L'Etat se priverait aussi du même coup de la possibilité de basculer un territoire d'une police vers une autre lorsque la première était en échec, par exemple dans le cas des « quartiers sensibles » des grandes agglomérations.

Signalons enfin que cette éviction des gendarmes du périurbain au profit d'une sorte de retour au rural profond affectera aussi la vie de nombreuses familles de gendarmes (travail des conjoints, scolarité des enfants, etc.) et diminuera beaucoup l'attractivité du métier de gendarme déjà mise à mal par le flou identitaire lié au rattachement de ces militaires à un ministère civil réputé « cogéré par les syndicats » (on lira à ce propos la lettre du Commandant de groupement de l'Ardèche que nous republions en annexe de ce texte).

Renforcement de la tendance autoritaire du régime politique français actuel

L'existence de deux forces de police est depuis très longtemps un élément structurant du système pénal français. Pour instruire une affaire, les magistrats ont la possibilité de saisir l'une ou l'autre (ou l'une puis l'autre) des deux polices, dans un souci d'efficacité. La fusion des polices en matière judiciaire fera disparaître cette dualité et elle va dans le même sens que la disparition annoncée du Juge d'instruction. Si ces réformes annoncées se réalisent, un seul corps de magistrat directement soumis à la voie hiérarchique sera donc aux ordres du politique et il aura également à son service un seul corps de police. Du haut jusqu'en bas, il n'y aura plus au fond qu'une seule chaîne de commandement. Les choses seront assurément plus simples, mais elles seront aussi plus risquées pour la démocratie.

Dans le même sens, on notera aussi du reste que, en application de la loi du 3 août 2009, la Circulaire du ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2009 a supprimé l'obligation pour les préfets de rédiger officiellement une réquisition lorsqu'ils veulent employer les gendarmes (comme toute unité militaire) dans des opérations de maintien de l'ordre. Là aussi, il s'agit d'un renforcement du pouvoir de l'Etat central et d'une dilution du statut militaire des gendarmes.

Dans le même sens toujours, on peut souligner que la fusion des deux polices sur le plan du renseignement fera disparaître un des éléments de la culture professionnelle des gendarmes. En effet, dans la culture professionnelle des gendarmes, le renseignement n'est pas uniquement le renseignement policier de type « RG » (renseignements généraux), il est le renseignement général au sens de « l'information générale », en liaison avec la doctrine de la « surveillance générale » et avec la nécessité d'être immergé dans un territoire et une population. Il ne s'agit pas pour les gendarmes d'une activité particulière et d'un type d'unité spécialisée mais d'une mission générale relevant de la moindre brigade territoriale. En ce sens, c'est aussi le modèle de la proximité des gendarmes qui serait démembré. Mais l'on sait

que l'idée de proximité avec la population est une idée tabou dans l'idéologie des dirigeants actuels ⁶.

A qui profite le crime ?

Pour finir, rappelons que le débat sur l'avenir de la gendarmerie ne se situe pas uniquement dans la comparaison avec la police. En effet, ces deux catégories de fonctionnaires nationaux sont également et solidairement victimes de la réduction générale des effectifs dans la fonction publique. Le député socialiste Jean-Jacques Urvoas chiffrait ainsi à 11 400 le nombre de suppressions de postes programmés et déjà en partie réalisés sur la période 2009-2013 ⁷. Etonnant double discours que celui d'un Etat passant son temps à réclamer plus de sécurité et à accroître les missions de police, tout en réduisant le nombre de ses fonctionnaires. La contrepartie est cependant à ses yeux le développement des polices municipales et de la sécurité privée. En définitive, c'est donc la notion de *service public de sécurité* qui est menacée.

Post-scriptum

Si, comme nous l'avons dit, la gendarmerie a mis longtemps à se réveiller face aux lourdes menaces qui pèsent sur elle, c'est aussi que sa haute hiérarchie Saint-Cyrienne ne s'est guère défendue, pour ne pas dire plus. Nous citions au début de ce texte le général Parayre, ancien directeur général de la gendarmerie nationale. Le même général est actuellement chargé d'un rapport sur le rapprochement des unités spéciales d'intervention de police et de gendarmerie (GIGN, RAID, GIPN, etc.), unités actuellement surdimensionnées et concurrentes. Or, à la différence du renseignement et de la police judiciaire, c'est un domaine dans lequel la gendarmerie a été historiquement au moins aussi performante que la police, voire plus. Ce sera une nouvelle occasion d'observer la façon dont la gendarmerie est défendue, ou pas, par ses propres généraux.

⁶ On renvoie ici à l'article déjà cité de *Pouvoirs locaux*.

⁷ J.-J. Urvoas, *De la sécurité de l'Etat à la protection des citoyens*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2010 (cette note est téléchargeable : www.jean-jaures.org/Publications/Les-essais/De-la-securite-de-l-Etat-a-la-protection-des-citoyens).

ANNEXE :

Une lettre du Commandant de groupement de l'Ardèche au Préfet

(publiée le 4 février 2010 sur le site de l'association Gendarmes et citoyens :

<http://sites.google.com/site/assogendarmesetcitoyens/annonces-et-communiquis/lesveritescachees>)

Bonjour à tous,

Je n'avais pas l'intention de m'exprimer sur le sujet de l'intégration de la gendarmerie au sein du MIOMCT. Il s'agit d'une décision politique. En ma qualité de soldat et d'officier des armes, je la mets en application sans état d'âme et avec discipline intellectuelle.

Néanmoins puisqu'on me demande mon avis, je le donne et comme habituellement sans langue de bois.

De ce qu'il me remonte du terrain, l'intégration de la gendarmerie au Ministère de l'intérieur n'est pas particulièrement bien vécue par les personnels de l'Arme qui n'y trouvent aucun intérêt ni aucune plus value. Les gendarmes ne perçoivent aucun changement particulier positif dans ce changement de ministère. Le sentiment actuel de mes gendarmes est à la résignation, ce qui ne saurait être de bon augure.

Au contraire, compte tenu du calendrier actuel, ils ont tendance à faire un amalgame défavorable entre cette intégration au MIOMCT, le vote de la Loi Gendarmerie, l'accroissement des charges opérationnelles et administratives du dernier quadrimestre, les contraintes budgétaires particulièrement insupportables et le récent battage médiatique sur la véracité controversée des chiffres de la délinquance. Cette situation reste en conséquence très contre-productive.

Ils sont conscients que les décideurs du MIOMCT, quoiqu'ils en disent, n'ont pas une connaissance précise et complète de notre Arme et de son fonctionnement et encore moins du statut militaire, un gendarme restant pour eux un policier avec un képi...

Ils ne se sont d'ailleurs pas accaparés la Loi Gendarmerie qui au moment de sa parution était particulièrement opaque et bien peu lisible.

Par ailleurs, ils n'ont pas plus le sentiment d'être mieux défendus aujourd'hui au MIOMCT qu'ils ne l'étaient précédemment au MINDEF.

Ils ne se reconnaissent pas dans les pratiques actuelles de ce ministère (/l'affolement récurrent comme la fébrilité permanente, l'absence de directives comme de vision à long terme, la cogestion permanente hiérarchie-syndicat, l'absence régulière de franchise comme de courage intellectuel.../). Ils ne se sentent pas en adéquation ni en communion d'idées avec les pratiques policières.

Ils restent très méfiants vis à vis du principe de mutualisation qui sous-entend le principe de fusion de deux institutions, distinctes dans leur organisation et leur fonctionnement mais qui se retrouvent en partie sur un socle commun dans leur mission de sécurité intérieure. Ils sont conscients que la mutualisation opérationnelle entraînera *de facto* un nivellement par le bas que se soit en termes de disponibilité que de compétence professionnelle.

Ils regrettent d'être obligés de passer d'une culture d'effcience à une culture d'affichage dans laquelle ils craignent de se décrédibiliser vis à vis de la population et de perdre leur notoriété et de ce fait leur âme.

Ils revendiquent légitimement leur culture de la proximité avec le territoire et sa population, culture qui est leur histoire, leur mode de fonctionnement et leur réussite depuis tant de siècles.

Ils se sentent attaqués en permanence par des syndicats très corporatistes qui détiennent le véritable pouvoir au sein de ce ministère, (/cmf. la rapidité avec laquelle le MIOMCT a pris en compte la vindicte syndicale pour prendre un nouveau décret portant sur le statut des officiers de gendarmerie/). Il s'agit d'un problème de culture d'influence pour laquelle ils n'ont jamais été préparés en tant que militaires mais qu'ils risquent rapidement d'adapter et d'assimiler à leur profit.

Ils considèrent souvent que les déclarations des syndicats ne sont que les velléités profondes et parfois masquées de la haute hiérarchie policière, les décisions sur le sujet de la police d'agglomération ne pouvant pas leur faire penser autrement.

Ils accepteraient à la limite les allégations syndicales (/bien que toujours privées de leur contexte/), si tout allait pour le mieux dans la ZPN.

Ils ont le sentiment d'être pris parfois pour les supplétifs de la police, l'appui opérationnel mutuel restant toujours unilatéral, comme on le voit systématiquement sur Aubenas et Annonay. Ils ont été particulièrement scandalisés par le transfert en catimini de 23,5 M. euros (/le BF 2010 des Régions de Gendarmerie de Rhône-Alpes et d'Auvergne n'atteint pas 19 M. euros/) en décembre dernier du budget gendarmerie au budget police alors qu'on leur impose une rigueur budgétaire insoutenable qui obère la capacité opérationnelle de leurs unités.

Ils n'ont pas le sentiment que le cabinet du MIOMCT traite à parité la police et la gendarmerie, comme il le défend. Ils attendent avec circonspection les décisions à venir sur le renseignement et la police judiciaire, la mise en place des polices d'agglomération et des territoires et surtout si les réductions de postes budgétaires imposées aux deux services seront réparties de manière équitable.

A titre personnel, je crains que cette intégration décidée par le politique, ne conduise à court terme au démembrement de l'Institution, à travers la mutualisation de ses pôles d'excellence placés en concurrence avec ceux de la police nationale (/maintien de l'ordre, police judiciaire et renseignement/), puis à plus long terme, à une fusion.

On aura ainsi brisé en seulement quelques années et sans espoir de retour en arrière, une institution multiséculaire, parfaitement adaptée à tous les environnements dans lesquels elle s'est trouvée confrontée, qui a en permanence prouvé ses savoir-faire et savoir-être et sa loyauté républicaine, qui fait l'envie de certains de nos alliés anglo-saxons dont les USA (cmf en Afghanistan) et alors même que la population et les élus dans leur très grande majorité ne font que se féliciter des services rendus.

Je considère en citoyen démocrate républicain que l'émulation entre les deux services est un gage d'efficacité et le maintien de ces deux forces reste une garantie pour la République et la Démocratie.

Je pense également que c'est peut être le modèle de proximité de la gendarmerie dans son statut militaire qu'il aurait fallu étendre aux zones urbaines et non pas le contraire. Il suffit de demander aux belges leur avis sur la suppression de leur gendarmerie...

Au delà de ce constat, les personnels de mon groupement gardent parfaitement la foi dans leur métier, sans angélisme ni naïveté, au seul service du public qui est leur raison d'être et pour lequel ils donnent avec beaucoup de générosité et d'abnégation bien plus qu'ils ne reçoivent.

Colonel Philippe ESPIE

Commandant le Groupement de Gendarmerie Départementale de l'Ardèche à Privas