

Gendarmerie et dualisme policier

Par François Dieu

La gendarmerie n'est pas seulement une institution indissociable du paysage français. Elle est un modèle ayant inspiré une quarantaine de forces à travers la planète. Elle n'est pas non plus seulement une des deux composantes du système policier hexagonal. Elle en est la condition, tant il est vrai que toute altération de sa structure est de nature à remettre en cause cette construction policière bicéphale.

Le système policier français se caractérise, on peut le rappeler, par deux éléments : le centralisme et le dualisme. La police en France est une police d'État (les forces qui la constituent sont agrémentées d'ailleurs de l'épithète "nationale"), relevant de l'autorité exclusive du pouvoir central (exécutif), avec comme priorité le maintien de l'ordre public. Quant au caractère dualiste, il procède de l'existence non d'une police unique, mais de deux forces de police différentes, si ce n'est par rapport au cadre juridique de leur action, du 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). Pour ne prendre qu'un seul exemple de ces différences : si le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires de police, il n'en est pas de même pour les militaires de la gendarmerie compte tenu de leur statut.

La 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 que, d'une part, elle continue d'exister en tant que telle, d'autre part, que le système policier français demeure fondé sur ce principe de dualisme. La différence entre les deux institutions a pour objet de créer les conditions d'une certaine concurrence ou, plus exactement, d'une fonction de maintien de l'ordre public exercée concurremment par deux forces distinctes. Toute régression ou atténuation de cette différence constitue donc, quel qu'en soit le domaine, une atteinte plus ou moins conséquente au dualisme policier.

Le système policier français présente donc la singularité, voire le luxe, de voir la puissance publique confier les tâches policières (sécurité publique, maintien de l'ordre, police judiciaire, renseignement) à deux entités distinctes, selon des règles déterminant plus ou moins des espaces spécifiques d'intervention.

En apparence, ce dualisme policier semble s'imposer comme une évidence, voire comme une immanence, ce qui a pour effet d'interpeller le sociologue, ce "*chasseur de mythes*" comme le décrivait si justement Norbert Elias. Il est vrai que, aujourd'hui comme hier, il ne semble pas transparaître de projet crédible de fusion police-gendarmerie porté par une organisation politique représentative. Il existe un authentique consensus entre la gauche et la droite, voire leurs extrêmes, autour du dualisme policier. Au-delà, cette question n'est pas apparue dans les revendications pourtant hétérogènes, voire tous azimuts

formulées, fin 2018-début 2019, par le mouvement des “gilets jaunes” et lors 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 limité de mises en cause 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. Les responsables politiques ne tarissent pas d’éloges pour cette force à part, qui réconcilie police d’ordre et police de sécurité, service de l’État et service du citoyen. Sur fond de menace terroriste, la mort tragique du lieutenant-colonel Arnaud Beltrame, le 24 mars 2018 à Trèbes, est venue magnifier cet engagement séculaire des gendarmes au service de la collectivité nationale.

Pour autant, en dépit de toutes ces indications tendant à conférer à la gendarmerie, et donc au dualisme policier, des gages de pérennité, on ne peut s’en tenir à cette conception lénifiante d’une donne institutionnelle immuable. Notre système social demeure, il est vrai, en perpétuel mouvement, avec d’innombrables évolutions et révolutions tumultueuses mais aussi silencieuses, évidentes mais aussi indicibles. Aussi est-il primordial de prendre la mesure de notre capacité toute relative à en saisir les facteurs et les manifestations, en faisant abstraction des arguments d’autorité qui font généralement peu de cas des prémices et autres signaux avant-coureurs, il est vrai souvent inquiétants voire déstabilisants du changement social.

Dans cette perspective, on entend appréhender, dans cette contribution, la situation du dualisme policier français à l’aune des évolutions récentes de la gendarmerie. Cette institution atypique constitue, en effet, la clef du dualisme policier français dont on se propose, tout d’abord, de rappeler sommairement les fondements et justifications, avant de s’interroger ensuite, de manière plus détaillée, sur les remises en cause et altérations susceptibles de conduire si ce n’est à sa disparition, du moins à une nouvelle configuration.

Les fondements du dualisme policier français

Bien qu’il s’agisse apparemment 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 neutre et 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, justifier 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 institutions policières. C’est un peu comme si la police était une institution immanente, indéboulonnable en somme, par rapport à une gendarmerie dont la présence

ancestrale, pourtant loin d’être contestée, demeurerait, à raison de son statut militaire, une gageure, une anomalie, un anachronisme. 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 et délibérée, 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.

Des justifications démocratiques *a posteriori*

Contrairement au présupposé couramment avancé à des fins de justification normative, 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, le dualisme policier a représenté plutôt l’une de ses manifestations, au mieux pour elle 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 – sous la houlette des constituants de 1791 et non sans un certain opportunisme – par le système démocratique, qui a su déceler dans l’existence de deux forces de police distinctes une application latente, quasi fortuite et prémonitoire du principe de séparation des pouvoirs. Ce dualisme policier n’a pas été remis en cause par les régimes qui se sont succédé, de sorte que ce mode de structuration du système policier ne peut s’identifier de manière exclusive avec le régime démocratique. Sous le Premier Empire et la Restauration, comme sous la Monarchie de juillet et le Second Empire, le dualisme policier est apparu comme un moyen plus ou moins explicite de dissiper ce que l’on peut appeler 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 l’œuvre, la condition ou la caractéristique de la démocratie, comme pourrait l’indiquer son extension au domaine du maintien de l’ordre sous le régime de Vichy,¹ il n’en est pas moins vrai qu’il peut 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 du système policier représente à la fois un obstacle à l’autonomisation d’un éventuel pouvoir policier et une garantie d’indépendance pour le pouvoir judiciaire. Dans un souci de préservation des fondements de la démocratie, il s’agit là, à l’évidence, de deux justifications *a posteriori* du dualisme policier, en ce sens qu’elles n’en sont que les conséquences bénéfiques, cette

¹ Avec la création, par la loi du 23 avril 1941 (pour des raisons conjoncturelles), des Groupes Mobiles de Réserve, forces civiles de maintien de l’ordre, à partir desquelles seront constituées à la Libération, par l’ordonnance du 8 décembre 1944, les Compagnies Républicaines de Sécurité.

construction policière ne s'étant pas imposée avec pour finalité manifeste de contribuer à l'essor du modèle démocratique.

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 légitime (ce que leur différence de statut et leur mise en concurrence semblent rendre difficile, si ce n'est 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 grands 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.

Pour ce qui est, en second lieu, de la fonction de régulation de la séparation des pouvoirs, le dualisme policier concourt 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 (CPP) 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 d'ailleurs réaffirmé ce principe par l'ajout d'un alinéa à l'article 12 du CPP 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, gendarmes et

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.

Il peut donc s'agir de garantir dans les faits la subordination des policiers et gendarmes aux magistrats dans l'exercice des missions de police judiciaire, qui peut se trouver remise en cause, comme l'a montré, il y a une vingtaine d'années, l'“affaire Foll”.² Argument de prédilection avancé à l'appui de toute justification du dualisme policier, cette contribution indéniable 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 les médias qualifient de “guerre des polices”, un phénomène qui recouvre non seulement les situations de concurrence exacerbée et de tensions entre les services de police et de gendarmerie, mais aussi les situations analogues observées au sein même de la police nationale (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).

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 avant tout comme le produit 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 la géographie physique et humaine, qui ne devait partiellement s'estomper qu'au 20^e siècle. La rencontre, le brassage, sous la pression croissante de l'exode rural et de la société de consommation, de la civilisation rurale (paysanne) et du monde urbain (industriel), devaient d'ailleurs conditionner la mise en relation, et 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.

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 de *statu quo*, 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 n'ayant guère d'intérêts propres à engager des rapprochements, voire un mouvement de fusion immanquablement susceptible

² Le 27 juin 1996, Olivier Foll, directeur régional de la police judiciaire de Paris, avait interdit à ses fonctionnaires d'assister le juge Éric Halphen dans sa perquisition au domicile du maire de Paris, Jean Tiberi. Bien que privé le 21 octobre 1996 de son habilitation d'officier de police judiciaire par la Cour de cassation pour une durée de six mois, Olivier Foll allait pourtant être maintenu à son poste par le ministre de l'Intérieur, Jean-Louis Debré.

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 néfastes de cette partition, comme ce fut le cas, par contre, en Belgique.

Généralement jugée peu concluante, l’expérience en la matière de nos voisins immédiats mérite qu’on s’y arrête quelques instants. Jusqu’à la fin des années 1990, trois services de police distincts se partageaient le territoire belge : 589 corps de polices municipaux (sous l’autorité des bourgmestres et dont l’activité était limitée au territoire communal), la gendarmerie (seule force de police nationale à compétence générale) et la police judiciaire des parquets (effectuant uniquement des missions de police judiciaire pour le compte du ministère de la Justice). La nécessité d’une réforme d’ensemble du système policier apparaît au milieu des années 1980, avec les affaires des “tueurs du Brabant wallon” (1982-1985), du drame du Heysel (29 mai 1985) et les attentats commis par les “cellules communistes combattantes” (1984-1985). Ces événements tragiques mettent en lumière les dysfonctionnements du système policier belge, notamment les conflits larvés et la faible collaboration entre la police judiciaire des parquets et la gendarmerie. La question policière devient alors un enjeu politique majeur : sur la base du plan dit “de la Pentecôte”, la gestion de la gendarmerie est transférée, par la loi du 18 juillet 1991, du ministère de la Défense à celui de l’Intérieur.

Cette démilitarisation déguisée de la gendarmerie tout comme la création de “zones de police” pour favoriser une “concertation pentagonale” entre services, ou encore l’introduction des logiques de proximité, ne vont cependant pas apporter des améliorations significatives à un système policier unanimement mis en cause à l’occasion de l’affaire du pédophile Marc Dutroux (1996), l’évasion du même, le 23 avril 1998, pendant son transfert au palais de justice³ ayant été la dernière péripétie justifiant la mise en œuvre d’une réforme d’ensemble.

En application des accords “Octopus” (signés en mai 1998 par les principaux partis politiques), la Belgique s’est dotée, avec la loi du 7 décembre 1998, d’un système de “police intégrée” regroupant les forces de police au sein d’un seul service de police unifié, structuré à deux niveaux : le niveau local, confié à la “police locale” (33 000 personnels), résultat de la fusion des polices communales et des brigades de gendarmerie, fonctionnant à l’intérieur de 196 “zones de police” constituées au niveau communal ou intercommunal, avec une fonction de “police de base” en matière administrative et judiciaire ; le niveau fédéral, dévolu à la “police fédérale” (13 000 personnels), constituée principalement à partir des brigades de police judiciaire des parquets et des brigades de recherche de la gendarmerie, avec une fonction de “police spécialisée” (criminalité organisée, police de la circulation, contrôle des frontières, appui opérationnel aux services de police locaux). Dans le cadre plus général de la mise en place d’un système fédéral susceptible d’assurer la cohabitation entre les composantes wallonne et flamande du pays, différentes “affaires”

³ Il sera rattrapé quelques heures plus tard, mais l’incident causera la démission du ministre de l’Intérieur et du chef de la gendarmerie.

ont donc joué un rôle important dans la démilitarisation de la gendarmerie belge, puis sa dissolution (2001) à la faveur de la mise en place d’un dualisme horizontal, avec deux niveaux de polices autonomes et dépendant d’autorités distinctes (police fédérale et police locale), qui ne semble que partiellement avoir répondu à l’exigence de réorganisation et de coopération.

Le dualisme policier français n’a, quant à lui, jamais été montré du doigt comme responsable de désordres graves. Toutefois, des commissions ont révélé à plusieurs reprises qu’il est à l’origine d’incohérences au plan de la gestion administrative et financière, ainsi que de tensions entre les services aux effets néfastes pour la conduite des enquêtes. Sur un autre plan, le développement des principes du *management public* et le souci d’une utilisation plus rationnelle des ressources (notamment avec la “Révision générale des politiques publiques”) n’ont pas véritablement 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 pour ce qui est du commandement (deux directions générales, un nombre considérable d’échelons locaux de commandement), de la logistique et de la gestion. Des évolutions mineures n’en sont pas moins intervenues en ce domaine, sur la base de quelques appels assez discrets à davantage de coopération entre police et gendarmerie. Ainsi, après avoir réaffirmé les avantages du dualisme, les rapports concernant le fonctionnement du système policier établis ces dernières décennies ont insisté sur la nécessité de “renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie” (commission Tricot, 1973), de “mettre en œuvre une meilleure politique d’emploi de la police et de la gendarmerie” (commission Racine, 1979), d’“organiser le cadre de concurrence et d’assurer la complémentarité des moyens” (commission Cabannes, 1988). S’inscrivant dans les objectifs des plans départementaux de sécurité (1993), cette préoccupation est 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,⁴ 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. Dans son référé du 22 décembre 2014 consacré à *La Fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales*, 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”. 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

⁴ Décret du 25 janvier 1996 modifiant les articles D.2-1 à D.8-2 et D.12.

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 la recherches 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 de trois offices plutôt en phase avec son implantation territoriale, à savoir l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) et, dans un domaine plus spécifique, l'Office central contre le trafic des biens culturels (OCBC). Ainsi, les déclarations de principe et les dispositions normatives affichant une volonté de rapprochement n'ont 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 d'organes centraux de coordination dans des domaines techniques composés de représentants de la police et de la gendarmerie, 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).

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. Dans les situations de crise, en particulier d'insurrection sur le territoire national et de maintien de la paix dans les opérations extérieures, par ses moyens militaires et certaines de ses formations (comme le Groupement blindé de la gendarmerie mobile), elle est de nature à participer conjointement à des opérations de police et à des combats terrestres, en assurant ainsi une continuité instantanée entre l'action policière et l'action militaire dans le cas où la frontière entre ces deux types d'actions serait difficile à fixer. Afin de renforcer la légitimité de son existence et de son implantation institutionnelle, la gendarmerie s'est inscrite 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 prise en compte des menaces transfrontalières (terrorisme et criminalité organisée) et qui s'est traduite ensuite par l'émergence de la notion globalisante de “sécurité nationale”.⁵

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 (en termes de temps de travail et d'astreintes) par leur statut, des missions de police civile sur un espace immense (95% du territoire national), sous la forme d'unités de taille réduite, la discipline militaire pouvant pallier la perte d'énergie et de contrôle induite par ce saupoudrage des effectifs sur le terrain. La combinaison de ces deux atouts liés à la militarité – la capacité d'intervenir dans les situations dégradées et de faire l'objet d'un emploi plus intensif – explique

⁵ Cf. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et 2013.

largement le choix politique de confier, presque exclusivement, aux formations de gendarmerie mobile les tâches de maintien et de rétablissement de l'ordre dans les collectivités d'outre-mer (avec des déplacements de plusieurs mois et des conditions d'hébergement empreintes d'une certaine rusticité, ce qui ne serait pas acceptable pour les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité et leurs organisations syndicales).

La pérennité de la gendarmerie ne semble cependant pas acquise en cas de constitution, toujours envisageable, d'une police régaliennne unique. En effet, sur un plan plus général, le statut civil paraît devoir l'emporter sur une militarité tolérée par l'idéologie libérale dans le champ de la régulation des conflits internes. Cette forme d'“accommodement” s'explique par le fait que l'armée constitue, de par sa relation originelle à la guerre et son positionnement externe, l'idéal-type de l'appareil voué à un usage systématique de la force par rapport à une police recourant à une force nécessairement contenue – car devant concilier légalité et légitimation et s'exerçant à l'intérieur du système social. Ce schéma dichotomique est produit, pour l'essentiel, par l'idéologie policière anglo-saxonne, pour qui la gendarmerie est l'illustration du caractère autoritaire et centralisé du système policier français.

Pour autant, il n'existe pas de position de principe des instances de l'Union Européenne sur l'existence même des forces de police à statut militaire. Il n'y a guère que le Conseil de l'Europe à avoir formulé, 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 nombre de 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. 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 des 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 généralement 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, dans le cadre de la loi de 1901, les associations professionnelles nationales de militaires (APNM), 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.

Les remises en cause du dualisme policier

Plusieurs développements donnent à penser que ce système dualiste pourrait faire l'objet de remises en cause, sous la pression alors de trois principaux facteurs : les mutations de la gendarmerie, notamment de sa militarité ; les réformes introduites dans son organisation et son fonctionnement, en particulier son rattachement au ministère de l'Intérieur, tendant à favoriser un rapprochement avec la police ; les évolutions des prérogatives policières de l'État sur fond de diffusion des logiques de “partenariat”, de “coproduction” et de “*continuum*” en matière de sécurité “globale”. La combinaison de ces facteurs est de nature à transformer le dualisme policier, caractérisé par le partage du monopole policier entre la police et la gendarmerie, en un pluralisme policier, dans lequel la dualité police-gendarmerie tend, de surcroît, à être de moins en moins marquée.

La “militarité” de la gendarmerie en question

De sa création, par la loi du 16 février 1791, qui transforme la maréchaussée en gendarmerie nationale, à l'adoption de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie, dernier épisode législatif en date de sa longue histoire, la gendarmerie est demeurée une composante du ministère de la Guerre, puis de la Défense. Ce rattachement organique auquel la dernière loi met fin a persisté conjointement au principe, consacré dès la loi du 28 germinal an VI, de triple subordination fonctionnelle, la gendarmerie étant placée, pour son emploi, sous l'autorité de trois ministres et de leurs représentants territoriaux selon qu'elle exerce des missions militaires (Défense), de police judiciaire (Justice) et de maintien de l'ordre (Intérieur). Fondamentalement, la loi du 3 août 2009 ne remet pas en cause ce principe, voire même en propose une réécriture somme toute actualisée. En réalité, son apport principal, qui revêt un caractère si ce n'est “révolutionnaire”, au moins “historique”, se situe dans la suppression du rattachement organique au ministère de la Défense. De manière plus ou moins cohérente, cette question du rattachement ministériel est inévitablement corrélée avec celle du statut même de la gendarmerie, notamment de sa militarité. Cette réforme serait-elle le préalable, le point de départ d'une démilitarisation déguisée ou non de la gendarmerie qui signifierait, à terme, sa disparition par fusion dans un corps unique de police à statut civil ?

Une telle (r)évolution serait d'ailleurs facilitée par la relative passivité dont semble avoir fait preuve le champ de la défense vis-à-vis du sort réservé à la gendarmerie, pour ne pas dire la logique de refoulement de ce corps, qui s'était manifestée, on peut le rappeler, au début du XX^e siècle en matière de maintien de l'ordre. L'armée de ligne, il est vrai,

entièrement mobilisée dans une stratégie de la “revanche”, s’est parfaitement accommodée de ne plus être impliquée dans des tâches si impopulaires de “cognes”, que Stendhal, dans *Lucien Leuwen* (1836), fustige comme la “*guerre de maréchaussée, la guerre de tronçon de choux, contre de malheureux ouvriers mourant de faim*”... À l’origine de la constitution d’une troisième force en charge des attroupements et manifestations se trouve, en effet, le postulat selon lequel le maintien de l’ordre requiert l’engagement de forces mobiles disponibles en permanence, pouvant être en mesure de rétablir efficacement l’ordre sans pour autant transformer les rues en champs de bataille. Après de nombreuses années d’hésitations et d’expériences tragiques, cette idée s’est traduite par la mise en place de deux forces spécialisées présentant nombre de points communs malgré leur différence de statut, l’une militaire : la Gendarmerie Mobile (1921), l’autre civile (policière) : les Compagnies Républicaines de Sécurité (1944).

Après avoir ainsi contribué, sur un plan fonctionnel, à l’abandon par l’Armée des tâches ordinaires de police des foules, ce processus de refoulement semble donc s’être poursuivi, sur un plan cette fois organique, avec comme “victime” désignée une gendarmerie considérée, il est vrai, comme “périphérique” en raison de son activité fondamentalement policière. Par certains côtés, il peut s’agir aussi de la conséquence logique de son processus d’autonomisation au sein de l’édifice de défense, et singulièrement par rapport à l’armée de Terre (consacrée par les décrets des 6 et 13 janvier 1950), sur fond de rancœurs et d’accusations plus ou moins anciennes. Pour ne retenir que quatre griefs couramment adressés à la gendarmerie : ne pas être une force combattante (avec l’image du gendarme à cheval repoussant les “poilus” vers les tranchées durant la Grande Guerre) ; grever les ressources de la Défense (jusqu’à son rattachement au ministère de l’Intérieur, les crédits destinés à l’acquisition de blindés ou d’avions de chasse ayant pu être “détournés” pour financer les dépenses d’entretien des brigades, voire pour déployer des cinémomètres sur les routes) ; cultiver un sentiment de supériorité vis-à-vis des “biffins” et “matelots”⁶ ; “faire pénétrer dans le fruit le ver” de la syndicalisation.⁷ Cette mise à distance de la gendarmerie, conjuguée avec la montée en puissance de sa dimension policière consacrée par son rattachement au ministère de l’Intérieur, a contribué à rendre pour le moins paradoxale, voire, pour certains, incongrue sa revendication de demeurer une institution d’essence militaire.

En tant que communauté humaine soudée par son système de valeurs et son esprit de corps, la gendarmerie n’en est pas moins encore largement attachée à sa militarité. L’identité militaire revêt, pour les femmes et les hommes qui en sont la maille humaine, une dimension culturelle, voire affective. Ainsi, lorsqu’on interroge l’“*homo gendarmicus*”, ce dernier, quel que soit son grade, son ancienneté ou son unité, est généralement porté à afficher un certain attachement à l’idée, à la condition et aux valeurs militaires, sans

⁶ La gendarmerie est accusée de tirer argument du choix des élèves les mieux classés au sortir de Saint-Cyr de rejoindre ses rangs pour se considérer comme une élite proposant prestige et perspectives de carrière.

⁷ Les gendarmes, surtout depuis leurs manifestations ouvertes d’indiscipline de l’été 1989 et de décembre 2001, étant considérés comme pouvant nuire à la cohésion et à la spécificité des armées, en y introduisant des logiques de contestation et de syndicalisme.

toutefois toujours être en mesure d'en cerner les caractéristiques et les effets. Il est vrai que, contrairement aux autres forces armées, la gendarmerie n'entretient qu'un rapport relativement distant, indirect et limité avec le combat guerrier, même dans ses formes les plus actuelles, les plus technologiques, les moins martiales. Le quotidien du gendarme ne réside pas dans la préparation et la conduite d'un combat contre des éléments ennemis, en recourant pour ce faire à la puissance de feu d'un avion de chasse, d'une batterie de missiles embarqués ou d'un char de combat. Il s'agit surtout, pour lui, de faire respecter l'ordre et de produire de la sécurité, en patrouillant dans les lotissements, en interpellant des cambrioleurs, en faisant face à des manifestants en colère ou en infligeant des amendes pour excès de vitesse. Ce rapport au combat demeure le point d'ancrage d'une militarité qui se définit comme une forme d'engagement ultime (avec la possibilité pour le soldat de faire le sacrifice de sa vie) et se manifeste par la sacralisation de la mission confiée et par une conception extensive des valeurs du service public.

Aussi, par certains côtés, l'identité militaire de la gendarmerie apparaît comme une construction culturelle aussi prégnante que dogmatique, malgré les références à l'idée d'armée (la “quatrième”) et à une historiographie vantant les épisodes guerriers émaillant ses huit siècles d'existence. En effet, la modicité de sa participation effective à la défense (notamment depuis la disparition du concept de “Défense opérationnelle du territoire” [DOT] qui avait permis la reconnaissance de sa mission de défense militaire du “sanctuaire national” face à des menaces de déstabilisation) comme l'évocation magnifiée de son rôle lors des campagnes napoléoniennes paraissent des arguments relativement modestes pour revendiquer et asseoir une militarité. La gendarmerie n'est guère parvenue, contrairement aux autres composantes de la “famille militaire”, à édifier et à faire reconnaître sa propre identité militaire, de la même façon qu'au-delà d'un creuset organisationnel et culturel commun, aviateurs, marins, mais aussi médecins militaires ou personnels du Service des essences ont su construire une manière particulière de concevoir et de vivre leur identité militaire par rapport notamment à leurs camarades de la cavalerie ou de l'artillerie. La militarité de la gendarmerie, qu'il s'agisse de son apprentissage ou de sa déclinaison, est surtout le résultat d'une transposition partielle, d'emprunts sélectifs de normes, de percepts et de valeurs issus de l'armée de Terre et, plus particulièrement, de l'infanterie. Aussi toute altération plus globale de cette identité militaire, sous la pression des facteurs socio-culturels de “civilianisation” (M. Janowitz) et de “banalisation” (Ch. Moskos) à l'œuvre dans les armées occidentales depuis de nombreuses années, affectera-t-elle tendanciellement de manière plus conséquente la gendarmerie, compte tenu de sa relation contingente au combat militaire et de son inscription manifeste dans le champ policier, mais aussi du fait du caractère importé, voire même décalé, de sa militarité. Dans le cas français, cette militarité, qui ne constitue pas une construction figée, semble avoir été largement malmenée par le processus de professionnalisation des armées (et la réduction de leur format) consécutif à la fin de la conscription, tout autant que par l'évolution du contexte géostratégique et du cadre missionnel (avec l'implication croissante des armées *stricto sensu* dans des tâches de maintien de la paix lors des opérations extérieures et de participation à la sécurisation dans le cadre des dispositifs “Vigipirate” et “Sentinelle”).

Même si, pour la gendarmerie, cette militarité s'avère relativement réduite sur un plan fonctionnel (principalement des missions de police militaire et de prévôté), elle n'en est pas moins considérée comme la colonne vertébrale de l'institution et comme un élément fondamental de son identité. En somme, 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 pourrait conduire à fusionner avec la police nationale pour donner naissance à une seule entité policière régaliennne. Si la militarité continue de faire consensus dans les rangs de la gendarmerie, avec une prégnance plus prononcée dans les formations de gendarmerie mobile, elle n'en subit pas moins les assauts d'une érosion tendancielle des valeurs constitutives de la “morale professionnelle” du gendarme, qu'il s'agisse de la disponibilité (avec le souhait de voir diminuer le temps de travail et les astreintes), de la discipline (avec les difficultés de la communication interne et l'affaiblissement des relations hiérarchiques), voire même de l'austérité (avec le refus de la mobilité obligatoire, ainsi que la volonté de bénéficier de revalorisations salariales et de se voir attribuer davantage de moyens matériels). La symbolique et le cérémonial militaires, de même qu'un embryon de formation élémentaire au combat ne peuvent entretenir à eux-seuls une militarité au niveau de l'état d'esprit et de l'engagement d'officiers et de sous-officiers dont les motivations et les comportements tendent de plus en plus à se rapprocher de ceux de leurs concitoyens en général, et de leurs homologues policiers en particulier.

En l'état, le principal rempart de la militarité de la gendarmerie réside dans le statut militaire de ses personnels, avec notamment l'obligation de résider en caserne. Cette obligation imposée en droit aux gendarmes et de fait à leurs familles remplit plusieurs fonctions manifestes. Le rassemblement du personnel 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, cette obligation facilite également la mobilité géographique puisque, lorsqu'il fait l'objet d'une mutation, le gendarme n'est pas confronté aux affres de la recherche d'un logement adéquat dans sa nouvelle affectation. Au regard enfin de sa nécessaire neutralité, l'obligation pour lui et sa famille de résider en caserne assure une certaine sécurité, les mettant à l'abri d'éventuelles menaces, vengeances et violences. Longtemps, l'“encasernement” du gendarme a eu aussi pour fonction latente de le mettre à l'abri de toute pression ou compromission sociale, qu'il s'agisse d'exclure tout risque de cohabitation avec des personnes considérées comme douteuses ou, plus largement, de restreindre l'influence des valeurs et modes de vie de la société civile. Ce n'est manifestement plus le cas depuis plusieurs années. Pour autant, la vie de caserne n'en demeure pas moins 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 la vie personnelle. Le logement en caserne est donc un puissant facteur d'unité, d'identité et de différenciation qui participe de la préservation d'un esprit de corps particulièrement prononcé propice à la persistance des valeurs militaires, par ailleurs, largement malmenées par les évolutions sociales.

Ce principe du logement en caserne connaît cependant, ces dernières années, une certaine désaffection de la part de nombreux gendarmes, qui se manifeste par les situations de célibat géographique en dehors de contraintes fortes (travail du conjoint, scolarité des enfants) et surtout la non-utilisation effective du logement attribué (normalement sous réserve 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 pour 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 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, une bonne partie des 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 au cours des dernières années. 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), le logement en caserne reste encore un avantage significatif. L’autre facteur qui a contribué à la condamnation et peut-être à la fin programmée du logement en caserne est bel et bien l’abandon de la mobilité géographique obligatoire pour les sous-officiers. Cette mesure consentie sous 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, entendue dans son sens le plus littéral, voire le plus étroit. 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 que pour les gendarmes affectés dans des unités opérationnelles, alors avec une obligation de réactivité. On peut, en effet, s’interroger sur sa justification pour ceux affectés dans les structures de commandement et de soutien, dans les écoles et les centres d’instruction, dans les formations spécialisées, pour lesquels elle n’est qu’un avantage en nature pas forcément toujours apprécié à sa juste valeur. La question se pose également pour les militaires de la gendarmerie mobile, au vu du nombre élevé de déplacements

qu'ils effectuent à longueur d'année et qui se traduit par leur absence de leur lieu de résidence. Pour le reste, le nombre important de logements demeurant vides constitue également un indicateur susceptible d'attirer l'attention des corps d'inspection et de la juridiction financière. Ceux-ci ont en effet la 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 en dehors des casernes pour assurer l'obligation qui lui est faite de fournir un logement adéquat à chaque gendarme. En matière de militarité, ce recul du logement en caserne est facteur d'évolutions inquiétantes pour la gendarmerie ; c'est aussi une menace pour la proximité avec la population, qui est l'autre principe de base du modèle gendarmique : le fait que le gendarme ne réside pas forcément – ou ne résiderait plus obligatoirement – dans sa circonscription d'affectation n'est pas de nature à favoriser sa connaissance du milieu local et son implication en son sein. En l'état, le logement en caserne bénéficie toutefois d'un allié de taille, à savoir la mobilisation des élus locaux pour conserver l'intégralité du maillage territorial de la gendarmerie, ainsi que la manne financière que représente la location de milliers d'appartements et de casernes, sans parler des clients pour les commerces et des enfants pour les écoles, même s'il est permis de s'interroger sur l'opportunité de procéder en ce domaine à un redéploiement d'ensemble.

Le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur

Le rattachement des gendarmes au ministère de l'Intérieur ne s'est pas effectué de manière abrupte, mais progressivement sous la forme d'un processus politico-administratif en trois étapes. Il constitue une des mesures-phares de la politique volontariste développée à l'initiative 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 – chose nouvelle – 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 nationale. 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 responsable que d'une partie extrêmement limitée de son emploi. S'agissant de la dichotomie entre l'organique et le fonctionnel, dans la pratique, à moins de s'en tenir à une vision purement formelle, il ne paraissait exister aucune 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 des formations de gendarmerie sous les ordres des préfets.

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 renforcé 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, en application d’une préconisation du rapport Carraz-Hyest,⁸ 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

⁸ Roland Carraz & Jean-Jacques Hyest, députés, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, avril 1998

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’investigation judiciaire 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*”.

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 nationale sur la situation de la police en matière de subordination à l’autorité préfectorale.

Une autre étape devait être franchie en 2007. 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 simplement confirmé et 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 (Art. 4).

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 avait déclaré l’urgence et qu’une commission mixte paritaire avait été convoquée.

La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie place cette dernière sous l’autorité directe du ministre de l’Intérieur :

La gendarmerie nationale est placée sous l’autorité du ministre de l’Intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d’emploi et de l’infrastructure militaire qui lui est nécessaire” (Art. 1).

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 (Art.4), 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, dans les esprits, la loi du 28 germinal an VI et le décret du 20 mai 1903 (abrogé par l’Art.25).

Le rattachement au ministère de l’Intérieur, devenu ainsi intégral au terme des trois étapes de ce processus, a pu constituer pour la gendarmerie une question cruciale, 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 leur 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 précisant 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 ont 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 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 intérieure, 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, le 16 octobre 2018, avec la nomination auprès du ministre de l'Intérieur, d'un secrétaire d'État plus spécifiquement chargé des questions de sécurité.

La question du rattachement dépasse la seule modalité d'affectation de la gendarmerie au sein de l'équipe gouvernementale. De manière plus ou moins rationnelle, le fait de ne plus relever d'un ministre “militaire” (celui de la Défense, devenu depuis 2017 celui des Armées) 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, à savoir son caractère militaire. Au-delà de sa justification en termes de rationalité de l'action publique (la gendarmerie relève de la compétence du ministre en charge de la sécurité intérieure qui constitue l'essence de son service), le rattachement au ministère de l'Intérieur est porteur d'interrogations et probablement d'évolutions pour la militarité de la gendarmerie, dans un sens qui pourrait être celui non pas d'un renforcement, mais bien d'une atténuation et, à terme, peut-être d'une disparition. On a du mal à imaginer comment le ministère de l'Intérieur, ministère civil par excellence situé au cœur de l'État, avec en son sein une autre institution policière de 150 000 agents, pourrait œuvrer en faveur d'une militarité qui lui est étrangère, et ce en dépit de quelques “emprunts” en termes de cérémonial ou encore de grades. À l'inverse, un ministère de la Défense conservant la gendarmerie dans ses rangs aurait naturellement été porté à la maintenir, en dépit d'une certaine singularité au sein de la “famille militaire”, par la défense opiniâtre de sa militarité.

Au-delà de cette question, le rattachement au ministère de l'Intérieur a 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'évènementiel, ainsi que le développement de relations plus directes avec les directions et services centraux de la police. Par contre, son impact dans le travail de terrain du gendarme s'est avéré plus marginal. 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 multiples modifications de leurs conditions de travail. La gendarmerie est entrée, en effet, depuis le début des années 1990, dans un tourbillon de réformes incessantes qui ont 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 l'impact 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, par exemple, 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*”.⁹ 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*”.¹⁰ 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 est, à l'évidence, de nature si ce n'est à remettre en cause, du moins à entamer sérieusement la logique de relatif isolement qui a présidé jusqu'à présent les relations entre police et gendarmerie. Si aucun projet politique 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,¹¹ la gendarmerie connaît, depuis au moins le début des années 1970, une tendance à la “policarisation” en relation avec le dévelop-

⁹ Anne-Marie Escoffier & Alain Moyne-Bressand, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août relative à la gendarmerie nationale*, Assemblée Nationale et Sénat, 2011.

¹⁰ Hugues Pillet & François Fourage, *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août relative à la gendarmerie nationale*, Assemblée Nationale et Sénat, 2014.

¹¹ Un processus semblable a été identifié en Grande-Bretagne et aux États-Unis, avec le développement d'unités de police paramilitaires spécialisées dans l'intervention et le maintien de l'ordre.

pement de son activité de police judiciaire. En d’autres termes : une police qui se militarise et une gendarmerie qui se “policarise”...

La diffusion dans l’ensemble du tissu administratif des fondements doctrinaux 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, depuis 2003, divers dispositifs relatifs au développement de la “culture du résultat” (notamment le plan d’action annuel et les primes pour résultats exceptionnels). La pression exercée sur la gendarmerie – en privilégiant en matière d’action publique la logique de rationalité sur celle de territorialité – afin de réduire la dispersion de ses effectifs dans un maillage extrêmement dense de brigades est de nature à doter les deux organisations d’unités élémentaires présentant d’indéniables similitudes. Ainsi, la mise en œuvre du système des communautés de brigades peut-elle s’analyser, outre le constat de l’impossibilité de procéder à des dissolutions de brigades, comme une tentative de la gendarmerie de dépasser une approche jusque-là cantonale de la sécurité publique, par une unité du commandement et une mutualisation de moyens au niveau de territoires plus cohérents. Elle n’en représente pas moins une étape importante dans la constitution d’unités territoriales de gendarmerie au format important (en termes d’effectifs et d’espaces d’intervention) et aux modalités d’organisation et de fonctionnement comparables à celles des commissariats de police implantés dans les villes moyennes.

Une logique de rapprochement paraît de surcroît à l’œuvre, depuis plusieurs années, entre brigades territoriales et commissariats de police opérant dans les zones périurbaines, ce qui a rendu possible, entre 2003 et 2007, le plan de 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, dans la mesure où gendarmerie et police recrutent, socialisent et déploient des hommes et des femmes présentant des profils très similaires, notamment au plan de leurs motivations et aspirations. Dans cette perspective, les revendications partagées par les personnels des deux organisations à maintenir un “dualisme équitable” participent de ces rapprochements entre composantes humaines qui, au même titre que l’érosion des spécificités organisationnelles et fonctionnelles, pratiquent chaque jour des coupes sombres dans une dualité dont les fondements sont minés par les effets globalisants et unificateurs d’un changement social protéiforme.

Des rapprochements et mutualisations entre police et gendarmerie sont intervenues dans la décennie 2000, dans le contexte du passage de la gendarmerie sous l’autorité du ministre de l’Intérieur. 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 les domaines de la coopération internationale,¹² de la lutte contre l'économie souterraine,¹³ des télécommunications et de la logistique.¹⁴ La mutualisation des fonctions de soutien a donné lieu à la mise en place (décret du 6 mars 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 entre les deux institutions.¹⁵ De manière plus significative, policiers et gendarmes sont dotés, depuis le 1^{er} janvier 2014, d'un code de déontologie commun se substituant au code de déontologie de la police (1986), les gendarmes étant régis jusque-là, en matière de déontologie, par une diversité de textes de portée et nature juridique différentes.¹⁶ De même, plus récemment encore, sous la pression de la menace terroriste et du lobbying des organisations syndicales de la police, 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.

Toutefois, comme a pu le souligner la Cour des comptes il y a quelques années, 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 la Cour des comptes de souligner également qu'elles n'avaient pas permis de réaliser des économies budgétaires significatives :

¹² Avec la mise en place d'attachés de sécurité intérieure, policiers et gendarmes, dans les ambassades, puis celle, en 2010, d'une Direction de la coopération internationale commune aux deux directions générales.

¹³ Des groupes d'intervention régionaux sont désormais 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.

¹⁴ On observe en effet, 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 du soutien logistique en matière d'armements, d'ateliers automobiles et de programmes immobiliers, ainsi que, depuis 2014, un service commun pour les achats d'équipements et la logistique.

¹⁵ Unité de coordination des forces d'intervention, Unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière au niveau de la Direction générale de la gendarmerie nationale, et Unité de coordination de la lutte antiterroriste au niveau de la Direction générale de la police nationale.

¹⁶ Code de procédure pénale, Code de la défense, Statut général des militaires, statuts particuliers des officiers et sous-officiers gendarmerie, instruction sur la vie en collectivité, *Guide du gendarme*, *Charte du gendarme*.

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.¹⁷

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 ne mutualiser les moyens que 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 un moment s'agissant donc des machines de la gendarmerie et de la sécurité civile, ce projet n'a finalement accouché que d'une mutualisation imposée des 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, 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,¹⁸ 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 (comme Foix, Mende ou Guéret), alors même qu'elles ne correspondent même pas aux critères de l'étatisation. 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 (le GIGN : groupe d'intervention de la gendarmerie nationale et, pour la police nationale, le RAID et la BRI : Brigade de recherche et d'intervention).

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 pré-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.

¹⁷ Cour des comptes, *La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales*, octobre 2011.

¹⁸ Elles se limitent, par exemple, à une coordination départementale en matière d'information et à des cellules communes anti-cambriolages.

Conclusion

Au final, le dualisme ne semble donc plus vraiment correspondre, depuis au moins une vingtaine d’années, à la réalité du système policier français. À l’instar des autres composantes du tissu administratif, cette construction empirique n’a pas également été épargnée 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 politique et sociale 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 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 policarisation 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,¹⁹ contribuent aussi à imprimer dans le système policier une double logique d’hybridation et de balkanisation, en phase, il est vrai, avec la diffusion des problématiques sécuritaires dans la société française.

Malgré la prépondérance des deux organisations policières régaliennes, le système policier français ne se limite pas à la dichotomie police-gendarmerie, le développement du secteur de la sécurité marchande conduisant également à l’émergence d’un acteur, certes de nature privée, mais contribuant à l’effectivité de la fonction policière. La recréation, désordonnée et inachevée, des polices municipales contribue également à cette reconfiguration du système policier français. Dans le même temps, les logiques de rapprochement institutionnel et socioculturel entre la police et la gendarmerie tendent à obscurcir les lignes de démarcation entre les deux institutions, la dualité police-gendarmerie devenant, dans les faits, de moins en moins marquée, ce qui peut progressivement, presque insensiblement, créer les conditions nécessaires à leur intégration dans un corps policier (civil) unique. Au terme de ce processus, le dualisme policier vertical pourrait bien devenir horizontal, avec le passage d’une bipolarité organisationnelle (police-gendarmerie) 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.

¹⁹ Surveillance générale pour la SNCF (SUGE), Groupe de protection et de sécurisation des réseaux pour la RATP (GPSR), et les Équipes régionales d’intervention et de sécurité pour l’administration pénitentiaire (ERIS).

Il convient pour autant de ne pas se hasarder à prédire tel ou tel scénario en ce domaine, tant cette refondation suppose une intervention des gouvernants pour prendre acte de ces mutations et les inscrire dans une réorganisation structurelle, probablement à la faveur d’une nouvelle donne politique, susceptible de s’imposer aux conservatismes et aux corporatismes.

Orientations bibliographiques

AUBOIN, M., A. TEYSSIER & J. TULARD (ss.dir.), *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Robert Laffont, “Bouquins”, 2005.

BERLIÈRE, J-M. & R. LÉVY, *Histoire des polices en France de l’Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde Éditions, 2011.

DIEU, F., *Gendarmerie et modernité*, Paris, Montchrestien, 1993.

DIEU, F., *La gendarmerie. Secrets d’un corps*, Bruxelles, Complexe, “Théorie politique”, 2002.

DIEU, F., *Sociologie de la gendarmerie*, Paris, L’Harmattan, “République et sécurité”, 2008.

DIEU, F., 2016, *Réponses à la délinquance*, Paris, L’Harmattan, “République et sécurité”, 2016.

DIEU, F. (ss.dir.), *L’identité du gendarme*, Paris, L’Harmattan, “Sécurité et société”, 2018.

DIEU, F., X. LATOUR & Ch. VALLAR (ss.dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Paris, Mare & Martin, 2016.

LAFONT, H. & Ph. MEYER, *Le nouvel ordre gendarmique*, Paris, Seuil, 1980.

LIZUREY, R., *Gendarmerie Nationale. Les soldats de la loi*, Paris, P.U.F., 2006.

LUC, J.-N. (ss.dir.), *Soldats de la loi. La gendarmerie au XX^e siècle*, Paris, Presses de l’Université Paris-Sorbonne, 2010.

LUC, J.-N. & F. MÉDARD (ss.dir.), *Histoire et dictionnaire de la gendarmerie de la Maréchaussée à nos jours*, Paris, Éditions Jacob-Duvernet/ Ministère de la Défense, Paris, 2013.

MAILLARD, J. de, *Polices comparées*, Paris, LGDG, “Clefs politique”, 2017.

ROCHÉ, S., *De la police en démocratie*, Paris, Grasset, 2016.