

N°16 | Année 2021

Les professionnels de la déviance et de la délinquance : quels enjeux d'hybridation ?

Pratiques des acteurs, lieux d'intervention et logiques professionnelles

Dossier

L'hybridation des acteurs policiers français.

Vers un nouveau dualisme policier ?

François Dieu

Résumé

Français / English

Cet article propose une analyse du processus d'hybridation des deux institutions policières régaliennes, à savoir la gendarmerie et la police nationales. Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et les rapprochements organisationnels et culturels des deux institutions apparaissent comme des facteurs de remise en cause de ce dualisme policier. Ses justifications et fondements n'ont pas permis d'empêcher une reconfiguration de cette police étatique bicéphale, avec une perspective de fusion police-gendarmerie, dans un contexte marqué par l'irruption de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité.

This article provides an analysis of the hybridisation process in France of the two state police forces, the gendarmerie and the police nationale. The fact the gendarmerie is attached to the Ministry of the Interior and the organisational and cultural links between the two institutions raise questions about the French police system. Its justifications and foundations have not prevented a reconfiguration of this dualistic system in a context of the appearance of new players in the field of public safety, with the prospect of a merger between the police and the gendarmerie.

Entrées d'index

Mots clés : police, fonction policière, système policier, sécurité publique, gendarmerie

Key words : police, policing, police system, public safety, gendarmerie

Texte intégral

Le système policier français se caractérise par deux éléments : le centralisme et le dualisme. La police en France est une police d'État (les forces qui la constituent sont gratifiées d'ailleurs de l'épithète « nationale »), relevant de l'autorité du pouvoir central, avec comme priorité le maintien de l'ordre public. Elle est rattachée au ministre de l'Intérieur (qualifié souvent de « premier flic de France ») et mise en œuvre localement par les préfets. Quant au caractère dualiste, il procède de l'existence non d'une police unique, mais de deux forces différentes, si ce n'est par le cadre juridique de leur action, au moins par leur statut et leur histoire, ainsi que par certains aspects de leur mode d'organisation et de fonctionnement : la police (force civile) et la gendarmerie (force militaire). Le système policier français présente donc la singularité, le luxe de voir la puissance publique confier les tâches policières à deux entités distinctes.

Cette différence entre police et gendarmerie est à la base du dualisme policier, qui ne se réduit donc pas à la juxtaposition de deux institutions. En d'autres termes, c'est parce que la gendarmerie est différente de la police (et réciproquement) que, d'une part, elle continue d'exister en tant que telle, d'autre part, que le système policier français demeure fondé sur ce bicéphalisme. La dissemblance entre les deux institutions a pour objet de créer les conditions d'une certaine concurrence ou, plus prosaïquement, de l'exercice concurremment de la fonction de maintenir l'ordre public. Toute régression de cette différence constitue donc, quel qu'en soit le domaine, une atteinte plus ou moins conséquente au dualisme policier.

Par-delà ses fondements et justifications (1), cette construction empirique connaît des altérations et remises en cause (2) susceptibles d'en provoquer si ce n'est la disparition par la fusion police-gendarmerie, au moins une nouvelle configuration (3).

Les fondements du dualisme policier

Bien qu'il s'agisse en apparence d'une construction solidement implantée dans le système social français, le dualisme policier n'en continue pas moins de donner lieu à tout un argumentaire, plus ou moins distancié, tendant à en justifier la préservation. En fait, c'est plutôt du côté de la gendarmerie, et de ses défenseurs, que se retrouve ce type d'analyses, ne serait-ce que parce que justifier le dualisme policier, c'est, en fait, légitimer l'existence même de la gendarmerie. Du côté de la police, de ses responsables comme de ses spécialistes, on ne trouve guère d'implication pour expliquer cette existence conjointe de deux forces policières. Cet aspect a pratiquement été éludé dans les travaux pourtant fondateurs de Dominique Monjardet, ses analyses sur la profession policière s'étant limitées au seul univers de la police nationale (Monjardet, 1996). C'est un peu comme si cette dernière était une institution immanente, indéboulonnable en somme, par rapport à une gendarmerie dont la présence ancestrale, pourtant loin d'être officiellement contestée, demeurerait, à raison de son statut militaire, une anomalie, un anachronisme. Lorsqu'elles sont timidement évoquées, les perspectives de fusion police-gendarmerie ne se traduisent jamais par la disparition de la première, mais par

l'absorption de la seconde. Les justifications du dualisme policier seraient donc, dans cette perspective, un exercice obligé pour une gendarmerie qui y trouverait alors les motifs de sa persistance institutionnelle. C'est probablement pour cette raison que les réflexions sur ces justifications du dualisme policier sont largement parasitées par le postulat selon lequel il serait une construction démocratique délibérée (1.1), alors même que sa relation avec ce régime politique devenu le standard majeur de la civilisation occidentale, comme les conditions de son développement et de sa pérennité, apparaissent plutôt circonstanciées (1.2).

Des justifications démocratiques a posteriori

Contrairement au présupposé couramment avancé, le dualisme policier n'est pas en soi l'apanage ou l'un des éléments constitutifs de la démocratie. Pour s'en tenir au système français, il en a représenté plutôt une manifestation, au mieux une garantie. Après avoir vu le jour sous l'absolutisme monarchique, avec le développement séparé de deux forces en charge de la sûreté l'une des campagnes (maréchaussée), l'autre des villes (guet et intendants de police en province, lieutenance générale de police à Paris), le dualisme du système policier français a été adopté non sans un certain opportunisme par le système démocratique, qui a su déceler dans l'existence de deux forces de police distinctes une application quasi fortuite et prémonitoire du principe de séparation des pouvoirs. Les régimes successifs s'en sont accommodés, de sorte qu'il ne peut s'identifier de manière exclusive avec le régime démocratique. Ainsi, sous le Premier Empire et la Restauration, comme sous la monarchie de Juillet et le Second Empire, est-il apparu comme un moyen plus ou moins explicite de dissiper le « spectre de Fouché », c'est-à-dire le risque de voir l'omnipotence d'un ministre de la police, sous l'autorité duquel seraient placés l'ensemble des gendarmes et des policiers, compromettre l'absolutisme du pouvoir impérial ou monarchique.

Si le dualisme du système policier français n'est pas ainsi le produit, la condition ou la caractéristique de la démocratie, comme pourrait l'indiquer son extension – il est vrai en vertu de raisons conjoncturelles – dans le domaine du maintien de l'ordre sous le régime de Vichy (avec la création, en 1941, des groupes mobiles de réserve, forces civiles de maintien de l'ordre, à partir desquelles seront constituées, à la Libération, les compagnies républicaines de sécurité), il n'en est pas moins vrai qu'il puisse trouver dans les principes démocratiques certaines de ses justifications. Dans la logique démocratique, le dualisme policier revêt, en effet, une signification idéologique en termes de souveraineté et de séparation des pouvoirs. Ce mode d'organisation représente potentiellement à la fois un obstacle à l'autonomisation d'un éventuel pouvoir policier et une garantie d'indépendance pour le pouvoir judiciaire. Il s'agit là toutefois de deux justifications *a posteriori*, en ce sens qu'elles n'en sont que les conséquences bénéfiques, cette construction policière ne s'étant pas imposée avec pour finalité manifeste de contribuer à l'essor du modèle démocratique. Par ailleurs, ces deux justifications, largement valorisées par les défenseurs du dualisme, ne sont pas forcément convaincantes pour qui étend dépasser leur dimension idéologique et leur usage communicationnel.

S'agissant, en premier lieu, de la fonction d'immunisation contre le danger que pourrait représenter un pouvoir policier, cette argumentation ne peut être fondée sur le postulat selon lequel le caractère unitaire du système policier serait nécessairement un terrain favorable à ce type de phénomène. Considéré, de manière plus pragmatique, comme un garde-fou permettant de faire face à toute altération du principe de subordination politique et juridique de l'appareil policier, le dualisme apparaît comme un moyen pour le pouvoir légitime de se prémunir contre toute dérive séditeuse de la part des forces policières ou gendarmiques. Bien que détourné de sa signification initiale, l'aphorisme célèbre de Sieyès « diviser pour empêcher le despotisme » synthétise bien cette logique étatique de pérennisation du dualisme policier. À moins que les deux forces ne se liguent contre le pouvoir en place (ce que leur différence de statut et leur mise en concurrence semblent rendre hypothétique), ce dernier est en mesure, en cas de fronde ou de défaillance de l'une ou l'autre force, de disposer des moyens indispensables pour assurer sa liberté de manœuvre et la sécurité de ses instances supérieures, mais aussi pour ramener dans le droit chemin la force séditeuse et rétablir l'ordre public, tout en pouvant, si nécessaire, faire appel aux forces armées.

Apparaissant ainsi comme une garantie susceptible de préserver le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le dualisme policier se trouve justifié à l'heure actuelle par deux cas de figure en forme de scénario catastrophe : le premier, le *pronunciamiento* – le « spectre de César » – au cours duquel la gendarmerie franchirait le Rubicon pour s'emparer du pouvoir, aux côtés éventuellement d'autres forces militaires ; le second, le déclenchement d'un mouvement de contestation sociale des fonctionnaires de police orchestré par leurs organisations syndicales et provoquant, par leur action ou bien leur inaction, des troubles graves à l'ordre public. En dehors de ces deux hypothèses, le maintien du dualisme policier aurait surtout pour fonction de répondre au besoin de sécurisation des gouvernants, ce qui peut expliquer qu'aucun d'eux ne l'ait jamais remis en cause. Cette approche psychanalytique du pouvoir et de ses détenteurs permet de concevoir pourquoi la gendarmerie, force militaire réputée pour sa neutralité, sa discipline et sa disponibilité, semble recueillir, par-delà les régimes, les faveurs des gouvernants.

En dehors de ces situations de crise et d'oppositions frontales, la faculté d'influencer le pouvoir politique, significative de l'existence d'un pouvoir policier, apparaît comme une réalité bien concrète à l'aune des politiques policières conduites ces dernières décennies qui ont été largement initiées et conçues par la haute hiérarchie de la police et de la gendarmerie. Les syndicats de policiers constituent également des organisations extrêmement influentes (trois policiers sur quatre seraient syndiqués), pesant fortement sur les commissions paritaires qui statuent sur la carrière des personnels et bénéficiant d'une large audience médiatique notamment lors des affaires judiciaires. Ce n'est pas le cas pour les gendarmes, qui demeurent encore en retrait en raison de leur statut militaire, même si, du fait de leur rattachement au même ministère, ils bénéficient pleinement des avancées sociales obtenues par les syndicats de policiers. Dans ces conditions, une éventuelle fusion police-gendarmerie aurait probablement

pour effet de renforcer ce pouvoir policier, constitué ainsi par une alliance implicite entre la haute hiérarchie et les syndicats, notamment sa capacité à imposer aux gouvernants l'adoption de mesures allant dans le sens des intérêts corporatistes des 150 000 policiers et des 100 000 gendarmes alors réunis dans un bloc monolithique disposant de puissants leviers de pression.

Pour ce qui est, en second lieu, de la fonction de régulation de la séparation des pouvoirs, le dualisme policier semble concourir à la préservation de la liberté d'action des magistrats à l'égard de l'appareil policier et à travers lui – à moins que ce dernier ne s'érige en un pouvoir policier – à l'égard du pouvoir exécutif. Cette garantie d'indépendance réside, pour l'essentiel, dans la faculté conférée aux magistrats par le Code de procédure pénale de procéder à la saisine, de requérir le concours de l'une ou l'autre force. La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie a réaffirmé ce principe par l'ajout d'un alinéa à l'article 12 du Code de procédure pénale précisant que « le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire ». Auxiliaires de la justice, les gendarmes et les policiers sont donc mis à la disposition des magistrats, qui peuvent faire appel, en cas de défaillance ou d'incurie d'un service de police ou de gendarmerie, au service analogue relevant de l'autre institution.

Argument de prédilection avancé à l'appui de toute justification du dualisme policier, cette contribution à la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire ne peut pour autant dissimuler un autre phénomène situé, quant à lui, à l'intérieur même du système dualiste. L'activité de police judiciaire révèle, en effet, l'existence d'une concurrence que se livrent police et gendarmerie dans ce que l'on a qualifié médiatiquement de « guerre des polices », un phénomène qui recouvre non seulement les tensions entre les services de police et de gendarmerie, mais aussi les situations analogues observées au sein même de la police (entre la préfecture de police de Paris et les services de province ou encore entre les services régionaux de police judiciaire et les polices urbaines). En réalité, cette possibilité de mise en concurrence apparaît comme un moyen plutôt accessoire pour garantir dans les faits l'indépendance des magistrats, qui repose sur des normes et des pratiques plus fondamentales (absence de soumission à l'autorité hiérarchique du ministre, inamovibilité, contestation de leurs décisions uniquement dans le cadre de l'exercice des voies de recours, gestion de la carrière par le Conseil supérieur de la magistrature, etc.), afin de les placer à l'abri des pressions des responsables politiques, mais aussi des organisations influentes dont certaines, comme les syndicats, peuvent être présentes au sein même de la magistrature.

Entre pragmatisme et immobilisme

Le dualisme policier apparaît non comme le résultat tangible de la volonté de construire un système reposant sur deux piliers, mais comme le produit avant tout des circonstances historiques. Le système policier n'a fait, en somme, que reproduire – avec l'évolution séparée de deux institutions, l'une rurale, l'autre urbaine – la profonde dualité de la société française au plan de sa géographie physique et humaine, qui ne devait partiellement s'estomper qu'au

xx^e siècle. La rencontre, le brassage, sous la pression de l'exode rural et de la société de consommation, de la civilisation rurale (paysanne) et du monde urbain (industriel), devait d'ailleurs conditionner la mise en relation, en concurrence des deux institutions policières qui jusque-là s'étaient développées isolément, chacune dans son propre espace, selon des modalités largement différentes, mais à partir d'une logique commune d'insertion territoriale et de centralisation progressive. Construction purement pragmatique, le dualisme policier ne dispose pas ainsi d'une assise constitutionnelle (Millet, 2015), de telle sorte que sa reconfiguration, voire sa disparition ne nécessiterait que quelques aménagements législatifs et réglementaires. La répartition des tâches de sécurité publique entre les deux institutions s'effectue ainsi non sur une base juridique clairement établie, mais à partir d'un critère purement géographique : à la gendarmerie revient la responsabilité du milieu rural et à la police celle des zones urbaines. Aucune norme n'a toutefois expressément établi ce mode de partage effectué, en somme, en raison de la ruralité ou non de l'agglomération. S'agissant des textes relatifs à la gendarmerie, il n'y a guère qu'une disposition de la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798), reprise dans le décret organique du 20 mai 1903, pour indiquer que « le service de la gendarmerie est particulièrement destiné à la sûreté des campagnes ». La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie a repris cette disposition, sur la base d'un ajout sénatorial au projet de loi : « 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 ». En réalité, il ne s'agit que de la conjonction d'une situation de fait, à savoir l'implantation de la gendarmerie, depuis ses origines les plus lointaines, dans les zones rurales et de la traduction des seuils retenus pour l'étatisation des polices municipales (communes dont la population est supérieure à 20 000 habitants et dans lesquelles les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines, selon les décrets du 19 septembre 1996). Des interrogations existent toutefois, depuis plusieurs années (Carraz et Hyst, 1998), sur la justesse de ce partage, avec de nombreux appels à engager une réforme de la carte policière, sous la forme de redistributions de territoires entre police et gendarmerie afin de constituer des zones plus cohérentes. Dans le domaine de la police judiciaire, les règles de répartition entre police et gendarmerie apparaissent pour le moins relatives, compte tenu de la liberté de saisine des magistrats et des possibilités d'extension des zones de compétence des enquêteurs. Quant au maintien de l'ordre, la pratique qui s'est imposée est bien celle d'un emploi indifférencié des forces mobiles, qu'il s'agisse de compagnies républicaines de sécurité ou d'escadrons de gendarmerie mobile, avec malgré tout une prépondérance des formations de gendarmerie dans les opérations outre-mer et les situations les plus dégradées.

La bipolarité du système policier français résulte également des manœuvres opportunistes du pouvoir politique, soucieux de s'assurer le soutien de l'appareil policier et de la concurrence que se livrent les deux forces en charge de la sécurité intérieure, le tout aboutissant à une logique d'immobilisme, chaque organisation policière campant, en quelque sorte, sur son territoire institutionnel et symbolique. Le conservatisme de la société française et les résistances au changement sont venus conforter la pérennité de ce partage du champ policier, police et

gendarmerie ne voyant guère d'intérêts propres à engager des rapprochements, voire un mouvement de fusion susceptible de provoquer une remise en cause des situations acquises tant sur un plan collectif qu'individuel. Ce *statu quo* a également été justifié par la quasi-absence d'affaires graves et médiatisées mettant en cause les effets éventuellement néfastes de cette partition.

Le dualisme policier procède enfin de la volonté des gouvernants de ne pas remettre en cause le statut militaire de la gendarmerie. Sa principale justification réside dans la possibilité de disposer d'une force capable d'exécuter des missions de sécurité dans un contexte dégradé. Afin de renforcer la légitimité de son existence et de son implantation institutionnelle, la gendarmerie s'est engouffrée dans ce créneau doctrinal de la continuité, du *continuum* défense nationale-sécurité intérieure, dont la nécessité a été réaffirmée dès le *Livre blanc sur la défense* de 1994 à la faveur de la stigmatisation des menaces transfrontalières (terrorisme et criminalité organisée) et qui s'est traduite ensuite par l'émergence de la notion globalisante de « sécurité nationale » (*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et 2013). Sur un autre plan, l'état militaire de la gendarmerie représente aussi le moyen de faire réaliser, à peu de frais (en comparaison de la police, voire des polices municipales), en recourant à des personnels rendus plus disponibles par leur statut, des missions de police sur un espace immense, sous la forme d'unités de taille réduite, la discipline militaire pouvant probablement pallier la perte d'énergie et de contrôle induite par ce saupoudrage des effectifs sur le terrain.

Ce statut militaire, qui conditionne la pérennité de la gendarmerie, n'en est pas moins son talon d'Achille, en cas de constitution, toujours envisageable, d'une police régaliennne unique. En effet, sur un plan plus général, le statut civil paraît s'imposer sur une militarité seulement tolérée par l'idéologie libérale dans le champ de la régulation des conflits internes. En effet, l'armée constitue, de par sa relation originelle à la guerre et son positionnement externe, le type idéal de l'appareil violent par rapport à une police recourant théoriquement – car devant concilier légalité et légitimation – à une force contenue parce que s'exerçant à l'intérieur du système social. Ce schéma dichotomique est produit, pour l'essentiel, par l'idéologie policière anglo-saxonne largement dominante, pour qui la gendarmerie, du fait de son statut militaire, est l'illustration de la persistance du caractère autoritaire du système policier français, conjointement à l'existence de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre assimilées à des polices (paramilitaires) anti-émeute (Waddington, 1991). Aussi, ce modèle originellement français, qui a essaimé dans une quarantaine de pays principalement européens et africains en lien avec les conquêtes napoléoniennes et la colonisation (SNHPG, 2016), continue-t-il de susciter, au plan international, des interrogations, avec une situation paradoxale de relative expansion (en matière de contrôle des frontières, de contre-terrorisme, de rétablissement de l'ordre et de maintien de la paix) et de possible disparition (Lutterbeck, 2013). Au niveau européen, il n'existe pas de position de principe des instances de l'Union européenne sur la situation même des forces de police à statut militaire. Il n'y a guère que le Conseil de l'Europe à avoir suggéré, dans sa résolution 690 relative à la déclaration sur la police (1979), une sorte

d'incompatibilité entre statut militaire et service de police (démocratique) au regard alors de l'absence de reconnaissance du droit syndical. Cette résolution adoptée il y a une quarantaine d'années n'a guère été suivie d'effets, comme c'est le cas d'ailleurs pour la plupart des productions du Conseil de l'Europe. Quelques années plus tard, le Code européen d'éthique de la police (2001) rédigé au sein de cette instance a même apporté une nuance en considérant que les policiers doivent pouvoir bénéficier « du droit de se syndiquer ou de participer à des instances représentatives », cette seconde option correspondant aux instances de concertation dont disposent les gendarmes (conseillers concertation au niveau local et conseil de la fonction militaire de la gendarmerie au niveau national). Cette argumentation se retrouve au niveau de l'European Confederation of Police (EuroCOP) qui rassemble une trentaine de syndicats de policiers et qui a pris position pour la démilitarisation des forces de police. En tout état de cause, si la syndicalisation représente une forme supplémentaire de contrôle de l'activité policière, dans un souci de transparence et d'intégration sociale, il paraît pour le moins abusif de disqualifier les forces de police à statut militaire sur la base de ce seul argument dont l'effet en la matière ne peut être que contingent et accessoire. C'est aussi faire abstraction, d'une part, des limitations apportées à ce droit syndical (comme l'interdiction du droit de grève et de manifester en uniforme), d'autre part, des logiques corporatistes privilégiées par des organisations syndicales qui peuvent les conduire à défendre les intérêts catégoriels des policiers indépendamment de leur adéquation avec l'intérêt général. Dans cette perspective, la mise en place d'associations professionnelles dans la gendarmerie, en application de l'arrêt du 2 octobre 2014 de la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel « l'interdiction absolue des syndicats dans l'armée française est contraire à la convention européenne des droits de l'homme », a pu apporter un démenti à cette prétendue incompatibilité entre intégration européenne et forces de police à statut militaire. En effet, la loi du 28 juillet 2015 autorise désormais les associations professionnelles nationales de militaires, tout en confortant le rôle des instances de concertation. Dans l'état actuel des choses, l'action et l'audience de ces associations demeurent largement limitées, au sein de la gendarmerie comme dans les armées, du fait d'un faible nombre d'adhérents qui conditionne leur représentativité auprès des instances hiérarchiques.

Par-delà ses justifications éventuelles, le dualisme policier n'en est pas moins potentiellement facteur d'incohérences au plan de la gestion administrative et financière, ainsi que de tensions entre les services aux effets préjudiciables pour la conduite des enquêtes. Le développement des principes du management public et le souci d'une utilisation plus rationnelle des ressources (notamment depuis la « révision générale des politiques publiques ») n'ont pas eu pour effet, au moins jusqu'à présent, de mettre en cause un dualisme policier pourtant problématique par rapport au principe élémentaire des économies d'échelle. Ce système impose, en effet, l'existence d'une redondance onéreuse de structures et de moyens, notamment au niveau du commandement (deux directions générales, un nombre considérable d'échelons locaux de commandement), de la logistique et de la gestion administrative et financière. Aussi, depuis plusieurs décennies, de rares appels assez discrets ont pu être lancés afin de « mettre en œuvre

une meilleure politique d'emploi de la police et de la gendarmerie » (Racine, 1979) ou encore d'« organiser le cadre de concurrence et d'assurer la complémentarité des moyens » (Cabanne, 1988), cette préoccupation ayant été reprise dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, qui a réaffirmé la nécessité du « renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leurs actions en faveur de la sécurité ». En matière de police judiciaire, cet impératif a été précisé par le Code de procédure pénale (décret du 25 janvier 1996), qui prévoit que les officiers de police judiciaire, qu'ils soient policiers ou gendarmes, doivent procéder à des échanges d'informations et collaborer en cas de participation à une même enquête, les deux institutions devant s'attacher à mettre en œuvre la convergence de leurs systèmes centraux de documentation criminelle. La Cour des comptes a déploré qu'il n'existe entre les deux institutions « que peu de coopération opérationnelle » et que le partage du renseignement judiciaire « reste rare et alimente les rivalités » (Cour des comptes, 2014). Aucun fichier commun n'a ainsi été mis en place pour la gestion des informateurs judiciaires (la coopération se limitant à un échange périodique de la liste des informateurs jugés non fiables). De même, il n'existe aucune coordination en matière d'affectation des effectifs d'enquêteurs, ce qui aboutit à des situations peu rationnelles de concurrence entre des antennes de police judiciaire à faible effectif et les sections de recherche de la gendarmerie pourtant mieux dotées. En ce domaine, la police conserve, il est vrai une certaine prépondérance, comme l'atteste le rattachement de la plupart des offices centraux et du domaine de la lutte antiterroriste à la direction centrale de la police judiciaire, la gendarmerie n'ayant en charge que trois offices plutôt en phase avec son implantation territoriale, à savoir l'OCLDI (office central de lutte contre la délinquance itinérante), l'OCLAESP (office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique) et, dans un domaine plus spécifique, l'OCBC (office central contre le trafic des biens culturels). Cette situation déséquilibrée a également des conséquences dans le domaine des forces d'intervention. Ainsi, dans une récente communication, la Cour des comptes a-t-elle pu constater la faible utilisation des moyens du GIGN pour les missions de surveillance et d'interpellation antiterroristes (Cour des comptes, 2020). Les déclarations de principe et les dispositions normatives affichant une volonté de rapprochement n'ont donc guère donné lieu, au moins jusqu'au début des années 2000, à des réalisations significatives, les seules actions entreprises ne concernant que la mise en place, dans les années 1990, d'organes centraux de coordination dans des domaines techniques composés de représentants des deux institutions, qu'il s'agisse du conseil supérieur de la police technique et scientifique (décret du 25 mars 1992) et du conseil de l'équipement et de la logistique (décret du 19 septembre 1996).

Les remises en cause du dualisme policier

Ce système dualiste fait manifestement l'objet de remises en cause, sous la pression des réformes introduites dans l'organisation et le fonctionnement de la gendarmerie, en particulier son rattachement au ministère de l'Intérieur (2.1), mais aussi de mutations conséquentes, en

matière organisationnelle et culturelle, tendant à favoriser des rapprochements avec la police (2.2.).

Le rattachement homéopathique de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur ne s'est pas effectué de manière abrupte, mais sous la forme plus homéopathique d'un processus politico-administratif en trois étapes. Il constituait une des mesures phares de la politique volontariste développée sous la férule de Nicolas Sarkozy au lendemain de la campagne présidentielle de 2002 marquée par l'omniprésence du thème sécuritaire.

Première étape, le décret du 15 mai 2002 a étendu considérablement les attributions du ministre de l'Intérieur sur la gendarmerie. Pour ce faire, ce texte s'est fondé sur la distinction entre les domaines organique et fonctionnel : le rattachement concernait seulement l'emploi de ses formations dans le cadre des missions de sécurité intérieure, c'est-à-dire de maintien de l'ordre et – ce qui était nouveau – de sécurité publique, ce qui ne remettait pas en cause l'administration et la gestion, par le ministère de la Défense, de ses personnels et de ses moyens. Aussi n'était mentionnée en aucune manière une autorité quelconque du ministre de l'Intérieur sur la direction générale de la gendarmerie. L'exercice des missions de défense et de police judiciaire demeurait sous la responsabilité, respectivement, du ministre de la Défense et de son collègue de la Justice. Il appartenait donc au ministère de la Défense de continuer à prendre en charge l'ensemble des personnels et des moyens de la gendarmerie, alors qu'il n'était désormais formellement responsable que d'une partie extrêmement limitée de son emploi. S'agissant de la dichotomie organique/fonctionnel, dans la pratique, à moins de s'en tenir à une vision purement formelle, il ne paraissait pas exister de séparation nette entre ces deux domaines, l'exécution des missions ayant manifestement des répercussions sur l'administration et la gestion des personnels et des moyens, et réciproquement. Quoi qu'il en soit, cette nouvelle donne politico-administrative était de nature à encourager, à plus ou moins brève échéance, des rapprochements inévitables avec la police, tout en favorisant, dans les départements, l'emprise croissante de l'autorité préfectorale, pour ne pas dire la mise sous les ordres des préfets des formations de gendarmerie.

Bien que cette subordination à l'autorité civile soit demeurée, au moins depuis la Révolution, un des principes fondamentaux de l'action de la gendarmerie, son domaine d'exercice a pendant longtemps été limité, pour l'essentiel, au maintien de l'ordre. Son extension à la sécurité publique s'explique par la départementalisation de la sécurité engagée depuis le début des années 1990, avec les plans départementaux de sécurité (1993), puis les comités départementaux de sécurité (2002) et les conseils départementaux de prévention de la délinquance (2006). Dans le cadre plus général d'un retour en force de l'État après une décennie 1980 décentralisatrice, ce mouvement de déconcentration s'est traduit par la reconnaissance au préfet du rôle de véritable « patron » des forces de sécurité publique. Cette montée en puissance du préfet a remis en cause le postulat selon lequel la gendarmerie, force militaire

faisant partie intégrante des armées, ne constituait pas un service déconcentré d'une administration civile échappant, de ce fait, à l'autorité du représentant de l'État. Le caractère pour ainsi dire virtuel de cette disposition a pu apparaître lors de l'adoption de la LOPS de 1995 qui a affiché cette volonté de renforcer notablement les pouvoirs du préfet : « Le représentant de l'État [...] anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité [...] fixe les missions et veille à la coordination des actions, en matière de sécurité publique, des différents services et forces dont dispose l'État ». Si le travail parlementaire avait permis d'opérer une rédaction définitive susceptible de préserver l'identité militaire de la gendarmerie (ce que confirme l'ajout de la mention : « sans préjudice des textes relatifs à la gendarmerie »), cet article devait reconnaître, en matière de police administrative, l'autorité fonctionnelle du préfet sur la gendarmerie, sans pour autant induire alors une autorité hiérarchique sur le commandant de groupement de gendarmerie départementale. Par la suite, les préfets se sont vu attribuer la possibilité de concourir à la notation (appréciation) des commandants de groupement (cette notation étant toutefois de second rang par rapport à celle de l'autorité militaire), à l'image de ce qui existe en matière de police judiciaire s'agissant des procureurs de la République. La nomination, entre 1995 et 2004, de préfets au poste de directeur général de la gendarmerie (la fonction étant exercée jusque-là par des magistrats) a également pu être interprétée comme une manifestation de cette mainmise graduelle du ministère de l'Intérieur sur la gendarmerie, préfigurant et rendant possible le rattachement ministériel opéré au lendemain de la réélection du président Chirac, tout en donnant à cette dernière mesure (de régularisation) une valeur formelle, pour ne pas dire symbolique. La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 est apparue ensuite comme une nouvelle étape dans ce processus, en reconnaissant au préfet une mission de direction s'appliquant indistinctement aux policiers et aux gendarmes : « Il dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative. Les responsables locaux de ces services et unités lui rendent compte de l'exécution et des résultats des missions qui leur ont été fixées ». Par la suite, la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie devait réaffirmer encore ce pouvoir du préfet sur la gendarmerie : « 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 ». Enfin, la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011 a confirmé le rôle de coordination des forces de sécurité dévolu au préfet, ce qui dépasse le cadre de la gendarmerie et de la police, pour lesquelles son autorité s'exerce sur un plan organique et fonctionnel (sous réserve des services d'investigations judiciaires placés sous la direction du procureur de la République), pour concerner également la douane ou encore l'administration pénitentiaire, en précisant qu'il « coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, en particulier l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure ». La gendarmerie a tenté de résister à cette emprise préfectorale qui s'exerce au niveau du département par une promotion, entre 2005 et 2014, de son échelon régional de commandement, avant de se voir imposer un retour à la

primauté de l'échelon départemental (comme c'est le cas pour les préfets, le commandant de région de gendarmerie cumulant d'ailleurs la fonction de commandant du groupement siège de la région).

Cette première étape de 2002 ne devait, en somme, qu'engager un processus de rattachement à l'Intérieur dont les fondements avaient été posés par l'alignement de la gendarmerie sur la situation de la police en matière de subordination à l'autorité préfectorale. Une autre étape devait être franchie cinq ans plus tard. Malgré diverses rumeurs laissant penser à la constitution d'un « grand ministère » de la sécurité, réunissant sous une même autorité politique, et dans un budget unique, police et gendarmerie, l'élection présidentielle de 2007 n'a pas modifié, dans un premier temps au moins, la logique de double rattachement de la gendarmerie précisée par le décret du 15 mai 2002. Il est vrai que le passage de Michèle Alliot-Marie du ministère de la Défense à celui de l'Intérieur a pu faciliter cette continuité s'agissant du positionnement de la gendarmerie. Deuxième étape dans ce processus de rattachement, le décret du 31 mai 2007 précisant les attributions du ministre de l'Intérieur a renforcé cette subordination fonctionnelle de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur, tout en amorçant une possible extension de cette dernière dans le domaine organique, en lui reconnaissant certaines attributions organisationnelles et budgétaires : « Pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale [...]. À cette fin, il définit les missions de ces services et détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent. Conjointement avec le ministre de la Défense, il définit l'utilisation des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie nationale et en assure le suivi ». À l'évidence, il s'agissait donc d'une nouvelle étape significative dans le processus devant aboutir, dans une troisième et dernière étape, à un rattachement pur et simple de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, ce qui sera chose faite au lendemain de l'élection présidentielle de 2007.

À l'occasion d'un discours prononcé le 29 novembre 2007 à la Défense (Paris) en présence de pas moins de deux mille policiers et gendarmes, l'ancien ministre de l'Intérieur devenu président, Nicolas Sarkozy, tout en affirmant : « il n'y aura pas de fusion police-gendarmerie tant que je serai président », devait annoncer le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009, pour ce qui est de l'emploi, de l'organisation, des objectifs et des moyens d'investissement et de fonctionnement (les domaines de la santé, du paiement des soldes et de l'immobilier devant demeurer dans le domaine de la Défense). À cet effet, un projet de loi d'une dizaine d'articles fut déposé au Sénat le 23 juillet 2008. Son adoption par le Parlement devait toutefois nécessiter une année, le Sénat et l'Assemblée nationale ayant notablement modifié, au terme de vives discussions, le projet de loi finalement adopté le 23 juillet 2009, après que le gouvernement ait déclaré l'urgence et qu'une commission mixte paritaire ait été convoquée. La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie place cette dernière sous l'autorité directe 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 ». S'agissant du ministre de la Défense, s'il conserve, bien évidemment, la responsabilité des forces de gendarmerie participant à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national, ses responsabilités sont singulièrement réduites, en dépit de la préservation du statut militaire des gendarmes, à une « participation » à la gestion des ressources humaines et à l'exercice des attributions en matière de discipline. Avec la suppression de la procédure de réquisition pour le maintien de l'ordre, pour tenir compte, là aussi, de ce transfert de la gendarmerie à l'Intérieur, il s'agit là des principales dispositions de cette loi qui ne constitue pas, loin s'en faut, un texte de référence susceptible de remplacer la loi du 28 germinal an VI et le décret du 20 mai 1903.

Le rattachement au ministère de l'Intérieur, devenu ainsi intégral au terme des trois étapes de ce processus, a pu constituer une problématique cruciale pour la gendarmerie, dépassant la simple dimension administrative. La question n'était pas seulement de savoir qui était le « patron » de la gendarmerie : le ministre de l'Intérieur ou celui de la Défense. À cet égard, on peut rappeler que la principale tâche des ministres est d'administrer un ensemble de services qui, parce qu'ils sont placés sous son autorité, constituent un ministère : c'est le ministre qui fait le ministère et non l'inverse. Si la répartition entre les ministres s'effectue sur la base des principaux secteurs d'activités étatiques (la répartition géographique n'apparaissant que s'agissant des collectivités territoriales d'outre-mer et des affaires européennes), il n'existe aucune disposition constitutionnelle ou législative déterminant le nombre, le contenu et l'intitulé des portefeuilles ministériels, qui relèvent donc de la seule compétence du président de la République et du Premier ministre. Après que les ministres aient été nommés, des décrets pris en conseil des ministres (après avis du Conseil d'État) vont préciser leurs compétences et les directions et services administratifs qui leur sont attribués, qu'ils soient placés « sous l'autorité » ou « mis à la disposition » du ministre. Aussi, au moins formellement, le « patron » de la gendarmerie n'est pas le ministère de l'Intérieur, mais le ministre auquel elle est rattachée. Ce rattachement pourrait d'ailleurs être remis en cause lors de la constitution d'un prochain gouvernement, quitte alors à procéder ensuite à l'adaptation législative nécessaire. À l'évidence, cette hypothèse ne semble pas crédible et le rattachement au ministre de l'Intérieur paraît être appelé à se poursuivre, sauf à ce que soit constitué, à partir du ministère de l'Intérieur, un « grand ministère » de la sécurité, auquel serait rattaché, organiquement et pour emploi, l'ensemble des institutions exerçant des missions de police. À cet égard, c'est plutôt l'option minimaliste qui a été retenue, entre le 16 octobre 2018 et le 3 juillet 2020, avec la nomination auprès du ministre de l'Intérieur (Christophe Castaner), d'un secrétaire d'État (Laurent Nuñez) plus spécifiquement chargé des questions de sécurité.

Au plan de son impact organisationnel, le rattachement au ministère de l'Intérieur a surtout contribué à modifier en profondeur les méthodes d'administration centrale de la gendarmerie, avec une intégration rapide de la culture de l'Intérieur, en termes de réactivité, de prise en compte de la dimension politique des questions de sécurité et d'une soumission plus directe à l'événementiel, ainsi que le développement de relations plus directes avec les directions et

services centraux de la police. Par contre, ses effets dans le travail de terrain du gendarme se sont avérés plus marginaux. Le rattachement à l'Intérieur n'a guère changé les pratiques quotidiennes marquées, il est vrai, par une quasi-absence de relations avec les policiers locaux. Pour les unités de terrain, il a été bien difficile de discerner ce qui relevait spécifiquement de cette transhumance ministérielle dans l'enchevêtrement des modifications de leurs conditions de travail. La gendarmerie est entrée, en effet, depuis le début des années 1990, dans un tourbillon de réformes qui a contribué à introduire dans l'esprit du gendarme l'idée d'une réforme continue et permanente, facteur d'incertitudes et d'instabilités. En tout état de cause, il est encore bien difficile d'évaluer les conséquences de cette réforme intervenue sans heurts ni conflits portés sur la place publique, sauf à s'en tenir à des considérations rassurantes et entendues, comme celles des deux rapports parlementaires consacrés à l'application de la loi de 2009. Le premier a considéré que cette réforme est « calmement, presque sereinement installée » (Escoffier et Moyne-Bressand, 2011). Quant au second, il a souligné emphatiquement 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 » (Pillet et Fourage, 2014). Et d'observer que les autres États européens ayant conservé des forces de police à statut militaire, comme l'Italie (*Carabinieri*) et l'Espagne (*Guardia Civil*), ont fait le choix, depuis plusieurs années, de ce rattachement à un ministère commun, sans pour autant d'ailleurs avoir engagé un processus manifeste de démilitarisation, ni obtenu de gains extrêmement significatifs en matière de coopération entre les composantes du système policier.

Des rapprochements organisationnels et culturels

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur n'en est pas moins de nature si ce n'est à remettre en cause, au moins à entamer sérieusement la logique d'isolement et d'évitement qui a présidé jusqu'à présent les relations entre police et gendarmerie. Si aucun projet n'a clairement préconisé la démilitarisation de la gendarmerie, voire son absorption par la police, ce *statu quo* ne signifie pas que la dualité police-gendarmerie demeure perpétuellement la caractéristique essentielle du système policier français, tant il paraît exister de puissants facteurs de rapprochement entre ces deux organisations.

Ainsi, alors que la police s'est engagée dans un processus de « militarisation » (avec l'adoption de règles de comportement et d'éléments symboliques empruntés à la sphère militaire, ce qui est perceptible notamment au niveau de la formation des personnels) inhérent à sa mobilisation dans la lutte contre la criminalité (identifié en Grande-Bretagne et aux États-Unis avec le développement d'unités de police paramilitaires spécialisées dans l'intervention) (Lemieux et Dupont, 2005), la gendarmerie connaît, depuis au moins le début des années 1970, une tendance à la « policiarisation » en relation avec le développement de son activité de police judiciaire. En d'autres termes : une police qui se militarise et une gendarmerie qui se « policiarise »...

La diffusion dans l'ensemble du tissu administratif des fondements du management public constitue également un facteur prépondérant de rapprochement pour des organisations policières soumises aux mêmes règles en matière de gestion administrative, logistique et budgétaire. Ainsi gendarmerie et police font-elles l'objet d'une présentation pratiquement similaire au niveau des lois de finances en tant que « programme » relevant de la « mission interministérielle sécurité », tout en se voyant appliquer divers dispositifs relatifs au développement de la « culture du résultat » (notamment le plan d'action annuel et les primes pour résultats exceptionnels). La logique de rationalité qui pourrait conduire la gendarmerie à réduire la dispersion de ses effectifs dans un maillage extrêmement dense de brigades pourrait être de nature à doter les deux organisations d'unités élémentaires présentant d'indéniables similarités. Ainsi, la mise en œuvre du système des communautés de brigades peut-elle s'analyser, outre le constat de l'impossibilité de procéder directement à des dissolutions de brigades à l'activité réduite, comme une première étape dans la constitution d'unités territoriales au format important (en termes d'effectifs et d'espaces d'intervention) et aux modalités de fonctionnement comparables à celles des commissariats de police implantés dans les villes moyennes. Dans les zones périurbaines, cette logique de rapprochement paraît également engagée, depuis plusieurs années, entre brigades territoriales et commissariats de police, ce qui a rendu possible, entre 2003 et 2007, le remplacement de brigades par des commissariats dans plus de deux cents communes situées à la périphérie des principales agglomérations et d'une quarantaine de commissariats par des brigades dans une centaine de villes moyennes.

Pour autant, le principal facteur d'homogénéisation réside dans l'individu. Gendarmerie et police recrutent, socialisent et déploient des femmes et des hommes ayant de profondes similarités au plan de leurs origines sociales, mais aussi de leurs motivations et aspirations. Les policiers et les gendarmes ne présentent plus guère de différences culturelles substantielles, sous réserve de l'adhésion des seconds à certains traits de militarité. Dans cette perspective, les revendications partagées par les personnels des deux organisations à maintenir un « dualisme équitable », sous la forme notamment d'un alignement de leur niveau de rémunération, participent de ces rapprochements entre composantes humaines qui, au même titre que l'érosion des spécificités organisationnelles, pratiquent chaque jour des coupes sombres dans une dualité dont les fondements sont minés par les effets globalisants du changement social protéiforme. Ainsi, lors de la crise des « gilets jaunes », la mobilisation des syndicats de policiers a conduit le gouvernement à consentir, en décembre 2018, une prime exceptionnelle de 300 euros aux fonctionnaires de police, dont ont également bénéficié, par ricochet et souci d'équité, les militaires de la gendarmerie.

Des rapprochements entre police et gendarmerie sont également intervenus dans la décennie 2000, dans le contexte du passage de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et à la faveur d'une politique de « mutualisations ». Deux mesures symbolisent cette évolution : l'adoption d'une arme de poing identique pour les policiers et les gendarmes ; le défilé ensemble, pour la

première fois, de motards de la garde républicaine et de la police le 14 juillet 2011 sur les Champs-Élysées. Les principales avancées se sont situées dans le domaine de la coopération internationale (avec les attachés de sécurité intérieure, puis la mise en place, en 2010, de la direction de la coopération internationale commune aux deux directions générales), de la lutte contre l'économie souterraine (avec les groupes d'intervention régionaux, en charge de la lutte contre l'économie souterraine et les formes de délinquance organisée qui l'accompagnent – avec une structure permanente composée de policiers, de gendarmes, d'un douanier et d'un fonctionnaire des impôts – dont vingt-trois relèvent de la police et quatorze de la gendarmerie) et de la logistique et des télécommunications (avec, depuis 2010, un service commun en matière de télécommunications et de systèmes d'information, une réciprocité des accès aux fichiers judiciaires, une mise en commun pour le soutien logistique en matière d'armements, d'ateliers autos et de programmes immobiliers, ainsi que, depuis 2014, un service commun pour les achats des équipements et la logistique). La mutualisation des fonctions de soutien a donné lieu à la mise en place (2014) des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI), à l'échelon de la zone de défense, avec des compétences étendues dans les domaines du budget et du contrôle de gestion, des ressources humaines, de la logistique et de l'immobilier, des systèmes d'information et de communication. Pour le reste, et sous réserve d'une représentation au sein de la douzaine d'offices centraux, il s'agit principalement de structures centrales de coordination (unité de coordination des forces d'intervention et unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière au niveau de la direction générale de la gendarmerie, unité de coordination de la lutte antiterroriste au niveau de la direction générale de la police). De manière plus significative, policiers et gendarmes sont dotés, depuis 2014, d'un code de déontologie commun se substituant au code de déontologie de la police (1986). De même, sous la pression de la menace terroriste et du lobbying des syndicats de policiers, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, tout en étendant le cadre de la légitime défense, a déterminé des conditions d'usage des armes désormais identiques pour les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie, en permettant aux premiers de disposer des prérogatives dérogatoires jusque-là concédées uniquement aux seconds.

Encore qu'en ce domaine, comme a pu le souligner, il y a une dizaine d'années, la Cour des comptes (2011), il ne semble pas exister de stratégie d'ensemble permanente tendant à planifier les mutualisations dans différents domaines et sur plusieurs années : « l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur a été réalisée sans l'élaboration préalable ou concomitante d'un plan de rationalisation des fonctions supports des deux forces, alors même que l'approfondissement de la mutualisation de leurs moyens en constituait l'un des premiers motifs ». Et de souligner également que ces mutualisations n'avaient pas permis de réaliser des économies budgétaires significatives : « les économies imputées à la mise en œuvre des mutualisations entre la police et la gendarmerie sont encore trop modestes pour en faire un levier stratégique de la maîtrise des dépenses de la mission Sécurité ». Ces mutualisations, qui se sont singulièrement ralenties voire interrompues depuis 2012, ont résulté d'une volonté politique sommaire que les institutions policières ont traduite *a minima*, en s'employant à les

appliquer dans des domaines relativement secondaires, comme pour donner des gages d'obéissance sans pour autant remettre en cause leur périmètre institutionnel. À titre d'exemple, alors qu'une mise en commun des moyens en hélicoptères du ministère de l'Intérieur a pu être évoquée à un moment s'agissant donc des machines de la gendarmerie et de la sécurité civile, ce projet n'a accouché, au final, que d'une mutualisation imposée pour les fonctions de maintenance. Aussi, bien qu'un mouvement significatif ait pu être engagé, les rapprochements ont-ils soigneusement évité les domaines plus fondamentaux de la formation, de l'inspection et du contrôle, mais aussi et surtout de l'action opérationnelle et de l'organisation territoriale. En effet, les actions communes menées, sur le terrain, par la police et la gendarmerie paraissent anecdotiques (elles se limitent, par exemple, à une coordination départementale en matière d'information et à des cellules communes anti-cambriolages), alors que des rapprochements pourraient être opérants. Ils pourraient ainsi permettre de corriger certaines situations pour le moins discutables en termes de rationalité de l'action publique, comme, par exemple, les modalités du partage des espaces aéroportuaires entre la police aux frontières et la gendarmerie des transports aériens (les deux forces se retrouvant à intervenir dans les mêmes aéroports alors qu'il pourrait être plus opportun de confier dans ces derniers l'ensemble des missions de sécurité à l'une ou l'autre force). De même, en matière de sécurité publique, le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur semble rendre sans justification le principe selon lequel la police serait forcément en charge des missions de sécurité publique dans les chefs-lieux de département, ce qui aboutit au maintien peu cohérent de circonscriptions de sécurité publique dans des villes moyennes de départements ruraux, alors même qu'elles ne correspondent même pas aux critères de l'étatisation (comme Foix, Mende ou Guéret). Interrogé après l'attentat de Manchester (22 mai 2017), Gérard Collomb, alors ministre de l'Intérieur, avait évoqué, pour sa part, l'opportunité d'une fusion des trois principales unités d'intervention (GIGN, RAID et BRI). Par-delà des logiques de rationalité et d'économie qui encouragent ce genre de mises en commun, des réticences importantes existent, à l'évidence, au niveau des deux institutions policières. Au plan national comme local, si ces dernières n'ont pu prendre position contre ce mouvement, elles ont été toutefois portées à le limiter, d'abord, parce qu'il est de nature à remettre en cause les habitudes, les prés carrés et autres situations acquises. Elles ont pu craindre ensuite que l'ultime séquence de ce mouvement, en quelque sorte, d'attirance réciproque ne puisse être que la fusion des deux organisations dans un corps unique de police.

Vers une fusion police-gendarmerie ?

Compte tenu de toutes ces mutations plus ou moins intégrées et entravées, le dualisme ne semble donc plus vraiment correspondre, au moins depuis au moins une vingtaine d'années, à la réalité du système policier français. En effet, ce dualisme, caractérisé par le partage du monopole policier entre police et gendarmerie, tend à évoluer vers un pluralisme, dans lequel la dualité police-gendarmerie est de moins en moins marquée, conjointement à l'apparition de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité publique. Cette reconfiguration conduit à

s'interroger sur les perspectives d'une fusion police-gendarmerie, dont on peut questionner le caractère programmé (3.1) et inéluctable (3.2) et qui apparaît comme le stade ultime du processus d'hybridation des deux institutions régaliennes.

Une fusion programmée ?

À l'instar des autres composantes du tissu administratif, le dualisme policier n'a pas été épargné par le mouvement de remise en cause de l'État-nation, par le haut, sous la pression des logiques d'intégration européenne, et par le bas, compte tenu de la promotion des pouvoirs locaux. Ainsi, le développement des politiques européennes de sécurité, sans pour autant aboutir (en dépit de la constitution d'un office européen de police « Europol ») à la création d'une police unique (fédérale) pour l'ensemble de l'Union européenne, n'en bouscule pas moins le système dualiste français, compte tenu, d'une part, de l'évolution de la fonction de régulation dévolue aux douanes (dans le sens d'une policiarisation perceptible au niveau de ses modes de contrôle, du renforcement des pouvoirs judiciaires de ses agents et de son implication dans la lutte contre les trafics de stupéfiants), d'autre part, de la primauté reconnue dans les instances de coopération européenne aux forces de police à statut civil, c'est-à-dire, pour la France, à la police nationale. Par certains côtés, la résurgence de l'implication des armées dans les tâches de police, à la faveur des mesures de sécurisation antiterroristes et des opérations internationales, ainsi que le développement de services de sécurité de certaines administrations et entreprises publiques (la surveillance générale pour la SNCF, le groupe de protection et de sécurisation des réseaux pour la RATP et les équipes régionales d'intervention et de sécurité pour l'administration pénitentiaire) contribuent aussi à imprimer dans le système policier une logique de balkanisation, en phase avec la diffusion des problématiques sécuritaires dans la société française.

Malgré la persistance de la prépondérance des deux organisations policières régaliennes, le système policier français ne se limite donc plus à la dichotomie police-gendarmerie, le développement du secteur de la sécurité marchande conduisant à l'émergence d'un acteur, certes de nature privée, mais contribuant à l'effectivité de la fonction policière. La re-création et la professionnalisation des polices municipales contribuent également à cette reconfiguration du système policier français. Au terme de ce processus, le dualisme policier vertical pourrait bien devenir horizontal, avec, à l'issue d'une fusion police-gendarmerie, le passage d'une bipolarité organisationnelle à un partage des attributions policières entre le centre et la périphérie (police(s) étatique(s)-polices locales) qui semble être, il est vrai, le modèle dominant dans les démocraties occidentales.

Cette perspective de fusion, qui ne bénéficie pas forcément de soutiens affichés au sein de la police, se heurte d'abord à la relative bonne santé institutionnelle de la gendarmerie, qui semble ainsi faire de la résistance au regard de sa possible disparition. Elle se présente aujourd'hui, en effet, comme un édifice institutionnel apparemment solide, ayant enchaîné les réformes structurelles avec une élasticité peu commune et ayant maintenu à un niveau

satisfaisant ses prestations au profit du système social. À défaut de s'inscrire dans une dynamique homogène de réformation réfléchie et proactive, elle a développé une capacité de réaction et d'adaptation, qui a permis d'introduire certaines transformations durables (Dieu, 2020, 2021). Depuis les manifestations de décembre 2001, elle a su se prémunir de tout conflit social porté sur la place publique, en ayant réalisé des améliorations notables au plan de la condition de ses personnels. Elle a su intégrer l'injonction de mettre en place un embryon de syndicalisation, avec la possibilité, pour ses personnels de rejoindre des associations professionnelles et en renforçant l'audience de ses mécanismes de dialogue interne. Elle n'a été récemment affectée que par de rares affaires médiatisées, bien loin des traumatismes provoqués par les affaires des « Irlandais de Vincennes » (1982-1983), des « écoutes de l'Élysée » (1983-1986), de la « grotte d'Ouvéa » (1988) ou encore des « paillotes corses » (1999), avec leur lot de mises en cause et de tentatives de justification de certains cadres de l'institution. Il y a quelques années, en effet, et dans des registres différents, deux officiers de gendarmerie, le Chef d'escadron Matelly et le Général Soubelet ont cru pouvoir s'affranchir de leur devoir de réserve et revendiquer une liberté d'expression étendue comme pour leurs concitoyens. Il s'est agi, pour le premier, de publier quelques observations critiques sur la « politique du chiffre » et les manipulations des statistiques de la délinquance (2010), pour le second, de se livrer, lors d'une audition devant l'Assemblée nationale, à une dénonciation des insuffisances des politiques pénales (2013). Dans les deux cas, la direction générale de la gendarmerie a opté pour l'éviction pure et simple des intéressés (une radiation pour Jean-Hugues Matelly et une mutation pour Bertrand Soubelet), provoquant, de leur part, des contestations vives portées sur la place publique mais qui se sont aussi vite dissipées (Matelly, 2010 ; Soubelet, 2016). Plus récemment encore, un autre officier de gendarmerie en activité, qui s'était autorisé à publier un ouvrage de souvenirs particulièrement critique sur les lenteurs et le laxisme des autorités judiciaires (Moreau, 2020), s'est vu infliger (mars 2021) une sanction particulièrement sévère (blâme) par le ministre des Armées.

La gendarmerie n'a pas ménagé ses efforts d'innovation et de modernisation dans différents domaines, en particulier ceux de la police technique et scientifique, du numérique et de la cybersécurité. Elle a pris assurément le virage de la « révolution numérique », avec le déploiement de l'outil « Néogend » et la mise en place de sa brigade numérique, mais aussi en étant présente sur *YouTube* pour y diffuser des reportages et des interviews, ainsi que sur les réseaux sociaux, comme *Twitter* et *Facebook*, pour permettre aux groupements de communiquer sur leurs actions et de fournir des conseils aux internautes. Elle s'est même dotée récemment d'une boutique en ligne où sont proposés au grand public des produits dérivés (montres, mugs, jouets, etc.). Elle a fait la preuve, dans les opérations extérieures, de l'utilité de disposer d'une force hybride assurant la continuité entre les missions de police et de défense. Cet effort conséquent se retrouve, entre autres, dans le développement de son activité de police judiciaire, mais aussi dans la confirmation de son niveau de professionnalisme dans les opérations de maintien de l'ordre. Elle a répondu présente, prouvant sur le terrain le bien-fondé de son existence face au terrorisme djihadiste (2015-2016), à la radicalisation violente lors des

phénomènes « zadistes » autour des projets d'aéroport de Notre-Dame-des-landes (2012-2018) et de barrage de Sivens (2014-2015) et de la crise des « gilets jaunes » (2018-2019) ou encore, récemment, lors de la mobilisation face à la crise sanitaire de la « Covid-19 » (2020-2021). Il n'y a d'ailleurs que la reconnaissance de son utilité sociale qui peut justifier la pérennité de cette institution, qui n'est pas une construction immanente, mais un outil au service du système social. Dans un environnement social et international instable, la gendarmerie demeure rassurante ; elle est un des piliers de la société française auquel il pourrait être hasardeux de s'attaquer au moyen d'une démilitarisation, puis d'une fusion avec la police.

Ce spectre de la fusion persiste dans les rangs de la gendarmerie, comme en témoignent certaines prises de position relayées périodiquement par les bulletins et sites associatifs, voire par la presse nationale (le Général (2S) Bertrand Cavallier se demandait ainsi récemment, sur les pages en ligne de *Libération*, « Pourquoi faire disparaître la gendarmerie ? », 25 février 2020). La revendication d'une disparition de la gendarmerie par son absorption pure et simple par la police a pu apparaître, ces dernières années, dans certaines déclarations de syndicalistes policiers (en particulier du Syndicat national des officiers de police, devenu ensuite le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure ou, plus récemment, du Syndicat des commissaires de la police nationale), qui ne rechignent pas, il est vrai, à recourir à l'occasion au corporatisme le plus virulent. Ce projet de fusionner police et gendarmerie n'a cependant guère connu de promoteur ou de défenseur, sur la base d'une argumentation rigoureuse. Dans son réquisitoire contre les politiques « sécuritaires » conduites, à partir de 2002, sous la houlette de Nicolas Sarkozy, une note de recherche a cru discerner dans la décision de rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur une étape significative dans cette fusion appréhendée comme « progressive », dans le cadre plus général de ce qui est dépeint comme un « renforcement de la tendance autoritaire du système politique français » (Mucchielli, 2010). Quelques années plus tard, de manière plus argumentée, une autre étude conclut, au contraire, que ce rattachement et les rapprochements police-gendarmerie n'ont abouti qu'à un essai de fusion « non transformé », et qui paraît sans grande perspective d'aboutir dans les années à venir, compte tenu de la persistance d'un obstacle identitaire au niveau des deux institutions et surtout de la résistance obstinée de la gendarmerie (Ocqueteau, 2017).

En l'état, il ne semble pas exister de projet crédible de fusion police-gendarmerie porté par une organisation politique représentative. Cette idée a pu exister dans les rangs de la gauche dans les années 1970, sans pour autant être reprise dans les « 110 propositions » du candidat Mitterrand à la présidentielle de 1981. On a pu prêter aussi à Nicolas Sarkozy le projet de procéder à cette fusion dans l'hypothèse où il aurait été réélu en 2012 pour un second quinquennat, une réforme qui aurait également les faveurs des « financiers » de la Cour des comptes et de « Bercy » (ministère de l'Économie et des Finances) à la recherche d'économies budgétaires. Il existe aujourd'hui un vrai consensus entre la gauche et la droite, voire leurs extrêmes, autour du dualisme policier, à savoir l'existence de deux institutions différentes statutairement. Cette éventualité n'est pas ainsi apparue dans les revendications pourtant

hétérogènes formulées lors du mouvement des « gilets jaunes » et du débat public impulsé dans son sillage. Au contraire, pour certains, l'engagement des moyens blindés de la gendarmerie au plus fort des manifestations les plus violentes, pour d'autres, le nombre de mises en cause limité de gendarmes mobiles pour des faits de « violences policières » notamment par l'usage du lanceur de balles de défense, pour d'autres enfin, les actions de médiation des gendarmes départementaux pour faire baisser la tension au niveau des occupations de ronds-points : toutes ces manifestations de rigueur et de maîtrise ont pu constituer, dans ces circonstances particulières, autant d'arguments à porter au crédit de la gendarmerie, de son aptitude à intervenir dans les situations de crise. La société française reste attachée à « sa » gendarmerie, parce qu'elle est une des pièces du puzzle national. Sur fond de menace terroriste persistante, la mort tragique du Lieutenant-colonel Arnaud Beltrame, le 24 mars 2018 à Trèbes, est venue magnifier cet engagement au service de la collectivité. Intervenant sur les lieux où s'était retranché un terroriste qui avait auparavant abattu deux personnes, il s'était volontairement substitué à une otage et avait succombé aux blessures reçues alors qu'il avait tenté de désarmer le terroriste.

Une fusion inéluctable ?

Pour autant, nous ne vivons pas dans un univers clos et figé, mais dans un système social en perpétuel mouvement, avec d'innombrables révolutions tumultueuses mais aussi silencieuses. Aussi est-il bien délicat d'évaluer l'impact d'une mesure fondamentale comme le rattachement au ministère de l'Intérieur sans la resituer, plus globalement, dans cette mécanique alambiquée du changement social. Le sociologue a appris à se garder de cette approche simpliste qui considère qu'un phénomène puisse produire à lui seul les modifications de sa structure et de son environnement, sans tenir compte des inévitables interactions avec les autres phénomènes. Il ne s'agit pas de prétendre que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur n'ait pas produit d'effets spécifiques, mais de souligner combien ces derniers peuvent aussi résulter d'autres modifications institutionnelles et sociétales.

Ce rattachement interpelle fondamentalement la gendarmerie au plan de son identité. Il questionne l'institution par rapport à son devenir, avec cette interrogation lancinante sur une possible disparition par fusion dans un corps unique de police. De manière plus ou moins rationnelle, le fait de ne plus relever d'un ministère « militaire » (celui de la Défense) et de se trouver désormais dans les mains d'un ministre « civil » (celui de l'Intérieur) pose problème à raison justement d'une des particularités de la gendarmerie, gage de la dualité policière, à savoir son caractère militaire. Même si, pour la gendarmerie, cette militarité s'avère relativement réduite sur un plan matériel (principalement le statut de ses personnels, quelques missions de défense et un ancrage dans la formation), elle n'en demeure pas moins, sur un plan culturel, la ligne directrice de l'institution et le noyau de son identité. Une gendarmerie qui ne serait plus empreinte de ce caractère militaire ne serait plus la gendarmerie. Elle serait une force

de police que la logique de rationalité conduirait à fusionner avec la police pour donner naissance à une seule entité régaliennne.

La question du rattachement est donc inévitablement connectée à celle de la militarité de la gendarmerie et donc à celle de son existence même. On peut donc comprendre pourquoi elle a pu donner lieu à interrogations, à réticences et à craintes. Si le ministre de la Défense (rebaptisé depuis 2017 ministre des Armées, avec une appellation d'ailleurs qui n'intègre pas la gendarmerie qui ne relève pas de la définition d'une armée) n'est pas un militaire, il n'en est pas moins le « patron » de tous les militaires, et donc le fait ne plus relever de son autorité directe, même sur un plan formel, peut objectivement poser la question de la persistance à terme de sa dimension militaire. Il ne faut pas écarter trop rapidement cette question, en se cachant derrière des déclarations rassurantes. La militarité de la gendarmerie est une notion insuffisamment disputée au sens commun institutionnel qui est parvenu à en faire un dogme, mais aussi une réalité éparsse qui connaît une érosion perceptible de manière différenciée selon les formations. Même si le constat est dérangeant, les principaux assauts contre cette militarité proviennent des rangs mêmes de la gendarmerie. En l'état, son principal rempart réside dans le statut militaire des personnels, avec notamment l'obligation de résider en caserne, ce qui n'est pas à l'abri d'adaptations, de changements et de remises en cause.

Cette obligation, imposée en droit aux gendarmes (concession de logement pour nécessité absolue de service) et de fait à leur famille, remplit plusieurs fonctions manifestes. Le rassemblement dans un même lieu de résidence apparaît, d'abord, comme un gage de rapidité et d'efficacité des interventions. Rendant effectif le principe de disponibilité, elle favorise aussi la mobilité géographique. Lorsque le gendarme fait l'objet d'une mutation, il n'est pas ainsi contraint de rechercher un logement adéquat dans sa nouvelle affectation. Elle lui assure et à sa famille une certaine sécurité, le mettant à l'abri d'éventuels menaces, vengeances et actes de violence. Pendant longtemps, la vie de caserne a eu aussi pour fonction latente d'« encaserner » le gendarme, c'est-à-dire de le mettre à l'abri de toute pression ou compromission sociétale. Elle demeure prépondérante pour maintenir des relations de cohésion et de solidarité dans le cadre de cette communauté humaine que constitue chaque unité de gendarmerie, avec une quasi-absence de séparation drastique entre l'engagement professionnel et l'intimité personnelle. Ce mode de vie connaît cependant, ces dernières années, une certaine désaffection de la part de nombreux gendarmes, qui se manifeste par les situations de célibat géographique même en dehors de contraintes fortes (travail du conjoint, scolarité des enfants) et surtout la non-utilisation effective du logement attribué (sous réserve normalement des périodes d'astreintes). De manière plus diffuse, ce recul se traduit aussi par les jugements critiques et les attitudes de prise de distance largement observables dans les casernes de gendarmerie, avec un souci de protection de l'intimité, voire de l'anonymat. Alors qu'il s'agit d'un domaine stratégique dans la préservation de l'idée même de gendarmerie, le logement en caserne semble condamné par la conjonction de l'individualisme d'ensemble et de la promotion sociale des gendarmes. À maints égards, et en dépit des efforts qui ont pu être

réalisés dans certaines casernes, cette idée de logement dans le cadre, voire dans l'enceinte de l'environnement professionnel ne semble pas en phase avec l'accession des gendarmes aux classes moyennes plutôt favorisées de la population, qui s'accompagne d'une revendication légitime à l'accession à la propriété individuelle, si possible pavillonnaire. En l'état d'ailleurs, une bonne partie des 75 000 logements proposés par la gendarmerie à ses personnels, sous réserve de ceux en début de carrière, ne correspond plus à la situation socio-économique, au statut social de gendarme, du fait de la généralisation du travail des conjoints et, il faut bien le dire, des mesures salariales et indemnitaires dont ils ont bénéficié. Il n'y a guère que la gratuité du logement qui contribue alors à son acceptation, en constituant un avantage en nature non imposable, permettant, dans le même temps, la constitution d'un patrimoine, pouvant permettre d'ailleurs, à terme, de s'affranchir dudit logement en caserne. Dans les zones les plus onéreuses en termes immobiliers (Paris, grandes villes, zones touristiques), il reste encore un avantage significatif. L'autre facteur qui a contribué à sa condamnation et peut-être à sa fin programmée réside dans l'abandon de la mobilité géographique obligatoire pour les sous-officiers. Cette mesure consentie à la pression de la base exprimée lors des manifestations de gendarmes de décembre 2001 favorise, en effet, le souci du sous-officier de s'installer durablement sur un territoire qui lui convient, plus d'ailleurs pour des raisons personnelles et familiales que professionnelles, ce qui l'amène logiquement, au regard de sa situation sociale, à assez vite envisager la constitution d'un patrimoine immobilier et l'accession à la propriété. Il y a enfin un dernier argument, et non des moindres, qui vient s'opposer à ce principe du logement en caserne, c'est celui de la rationalité publique. En effet, les évolutions introduites en matière de limitation des astreintes et de la disponibilité ont contribué à réduire d'autant la justification de la concession pour nécessité absolue de service, qui d'ailleurs ne semble s'imposer vraiment que pour les gendarmes affectés dans des unités opérationnelles, avec alors une obligation de réactivité. Le nombre important de logements effectivement non utilisés (entre le cinquième et le quart des logements) constitue également un indicateur susceptible d'attirer l'attention de ceux, au niveau des corps d'inspection et de la juridiction financière, en charge de réaliser des économies budgétaires ou, tout au moins, de veiller à l'utilisation optimale des deniers publics, en particulier lorsque, dans le même temps, la gendarmerie est contrainte en permanence de procéder à des locations de logements en dehors des casernes.

Cette perspective d'une fusion police-gendarmerie a été écartée récemment par le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* (2020). Ce rapport a permis au ministère de l'Intérieur de rassembler, autour de quelques thématiques, un patchwork de recommandations, oscillant entre les appels à davantage de rationalité et les ajustements techniques. Il entendait surtout réaffirmer la prépondérance de l'État, et de ses administrations policières, dans la production de la sécurité, avec un renforcement des contributions subsidiaires des polices municipales et de la sécurité privée. Du côté des défenseurs de la gendarmerie, certaines voix se sont fait entendre médiatiquement pour exprimer craintes et réserves au regard de deux tendances d'évolution encouragées par les préconisations du rapport, qui peuvent s'apparenter, pour l'institution

gendarmerie, à autant de pièges, dans le sens où elles peuvent être de nature à dégrader son positionnement et donc à favoriser les perspectives de fusion avec la police.

D'abord, le piège du *continuum*. Depuis plusieurs années, l'État s'efforce de mobiliser, dans une logique de sous-traitance, les contributions de différents acteurs publics et privés. Cet ensemble assez hétéroclite, qui va des policiers municipaux aux soldats de l'opération « Sentinelle », en passant par les vigiles de supermarché et les gardiens d'immeuble, sans oublier les surveillants pénitentiaires et les agents locaux de médiation, a fait l'objet d'une tentative d'agrégation par la diffusion de l'idéologie du « partenariat », de la « coproduction », voire, plus récemment du « *continuum* de sécurité » et de la sécurité « globale » (Fauvergue et Thourot, 2018). Loin d'aboutir à une « démonopolisation », cette logique d'hybridation produit des résultats à géométrie variable selon les domaines et les territoires. Ainsi, les zones urbaines où évolue la police donnent lieu à une concentration des ressources en termes de polices municipales et de sécurité privée, qui lui permet un désengagement dans certaines tâches de surveillance, de présence sur le terrain et de régulation des incivilités, ce qui peut placer la gendarmerie dans une situation bien moins favorable au regard de la faible contribution, dans ses zones de compétence, de ces deux partenaires.

Ensuite, le piège de l'interchangeabilité. La mission traditionnelle d'occupation du territoire dévolue à la gendarmerie, qui conditionne son inscription dans la ruralité, ne lui permet pas de disposer des moyens suffisants pour opérer dans les zones périurbaines dans une logique de proximité à la population. Dans ces zones encore en pleine expansion, les gendarmes ont adopté des modes de fonctionnements purement réactifs et mécaniques, privilégiant la gestion des interventions et des procédures judiciaires. La gendarmerie semble donc prise entre deux logiques, la première (horizontale) qui, au nom de l'aménagement du territoire, entretient la dispersion dispendieuse de ses unités territoriales dans des campagnes en proie à la désertification, la seconde (verticale) qui, au nom du souci de constituer des zones de compétence cohérentes d'un point de vue sociodémographique, peut amener à des redistributions et des transferts d'une partie supplémentaire de la périurbanité au profit de la zone de police. Une logique de rapprochement se manifeste, on l'a noté, entre brigades de gendarmerie et commissariats de police opérant dans ces zones périurbaines, ce qui a permis de procéder à des échanges de circonscriptions entre les deux institutions. Passées les inquiétudes et les résistances initiales, ces redistributions n'ont guère provoqué de situations problématiques et de récriminations des populations concernées. À cet égard, le *Livre blanc* a proposé de relacer ces permutations, en portant le seuil d'étatisation de 20 000 à 30 000 habitants, tout en considérant que, entre 30 et 40 000 habitants, la commune devait être confiée à la force la mieux adaptée aux caractéristiques du territoire. Sur la base de ces propositions, le ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin a annoncé, début 2021, sa volonté que soient engagés ces redéploiements qui seront de nature à provoquer des réticences et oppositions. Ce caractère interchangeable entre les unités territoriales de police et de gendarmerie, sur la base de similarités qui font d'elles des sortes d'« équivalents fonctionnels »

(Merton), pourrait alors être un signal fort, voire une première étape dans la fusion des deux institutions régaliennes dans un corps unique de police. Si un commissariat de police peut être substitué à une brigade de gendarmerie, et inversement, sans que la production de sécurité ne connaisse de différences positives ou négatives notables, c'est bien que les deux institutions en sont arrivées dans leur logique de rapprochement à un point de non-retour...

L'histoire n'est cependant pas encore écrite et rien n'indique que les logiques de rattachement à l'Intérieur et de rapprochement entre les deux institutions ne produisent forcément à terme les conditions de leur fusion inéluctable. En l'état, la gendarmerie est rattachée au ministère de l'Intérieur ; elle se rapproche de plus en plus de la police sur un plan organisationnel et culturel. L'histoire peut s'arrêter là. Elle peut aussi connaître une suite logique, voire une accélération plus ou moins brutale produisant une disparition pure et simple de la gendarmerie. Dans cette perspective, trois principaux cas de figure peuvent être envisagés, séparément ou conjointement :

- La fusion empirique : après quelques années d'érosion continue des particularités de la gendarmerie et de rapprochements avec la police, l'intégration dans cette dernière pourrait apparaître comme une évidence en termes de cohérence, et ne pas soulever alors d'objections et de résistances particulières. Elle pourrait intervenir à l'issue d'une période, plus ou moins longue, de négociation et de transition, sous réserve de donner lieu à quelques ajustements d'ordre organisationnel et statutaire. Il s'agirait surtout de veiller à ce que cette réforme produise un alignement par le haut des situations et avantages des deux catégories de personnels appelés à être réunis dans un même ensemble humain et professionnel. L'atténuation, voire la disparition des différences entre les deux forces correspond aux conditions de dissolution de la gendarmerie autrichienne, à la faveur d'une fusion avec la police, les douanes et la police fiscale (2005) aboutissant à la constitution d'une police fédérale (*Bundespolizei*). Présentée officiellement comme une réforme destinée à renforcer la performance du système policier pour répondre à la demande de sécurité, sur la base d'âpres discussions et d'une longue concertation (qui a duré deux années et demi, avec une trentaine de groupes de travail et un coût estimé de 2 milliards d'euros pour 150 millions d'euros d'économies annuelles), cette fusion a été grandement facilitée par le rattachement (depuis 1918) de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et par le statut de fonctionnaires des gendarmes, qui disposaient de syndicats et d'un cadre statutaire relativement similaire à celui des policiers.
- La fusion punitive : après un dysfonctionnement majeur ou une ou plusieurs « affaires » médiatisées impliquant la gendarmerie ou, plus largement, le système policier (par exemple, une vague d'accusations de « bavures » donnant lieu à des mobilisations collectives sur fond de mises en cause globales d'un déficit de confiance et de pratiques discriminantes), la constitution d'une

nouvelle entité unique pourrait apparaître comme un des leviers d'une réforme d'ensemble du système policier. On pourrait même alors imaginer l'attribution d'une nouvelle appellation et d'un cadre statutaire renouvelé pour l'organisation constituée par cette fusion police-gendarmerie. Cette fusion correspond à ce qui est advenu en Belgique, avec une réforme d'ensemble du système policier en lien avec les mobilisations provoquées par plusieurs affaires (tueurs du Brabant wallon, drame du Heysel, attentats des cellules communistes combattantes, crimes du pédophile Marc Dutroux), se traduisant par la démilitarisation (1991) et dissolution de la gendarmerie (2001) et la mise en place (1998) d'une « police intégrée » (par la fusion des polices communales et des brigades de gendarmerie au niveau de zones de police et la création d'une police fédérale à partir des brigades de police judiciaire des parquets et des brigades de recherche de la gendarmerie).

- La fusion opportuniste : après une crise politique aboutissant à une volonté de changement en forme d'électrochoc, la gendarmerie pourrait bien faire les frais d'un responsable politique ayant réussi à convaincre l'opinion publique du bien-fondé d'une fusion avec la police, d'autant plus envisageable que, rappelons-le, les deux forces sont rattachées au même ministère et présentent de nombreux points de convergence. La constitution de cette police régaliennne unique pourrait être présentée, à grand renfort de démagogie, comme le souverain moyen d'obtenir enfin des résultats significatifs dans la lutte contre la délinquance. Ces arguments ont été largement utilisés par les responsables politiques pour justifier les fusions réalisées en Autriche et en Belgique. La réforme structurelle peut, il est vrai, constituer une tentation pour des gouvernants incapables d'agir en profondeur sur les phénomènes sociaux, mais soucieux d'afficher, par des transformations institutionnelles, par des gesticulations communicationnelles, leur velléité d'emprise sur la chose publique.

Au final, on se gardera bien d'exprimer la moindre inclination en faveur de tel ou tel scénario, en refusant de s'essayer à la prévision, voire à la prédiction, pour essayer de demeurer dans cette posture d'engagement mais aussi de distanciation qui sied si bien à l'observateur des faits sociaux.

Bibliographie

Cabanne J., 1988, *Mission de liaison et de prospective sur la gendarmerie et la police nationale*, rapport dactylographié.

Carraz R. et Hyst J.-J., 1998, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, rapport dactylographié.

Cour des comptes, 2011, *La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales*, rapport demandé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Paris.

Cour des comptes, 2014, *La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales*, référé au ministre de la Justice et au ministre de l'Intérieur, Paris.

Cour des comptes, 2020, *Les moyens de la lutte contre le terrorisme*, communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Paris.

Dieu F., 2020, *Où va la gendarmerie ?*, Paris, éd. L'Harmattan, coll. « Sécurité et société ».

Dieu F., 2021, *Études sur la gendarmerie. Regard sociologique sur une institution à l'épreuve du changement social*, Paris, éd. L'Harmattan, coll. « Sécurité et société ».

Escoffier A.-M. et Moyne-Bressand A., 2011, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août relative à la gendarmerie nationale*, Paris, Assemblée nationale et Sénat.

Fauvergue J.-M. et Thourot A., 2018, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, rapport de la mission parlementaire, Paris, Assemblée nationale.

Lemieux F. et Dupont B., 2005, *La militarisation des appareils policiers*, Québec, Presses de l'Université de Laval.

Lutterbeck D., 2013, *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*, Geneva, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Matelly J.-H., 2010, L'affaire Matelly : un officier de gendarmerie libre, Paris, Éditions J.-C. Gawsewitch.

Millet J., 2015, « Le dualisme policier a-t-il un fondement constitutionnel ? », in Gohin O. et Pauvert B. (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Aix-en-Provence, PUAM, p. 157-163.

Monjardet D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La Découverte.

Moreau H., 2020, *Vérités d'un capitaine de gendarmerie. Un officier d'active rompt le devoir de réserve*, publié par l'auteur.

Mucchielli L., 4 février 2010, « Note d'étape sur la fusion progressive de la police et de la gendarmerie » [www.laurent-mucchielli.org].

Ocqueteau F., 2017, *Fusionner police et gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé*, Guyancourt, CESDIP, « Études et données pénales ».

Pillet H. et Fourage F., 2014, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août relative à la gendarmerie nationale*, Paris, Assemblée nationale et Sénat.

Racine P., 1979, *Commission interministérielle chargée d'examiner les moyens de renforcer l'efficacité de la police et de la gendarmerie dans la lutte contre la violence et pour améliorer la sécurité des Français*, rapport dactylographié.

Société nationale de l'histoire et du patrimoine de la gendarmerie (SNHPG), 2016, *Annuaire des gendarmeries du monde*, Paris, SNHPG.

Soubelet B., 2016, *Tout ce qu'il ne faut pas dire*, Paris, éd. Plon.

Waddington, P.A.J., 1991, *The Strong Arm of Law. Armed and public Order Policing*, Oxford, Oxford University Press.

Livre blanc sur la défense, 1994, Paris, éd. La Documentation Française.

Défense et sécurité nationale. Le livre blanc, 2008, Paris, éd. La Documentation Française / Odile Jacob.

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013, Paris, éd. La Documentation Française.

Livre blanc de la sécurité intérieure, 2020, Paris, ministère de l'Intérieur.

Pour citer cet article

Référence électronique

François Dieu, "L'hybridation des acteurs policiers français. Vers un nouveau dualisme policier ?", Sciences et actions sociales [en ligne], N°16 | année 2021, mis en ligne le 23 novembre 2021, URL : <http://www.sas-revue.org/88-n-16/dossier-n-16/226-l-hybridation-des-acteurs-policiers-francais-vers-un-nouveau-dualisme-policier>

Auteur

François Dieu

Université Toulouse 1 Capitole

francois.dieu@yahoo.fr

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors