

Police - gendarmerie

*Un rapprochement
au service de l'efficacité ?*

Jean-Jacques Urvoas*

** Député du Finistère,
secrétaire national du Parti
socialiste en charge de la
sécurité*

En décidant du rattachement organique et opérationnel de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, la loi du 3 août 2009 est venue modifier le traditionnel équilibre qui prévalait jusqu'alors entre nos deux forces de sécurité nationale. L'heure est désormais aux quêtes de complémentarité et de synergie avec la police, et les tractations entre les représentants de « maisons » aux identités fortes et aux cultures parfois divergentes sont gérées depuis la Place Beauvau avec toute la circonspection de ceux qui savent marcher sur des œufs... Le 12 février dernier, le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, Michel Bart, présidait justement une nouvelle réunion consacrée aux initiatives entreprises ou projetées pour conforter le processus de mutualisation des deux entités.

Roland Gilles, encore alors à la tête la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), était naturellement présent, entouré de son équipe de direction au grand complet, et notamment des officiers responsables des opérations et de l'emploi, du personnel, enfin des soutiens et des finances. Du côté de la Direction générale de la police nationale (DGPN), Frédéric Péchenard n'était en revanche accompagné que d'une partie seulement de ses directeurs, mais la présence de l'ensemble des dirigeants des organisations syndicales¹ venait pour le moins relativiser cet apparent déséquilibre.

La composition même de cette réunion témoigne de la difficulté que semble éprouver le ministère de l'Intérieur à gérer le rapprochement entre des entités dont la structuration professionnelle et le système de valeurs ne sont pas totalement identiques. De fait, l'absence de membres du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) traduit la faiblesse chronique des dispositifs de concertation au sein de la

1. Unité SGP Police, Alliance Police Nationale, UNSA Police, SNOP, Synergie-Officiers, SCPN, SICP, SNIPAT.



Police - gendarmerie

gendarmerie nationale, ce qui devrait conduire à ouvrir une réflexion sur le sujet alors même que se joue le sort de l'Arme.

Les documents diffusés à cette occasion par le ministère n'en révèlent pas moins une claire volonté de rassurer les parties en présence. L'objectif de la réforme en cours, a-t-il été dit et répété, est de renforcer les complémentarités entre les deux forces, de faire émerger un nouveau point d'équilibre accepté par l'une et l'autre, non de remettre en cause leurs missions et identité respectives. Au demeurant, il s'agit aussi, de manière sans doute plus ambiguë, d'éliminer des « *doublons* » dont il faut observer que la nature n'a jamais été véritablement précisée. Il est donc légitime de se demander si les mutualisations, déjà effectives ou envisagées dans un avenir proche, s'inscrivent bien dans la perspective tracée par ses initiateurs.

Constatons d'emblée que le défi n'est pas aisé à relever, tant les deux forces se sont construites sur des modèles organisationnels bien distincts. Ainsi, alors que les missions de la gendarmerie nationale répondent à une conception territorialisée de l'action, celles de la police nationale sont bâties par spécialités fonctionnelles et placées sous la responsabilité de directions spécifiques.

Près d'un an et demi après le rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, quel jugement porter sur le processus de rapprochement avec la police ? L'efficacité de l'action de l'Etat dans le domaine de la sécurité en est-elle sortie renforcée ?

L'examen des pièces communiquées à l'occasion de la réunion du 12 février 2010 peut permettre d'apporter au moins un début de réponse objective à cette question, au-delà des jugements à l'emporte-pièce, parfois peut-être teintés d'arrière-pensées corporatistes, formulés par les représentants de chacune des deux forces.

LA MUTUALISATION DES MOYENS

Les moyens matériels

Commençons par l'évocation des plans de mutualisations matérielles et logistiques, en précisant d'emblée que de conséquents efforts avaient déjà été entrepris en ce sens dès avant la promulgation de la loi du 3 août 2009.



Police - gendarmerie

Dans le domaine des systèmes d'information et de communication, une structure unique, le Service central des technologies des systèmes d'information de la sécurité intérieure (SCTSISI), sera mise en place à compter de l'été 2010, chargée de la maîtrise d'ouvrage des projets ainsi que, parfois également, de leur maîtrise d'œuvre. Co-pilotée par les deux directeurs généraux, elle sera rattachée organiquement à la DGGN. Celle-ci sort donc renforcée dans ce secteur d'activité, ce qui au demeurant est légitime eu égard à son indéniable expérience en la matière. *A contrario*, la police – les polices pourrait-on écrire en l'espèce – pâtissent de n'être jamais parvenues à mettre en cohérence leurs différents systèmes, puisque les applications informatiques qu'elles utilisent sont administrées par des services techniques rattachés tantôt à la Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC), tantôt à la Direction de l'administration de la police nationale (DAPN), ou encore aux directions centrales, notamment la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Pour ce qui touche aux réseaux et aux fichiers, aucune mesure n'est envisagée qui pourrait venir bouleverser l'équilibre actuel. L'heure est ici à la mutualisation des moyens, dans le respect semble-t-il des spécificités propres à chaque force. Les travaux sur l'interconnexion des réseaux de communication RUBIS (GN) et ACROPOL (PN) seront ainsi poursuivis, dans la perspective de la mise en place du programme ANTARES, qui devrait d'ailleurs intégrer également les acteurs de la sécurité civile (SAMU, SDIS et CODIS). De même, il est prévu d'œuvrer à une harmonisation progressive des fichiers STIC (PN) et JUDEX (GN) et au développement des plates-formes de consultations partagées des fichiers de travail, dans l'attente de la création de la base commune ARIANE qui se traduira rapidement par une complète mise en commun des documentations criminelles. Soulignons toutefois que la mise en œuvre d'un tel projet suscite certaines réserves du côté de la DGPN, en raison de la décision d'installer le dispositif à Rosny-sous-Bois sous la responsabilité de la gendarmerie. En l'espèce, la police réclame désormais, au nom de « *l'équilibre des responsabilités* », que son pilotage opérationnel se déroule sous son contrôle à Ecully dans le Rhône, une perspective résolument rejetée par les militaires, ceux-ci avançant non sans raison que cette répartition des tâches ne correspondrait à aucune logique, technique ou fonctionnelle.

En matière de police technique et scientifique, si l'Institut national de police scientifique (INPS) peut avoir un temps nourri l'espoir d'intégrer l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), il semble bien y avoir renoncé en raison des difficultés qu'il rencontre dans la gestion de ses propres structures. En l'occurrence, ici comme dans d'autres champs de compétences, l'objectif recherché paraît être tout au plus celui d'un renforcement des coordinations :



Police - gendarmerie

intensification des échanges entre services et laboratoires de la police et de la gendarmerie, notamment dans certains domaines de pointe comme la biologie, les stupéfiants et la balistique ; instauration de nouvelles formations communes, par exemple en ce qui concerne la morpho-analyse des traces de sang ; mutualisation des dépenses inhérentes à l'activité des laboratoires, entre autres, à partir de 2011, celles relatives aux consommables utilisés par les spécialistes dans le traitement des scènes d'infraction. On notera que le comité de suivi du plan d'action triennal de la police technique et scientifique, qui s'applique aux deux entités depuis son lancement en janvier 2008, est co-piloté par un officier général de la gendarmerie nationale et un contrôleur général de l'inspection générale de la police nationale. Leur entente est bonne, d'ailleurs, et ils s'efforcent de proposer des solutions équilibrées. On s'en réjouira d'autant plus que, dans ce domaine, la France souffre d'un sous-équipement chronique par rapport à la plupart de ses voisins européens, tant en termes d'effectifs que de capacités d'analyse. Dans ces conditions, nul doute qu'une guerre intestine entre police et gendarmerie eût été particulièrement contre-productive et potentiellement destructrice.

La mutualisation des achats (armement, véhicules de patrouille, motos, etc.) est désormais la règle et devrait s'appliquer systématiquement pour les futurs marchés (gilets pare-balles, munitions de maintien de l'ordre, kits de prélèvement...), sauf besoin ponctuel lié à la vocation spécifique de l'une ou l'autre force². De même, les établissements logistiques centraux de la gendarmerie (CAGN) et de la police (ECLPN) travaillent d'ores et déjà en étroite complémentarité, tout comme leurs ateliers de réparation. Soulignons par ailleurs que les nouveaux projets de mise en synergie prévus en matière d'intendance ne paraissent pas traduire la volonté de favoriser l'une des entités au détriment de l'autre. Ainsi, si le futur pôle unique d'étude et d'aménagement automobile sera installé sur le site d'un atelier de la police nationale à Limoges – l'ACA –, en revanche l'acheminement outre-mer des matériels, dont les munitions, et des structures de soutien relèvera de la gendarmerie, tout comme la structure de reconditionnement des matériels de sécurité, implanté au CAGN du Blanc, et le nouveau pôle technique de sécurité routière, qui prendra en charge l'organisation et le suivi des opérations de vérification nécessaires aux matériels de mesures et de contrôles.

Il serait donc très abusif, dans le domaine logistique, d'affirmer que les réorganisations en cours ont pour conséquence de favoriser une entité au détriment d'une autre. A ce

2. Il paraît évident à cet égard que les investissements de la gendarmerie en matière de véhicules blindés, de moyens aériens ou nautiques ne sont nullement destinés à faire l'objet d'une telle procédure commune.



Police - gendarmerie

jour, contrairement à ce qui est souvent répété, la gendarmerie, notamment, ne paraît nullement lésée dans le processus engagé.

Même si les restructurations programmées réclameront sans nul doute un certain tact dans la gestion des ressources humaines, il ne fait guère de doute non plus qu'elles peuvent constituer une source non négligeable d'économies et de rationalisation en termes de fonctionnement. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont également le truchement d'un rapprochement accéléré entre deux forces vouées à disposer à moyen terme des mêmes matériels, des mêmes moyens de mobilité, d'armement et de télécommunications – et que cette proximité délibérément entretenue peut devenir, qu'on le veuille ou non, l'un des principaux vecteurs d'une fusion future.

C'est donc probablement en fonction de considérations plus politiques que techniques qu'il convient de poser le débat sur le degré de mutualisation souhaitable, en matière logistique, des organisations en présence. Il n'en reste pas moins que c'est sur le plan de la stricte rationalité économique du champ que le processus de rapprochement trouve probablement le mieux sa justification, même s'il rend sans doute irréversible le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur.

La politique immobilière de la gendarmerie dépend désormais de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Le 1^{er} octobre 2009, un bureau a été créé à cet effet à la Sous-direction des affaires immobilières de la Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI), et les Secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) ont pris en charge à compter du 1^{er} janvier dernier tous les projets nouveaux relatifs à cette Arme, le ministère de la Défense ne continuant à gérer que ceux engagés avant cette date. Sur un plan purement formel, à peu près personne ne semble s'insurger contre cette nouvelle organisation qui découle logiquement du rattachement de la gendarmerie Place Beauvau. Les inquiétudes portent plutôt sur l'état du parc immobilier domanial, particulièrement délabré, et sur l'absence des crédits nécessaires afin de répondre à cette urgence ! Notons qu'en la matière, la police n'est pas pour autant mieux lotie, en raison de l'effondrement des crédits d'investissement qui l'affectent, ainsi que de ceux d'entretien.

Les moyens humains

Les formations initiales n'ont nullement vocation à être mutualisées, ce dont ne peuvent naturellement que se réjouir tous ceux qui demeurent hostiles à la perspective d'une fusion future entre les entités. Toutefois, les échanges croisés d'ores et déjà



Police - gendarmerie

opératoires entre elles – stages de découverte de deux jours, par exemple, à l'attention des élèves gendarmes et des élèves gardiens de la paix – seront développés, notamment par l'entremise d'un séminaire des grandes écoles de la sécurité intérieure qui, organisé chaque année, pourrait porter sur des problématiques partagées.

En matière de formation continue, il existe déjà d'importantes synergies entre les deux forces, qui devraient encore s'intensifier dans les années futures. Ainsi le ministère de l'Intérieur envisage-t-il la colocalisation de certaines formations spécialisées, par exemple dans les domaines cynophile et motocycliste, celles reposant sur la mise en œuvre de savoir-faire militaires restant très opportunément spécifiques à la gendarmerie.

S'ils peuvent se comprendre sur le plan des principes, les rapprochements en cours en matière de gestion des ressources humaines risquent en revanche de ne pas demeurer sans effets sur l'équilibre entre les deux entités. En cause ici notamment la mise en œuvre de passerelles statutaires entre les grades de gardien de la paix et de gendarme, qui devraient devenir effectives dans le courant de l'année 2010. Les contraintes inhérentes à l'une et l'autre de ces professions peuvent à juste titre faire craindre, comme le souligne d'ailleurs la hiérarchie militaire, que l'on assiste dans les années qui viennent à une multiplication des demandes d'intégration à la police nationale et, pour celle-ci, à une croissance exponentielle des requêtes de mutation de la région parisienne vers la province.

En dépit de la fameuse concession de logement accordée pour nécessité de service, la faible attractivité, en termes de conditions de vie, de la gendarmerie par rapport à la « *maison d'en face* » ne souffre guère de contestation – si ce n'est, sans doute, en région parisienne où, en raison des tensions sur le marché immobilier, les policiers du corps d'encadrement et d'application peuvent non sans raison être parfois conduits à envier la situation matérielle des sous-officiers logés en caserne... Que l'on songe, pourtant, sur le reste du territoire, aux difficultés auxquelles sont confrontés nombre de conjoints de militaires lorsqu'il s'agit de trouver un travail dans des zones rurales parfois très reculées, éloignées de tout centre urbain ! L'exercice de missions plus diversifiées et le bénéfice de libertés plus grandes, en particulier le droit syndical, plaident de même clairement en faveur des carrières offertes par la police nationale. L'instauration de passerelles entre les deux forces risque donc de fonctionner peu ou prou « à sens unique » et se traduire par une saignée conséquente des effectifs de la gendarmerie, si celle-ci ne bénéficie pas au plus vite de mesures de revalorisation statutaire, propres à renforcer son attractivité, et si, corrélativement, ne sont pas mises en œuvre des modalités nouvelles de concertation compatibles avec le statut militaire, à l'image de ce qui existe au sein de la Bundeswehr depuis la loi du 19 août 1975.

LES COMPLEMENTARITES OPERATIONNELLES

Engagée par le décret du 19 septembre 1996, qui a créé le conseil de l'équipement et de la logistique, la mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie n'a cessé de se développer comme cela vient d'être rappelé. Mais cette quête de synergie, pertinente en période de contraintes budgétaires, n'est-elle pas le truchement inéluctable d'une véritable mutualisation fonctionnelle qui dépasserait le seuil du renforcement supposé des coordinations opérationnelles ? C'est une crainte souvent exprimée dans les rangs de la gendarmerie, qui peut trouver quelques motifs de légitimation dans les décisions prises le 12 février 2010.

Le renseignement « ouvert »

Si, globalement, les efforts entrepris afin de parvenir à une mutualisation croissante des moyens sont peu ou prou acceptés par tous, en dépit de certaines réserves, en revanche la question des complémentarités opérationnelles cristallise les méfiances réciproques et suscite, sur quelques points particuliers, des débats qui peuvent être vifs.

Le problème à ce jour le plus épineux est probablement celui de l'échec de la réorganisation de la mission d'information générale. Les décisions prises conduisent à ce que l'exploitation du « renseignement ouvert » relève désormais bien plus de la police que de la gendarmerie.

En l'espèce, il incombera de manière exclusive aux services départementaux d'informations générales (SDIG), intégrés au sein des directions départementales de la sécurité publique (DDSP), de concentrer les données émanant des sources policières et gendarmiques et d'en tirer des synthèses à destination des préfets, de la DGPN et de la DGGN. Conscient de la sensibilité particulière des deux entités sur un sujet aussi délicat, le ministre de l'Intérieur a toutefois prévu qu'un militaire de la gendarmerie serait intégré aux SDIG, dont il pourra même sous certaines conditions prendre la direction, afin de permettre « *d'améliorer la qualité, la fluidité et la réciprocité des échanges et d'organiser la complémentarité dans la recherche des informations en évitant toute concurrence* ».

Bref, le « renseignement ouvert » devient donc clairement une mission de la police à l'exercice de laquelle la gendarmerie participera plus ou moins activement selon les départements. En l'occurrence, les modalités d'organisation retenues ne peuvent satisfaire pleinement personne. Les gendarmes considèrent qu'il est porté atteinte par



Police - gendarmerie

cette entremise à leur identité, même si nombre d'entre eux reconnaissent à demi-mot le sous-dimensionnement et la faible efficacité des structures chargées dans les groupements départementaux d'analyser et de synthétiser les informations collectées. Les policiers, notamment les officiers, craignent eux que leur emprise sur les SDIG ne soit altérée par la réforme et de devoir y libérer des postes à responsabilité au profit des militaires. Leur inquiétude est notamment alimentée par deux expérimentations actuellement en cours – l'une en métropole, l'autre en outre-mer – dans le cadre desquelles ce sont des gendarmes qui dirigent ces services.

Au-delà de ces questions conjoncturelles, la question est bien sûr de savoir si cette nouvelle organisation est susceptible d'induire une meilleure complémentarité et une efficacité accrue de notre politique publique en matière d'information générale. On peut légitimement en douter, tant il paraît évident que les autorités ont tout intérêt à s'appuyer sur deux circuits de renseignement différents, aux méthodes dissemblables, qui permettent de « ratisser » plus large et d'entretenir un climat de saine émulation coopérative entre l'ensemble des acteurs impliqués en ces matières.

Cette question, hyper-sensible pour les relations entre les deux forces, tant au niveau des deux directions générales qu'à celui des départements, ne saurait être réglée sans une évolution de l'organisation actuelle : le problème est né de la disparition des RG en tant que structure autonome bien ancrée dans le paysage quotidien des deux entités. S'il est peu probable que le gouvernement renonce à cette réforme ratée, la défense du *statu quo* ne paraît pas pour autant tenable, ce qui devra nécessairement nous conduire à l'élaboration d'une nouvelle organisation de cette mission essentielle pour l'information du pouvoir.

Le renseignement « fermé »

Dans le domaine du « renseignement fermé », la situation semble bien moins prêter à contestation, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) se voyant confirmée dans son rôle exclusif. Une telle décision se révèle en fin de compte cohérente – la culture spécifique à la gendarmerie l'ayant toujours maintenue à l'écart de ce type d'activités, même s'il ne faut évidemment pas négliger les indéniables capacités de recueil de données découlant de son fameux maillage territorial. L'article 96 du décret organique du 20 mai 1903, abrogé en 2009, disposait déjà que « dans aucun cas, ni directement, ni indirectement, [elle] ne peut recevoir de missions occultes de nature à lui enlever son caractère véritable » et que « son action s'exerce toujours en tenue militaire, ouvertement et sans manœuvres de nature à porter atteinte



Police - gendarmerie

à la considération de l'arme ». Il convient toutefois de se demander s'il ne serait pas judicieux, dans un souci de compréhension réciproque entre les deux forces, d'intégrer à la DCRI quelques officiers et sous-officiers de gendarmerie, y compris à des postes à responsabilité.

Il semble par ailleurs logique d'intégrer à l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) des officiers de gendarmerie dont la connaissance des questions corse ou basque notamment peut constituer un atout non négligeable. On déplorera seulement que cette structure, vers laquelle doivent impérativement remonter tous les éléments recueillis sur le terrorisme, s'apparente peu ou prou aujourd'hui à une coquille vide au sein de laquelle, de surcroît, l'apport militaire n'est guère valorisé.

L'option retenue en matière d'intelligence économique ne prête pas non plus, *a priori*, le flanc à la critique. Les relations avec les entreprises de haute sensibilité sont du ressort de la DCRI, tandis qu'il revient aux militaires d'intervenir auprès des PMI et PME. Un mode d'organisation qui semble cohérent, même s'il convient de rappeler le rôle crucial joué dans ce secteur par l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises (IERSE) fondé en 1997 par la gendarmerie. Quant au pilotage territorial, il est assuré par les préfets de région, sous la coordination de la Direction de la planification de sécurité nationale.

La police judiciaire

Aucune évolution sensible n'est envisagée dans le domaine de la police judiciaire, chacune des deux forces étant destinée à continuer à agir selon les modalités actuellement existantes, en fonction des problématiques inhérentes à sa zone de compétence.

La Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), dont le rôle est réaffirmé³, s'inscrit d'ores et déjà dans la perspective d'une complémentarité d'action entre institutions policières et gendarmiques, notamment par le truchement des Offices centraux. Comme dans d'autres champs d'activité, les efforts de mutualisation seront ici intensifiés. Les directeurs de la DGPN et de la DGGN élaboreront ainsi une

3. Sur le terrain, toutefois, cette position prédominante reste encore à conforter. Aujourd'hui, la transmission des informations émanant des unités de gendarmerie n'est pas toujours aisée, ces dernières sachant que, dans la plupart des cas, elles seront dépossédées de l'enquête au profit des structures policières – offices centraux ou services territoriaux. D'autre part, l'agglomération parisienne, qui dépend de la préfecture de police, échappe au contrôle de la DCPJ et les réformes en cours pourraient de surcroît aboutir à la dépouiller de l'un de ses joyaux, la Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Versailles.



Police - gendarmerie

directive commune visant à favoriser l'échange d'informations et travaillent à la mise en place d'un fichier national d'objectifs (FNO). S'il existe déjà des structures mixtes, d'autres seront créées dès que les besoins s'en feront sentir : groupes d'analyse, groupes d'enquête (en cas de nécessité opérationnelle avec des saisines conjointes associées). On remarquera cependant qu'à l'heure actuelle, celles qui fonctionnent déjà ne donnent pas véritablement entière satisfaction en raison de la réticence des parties, ce qui rend la collaboration difficile.

La crainte d'une dilution progressive de la singularité militaire dans de telles structures s'exprime parfois. Les policiers occupent en effet dans le champ judiciaire une position prépondérante en termes d'effectifs et y bénéficient d'une assise historique ancienne – la relative spécialisation de la gendarmerie en la matière ne s'étant mise en place que très progressivement, à partir de la seconde moitié du XX^e siècle et notamment des années 1980, après l'échec cuisant enregistré dans le cadre de « l'affaire Grégory ». Toutefois, si même une telle évolution était effectivement envisageable, ses effets ne se feraient sentir que sur le long terme et l'on peut toujours espérer que les acteurs de ce processus parviennent à en maîtriser les éventuelles dérives. Il n'est en tout pas certain que, dans l'immédiat, l'une ou l'autre de nos forces de sécurité fasse les frais des rapprochements projetés dans le domaine judiciaire, ceux-ci restant somme toute plutôt marginaux et l'ampleur des missions confiées générant un besoin toujours grandissant. A terme peut-être serait-il tout de même opportun d'envisager la création d'une instance de coordination mixte, intégrant les offices centraux et les structures d'analyse, qui viendrait coiffer les unités de gendarmerie et les services de la police judiciaire, préfecture de police comprise. Elle seule permettrait, sans pour autant modifier les règles de saisine garantissant aux magistrats le libre choix du service d'enquête, de faire progresser la coordination et surtout l'analyse des phénomènes criminels.

Les forces mobiles

Les forces mobiles – 61 compagnies de CRS⁴, 123 escadrons de gendarmerie mobile (EGM)⁵ – continueront globalement, à l'avenir, d'être utilisées comme aujourd'hui. A noter toutefois quelques changements conséquents dans la doctrine d'emploi de ces entités, visant à conférer une souplesse accrue aux procédures autorisant leur engagement. Ainsi, les unités seront désormais soumises à la règle de la « réversibilité

4. La CRS n°1 est spécialement dévolue aux voyages officiels en partenariat avec le Service de protection des hautes personnalités.

5. A souligner que la dissolution de 15 escadrons est prévue sur la période 2010-2011 dans le cadre de la RGPP.



Police - gendarmerie

missionnelle », de manière à pouvoir passer de la mission de maintien de l'ordre à celle de sécurisation lors d'une seule et même vacation.

De même, le principe de « sécabilité » pourra dorénavant être appliqué, permettant ainsi de multiplier les points d'intervention sans avoir à solliciter de renforts supplémentaires. En l'espèce, il heurte certains gendarmes, dont la doctrine d'emploi comme la formation reçue mettent en avant le fonctionnement en unités constituées. Il n'en reste pas moins qu'une telle évolution se révèle pertinente dans la mesure où elle autorisera une flexibilité accrue dans la gestion des ressources humaines.

On soulignera enfin que l'Unité de coordination des forces mobiles (UCFM), qui intervient uniquement en matière de mise à disposition des unités et non sur l'organisation des deux institutions CRS et EGM, demeure rattachée à la DGPN – au grand dam de certains militaires qui considèrent que, dans ce domaine, la gendarmerie dispose d'un leadership aussi naturel que celui des policiers dans les affaires de terrorisme international.

La sécurité routière

Pendant de l'UCFM, l'Unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR), qui devrait être installée avant l'été 2010, sera pour sa part rattachée à la DGGN et comprendra en son sein des représentants de la DGPN et de la préfecture de police. Le choix de faire dépendre cette entité de la gendarmerie semble objectivement logique, la sûreté des voies de communication constituant pour celle-ci une mission historique et son savoir-faire en la matière étant reconnu. Au demeurant, il s'agit là seulement d'une structure « légère » de coordination des opérations de contrôles routiers (grands départs, week-ends, réveillons...) qui, certes, aura sans doute l'avantage de bénéficier d'un haut niveau d'exposition médiatique, mais qui renvoie aussi indéniablement à l'exercice de compétences – à tort probablement – peu valorisées en interne comme en externe.

On est en droit, d'autre part, de s'interroger sur son articulation avec les services de la Direction de modernisation et de l'action territoriale (DMAT), relevant du ministère de l'Intérieur, qui, depuis 2008, s'est vu confier un certain nombre de missions dans les domaines de la police administrative ainsi que de la circulation et de la sécurité routières. En matière de veille juridique et de propositions de textes notamment, il n'est pas du tout certain que l'organisation nouvelle permette d'éviter les fameux « doublons » dont l'éradication est pourtant présentée par les autorités comme un



Police - gendarmerie

objectif prioritaire. La cohérence voudrait sans doute, afin d'éviter cet écueil, que la conception des opérations soit confiée à l'UCLIR et la réglementation à la DMAT.

Plus globalement, il convient dès à présent de réfléchir à la mise en œuvre et au développement d'une ambitieuse politique de la sécurité des flux, des transferts, des déplacements de biens et de personnes, à laquelle viendrait tout naturellement s'intégrer la traditionnelle mission de sécurité routière. Il s'agit là assurément d'un chantier majeur pour une gendarmerie qui contrôle 90 % du territoire national et dont la problématique fondamentale est donc la gestion de la surface et de la distance quand celle de la police repose sur la maîtrise de la densité.

La coopération internationale

Une Direction de la coopération internationale de sécurité intérieure (DCISI), rattachée administrativement à la DGPN, sera instaurée dans le courant du premier semestre 2010, en lieu et place des actuels Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) et Sous-direction de la coopération internationale (SDCI) de la gendarmerie. Le premier responsable de la structure devrait être un policier et son adjoint un militaire, mais le choix du directeur respectera par la suite le principe de l'alternance, ce qui constitue clairement un témoignage de reconnaissance pour les gendarmes. Jusqu'à présent, ceux-ci n'ont en effet jamais exercé une réelle influence en matière de coopération internationale policière – si ce n'est dans sa dimension militaire (Force de gendarmerie européenne (FGE), association FIEP regroupant diverses gendarmeries de l'espace euro-méditerranéen). Dans cette perspective, il paraît cohérent que, au sein de la DCISI, les responsabilités en matière de gestion de crise incombent à un gendarme plutôt qu'à un policier.

Concrètement, la réorganisation opérée dans ce domaine semble devoir profiter à la gendarmerie, qui légitime d'une certaine façon son ancrage international, conformément au vœu de nombreux officiers soucieux de s'ouvrir à des champs d'intervention symboliquement plus prestigieux que ceux qui leur sont dévolus de manière habituelle, en rapport notamment avec la ruralité. De même, l'alternance envisagée à la tête de la DCISI est évidemment de nature à conforter leur image dans ce domaine.

L'unique réserve, mais de taille, sur ce dossier provient du fait que si, dès l'origine, la gendarmerie a décidé de contribuer massivement à la mise en place de cette structure en y affectant pas moins de soixante officiers et sous-officiers, les directions centrales de la police nationale ne semblent guère portées à s'y investir avec autant d'entrain.

Ainsi la DCPJ est-elle parvenue à conserver sous son contrôle la Section centrale de coopération opérationnelle de la police (SCCOPOL), ce qui, concrètement, revient à priver la future DCISI d'une grande partie de son intérêt.

Les forces d'intervention spéciales

Aucune décision n'a encore été prise par le ministère pour ce qui touche aux forces d'intervention spéciales (FIPN pour la police, GIGN pour la gendarmerie). Il est vrai que, au moment où se tenait la réunion du 12 février 2010, n'était pas encore bouclé l'audit qui, confié à l'automne 2009 au Général Guy Parayre et au contrôleur général Luc Presson, avait pour objet de dresser un état des lieux des forces existantes, de leur formation, de leur matériel et de leur savoir-faire.

Officiellement, l'objectif ici recherché est, en s'appuyant sur la rationalisation opérée dans le domaine du renseignement – avec le résultat que l'on vient de rappeler –, de repérer l'existence d'éventuelles redondances et de parvenir à une amélioration accrue des complémentarités entre ces unités d'élite.

En effet, la France dispose de plusieurs forces d'intervention spécialisées : le GIGN et la FIPN, certes, mais aussi les dix équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) appartenant à l'administration pénitentiaire, qui regroupent environ 200 personnes.

Or les effectifs de ces unités ont crû de manière soutenue ces dernières années. Ainsi la FIPN, mise sur pied le 16 juillet 2009 puis officialisée par Brice Hortefeux le 1^{er} décembre dernier, bien que constituant une structure opérationnelle non permanente, regroupe cependant 430 policiers appartenant au RAID, aux groupes d'intervention de la police nationale et à la brigade anti-commando de la préfecture de police de Paris. Parallèlement, le GIGN, qui comptait au 1^{er} août 2009 389 militaires⁶, a enregistré une progression spectaculaire du nombre de ses agents de + 91 % entre 1998 et 2008 – une croissance qui ne semble fort heureusement répondre à aucune augmentation corrélative du nombre des opérations réclamant son intervention ! Naturellement, dans les deux cas, il est toujours possible d'invoquer le principe de précaution, mais ce dernier peut servir à tout légitimer...

L'audit, dont le contenu est classifié, a été rendu le 12 avril 2010. Hélas, non seulement, en dépit de ce qu'espéraient les militaires, il ne reconnaît aucune primauté

6. Chiffres figurant dans une réponse à une question écrite publiée au *Journal officiel* du 25 août 2009.



Police - gendarmerie

au savoir-faire du GIGN, à son expérience et à son niveau d'expertise sans équivalent dans notre pays, mais en sus, quelques jours avant la parution du document, le ministre de l'Intérieur, inaugurant les nouvelles infrastructures du groupement à Versailles-Satory, tout en exprimant son souhait de « *faire évoluer le dispositif d'intervention de la gendarmerie* », recommandait la mise en œuvre de « *nouvelles synergies avec les unités d'intervention de la police nationale* ». Une annonce d'autant plus surprenante que le chef de la FIPN reconnaît lui-même aujourd'hui qu'il lui faudra encore « *deux ans* » pour « *uniformiser les pratiques* »⁷ avant de rendre sa Force véritablement opérationnelle.

On peut donc s'attendre à des évolutions notables dans ce domaine, même s'il paraît exclu que l'une ou l'autre de ces unités, auxquelles policiers et gendarmes, pour d'évidentes raisons de renommée, sont symboliquement très attachés, voie à terme son existence remise en cause.

Au final, il ressort de cet état des lieux que, en dépit de certaines réserves portant sur les effets à long terme de telle ou telle mesure, ni la police ni la gendarmerie n'ont pour l'heure à pâtir des rapprochements et mutualisations opérés.

Dans les domaines comme la police judiciaire où elle a tactiquement su anticiper le rapprochement, la DGGN se trouve même récompensée pour sa prévoyance. Plus globalement, on peut émettre l'hypothèse que la place de la hiérarchie de la gendarmerie dans les dispositifs de sécurité intérieure relatifs au champ judiciaire, au renseignement, à l'action internationale sortira selon toute vraisemblance confortée de la réforme en cours.

Toutefois, si les militaires ont préservé voire consolidé leur position dans certains secteurs d'activité réputés prestigieux, rien ne dit qu'ils aient pour autant réussi définitivement leur intégration au ministère de l'Intérieur. Certains déséquilibres résultant notamment du nombre très élevé de GIR⁸ (groupes d'intervention régionaux) ou de structures de « coordination » confiés à la police n'ont pas encore été corrigés. La recherche de l'équilibre global est donc loin d'être achevée. Et si pour l'heure l'honneur est sauf, il pourrait bien s'agir au bout du compte, pour la gendarmerie, d'une victoire à la Pyrrhus.

7. Interview d'Amaury de Hauteclouque à l'Agence d'information sécurité globale (AISG), 12 avril 2010.

8. Il existe actuellement 30 GIR (29 en métropole et un en Guyane), dont 19 sous commandement de la police et 11 sous commandement de la gendarmerie.



Police - gendarmerie

Ainsi la place centrale de la police est enregistrée dans plusieurs secteurs majeurs de sécurité intérieure : lutte anti-terrorisme, intelligence économique. Et surtout, le problème des redéploiements territoriaux entre les deux forces n'a pas été traité à l'occasion du point d'étape du 12 février 2010, alors même qu'il engage l'avenir de notre dispositif de sécurité et qu'il est susceptible de remettre en cause l'équilibre entre les différents acteurs bien plus sans doute que la plupart des réformes évoquées dans la présente note. De fait, la création envisagée de 175 communautés d'agglomération confiées à la police nationale s'apparenterait à un véritable séisme organisationnel qui aurait pour conséquence d'évincer la gendarmerie des zones périurbaines relevant aujourd'hui explicitement de sa compétence, comme l'indique l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009.

Quelles seront les contreparties à ces transferts ? Les nombreuses circonscriptions de police qui sont aujourd'hui implantées dans des villes de moins de 20 000 habitants environ seront-elles, comme il semblerait cohérent, attribuées à la gendarmerie ? Au contraire, les autorités comptent-elles s'affranchir de tout respect des équilibres coutumiers en termes de territoires et de populations administrés ? Dans ce cas, le mécontentement perceptible dans les rangs de l'Arme ne fera que croître.

Surtout, il convient très vite de s'interroger sur l'opportunité de cette logique d'échanges de territoires entre la police et la gendarmerie dans le cadre de la police d'agglomération : compte tenu de la virulence des réactions politiques et syndicales locales et des coûts induits (vingt millions d'euros pour la police d'agglomération sur Lyon et Marseille), une approche fondée sur la coopération opérationnelle technique des deux forces se révélerait sans nul doute plus appropriée.

Il est d'ailleurs frappant de constater, au terme de l'analyse des différents documents, que les arbitrages du ministère reposent sur un pilotage à courte vue et au coup par coup, là où une vision à moyen et à long termes devrait prévaloir. Un effort de mise en perspective s'avère d'autant plus nécessaire que la communication interne, politique et technique, à destination des gendarmes et des policiers pour leur expliquer la logique du rapprochement entre les deux forces n'a jamais été sérieusement mise en œuvre, ni par les ministres successifs ni par les directeurs généraux, fragilisant ainsi les bases de la réforme et créant un contexte de méfiance qui n'est pas actuellement encore dépassé.

Il paraîtrait à cet égard essentiel d'être en mesure de fixer un cap clair et cohérent de cinq ans à chacune des entités si l'on veut éviter de se laisser enfermer dans le jeu de leurs tensions réciproques. Il s'agit probablement là, dans le domaine de la sécurité, de



Police - gendarmerie

l'un des principaux défis qu'il appartiendra à la gauche de relever si elle reconquiert le pouvoir en 2012. Notre pays a besoin de deux forces aux identités confortées, pleinement rassurées sur leurs attributions respectives et capables de travailler de concert sans arrière-pensées. C'est une des conditions, parmi d'autres, du succès de la lutte contre la délinquance.

La question territoriale, de même, devra être réglée, et durablement. Sa gestion par le gouvernement laisse en effet transparaître une impression de flottement, d'indécision, d'imprévoyance particulièrement nuisible au moral des gendarmes et des policiers. Il ne suffit pas de savoir qui fait quoi, il faut aussi savoir où. Il faut surtout, dès à présent, s'atteler à bâtir une alternative crédible à une réforme en cours dont le but ultime, loin de favoriser un fonctionnement optimisé et rationalisé de nos dispositifs de sécurité – contrairement à ce que prétendent ses promoteurs –, consiste en fait à préparer les esprits de nos concitoyens, RGPP (« révision générale des politiques publiques ») oblige, à une conséquente diminution de la présence policière sur le terrain et à l'émergence de fortes inégalités territoriales dans l'accès à ce service public. Vaste chantier, mais dont la mise en œuvre s'avère d'autant plus nécessaire que nous hériterons dans deux ans d'une situation terriblement dégradée.