

La gendarmerie nationale et le *continuum* sécurité extérieure – sécurité intérieure¹.

« *La sécurité intérieure et la sécurité extérieure doivent former un tout. La gendarmerie, forte de son statut militaire, illustre bien cette continuité nécessaire de notre action. Elle représente un trait d'union entre les efforts civils et militaires.* » M. Jean-Pierre **RAFARRIN**, Premier ministre, ouverture de la session nationale de l'IHEDN, le 14 septembre 2002.

Pour la France, l'implication de forces armées internationales dans des opérations militaires de gestion de crise repose sur le respect des principes fondamentaux de la communauté internationale : *stabilité* d'un ordre international exigeant lucidité et volonté, *équité* dans le règlement des crises et *responsabilité collective* pour assurer la légitimité nécessaire à toute action cohérente et efficace².

Active au sein du système international, la France s'engage résolument aux côtés de ses partenaires dans la résolution des « nouveaux conflits³ » nés de l'effondrement du bloc soviétique et des attaques du 11 septembre 2001.

A l'aune d'une expérience de près de dix ans d'engagement aux côtés des troupes françaises, force est de constater que la gendarmerie nationale, force militaire de sécurité⁴, est l'outil indispensable à notre pays pour promouvoir les valeurs héritées de son histoire tout en participant efficacement et durablement à la stabilité régionale de son environnement. Elle contribue désormais à la résolution globale de crises caractérisées par l'éclosion de dangers diffus et imprévisibles pouvant mettre en danger la sécurité intérieure de notre pays. Face au caractère global et transversal des dangers qui menacent notre société, nos valeurs et nos intérêts dans le monde, la gendarmerie permet d'assurer le *continuum*⁵ sécurité extérieure – sécurité intérieure. Elle constitue ainsi un modèle à promouvoir.

Après avoir rappelé la place de la gendarmerie dans le concept français de défense, l'adaptation de cette force aux opérations extérieures sera abordée avant d'examiner les perspectives du modèle français dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)⁶.

« Une force militaire et permanente de sécurité, polyvalente, présente sur tout le territoire. »⁷

Pour saisir ce que représente la gendarmerie dans toute sa dimension, il est essentiel de bien comprendre que le rôle de cette force s'articule autour de deux axes majeurs : son action de police au quotidien et sa vocation traditionnelle d'instrument dédié à la gestion de crise. La gendarmerie occupe une place particulière dans l'appareil de défense français. Sans revenir sur

¹ In « Revue de la défense nationale », n°11, novembre 2003, p.77 à 85, article « Défense, sécurité extérieure, sécurité intérieure » résumant le travail du Comité d'analyse et de réflexion sur l'actualité (CARA) demandé par le Premier ministre.

² Allocution de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, le 16 octobre 2003, lors de l'ouverture de la session annuelle de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

³ Notion extraite de la publication du CICR « Droit international humanitaire : réponse à vos questions ».

⁴ In « La politique de défense : loi de programmation militaire 2003-2008 », p.23, collection « aux sources de la loi », éditions des journaux officiels.

⁵ Général Marc Watin-Augouard, « la gendarmerie et la Défense », *Revue Administration*, n°154, janvier-mars 1992, p.43 à 45. Marc Watin-Augouard, « Le continuum », *Armées d'aujourd'hui*, n°171, juin 1992, p. 32 à 35.

⁶ L'Europe de la défense est une Europe de la sécurité avant d'être une Europe de la défense. Son texte fondateur est le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997. L'article 17 du traité sur l'Union européenne stipule que : « La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune (la PESD), conformément au deuxième alinéa, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. »

⁷ Ibid 2

toutes les missions qui lui sont dévolues, il convient de rappeler quelques éléments essentiels nécessaires à la compréhension du positionnement actuel de la gendarmerie.

Depuis sa création en 1791, la gendarmerie est « une force instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service. Son action s'exerce sur toute l'étendue du territoire, quel qu'il soit, ainsi qu'aux armées. Elle est particulièrement destinée à la sûreté des campagnes et des voies de communication⁸ ». Faisant partie intégrante des forces armées⁹, présente sur tout le territoire national grâce à un maillage dense de ses unités, elle participe ainsi activement à trois des quatre fonctions stratégiques définies par le *Livre blanc sur la défense* de 1994 : les fonctions protection, prévention et projection-action¹⁰.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense nationale est le premier texte fondamental qui conçoit la défense de manière permanente et globale. Non seulement militaire, elle concerne aussi la défense civile et la défense économique. Force armée, la gendarmerie apporte sa contribution à la défense militaire. Elle est aussi l'un des principaux acteurs de la défense civile. Comme le souligne le *Livre blanc*, « les mutations du système international affectant la défense ne se limitent pas aux seuls aspects militaires et stratégiques. Elles concernent la vie de la nation dans son ensemble. Tout le champ social, l'existence quotidienne des populations et l'activité économique peuvent être affectés par ce contexte mouvant et incertain. » Les missions militaires, de police administrative et de police judiciaire conduisent toutes les unités de la gendarmerie à connaître des domaines ci-dessus énoncés.

Sans négliger les missions de service public des autres armées, la gendarmerie apporte la contribution majeure du ministère de la défense à la sécurité intérieure en assurant conjointement avec la police nationale, la protection des populations, le maintien et le rétablissement de l'ordre public. La gendarmerie se distingue toutefois de la police nationale par son rôle de force de continuité. La combinaison de son caractère militaire et de ses missions de police favorise le *continuum* entre la période normale et le temps de crise, voire de guerre¹¹. Grâce à son implantation territoriale, sa composition, ses moyens juridiques, elle rend possible une transition entre l'intervention des forces de police et celles des forces armées dont elle retarde l'engagement, geste irréversible à la lourde signification politique. Dans notre société, la gestion de la crise relève prioritairement de la responsabilité de l'autorité civile. Cette primauté de l'autorité civile concernant l'emploi des forces armées, et de la gendarmerie en particulier, est consacrée par le principe de la procédure de réquisition.

« Force militaire aux prérogatives de sécurité »¹², elle s'impose ainsi dès le temps de paix comme une « troisième force » – « ou force intermédiaire »-, entre la police nationale à statut civil et les armées. La gendarmerie constitue pour beaucoup d'observateurs la clé de l'exception latine dans la capacité de régulation des crises de tout niveau et de toute ampleur ainsi que dans la capacité de préserver les liens sociaux. Les Etats qui ne disposent pas d'une « force intermédiaire » ne bénéficient pas d'une telle souplesse dans l'emploi des moyens de maintien et

⁸ Loi du 16 février 1791, loi du 28 germinal An VI (17 avril 1798), décret du 20 mai 1903.

⁹ Décret 91-673 du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la gendarmerie nationale.

¹⁰ En ce qui concerne la dissuasion, la gendarmerie exerce le contrôle gouvernemental sur les armes et systèmes d'armes nucléaires.

¹¹ En 1991, M. Pierre Joxe, ministre de la défense précisait à ce sujet : « La gendarmerie permet d'envisager sans rupture le passage de la période normale à celle de crise, dans des situations où la police nationale ne serait pas en mesure de faire face seule à des formes inhabituelles de violence, et où l'intervention des armées serait un moyen trop lourd pour résoudre des conflits qui ne mettent pas fondamentalement en cause l'existence de la nation ou la garantie de ses intérêts vitaux. »

¹² Discours de M. Pierre MUTZ, directeur général de la gendarmerie nationale, devant l'amicale de l'EMSST le 26 novembre 2003.

de rétablissement de l'ordre. Ainsi, le Royaume –Uni a dû avoir recours à l'armée pour faire face aux événements d'Irlande du Nord. En 1992 à Los Angeles, les Etats-Unis ont opposé aux émeutiers des troupes de la Garde nationale, unité militaire non rompue aux techniques de maintien de l'ordre¹³. L'intervention de l'armée israélienne contre « l'Intifada » offre un autre exemple du décalage entre la menace et les moyens pouvant être utilisés. La gendarmerie mobile par sa culture militaire, ses tenues et équipements variés est particulièrement adaptée et entraînée à la gestion des troubles en situation très dégradée. Face aux attroupements sur la voie publique, les policiers et gendarmes sont confrontés à des adversaires et non à des ennemis. Ils appliquent, dans le cadre du droit commun, des principes de stricte gradation dans les réponses apportées, pour éviter toute escalade.

Enfin, plus qu'un héritage de l'Histoire et qu'une option, le statut militaire dont relève la gendarmerie nationale se justifie pleinement au regard des missions spécifiques accomplies en temps normal comme en période de crise. Ce statut est fortement dérogoire par rapport au statut de la fonction publique, notamment en raison des règles de disponibilité et de l'obligation de loger en caserne qu'il impose. La concession de logement par nécessité absolue de service (CLNAS) entraîne non seulement une obligation de résidence mais également une obligation d'habiter dans une caserne à côté de son lieu de travail entraînant de fait une obligation de disponibilité. Sans ce régime dérogoire, les unités de gendarmerie ne pourraient pas fonctionner en respectant la continuité du service public et le maintien du maillage territorial. Le règlement de discipline générale qui s'applique à tous les militaires dicte les règles et principes élémentaires devant conduire l'action de chacun en temps de paix comme en temps de crise.

Après avoir exposé les raisons qui font de ce modèle français une originalité, il convient maintenant de prouver sa pertinence dans les engagements hors du territoire national.

Une place accrue dans les opérations extérieures : la fonction protection – projetable.

Les nombreuses interventions internationales conduites dans le cadre de mandats de l'ONU, depuis le Cambodge jusqu'au Timor Oriental, en passant par la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo ont valu aux forces de type gendarmerie une reconnaissance internationale¹⁴. La gendarmerie a prouvé au travers des opérations de maintien de la paix l'adaptation de son modèle à la gestion et le règlement des « nouveaux conflits ».

Après la chute du mur de Berlin, les dividendes de la paix ne sont pas au rendez-vous comme le soulignèrent d'emblée la première guerre du Golfe, les conflits dans les Balkans puis la prolifération des menaces et attentats issus des actes terroristes du 11 septembre 2001. Désormais, la porosité des frontières rapproche la sécurité extérieure de la sécurité intérieure.

Les scénarios d'affrontements classiques entre Etats sont dépassés. En effet, les Etats en crise engagés dans un processus de désintégration politique, sociale et économique laissent la place à des acteurs para-étatiques voire privés qui vont des chefs de guerre locaux, partisans et mercenaires jusqu'aux réseaux terroristes. Véritables entreprises guerrières, toutes ces entités qui combattent pour leur propre compte ont besoin de ressources financières. Pouvant bénéficier du soutien financier de milliardaires, d'Etats ou de communautés d'émigrés, ces acteurs vendent également les ressources naturelles disponibles sur le territoire qu'elles contrôlent, pratiquent le

¹³ Ces émeutes ont pour origine l'acquiescement de quatre policiers blancs qui avaient « passé à tabac » un automobiliste noir.

¹⁴ Messieurs Boutros Boutros Gali et Solana ont joué un rôle significatif dans la mise en avant de l'efficacité des contingents des forces de police à statut militaire dans la résolution des crises les plus complexes.

trafic de drogue, la traite d'êtres humains, le racket, et détournent à leur profit les aides humanitaires. La criminalité transnationale connaît ainsi une ampleur jamais atteinte. Le règlement des nouvelles crises réclame donc une gestion non seulement militaire mais globale.

Les forces de la gendarmerie nationale, en raison de leur statut militaire, occupent une position privilégiée dans ces nouveaux schémas. Elles apparaissent comme les plus à même d'opérer les transferts de responsabilités en terme de sécurité, depuis la mise en place des forces internationales jusqu'à la création d'une police locale recrutée et formée par ses soins.

Tout d'abord, sa mission originelle de police aux armées, la prévôté, en fait un outil adapté à l'accompagnement des troupes françaises. Elle offre une garantie juridique au profit des militaires engagés sur le théâtre et veille au respect du droit international par les membres de nos forces armées. Ainsi, une crédibilité accrue est offerte à notre pays qui garantit l'emploi raisonnable et proportionné de la force et la sanction des écarts de comportements des combattants. La compétence des détachements prévôtaux de circonstance s'étend à l'ensemble des membres des forces armées françaises sur l'ensemble des zones dans lesquelles elles opèrent ou stationnent. Les prévôts, officiers de police judiciaire aux armées, exercent les prérogatives attachées à cette fonction dans le domaine de la police administrative et de la police judiciaire. Le rôle joué par ces prévôts nécessite une loyauté sans faille. Un travail d'information est indispensable tant en direction du commandement, pour l'éclairer sur les objectifs et le fonctionnement de l'institution judiciaire, que vers l'autorité judiciaire pour lui permettre une parfaite compréhension du contexte opérationnel.

En tant que force intermédiaire de continuité, elle est capable de combler le vide sécuritaire qui s'est créé après la déliquescence des structures locales de sécurité. Elle accomplit à l'extérieur les missions de sécurité publique et de maintien de l'ordre qui lui sont dévolues sur le territoire national. La spécificité du continuum paix – crise- guerre valable sur le territoire national se trouve ainsi inversé sur les théâtres de crises ; l'intensité de la crise décroît vers un retour à la paix et à la stabilité. L'intervention des Etats-Unis et du Royaume-Uni en Irak, en avril 2003, met en évidence l'intérêt d'une force de police à statut militaire. Dès la fin des opérations militaires, les deux pays de la coalition, dépourvus de ce type de force, ont été dans l'incapacité de faire face à de nombreux pillages et troubles à l'ordre public. Preuve est faite que la sécurité publique dans le cadre d'une opération militaire est un métier spécifique.

Enfin, sa compétence reconnue dans les domaines civils de la police judiciaire et de la police scientifique lui ont permis d'apporter son concours à différents tribunaux pénaux internationaux pour la recherche et l'arrestation de criminels internationaux, l'établissement des preuves, l'identification des victimes de génocide, et la lutte contre la délinquance nationale et transnationale.

Ainsi, en totale complémentarité avec tous les acteurs du théâtre, la gendarmerie peut-elle contribuer à la restructuration de la police, de la justice et de l'administration d'une administration défaillante, tout en assurant la protection des forces contre les menaces transverses et non militaires (organisations mafieuses, trafics, mouvements de foule...). Cette action a également pour but de prévenir et d'anticiper les phénomènes criminels et les crises possibles exportables sur notre territoire national. La sécurité extérieure rejoint la sécurité intérieure, la gendarmerie s'exprime pleinement dans le principe premier de l'ordonnance du 7 janvier 1959 : la conception globale de la défense.

C'est pour apporter une réponse appropriée aux besoins générés pour la résolution des nouvelles crises que la France participe au développement de la force de police européenne. Elle

renforce également la coopération entre les différentes forces de police à statut militaire européenne et du pourtour méditerranéen.

L'émergence d'un savoir-faire et d'une capacité de police européenne.

Pour assurer la sécurité intérieure du territoire national en sachant anticiper les menaces notamment terroristes, la France doit se mobiliser dans quatre directions : être active au sein du système international et notamment de l'Union européenne, contribuer à la stabilisation régionale et à la résolution des crises, mobiliser toutes les énergies pour la sécurité intérieure, et renforcer les liens de confiance entre professionnels de défense et acteurs de la société civile¹⁵. La gendarmerie est donc un outil à promouvoir au sein de l'Union européenne. Pour faire face aux menaces à venir, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, il faut pouvoir lui garantir un niveau opérationnel et la préparer à intégrer des structures interalliées.

La stratégie française s'inscrit désormais dans un cadre européen au sein duquel il convient de développer les coopérations entre les forces de police pour garantir la stabilité de notre zone d'intérêts immédiats et « libérer la France de ses insécurités »¹⁶.

Élément de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la force de police européenne (FPE)¹⁷ englobe les polices de statut civil et les polices de statut militaire de type gendarmerie. La FPE permet à l'Union européenne de disposer de toute une variété de capacités de police nécessaire dans le cadre des missions dites de Petersberg¹⁸ nécessitant une synergie étroite entre la composante militaire et la composante civile, en particulier les polices européennes. Dans le cadre de ces missions et conformément à leurs réglementations et législations nationales, les forces de police européennes peuvent être placées sous la responsabilité de l'autorité militaire pour assurer la protection des populations et contribuer à la restauration de la sécurité publique¹⁹ dans des situations non stabilisées, en attendant le transfert de responsabilité vers l'autorité civile. Signe fort de la désescalade et de la démilitarisation de la gestion de la crise, la présence de policiers ou gendarmes agissant au contact de la population permet de restaurer la confiance et de reconstruire le lien social. Dans la résolution d'une crise, le maintien de l'ordre se double d'une action pédagogique au profit de la population dans l'exercice de ses droits de manifester. Sa parfaite maîtrise conditionne l'évolution de la normalisation.

Les pays de l'Union européenne qui possèdent une force de gendarmerie se sont regroupés à partir de 1994 au sein d'une structure informelle des gendarmeries européennes appelée FIEP du nom des pays fondateurs : France, Italie, Espagne, Portugal. Cette association, à laquelle sont venus s'agréger les Pays-Bas, le Maroc, la Turquie et la Roumanie, vise notamment à promouvoir une réflexion novatrice et active sur les formes de coopération policière, et à valoriser leur modèle d'organisation et de structures vers l'extérieur. Les relations qu'entretiennent les différentes gendarmeries s'étendent aussi au domaine de la formation, du maintien de l'ordre et de l'intervention professionnelle. A cet effet, le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG)²⁰ de Saint-Astier (24) réunit régulièrement les gendarmeries de la FIEP

¹⁵ Ibid 2

¹⁶ Ibid 2

¹⁷ Les 19 et 20 juin 2000, le Conseil européen de Santa Maria De Feira a décidé de la création de la FPE.

¹⁸ Lieu situé en République fédérale d'Allemagne où s'est tenu en juin 1992 le conseil ministériel de l'Union européenne occidentale –UEO- qui a défini les missions suivantes : missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion de crise y compris les missions de rétablissement de la paix.

¹⁹ La restauration de la sécurité publique recouvre le maintien de l'ordre public, la protection des personnes et des biens, la police judiciaire et le renseignement d'ordre général. »

²⁰ Le CNEFG dispense deux enseignements majeurs pour la gendarmerie : le maintien de l'ordre et l'intervention professionnelle. Il constitue un point de passage obligé pour l'ensemble des personnels de la gendarmerie. Dans une

pour des formations spécifiques ou des exercices communs. Un exercice majeur regroupant des forces de la FPE se déroulera au cours du printemps 2004.

Sur proposition de la France, un conseil informel des ministres européens de la défense concernés a avalisé le 17 septembre 2004 la création d'une force de gendarmerie européenne (FGE) destinée à intervenir dans un cadre de gestion de crises. Trois cadres d'emploi se dessinent. Lors de la phase d'entrée sur le théâtre, la FGE pourrait être intégrée dans une force militaire pour assurer les missions de sécurité publique qui recouvrent non seulement le maintien de l'ordre mais aussi des actions de police judiciaire. Durant la phase de transition, la FGE pourrait poursuivre sa mission au sein de la force militaire tout en facilitant la coordination et la coopération avec des unités de police. Enfin, dès le théâtre stabilisé, elle pourrait être placée sous les ordres d'une autorité civile en constituant, ou en s'intégrant dans, une force de sécurité publique internationale. Elle serait capable de mener des actions de coopération ou pourrait être désengagée. Cette initiative pourrait aboutir à une fédération des forces prévôtales européennes augmentant ainsi l'efficacité de l'engagement de ce type de force garante du respect du droit international par les forces armées internationales et notamment européennes .

Réseau des instituts supérieurs de formation de police des différents pays membres de l'Union européenne, le collège européen de police (CEPOL)²¹ a pour objectif d'établir une coopération entre les centres de formations afin de promouvoir une approche commune dans la lutte contre le crime, la prévention de la délinquance, le maintien de l'ordre et la sécurité publique. Représentée par le Centre d'enseignement supérieur de la gendarmerie (CESG), la gendarmerie française participe aux formations et activités proposées en détachant des stagiaires, des auditeurs et des formateurs/experts. Elle est très active en particulier dans les séminaires consacrés à la « gestion civile des crises » où elle a réussi à développer une méthode originale de planification des opérations de police de grande envergure.

De surcroît, la gendarmerie française est présente de façon continue dans les réflexions au plus haut niveau, disposant notamment d'un solide point d'appui au sein des instances de Bruxelles (Représentation permanente de la France, Unité de police du Secrétariat général du conseil, Commission européenne). Elle est ainsi résolument engagée dans la concrétisation des objectifs de Feira²².

La PESD n'est plus une chimère. La France, consciente des enjeux de sa sécurité intérieure, veut participer activement à son élaboration et son suivi. Il lui faut encore convaincre nombre de ses partenaires dans une Europe désormais à 25. Une amélioration des capacités de planification opérationnelle et de conduite d'opérations doit permettre de renforcer la crédibilité de l'Union sur la scène internationale. La force de gendarmerie européenne procède de cette dynamique.

démarche interministérielle, il s'affirme comme une structure de référence pour la formation à l'intervention. Il est reconnu comme un des centres d'excellences du réseau de formation des gendarmes et policiers des pays membres de l'Union européenne.

²¹ Décision du Conseil en date du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de police (CEPOL).

²² Ibid 16.