

De la **revanche** de Moncey⁽¹⁾ à la **revanche** de Fouché ?

La direction de la gendarmerie a cent ans, même si elle connaîtra diverses éclipses dans cette période.

Le dossier qui vous est proposé dans ce numéro porte en filigrane deux problématiques : celle de l'autonomie de direction d'une force publique nationale telle que la gendarmerie nationale, seule force de *police nationale* jusqu'en 1941, celle de sa tutelle, et donc celle de sa ou de ses dépendances⁽²⁾.

En scrutant l'autonomie, hors second conflit mondial, deux grandes phases semblent s'articuler autour du changement des tutelles en 2009.

1918-1921 constitue la première étape majeure, quand la gendarmerie sort du giron de l'armée de Terre, pour la formation, avec ses propres écoles d'officiers et de sous-officiers, pour le haut encadrement, avec son sous-directeur et ses propres généraux dès 1918 et pour le maintien de l'ordre, avec la création des pelotons mobiles puis celle de la garde républicaine mobile. C'est donc sur ce socle que la nouvelle direction, finalisée en 1921, voit son autonomie progressivement monter en puissance, de manière souvent rugueuse : en 1950, par son rattachement direct au ministre de la Défense, en 1973 par le rang de chef d'état-major accordé au directeur, en 1974 par son autonomie budgétaire, en 1981 en devenant direction générale, tout en maîtrisant et développant progressivement ses capacités opérationnelles, techniques, de formation et de soutien, administratif, financier (assurant notamment son système autonome de solde), immobilier, matériel, tenue, automobile, soutien social.... Le développement de ses propres outils de gestion informatiques lui offre enfin les clés du pilotage de son action et sa capacité à en rendre compte à ses autorités d'emploi. Alors que les premières mutualisations s'opèrent à partir de 2005 au sein des armées, la gendarmerie y conserve globalement son autonomie. Elle échappera notamment à l'intégration de sa sous-direction des télécommunications et de l'informatique (SDTI) à la nouvelle direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'informations de la défense (DIRISI), créée en 2003. Ce début de XXI^e siècle voit également plusieurs évolutions importantes qui consacrent l'apogée de l'autonomie, alors même que les tutelles se réarticulent. La mise en œuvre à partir de 2001 de la loi organique pour les lois de finance (LOLF) fait du directeur général de la gendarmerie un responsable de programme budgétaire et de la gendarmerie un programme au sein de la mission interministérielle sécurité. Le conseil de sécurité intérieure (CSI), réorganisé en 2002 et rattaché à la Présidence de la République, s'accompagne de la création d'un secrétariat général où la gendarmerie est représentée. L'année 2002 voit également l'intégration d'un conseiller gendarmerie en la personne du général Parayre au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur. Ce dernier est nommé directeur général de la gendarmerie nationale en 2004, premier gendarme à la tête de l'Institution depuis 1947. La loi du 3 août 2009, l'installation du directeur général et de son cabinet à l'hôtel Beauvau en novembre 2009, l'inauguration de la nouvelle DGGN par le président de la République le 13 février 2012, l'engagement personnel du directeur général, en janvier 2015, lors de l'affaire Kouachi, ou en avril 2018 pour l'évacuation de Notre Dame des Landes, constituent autant de marqueurs forts d'une pleine autonomie au service de la mission.

(1) La revanche de Moncey ? C'est l'interrogation que pose le Professeur Jean-Noël Luc pour introduire le processus d'autonomisation de la gendarmerie. Jean-Noël Luc, « Les mutations de la gendarmerie au cours de la seconde moitié du XX^e siècle », dans Jean-Noël Luc (dir.), *Histoire des gendarmes de la maréchaussée à nos jours*, Paris, Nouveau Monde, 2016, p. 170. Le maréchal Moncey, Premier inspecteur général de la gendarmerie, dirige l'Arme de 1801 à 1815. Fouché est ministre de la police générale de juillet 1799 à septembre 1802, puis à nouveau en juillet 1804, enfin ministre de l'Intérieur en 1809 tout en conservant la police, avant d'être révoqué en juin 1810.

(2) Ces deux questions se confondent. L'autonomie se définit par des attributions organiques et fonctionnelles et la dépendance se décrit par des liens de même type. Autonomie et dépendance s'enchaînent, la nature des missions, l'organisation des tutelles, tant au niveau national que territorial, la multiplicité des acteurs, les processus de réforme de l'État, les théories contemporaines sur la rationalisation, la séparation des tâches opérationnelles et de soutien, ou plus prosaïquement, les enjeux de pouvoir, pouvant interroger tant le périmètre que le degré d'autonomie, au niveau national, comme au niveau territorial. L'autonomie, enfin, peut être assimilée à tort, par ses défenseurs comme par ses détracteurs, à une recherche d'indépendance.

Pour autant l'entrée au ministère de l'Intérieur a progressivement emporté une réduction de l'autonomie de la direction générale sans que ce processus semble aujourd'hui stabilisé. La réforme de l'organisation de la sécurité nationale, engagée en 2009, a supprimé le CSI et son secrétariat général, tandis que la gendarmerie n'est pas partie prenante du conseil national du renseignement. L'intégration, pour sa part, a déclenché d'abord un processus de rapprochement et de mutualisations avec la police nationale au travers du développement de structures de coordination dans le champ opérationnel, de la mise en œuvre de services communs aux deux forces (Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure – STSI2, Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la Sécurité intérieure – SAELSI, Direction de la coopération internationale – DCI, rattachées organiquement tantôt à la gendarmerie, tantôt à la police, mais co-pilotés) et la mutualisation des ateliers automobiles. Puis, dans le cadre de la réforme de l'État, tant au niveau étatique, avec la création de directions interministérielles, qu'au niveau ministériel, avec la montée en puissance des attributions des secrétaires généraux pour l'administration et la création de directions ou services ministériels (Service de l'achat, de l'innovation et de la logistique – SAILMI – qui se substitue au SAELSI, Direction du numérique qui prend à son compte toute l'infrastructure des réseaux), les processus de mutualisations se sont amplifiés, complexifiant les processus de pilotage et de décision et réduisant les périmètres de compétence des responsables de programme. Ces évolutions, impliquant de nombreux transferts de postes budgétaires dans ces nouvelles structures, pourraient fragiliser le modèle RH développé par la gendarmerie, associant expérience, compétence opérationnelle et expertise administrative, technique ou logistique, par la substitution progressive de civils aux militaires. Tout ceci sans compter l'instauration, depuis 2016, d'un processus interministériel de nomination des directeurs d'administration centrale (les 3 postes de directeurs à la DGGN étant concernés).

Elle interroge ce que la LOLF a voulu introduire : le principe de responsabilité au service de la performance opérationnelle. La performance mesure l'adéquation entre les objectifs stratégiques initialement définis et les résultats effectivement atteints. La performance opérationnelle est la synthèse de l'efficacité opérationnelle et de l'efficience⁽³⁾. L'histoire devra dire si la segmentation des gouvernances des moyens et capacités d'une part, les mutualisations d'autre part, auront été un vecteur majeur de résultats au profit de la sécurité des Français ou une manifestation du « grand travers hérité de Descartes de vouloir simplifier et unifier » pour reprendre l'expression de Jean-Claude Périer⁽⁴⁾.

Alors que la gendarmerie est une force à caractère interministériel, qui apporte une contribution significative à la performance de nombreuses autres missions (affichée dans les documents budgétaires de politiques transversales) dont la responsabilité relève de très nombreux autres ministères (Justice, Outre-Mer, Armées, Transport, Environnement, Santé, Travail, Éducation nationale...), l'histoire, dépassant la querelle ayant opposé Moncey et Fouché, devra aussi s'intéresser à la question des tutelles et des dépendances pour voir comment, au-delà d'un indispensable rattachement organique, l'État aura su ou non tirer le meilleur de sa gendarmerie.

Tirer le meilleur enfin, grâce à une gouvernance adaptée, au-delà du court-termisme, dans une perspective stratégique : les recherches historiques ayant pris depuis trente ans pour objet la gendarmerie, ont en effet démontré que celle-ci était à l'origine de phénomènes de très long terme, comme l'intégration nationale des provinces, l'éducation des mœurs, le développement d'une conscience patriotique, la représentation de la France dans le monde.

Général d'armée (2s) Jean-Régis Véchambre

*Président de la Société nationale d'histoire et du patrimoine de la gendarmerie –
Société des amis du musée de la gendarmerie*

(3) Efficience : idée que les moyens utilisés pour conduire l'action opérationnelle ont été exploités avec un souci d'économie

(4) Jean-Claude Périer a été DGGN pendant plus de dix ans, entre 1962 et 1973. Dans une conférence donnée en 1965, il affirmait : « Reste ce grand travers hérité de Descartes de vouloir simplifier et unifier. N'oublions pas que ce ne fut pour Descartes qu'une simple méthode de raisonnement et qu'il serait fort étonné qu'à partir de cela, on conclût à l'unification de tous les corps de police. Il aimait trop la liberté pour ne pas souhaiter une certaine diversité et un certain équilibre en ce domaine. »