



AVENIR DE L'ORGANISATION ET DES MISSIONS DE LA GENDARMERIE

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées

Rapport d'information de M. Jean FAURE, président du groupe de travail, et de Mme Michelle DEMESSINE, MM. Hubert HAENEL, Philippe MADRELLE, Charles PASQUA, Yves POZZO di BORGIO, André ROUVIÈRE, membres du groupe de travail sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie

I - Etat des lieux de la gendarmerie

A/ Une institution spécifique

➤ Une origine ancienne

Héritière de la maréchaussée royale, la gendarmerie nationale est l'une des plus anciennes institutions françaises. Au fil des siècles, elle a su s'adapter en permanence sans renoncer à sa spécificité.

➤ Une force de police à statut militaire

Partie intégrante des forces armées, la gendarmerie est une force à statut militaire. A ce titre, il est fait interdiction aux gendarmes, comme aux autres militaires, de bénéficier du droit de grève et de la liberté syndicale. Toutefois, à la différence des armées, la gendarmerie a pour vocation première d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre public sur le territoire. La gendarmerie assume seule cette responsabilité sur 95 % du territoire au profit de 50 % de la population.

➤ Des missions variées

La gendarmerie exerce des missions civiles (police administrative, police judiciaire, maintien de l'ordre) et des missions militaires (prévôté et défense du territoire). Les missions militaires ne représentent actuellement que 5 % de l'activité de la gendarmerie, contre 95 % pour la sécurité.

➤ Une organisation verticale

La gendarmerie se caractérise par une organisation verticale, calquée sur l'organisation administrative. La brigade territoriale, implantée généralement dans chaque canton, est l'unité de base de la gendarmerie départementale. La gendarmerie mobile est une force spécialement dédiée au maintien de l'ordre. Enfin, il existe des gendarmeries spécialisées (comme la garde républicaine ou le GIGN).

➤ Les effectifs de la gendarmerie

La gendarmerie nationale compte aujourd'hui environ 101.000 effectifs, dont plus de 99.000 militaires et environ 2.000 personnels civils.



Visite du groupement blindé de gendarmerie mobile

B/ L'évolution de la gendarmerie dans le dispositif de sécurité intérieure depuis 2002

➤ Le nouveau positionnement institutionnel

Depuis 2002, la gendarmerie a été placée pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur, pour l'exercice des missions de sécurité intérieure. En mai 2007, a été posée une responsabilité conjointe du ministre de la Défense et de l'Intérieur s'agissant des moyens budgétaires attribués à la gendarmerie. La gendarmerie reste cependant encore aujourd'hui placée sous la direction du ministre de la Défense pour ses missions militaires et les questions de personnels.

➤ Le renforcement de la coopération entre la police et la gendarmerie

Face aux évolutions de la délinquance, la police et la gendarmerie se sont engagées vers une coopération accrue, illustrée notamment par la création des Groupes d'intervention régionaux (GIR).

➤ De bons résultats obtenus en matière de lutte contre la délinquance

La délinquance générale a fortement diminué depuis 2002 avec cependant des évolutions différenciées selon les types de délinquance. Les bons résultats obtenus par la gendarmerie en matière de lutte contre l'insécurité routière sont très significatifs de la mobilisation des personnels de la gendarmerie.

C/ Un « malaise » social de la gendarmerie ?

➤ **Les précédentes crises de la gendarmerie**

Ces dernières années, la gendarmerie, corps traditionnellement silencieux et obéissant, a connu à plusieurs reprises des crises, dont certaines ont eu un large écho dans l'opinion, comme en 1989 ou en 2001.

➤ **Le dialogue social et la concertation**

Depuis ces crises, le dialogue social a beaucoup évolué au sein de la gendarmerie. Des mesures législatives et réglementaires ont amélioré la représentation des personnels et renforcé les instances de concertation.

II – Quelles réformes pour la gendarmerie du XXI^e siècle ?

A/ Les chantiers actuels

➤ **Le rattachement de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur**

Le 29 novembre 2007, le Président de la République a annoncé le rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur, à compter du 1er janvier 2009, en excluant toute fusion entre la police et la gendarmerie, cette dernière devant conserver son statut militaire.

➤ **La future loi sur la gendarmerie**

Le Chef de l'Etat a demandé au gouvernement de préparer un projet de loi sur la gendarmerie, qui devrait être présenté cette année au Parlement.

➤ **Le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la future loi de programmation militaire (LPM)**

En tant que force armée, la gendarmerie est concernée par l'élaboration du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et par la future loi de programmation militaire.

➤ **La nouvelle Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)**

La LOPPSI 2, qui est en cours d'élaboration, devrait fixer les perspectives concernant l'évolution des effectifs et des moyens de la gendarmerie sur la période 2009-2012.

➤ **La révision générale des politiques publiques (RGPP)**

Comme les autres administrations, la gendarmerie fait actuellement l'objet d'une mission d'audit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

➤ **La mise en place d'une grille indiciaire**

Le Président de la République s'est engagé à assurer une parité globale de traitement et de carrière entre les gendarmes et les policiers, notamment au moyen d'une grille indiciaire spécifique à la gendarmerie.

➤ **Un climat temporairement apaisé caractérisé par de fortes attentes**

Si l'on ne peut véritablement parler d'un « malaise » au sein de la gendarmerie, la situation actuelle se caractérise par un « *climat temporairement apaisé mais caractérisé par de fortes attentes* ».

La principale revendication des personnels de la gendarmerie porte sur la revalorisation de leur rémunération, en raison d'un sentiment de net « décrochage » par rapport aux policiers, comme l'a mis en évidence le rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire de février 2002.

B/ Tirer les enseignements des expériences étrangères

➤ **La Garde civile espagnole**

Force de police à statut militaire, la garde civile dispose d'un statut spécifique qui est fixé par une loi organique. Même si elle est théoriquement placée sous la double autorité du ministre de l'Intérieur et de celui de la Défense, en pratique, elle dépend surtout du ministre de l'Intérieur.

➤ **L'Arme des carabinieri italiens**

L'Arme des carabinieri est une force de police à statut militaire qui relève de deux ministères principaux : le ministère de la Défense pour les missions militaires et le ministère de l'Intérieur pour les missions de maintien de l'ordre et de sécurité. Elle a été qualifiée de « quatrième armée » par une loi du 30 mars 2000.

C/ Revenir aux « fondamentaux » de la gendarmerie

➤ **La dualité**

L'existence de deux forces de police, l'une à statut civil, l'autre à statut militaire, n'est pas seulement un héritage historique mais une garantie pour l'Etat républicain et les citoyens.

Le dualisme policier apparaît, en effet, comme un moyen pour le gouvernement de se prémunir contre tout mouvement de contestation de l'une ou l'autre force, voire contre toute dérive séditionnelle de la part de la police ou de la gendarmerie.



Cérémonie d'hommage aux gendarmes victimes du devoir

➤ La continuité

La gendarmerie, par sa nature et ses moyens militaires, par la cohésion et les conditions d'emploi de ses forces, est de nature à participer à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre dans des situations de crise grave.

Cette « troisième force » assure ainsi une continuité entre les actions policière et militaire et l'interface entre les situations nécessitant le recours aux forces de police et celles imposant l'intervention des armées, entre la défense du territoire et le maintien de l'ordre, entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure.

➤ La proximité

Grâce au « maillage territorial » assuré par la densité de son réseau de brigades territoriales, la gendarmerie est la seule force capable d'assurer le contrôle de l'ensemble du territoire national. Elle est ainsi en mesure de répondre rapidement aux attentes des autorités et des citoyens en toutes circonstances et en tous lieux.



Visite en Isère auprès du groupement de gendarmerie départementale et de brigades territoriales



III - Les dix-sept recommandations de la commission

A/ Clarifier le positionnement institutionnel de la gendarmerie tout en préservant son statut militaire

1. Reconnaître à la gendarmerie la qualité de « quatrième armée », en s'inspirant de l'Italie

La reconnaissance à la gendarmerie de la qualité de « quatrième armée », à l'image de l'Italie, marquerait nettement l'appartenance de la gendarmerie aux forces armées, au même titre que l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine, et à la communauté militaire.

2. Dans l'éventualité du rattachement de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur, maintenir des liens étroits avec le ministre de la Défense et le ministre de la Justice

Le rattachement organique et budgétaire de la gendarmerie au ministre de l'Intérieur permettra de renforcer la coordination entre la police et la gendarmerie en matière de lutte contre la délinquance.

Il paraît cependant nécessaire de garantir le maintien de son statut militaire et de conserver des liens étroits avec le ministère de la Défense, qui devrait continuer à jouer un rôle important notamment pour les questions liées au statut des gendarmes et pour l'exercice des missions militaires.

3. Garantir dans la future loi sur la gendarmerie son statut militaire

La future loi sur la gendarmerie, souhaitée par le Président de la République, ne devrait pas se résumer à un texte d'affichage, mais elle devrait rappeler les missions et le statut militaire de la gendarmerie.

4. Maintenir une direction générale de la gendarmerie nationale autonome au sein du ministère de l'Intérieur

Le maintien d'une direction générale de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur, avec à sa tête un officier général issu de ses rangs, constitue une garantie pour la préservation de la spécificité de la gendarmerie.

B/ Renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie sans fusionner les deux forces

5. Développer la coopération entre la gendarmerie et la police

Face à la menace terroriste et à la criminalité transnationale il est indispensable de renforcer la coordination entre les deux forces de sécurité. Ainsi, l'action des groupements régionaux d'intervention (GIR) mérite d'être amplifiée. La coopération entre la police et la gendarmerie passe aussi par la mise en commun de leurs moyens et par des formations communes dans certains domaines spécialisés. En revanche, en matière de formation initiale un rapprochement ne serait pas opportun.

6. Préserver le dualisme de la police judiciaire

Le dualisme de la police judiciaire, qui se traduit par le principe du libre choix du service enquêteur par les magistrats, constitue une garantie essentielle d'indépendance pour l'autorité judiciaire. Il convient donc de le préserver en mentionnant dans la future loi sur la gendarmerie que, pour l'exercice de sa mission de police judiciaire, la gendarmerie est placée sous la responsabilité de l'autorité judiciaire.

7. Rénover le système de réquisitions en matière de maintien de l'ordre, en allégeant notamment le formalisme

Le système de réquisitions est la traduction du principe de subordination des forces armées à l'autorité civile. Si ce principe et son caractère écrit doivent être préservés, on pourrait envisager d'alléger son formalisme.

8. Conforter le « maillage » territorial de la gendarmerie en poursuivant les redéploiements entre la police et la gendarmerie

Le « maillage » territorial de la gendarmerie, assuré grâce à l'implantation des brigades territoriales, doit être absolument préservé car il est la condition de la proximité de la gendarmerie avec la population. L'évolution des bassins de vie et de la délinquance rend de nouveaux redéploiements indispensables afin de mettre l'organisation territoriale des forces de sécurité en adéquation avec les réalités du terrain. La police devrait privilégier une logique d'agglomération, tandis que la gendarmerie devrait s'inscrire dans une logique de contrôle du territoire et des flux.

9. Développer les mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie

La mutualisation des moyens entre la gendarmerie et la police devrait être fortement développée, notamment pour l'achat des équipements coûteux, le soutien logistique ou encore les systèmes d'information et de communication.

10. Poursuivre l'action internationale et l'europpéenne de la gendarmerie

La gendarmerie devrait pouvoir participer sur un pied d'égalité avec la police aux structures de coopération policière européenne. Il convient également de veiller à ce que le rattachement au ministère de l'Intérieur ne se traduise pas par un moindre investissement de la gendarmerie dans les opérations extérieures.

C/ Donner à la gendarmerie les moyens nécessaires pour remplir ses missions

11. Maintenir les effectifs de la gendarmerie à leur niveau actuel

Afin de préserver sa capacité opérationnelle, il paraît indispensable, sinon d'augmenter, du moins de maintenir les effectifs de la gendarmerie à leur niveau actuel. L'application à la gendarmerie du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite se traduirait par la suppression de 3500 postes, ce qui équivaldrait à la suppression d'un poste de gendarme par brigade territoriale.

12. Poursuivre les programmes d'équipement et de rénovation immobilière

La future LOPPSI devrait poursuivre les efforts de modernisation des équipements de la gendarmerie et de la police, en les dotant de nouveaux moyens

technologiques. Un important effort nécessite également d'être entrepris à l'avenir concernant la rénovation des casernes domaniales mises à la disposition des gendarmes et de leur famille.

13. Accroître le potentiel opérationnel de la gendarmerie en réduisant les « tâches indues »

La charge des transfèremets et extractions de prévenus ou de condamnés est très coûteuse en personnel et en temps pour la gendarmerie. Un transfert de cette charge à l'administration pénitentiaire mériterait d'être étudié. En tout état de cause, il semblerait logique que la charge financière incombe au ministère de la Justice, ce qui serait d'ailleurs de nature à responsabiliser davantage les magistrats et à encourager le recours à des moyens alternatifs, comme la visioconférence.

14. Conserver la concession de logement par nécessité absolue de service

Loin de représenter un simple avantage, la concession de logement par nécessité absolue de service, qui se traduit par l'obligation statutaire faite aux gendarmes de vivre en caserne avec leur famille sur leur lieu de travail, constitue un élément essentiel du fonctionnement de la gendarmerie. Avec le régime spécifique de disponibilité qui découle du statut militaire, elle permet à la gendarmerie d'assurer sur l'ensemble du territoire un service de proximité. Elle doit donc être préservée.

D/Améliorer la gestion des ressources humaines

15. Garantir une parité globale de traitement et de carrière entre les gendarmes et les policiers

L'élaboration d'une grille indiciaire spécifique et la poursuite du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées devraient garantir sur le long terme une parité globale de traitement et de carrière entre les gendarmes et les policiers.

16. Revoir les mécanismes de représentation et de concertation au sein de la gendarmerie

La représentativité des membres du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG), qui sont actuellement tirés au sort, pourrait être grandement renforcée par l'élection de ces représentants, soit parmi les présidents de catégorie, soit directement.

17. Conforter la montée en puissance de la réserve de la gendarmerie

Élément essentiel du lien Armée-Nation, la réserve constitue aujourd'hui un renfort indispensable pour la gendarmerie. A l'avenir, elle est appelée à jouer un rôle de plus en plus important, notamment pour faire face aux nouvelles missions de la gendarmerie et à l'augmentation de la population dans les zones péri-urbaines.