

LE DIALOGUE INTERNE AU SEIN DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Franck DURAND

*Maître de conférences HDR à l'Université de Reims Champagne-Ardenne,
Directeur de l'Institut de Préparation à l'Administration Générale de Reims*

La circulaire du 16 juillet 2013 relative au dialogue interne des militaires de la gendarmerie nationale est d'une importance particulière en ce qu'elle vient tout à la fois définir l'objet, l'articulation, et les principes généraux du dialogue interne, et préciser quels en sont les acteurs.

Le dialogue interne, recouvrant la concertation, la participation et la représentation au sein de la gendarmerie nationale constitue une préoccupation qui, pour n'être pas nouvelle, n'en demeure pas moins très actuelle¹. Ce thème soulève en effet plusieurs difficultés qui, bien que récurrentes, se posent ces dernières années avec une acuité toute particulière, résultant de la conjugaison de l'évolution des mentalités, entraînant la revendication d'une liberté d'expression accrue, et du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, générant une demande, sinon de parité, du moins d'équilibre avec la police nationale.

Si les esprits ont changé, les exigences professionnelles liées au statut et à la fonction, quant à elles, demeurent, et semblent se heurter à des revendications d'autant plus virulentes que le relais médiatique auprès de l'opinion publique permet dorénavant d'exercer une véritable pression sur les instances hiérarchiques et politiques.

Aussi importe-t-il, dans un premier temps, de rappeler le contexte dans lequel se manifeste un besoin récurrent d'expression et de concertation, avant d'examiner, dans un second temps, quelles sont les formes institutionnelles de concertation, de participation et de représentation, ainsi que leur évolution.

I. Un besoin récurrent d'expression et de concertation

Privés tout à la fois de liberté syndicale et de liberté d'expression, les gendarmes n'hésitent plus à recourir à des moyens bien peu compatibles avec leur statut militaire et le devoir de réserve qui en découle, pour manifester leur mécontentement auprès de l'opinion publique. Face à ce malaise persistant, les débats relatifs à l'adoption de la loi portant réforme de la gendarmerie nationale ont été l'occasion, pour le législateur, de réaffirmer la nécessité d'améliorer les

¹ Voir, notamment, les actes de la Journée d'études et de réflexion organisée par le centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI) : « Dialogue interne et souci de l'intérêt général : une stratégie gagnante », Actes 15, 2012.

mécanismes de concertation et de représentation au sein d'une gendarmerie dorénavant placée sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

A. *Les mouvements de protestation de 1989 et de 2001 comme mode d'expression*

L'été 1989 marque incontestablement un tournant dans l'histoire de la gendarmerie nationale², s'agissant de l'expression d'un mécontentement³ qui couvait depuis déjà plusieurs années⁴. Après avoir, dans un premier temps, nié⁵ et tenté d'étouffer l'expression de nombreuses protestations imputables en grande partie à la dégradation des conditions de travail et au manque de considération dont les gendarmes s'estiment victimes, le gouvernement, devant l'incapacité de la hiérarchie à rétablir le calme⁶, s'engage dans des négociations et organise les « états-généraux de la gendarmerie ». Ceux-ci aboutissent à ce que le ministre de la défense désigne comme étant « la rénovation du service public de la gendarmerie nationale » qui repose sur une « réforme profonde de l'organisation, des conditions de travail et des mécanismes de concertation au sein de la gendarmerie »⁷. Pour autant, cette réforme, bien que marquant une incontestable amélioration des conditions de travail et de représentation des gendarmes, reste en-deçà des demandes formulées initialement. Elle permet néanmoins un retour au calme et la fin de l'expression publique des mécontentements.

Le problème n'est cependant pas définitivement réglé. Ainsi, la fin de l'année 2001 est marquée par une nouvelle crise majeure au sein de la gendarmerie nationale, reposant sur des revendications liées aux conditions de travail, à l'insuffisance des effectifs ainsi qu'au manque de moyens et de considération. Une nouvelle fois, les modalités d'expression du mécontentement sont tout à fait inédites : au début du mois de décembre 2001, sont organisées plusieurs manifestations réunissant des milliers de gendarmes en tenue, avec leurs véhicules de service. Le 7 décembre, le mouvement atteint son paroxysme avec la volonté d'environ cinq cents gendarmes de descendre ainsi les Champs-Élysées. Dès le lendemain, le ministre de la défense, Alain Richard, à la demande du Premier ministre, Lionel Jospin, ouvre une concertation avec les gendarmes. À l'issue des négociations, les gendarmes voient leurs conditions de travail améliorées et leur

² Pour un compte-rendu précis et détaillé de la chronologie des événements, on se reportera avec grand profit à l'ouvrage du Professeur Dieu F., *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Éditions Complexe, Bruxelles 2002. Voir également, du même auteur, *Sociologie de la Gendarmerie*, Éditions L'Harmattan, Paris 2008.

³ L'expression de ce mécontentement prit tout d'abord la forme de deux lettres anonymes adressées au Premier ministre, Michel Rocard, et simultanément communiquées à la presse.

⁴ Le magazine *L'essor de la gendarmerie nationale*, publication officielle des retraités de l'arme, avait déjà publié plusieurs courriers faisant état de conditions de travail dégradées et d'une profonde démotivation de certains gendarmes. Les événements de Nouvelle-Calédonie, où quatre gendarmes furent assassinés, ont eux aussi, probablement, contribué à exacerber les tensions.

⁵ Ainsi, en visite au peloton de gendarmerie de haute montagne, à Chamonix, le 27 juillet 1989, le ministre de la défense, Jean-Pierre Chevènement, déclarait « La gendarmerie n'est pas en crise ».

⁶ Le directeur général de la gendarmerie nationale Régis Mourier, après avoir vainement tenté de ramener le calme parmi ses troupes, devient la première victime de la contestation, contraint de céder sa place à Charles Barbeau, homme d'expérience qui a déjà exercé les fonctions de DGGN de 1979 à 1984.

⁷ Voir Sénat, Rapport d'information n° 271, déposé le 10 avril 2008.

situation financière revalorisée. Mais ces nouveaux acquis restent, une fois encore, en-deçà des espérances.

Les mouvements de protestation de 1989 et de 2001 présentent incontestablement un certain nombre de similitudes qu'il serait imprudent d'ignorer, si l'on souhaite éviter que ne se reproduisent, de façon cyclique, ces démonstrations de force qui vont plus loin que de simples manifestations d'humeur et qui puisent leurs racines, non pas dans de simples revendications catégorielles, mais dans un profond malaise, voire un réel mal-être.

La première similitude réside dans la nature même des revendications développées par les gendarmes en 1989 et en 2001. Au premier plan, figurent des conditions de travail de plus en plus difficiles : un matériel obsolète ne permettant pas de mener à bien les missions confiées, ainsi qu'un rythme de travail soutenu qui ne permet pas une récupération optimale, imputable en grande partie à des effectifs insuffisants. Ces revendications paraissent d'autant plus légitimes qu'elles reposent sur le désir des gendarmes de disposer des moyens leur permettant de répondre de façon satisfaisante aux besoins de la population. La deuxième similitude réside dans un certain sentiment de dévalorisation affectant non seulement la fonction, mais aussi - et peut-être surtout - ceux qui l'exercent. Cette dévalorisation, assimilée à un manque de considération, recouvre à la fois des aspects matériels tels que la rémunération et l'avancement, mais aussi des aspects plus humains comme le manque de dialogue, voire le sentiment, pour le gendarme « de terrain », d'être incompris, si ce n'est méprisé, par une hiérarchie parfois plus soucieuse de complaire au pouvoir politique afin de mener à bien sa carrière que de défendre les intérêts de la gendarmerie et les conditions de travail de ses personnels. Ce sentiment d'abandon explique probablement la troisième similitude. Celle-ci réside dans le recours à un mode d'expression jusqu'alors inédit et surtout en flagrante contradiction avec l'image que l'opinion publique se fait du gendarme : celui-ci est en effet plus souvent le destinataire des missives anonymes que leur auteur, de même que l'on s'attend davantage à le voir maintenir l'ordre qu'à le perturber. Aussi, ces modes d'expression, que l'on pourrait ordinairement juger contestables de la part de citoyens ordinaires, deviennent-ils parfaitement inadmissibles s'agissant de représentants de la force publique soumis à un statut militaire impliquant une stricte discipline. Ici apparaît précisément une dimension essentielle du problème : le gendarme, de par son statut et sa fonction, se voit interdire le bénéfice d'un certain nombre de droits et de libertés, communément reconnus à tout citoyen, et ce, même en-dehors de l'exercice de ses fonctions. Dès lors, privé des moyens ordinaires lui permettant de s'exprimer comme tout un chacun, il n'a d'autre choix que de recourir à des moyens extraordinaires pour se faire entendre.

Ainsi, peut-on raisonnablement supposer, *a contrario*, que si le gendarme disposait d'une réelle possibilité d'expression, certes aménagée en fonction des nécessités inhérentes à sa charge, il pourrait faire part de ses aspirations et de ses revendications sans avoir à recourir à la mise en œuvre de moyens manifestement déplacés – mais ô combien médiatiques et donc efficaces – eu égard aux fonctions qui doivent être les siennes au sein de notre société. Curieusement, cette idée, sans avoir échappé au législateur lors de l'examen de la loi du 3 août 2009 relative à la

gendarmerie nationale⁸, ne l'a toutefois pas amené à intervenir pour définir un nouveau cadre de concertation ou à tout le moins, tenter d'imposer une amélioration significative du cadre existant.

B. La concertation au sein de la gendarmerie : une nécessité réaffirmée par le législateur

Saisi le 21 août 2008 du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, le Sénat renvoie l'examen du texte à titre principal à sa commission de la défense et, pour avis, à sa commission des lois. Dans son rapport concernant ce texte⁹, le sénateur Jean Faure indique qu'« une rénovation des instances de concertation et de représentation au sein de la gendarmerie est aujourd'hui nécessaire ». Précisant que « si le fait syndical est incompatible avec le statut militaire », il lui semble néanmoins indispensable de « rénover les mécanismes actuels de représentation des personnels et de concertation au sein de la gendarmerie, afin d'aboutir à un système plus représentatif et à un dispositif plus cohérent ». Pour autant, la gendarmerie, partie intégrante des forces armées, lui semble devoir continuer à relever des instances de concertation propres aux militaires et du Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM). Le rapporteur souligne toutefois que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur rend nécessaire la définition de nouvelles modalités de participation de celui-ci aux instances de concertation au sein de la gendarmerie, impliquant notamment la représentation du ministre de l'intérieur, à côté de celle du ministre de la défense, au sein du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG).

Ayant donc affirmé un besoin de rénovation des instances de concertation, le rapporteur du Sénat se considère toutefois incompétent pour y participer directement, rappelant que « les règles relatives au fonctionnement des instances de concertation de la gendarmerie relèvent, pour l'essentiel, du domaine réglementaire ». Cette incompétence juridique du législateur, certes posée par l'article L.4124-1¹⁰ du Code de la défense, donc par le législateur lui-même, n'est cependant pas absolue en regard des règles constitutionnelles de répartition des compétences normatives, ce qui explique probablement la prudente formulation du rapporteur qui a soin de préciser « pour l'essentiel ». On imagine mal, en effet, ce qui aurait pu empêcher le législateur d'introduire un amendement en faveur de la rénovation de la concertation¹¹. Au demeurant, le sénateur Jean Faure précise « Votre commission n'a donc pas souhaité modifier le projet de loi sur ce point. Elle souhaite toutefois que cette question soit évoquée lors du débat en séance publique sur ce projet de loi ».

⁸ S'agissant de l'analyse de la loi du 3 août 2009, l'on ne peut que renvoyer à la lecture de l'étude précise et rigoureuse du texte développée dans les colonnes de l'*AJDA* (*AJDA* 2009, p. 2270) par les Professeurs Gohin O. et Latour X..

⁹ Jean Faure, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi (urgence déclarée) portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, déposé à la présidence du Sénat le 29 octobre 2008 (n° 66).

¹⁰ L'article L.4124-1 du Code de la défense, article unique composant le Chapitre IV relatif aux organismes consultatifs et de concertation, dispose ainsi que : « La composition, l'organisation, le fonctionnement et les conditions de désignation, notamment par tirage au sort, des membres de ces conseils sont fixés par décret en Conseil d'État. »

¹¹ Lors de la discussion parlementaire, l'opposition a précisément déposé deux amendements en ce sens. Ces deux amendements furent toutefois rejetés.

Dans l'avis qu'il présente au nom de la commission des lois, concernant la loi relative à la gendarmerie nationale¹², le sénateur Patrick Courtois, quant à lui, considère que l'organisation de la concertation au sein de la gendarmerie constitue une adaptation nécessaire au nouvel équilibre institutionnel. Rejoignant l'opinion du sénateur Faure, le sénateur Courtois précise que « Le rattachement de la gendarmerie au ministre de l'intérieur contraint à réfléchir à de nouvelles modalités de participation de ce ministère aux instances de concertation de la gendarmerie. Rappelons que le ministre de l'intérieur aura désormais sous son autorité 45 % des militaires de carrière. À défaut, le risque est que les insuffisances du système de concertation au sein de la gendarmerie rendent extrêmement difficile la cohabitation au sein du même ministère de deux systèmes de concertation très différents : le système syndical pour la police nationale et les instances de concertation pour la gendarmerie ». Partageant cette préoccupation, la ministre de l'intérieur, Michèle Alliot-Marie, propose de permettre au ministre de l'intérieur de participer au CFMG, modification qui relève du domaine réglementaire. Cette solution est également privilégiée par le sénateur Courtois par rapport à l'hypothèse consistant à créer une instance de concertation nouvelle placée auprès du ministre de l'intérieur, ce qui exigerait de modifier la partie législative du code de la défense et, surtout, risquerait, selon lui, de contribuer à détacher la gendarmerie de la communauté militaire et à attiser les revendications en faveur de la création de syndicats.

L'examen du projet de loi est l'occasion, pour les sénateurs, de s'intéresser au processus de concertation au sein de la gendarmerie nationale. Ainsi, au cours de la discussion parlementaire, la sénatrice Michelle Demessine rappelle que « Tout le monde s'accorde à dire que le système de concertation et de représentation au sein de la gendarmerie n'est pas satisfaisant et fonctionne mal ». S'agissant de la représentation locale, la sénatrice relève qu'elle « se réunit occasionnellement sous la présidence du colonel responsable localement. Son rôle se borne le plus souvent à être tenue informée de décisions déjà prises ». Quant à la représentation nationale opérée par le CFMG, « elle fonctionne pratiquement de la même façon, mais avec encore plus de formalisme, ce qui la réduit à n'être qu'une chambre d'enregistrement ». Et la sénatrice de conclure : « Osons le dire, ce système ne satisfait ni les gendarmes, qui ne peuvent véritablement se faire entendre, ni la hiérarchie, qui ne peut réellement mesurer le moral des troupes. Il serait d'autant plus dangereux que cette situation perdure si coexistaient, au sein du ministère de l'intérieur, des policiers pouvant exprimer et faire aboutir des revendications et des gendarmes condamnés au silence, même en interne ». Dès lors, considérant qu'avant même d'améliorer par voie réglementaire ce système de représentation, « il convient de faire jouer au conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale un rôle plus important », la sénatrice défend un amendement¹³ visant à inscrire dans la loi

¹² Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi (urgence déclarée) portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, par M. Jean-Patrick Courtois, Sénateur

¹³ Amendement n° 41, présenté par Mme Demessine, MM. Billout, Hue, Mélenchon et les membres du Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche : « Article 5 (Article additionnel après Art. L. 4145-3 du code de la défense). Après le texte proposé par cet article pour l'article L. 4145-3 du code de la défense, ajouter un article additionnel ainsi rédigé : "Art. L. ... - Le classement indiciaire spécifique des officiers et sous-officiers de gendarmerie et les conditions particulières de leur régime indemnitaire doivent être soumis, pour avis conforme, au Conseil de la

que la nouvelle grille indiciaire spécifique aux officiers et sous-officiers de gendarmerie, ainsi que les conditions particulières de leur régime indemnitaire, doivent être soumises pour avis conforme à ce conseil. Consciente des craintes de dérive que peut susciter sa proposition, la sénatrice prend soin de préciser « qu'il ne s'agit nullement de créer un syndicat ! ». Malgré cette assurance, l'amendement est finalement rejeté.

Le sénateur Jean-Louis Carrère, pour sa part, défend un amendement¹⁴ visant à renforcer la représentativité des différents conseils de la fonction militaire, en particulier celui de la gendarmerie, en permettant l'élection de ses membres d'une façon démocratique. Considérant que « le tirage au sort ou la désignation par les supérieurs ne sont pas des méthodes adaptées à des militaires responsables », le sénateur Carrère souligne que « la coexistence au sein d'un même ministère de deux systèmes de représentation aussi différents que celui du syndicalisme pour la police et celui de la concertation dite « régulée », « contrainte » pour la gendarmerie posera des problèmes aigus à moyen terme. MM. les rapporteurs le reconnaissent. Policiers et gendarmes le redoutent ».

Admettant cependant que cet amendement pose une question de fond, celle de la représentativité de ceux qui doivent s'exprimer au nom de leurs collègues, le rapporteur Jean Faure, après avoir rappelé qu'il y a des élections en Espagne et qu'au sein de l'armée et de la Guardia civil, des associations œuvrent comme des groupes de pression, conclut néanmoins que « le tirage au sort n'est pas antidémocratique. En quelque sorte, il protège celui qui est désigné de sa hiérarchie, laquelle ne peut pas lui reprocher de vouloir relever la tête, de vouloir à tout prix prendre la défense de ses collègues. L'acte volontaire peut être mal ressenti¹⁵ ».

Reconnaissant la nécessité d'améliorer la représentativité, mais craignant tout glissement vers une représentation syndicale incompatible avec le statut militaire, le rapporteur et la majorité rejettent le principe de l'élection des représentants au sein du conseil de la fonction militaire de la gendarmerie. Pour l'opposition, au contraire, c'est précisément ce refus de toute concession qui ne peut qu'attiser les revendications, et le sénateur Carrère de prévenir : « c'est en enserrant la désignation des représentants militaires dans un carcan et en instaurant le tirage au sort pour feindre de ne pas opposer une élection à la hiérarchie que vous déclencherez le processus irréversible de l'émergence des organisations syndicales au sein de la gendarmerie ! ».

Saisie le 17 décembre 2008 du projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, l'Assemblée nationale renvoie l'examen du texte à titre principal à sa commission de la défense et, pour avis, à sa commission des lois.

fonction militaire de la gendarmerie". Objet : cet amendement vise à faire jouer au Conseil militaire de la gendarmerie le rôle de concertation et de représentation des personnels dont il est dénué ».

¹⁴ Amendement n° 50, présenté par MM. Carrère et Reiner, Mme Klès et les membres du Groupe socialiste, apparentés et rattachés : « Article additionnel après article 6. Après l'article 6, insérer un article additionnel ainsi rédigé : dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 4124-1 du code de la défense, les mots : "de désignation, notamment par tirage au sort", sont remplacés par les mots : "d'élection". Objet : Il s'agit de renforcer la représentativité des différents conseils de la fonction militaire, en particulier celui de la gendarmerie, en permettant l'élection de ses membres d'une façon démocratique. Le "tirage au sort" ou la désignation par les supérieurs ne sont pas des méthodes adaptées à des militaires responsables.

¹⁵ Cette observation ne laisse de susciter un certain sentiment de malaise quant à la conception assez négative des attitudes que le rapporteur semble prêter à la hiérarchie.

Comme le note avec force pertinence le député Alain Moyne-Bressand, dans son rapport relatif au projet de loi¹⁶, « Les mesures d'organisation ou de valorisation de certains corps ne résolvent pas la question récurrente et centrale de la représentation et du droit d'expression des gendarmes ». Sur la base de ce postulat que l'on ne peut que partager, on s'attend donc légitimement à ce que le législateur s'intéresse à cette question « récurrente et centrale ». Estimant que « les contraintes pesant sur les personnels de la gendarmerie sont légitimes et nécessaires », le Rapporteur rappelle que le rattachement des gendarmes au ministère de l'intérieur ne doit pas les priver de l'accès au conseil supérieur de la fonction militaire¹⁷ et ne doit pas « remettre en cause le fonctionnement des instances de concertation, seul lieu d'expression des interrogations ou des inquiétudes de ces militaires ». Faisant sienne la position du Sénat, le député Moyne-Bressand réaffirme la nécessité de permettre au ministre de l'intérieur d'être représenté au CFMG, voire le présider, ceci sans exclure le ministre de la défense, qui reste compétent pour toute question relative au statut militaire des gendarmes.

Le député Vannesson, rapporteur désigné par la commission des lois considère, pour sa part, « qu'il serait opportun de réfléchir à de nouvelles modalités de concertation des personnels de la gendarmerie, sans remettre en cause l'appartenance des gendarmes à la communauté militaire ».

Nonobstant les observations des deux rapporteurs, les députés se sont montrés beaucoup moins préoccupés par la concertation au sein de la gendarmerie nationale que les sénateurs, lors de la discussion du texte en séance.

Finalement, la loi du 3 août 2009 se borne à aménager le fonctionnement du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie en y faisant désormais siéger un représentant du ministre de l'intérieur.

II. Les formes institutionnelles de concertation et leur évolution.

Adoptée en complément de la loi du 3 août 2009, afin de traduire « le socle commun de valeurs qui s'impose à chaque gendarme »¹⁸, la Charte du gendarme tend à faire de la participation au dialogue interne un devoir pour chaque gendarme. Ainsi, selon l'article 22 : « Le militaire de la gendarmerie participe au dialogue interne indispensable à la cohésion de l'institution, à son progrès et à l'adhésion de chacun au projet collectif. Ce dialogue se manifeste quotidiennement dans une écoute confiante et réciproque, et dans une circulation transparente de l'information. Il s'exprime de manière plus institutionnelle au travers des instances de concertation, au sein desquelles chacun s'investit. ». La participation ainsi promue s'appuie sur des instances nationales et locales de concertation et de représentation ainsi que sur

¹⁶ Moyne-Bressand A., Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la gendarmerie nationale (n° 1336), déposé à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2009 (n° 1703).

¹⁷ Lors de son audition par la commission de la défense, le 6 mai 2009, le général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale a clairement réaffirmé que les modes de représentation « ne sauraient être différents entre les trois armées et la gendarmerie, ce qui exclut l'institution du syndicalisme au sein de cette dernière ».

¹⁸ Préambule de la Charte du gendarme. Sur ce texte, voir l'excellente étude du Général Marc Wattin-Augouard, « La Charte du gendarme, un patrimoine identitaire commun », *Revue de la gendarmerie nationale*, 4^e trimestre 2009, p. 25.

une volonté réaffirmée d'améliorer le dialogue interne au sein de la gendarmerie nationale.

A. *Les instances de concertation et de représentation.*

La loi du 13 juillet 1972, portant statut général des militaires, se fixe pour objectif premier de définir, dans un cadre législatif unique¹⁹ les principes applicables à l'ensemble des militaires en activité, tant en matière de droits civils et politiques que de déroulement des carrières.

Trente ans plus tard, face aux changements qui ont affecté la société et les armées, une modification du statut de 1972 apparaît nécessaire. S'agissant plus spécifiquement de la concertation, le *Rapport de la commission de révision du statut général des militaires*, remis le 29 octobre 2003, par M. Renaud Denoix de Saint-Marc, relève que les instances nationales sont estimées « peu représentatives, pour partie parce que la désignation de leurs membres est soumise aux aléas du tirage au sort parmi les volontaires, pour partie parce que le volontariat peut biaiser l'échantillon au sein duquel s'effectue ce tirage au sort. La concertation au niveau national est en outre perçue comme une sorte de rituel, formel et sans grand effet sur la prise en compte des attentes des militaires ». Ce constat est jugé préoccupant car « il pourrait accréditer l'idée que seuls des syndicats sauraient défendre avec succès les intérêts collectifs des militaires ». Et le rapport de conclure : « Il est donc nécessaire de restaurer la crédibilité et la cohérence du dispositif de concertation, selon trois axes : inscrire dans le statut général l'objet et les principes fondamentaux de la concertation dans les armées, aménager le dispositif de concertation sans le bouleverser, et enfin le compléter.²⁰ »

La loi du 24 mars 2005, portant statut général des militaires, vient moderniser le statut de 1972. Ce texte²¹ maintient les grands principes régissant les droits civils et politiques des militaires et découlant des obligations de neutralité, de loyalisme et de discipline. Dans le même temps, sont supprimées plusieurs interdictions ou restrictions prévues par le statut général de 1972, qui ne semblaient plus justifiées. Affirmant à son article 3²² que « Les militaires jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens », mais ajoutant aussitôt « Toutefois, l'exercice de certains d'entre eux est soit interdit, soit restreint dans les conditions fixées par la présente loi », la loi pose à son article 6²³ le principe selon lequel « l'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire ». De même, sont prohibées l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical, ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels,²⁴ pour

¹⁹ Cette œuvre unificatrice a, notamment, eu pour conséquence d'entraîner l'abrogation de cinquante-trois textes spécifiques.

²⁰ *Rapport de la commission de révision du statut général des militaires*, rédigé sous la direction de M. Denoix de Saint-Marc R. en 2003, p.26.

²¹ Pour une analyse très complète de ce texte et de ses apports en matière de concertation, voir l'article du Professeur Latour X., « Le nouveau statut général des militaires et la concertation dans les forces armées », *RFDA* 2005 (p.770).

²² Article L. 4121-1 du code de la défense.

²³ Article L. 4121-4 du code de la défense.

²⁴ Dans l'esprit du législateur, la hiérarchie semble en mesure de se substituer à ces groupements pour la défense des intérêts professionnels, puisque l'article L.4121-4 dispose que « Il appartient au chef, à tous

incompatibilité avec les règles de la discipline militaire. La loi rénove²⁵ le Conseil supérieur de la fonction militaire²⁶, lequel apparaît comme étant la juste contrepartie de l'absence de représentation à caractère syndical. Cette instance est définie comme étant « le cadre institutionnel dans lequel sont examinés les éléments constitutifs de la condition de l'ensemble des militaires » et a pour fonction d'exprimer son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des militaires. Elle est obligatoirement saisie des projets de textes d'application de la loi du 24 mars 2005 ayant une portée statutaire. Instance de concertation à caractère national et interarmées, le CSFM n'est pas un organe décisionnel, il se borne à formuler des avis consultatifs²⁷. Sont exclues de sa compétence les questions relatives à l'organisation, à la préparation et à l'emploi des forces. Le décret du 30 septembre 2005, relatif au conseil supérieur de la fonction militaire et aux conseils de la fonction militaire, pris en application de la loi du 24 mars 2005, dispose que le CSFM, présidé par le ministre de la défense, comprend quatre-vingt-cinq membres, dont six retraités militaires. Le 26 décembre 2005²⁸, le ministre a désigné dix-neuf gendarmes pour y siéger. Les membres du CSFM ayant pour fonction de représenter l'ensemble de la communauté militaire, des militaires de tous grades et de toutes les armées, directions et services y siègent. Depuis 2006²⁹, les membres du CSFM représentant les militaires en activité³⁰ sont élus par et parmi les membres des sept conseils de la fonction militaire, pour un mandat de quatre ans, le CSFM étant renouvelable par moitié tous les deux ans. Cette désignation par voie électorale remplace le tirage au sort mis en œuvre depuis la création du CSFM en 1969 et qui demeure en vigueur pour la désignation des membres des sept conseils.

En dépit de cette réforme, le dernier rapport parlementaire consacré au dialogue social dans les armées³¹ relève que « le dispositif actuel de concertation ne répond plus tout à fait aux attentes à la fois des militaires et du commandement. Les instances nationales sont jugées assez peu représentatives et, surtout, en manque cruel d'expertise pour pouvoir dialoguer efficacement avec le haut commandement. Cette situation nuit grandement à la situation des militaires dans leur ensemble dans le sens où elle ne permet pas aux principales préoccupations d'être clairement

les échelons, de veiller aux intérêts de ses subordonnés et de rendre compte, par la voie hiérarchique, de tout problème de caractère général qui parviendrait à sa connaissance ».

²⁵ Le Conseil supérieur de la fonction militaire a été créé par la loi n° 69-1044 du 21 novembre 1969. Conformément à l'article premier de ce texte, il « exprime son avis sur les questions de caractère général relatives à la condition et au statut des personnels militaires ».

²⁶ Article 18 de la loi du 24 mars 2005, devenu article L.4124-1 du code de la défense.

²⁷ Le 17 décembre 2008, au cours de l'examen en séance du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale, la ministre de l'intérieur, Michèle Alliot-Marie précise : « le Conseil supérieur de la fonction militaire et les conseils de la fonction militaire sont des organismes consultatifs et de concertation. Ils n'ont nullement vocation à être, à l'instar des syndicats, des organismes de négociation, de codécision ou de cogestion. »

²⁸ Arrêté du 26 décembre 2005 fixant la composition du conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire et les modalités de désignation de leurs membres.

²⁹ L'instruction n° 200171/DEF/SGA/DFP/FM1 du 16 février 2006, précise l'organisation des élections au CSFM et ses modalités (composition des collèges ; conditions ; candidature ; mode de scrutin).

³⁰ Les six retraités sont, quant à eux, nommés par le ministre de la défense, sur proposition des organisations nationales de retraités militaires les plus représentatives.

³¹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le dialogue social dans les armées présenté par MM. Le Bris G. et Mourrut É., le 13 décembre 2011, (n° 4069), p.7-8.

exprimées et prises en compte par la hiérarchie. Cela conduit un certain nombre de militaires à se détourner du système et pourrait provoquer, à l'avenir, des formes de contestation plus radicales ».

Les conseils de la fonction militaire (CFM), créés en 1990 au sein des armées et des formations rattachées³² ont, quant à eux, pour mission d'étudier « toute question relative à leur armée, direction ou service concernant les conditions de vie, d'exercice du métier militaire ou d'organisation du travail ». Ils doivent en outre procéder à une première étude des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction militaire. Enfin, les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire doivent jouir des garanties indispensables à leur liberté d'expression et toutes les informations et facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions doivent leur être fournies. La composition, l'organisation, le fonctionnement et les conditions de désignation, notamment par tirage au sort, des membres de ces conseils³³ sont fixés par décret en Conseil d'État.

Le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale (CFMG), créé en 1990 et modifié par le décret du 25 novembre 2008, est la deuxième instance nationale de concertation avec le CSFM. Il compte soixante-dix-neuf membres, qui peuvent librement consulter les militaires qu'ils représentent et participent à la liaison permanente entre les échelons locaux de représentation et la concertation nationale. Selon les thèmes abordés, le CFMG est présidé par le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur, voire co-présidé par les deux ministres qui arrêtent conjointement son ordre du jour.

Outre le niveau national, où se déploie le dispositif de concertation consacré au statut et à la condition militaire, représenté par le CSFM et le CFM gendarmerie, existent, au niveau local, des instances de représentation et de participation, oeuvrant dans le cadre de l'activité quotidienne.

Deux vagues de textes relatifs à la représentation et à la concertation au sein de la gendarmerie au niveau local viennent tirer les conséquences de l'adoption de la loi du 3 août 2009 et principalement du maintien du caractère militaire de la gendarmerie, nonobstant son rattachement au ministère de l'intérieur. Le 23 juillet 2010, sont pris, simultanément, un arrêté relatif aux instances de représentation et de participation³⁴ au sein de la gendarmerie nationale et une circulaire d'application de ce texte³⁵. Deux ans plus tard, l'arrêté du 8 novembre 2012 vient modifier l'arrêté du 23 juillet 2010, tandis que la circulaire d'application de ce nouveau texte³⁶ abroge la circulaire de 2010.

³² Les conseils de la fonction militaire (CFM) sont au nombre de sept : CFM Terre, CFM Marine nationale, CFM Air, CFM Service des essences des armées, CFM Service de santé des armées, CFM Direction générale pour l'armement, CFM Gendarmerie nationale.

³³ Étant précisé que les retraités militaires doivent être représentés au sein du Conseil supérieur de la fonction militaire.

³⁴ La rénovation du dialogue interne a entraîné une diminution du nombre de représentants du personnel de 2 000 à 800. Compte rendu de l'audition du général Mignaux J., DGGN, par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 10/07/2012, p. 5.

³⁵ Circulaire n° 86000/GEND/DPMGN du 23 juillet 2010 relative à la représentation et à la participation au sein de la gendarmerie nationale

³⁶ Circulaire n° 86000/GEND/DPMGN du 8 novembre 2012 relative à la représentation et à la participation au sein de la gendarmerie nationale

En vertu de ces textes, les instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale se répartissent, au niveau local, en quatre catégories : le président du personnel militaire, les référents, le conseiller « concertation » et les commissions de participation. Ces instances ont pour mission de contribuer à la communication et au dialogue interne et de permettre à chaque militaire de « participer à la prise des décisions relatives à la vie courante de son unité »³⁷.

Le président du personnel militaire et le vice-président³⁸ sont nommés pour quatre ans au niveau de chaque compagnie ou formation assimilée, après avoir été élus par et parmi l'ensemble des personnels militaires affectés au sein de la formation considérée. Le président du personnel militaire a pour mission d'informer le commandement des « préoccupations d'ordre professionnel, social ou moral qui intéressent les militaires qu'il représente »³⁹, de donner son avis sur « les aspects touchant aux conditions de vie et de travail » au sein de sa formation et de participer « à la circulation de l'information au sein des unités ». Il est maintenu dans son affectation⁴⁰ ce qui lui permet de percevoir les attentes et les préoccupations de ceux qui l'ont élu et doit rendre compte directement à son commandant de formation de « toute difficulté rencontrée dans le cadre de l'exécution du service accompagnée éventuellement des propositions pour y remédier »⁴¹ et se saisit des cas individuels qui lui sont signalés.

Les référents « sous-officiers et volontaires » et « officier », ainsi que le conseiller « concertation » sont chargés de contribuer à « la circulation de l'information entre les membres des instances de représentation et de participation de leur formation ». Ils doivent en outre « faciliter la prise en compte des préoccupations des militaires par le commandement » et peuvent « assurer une fonction de conseil auprès de leurs pairs », étant toutefois précisé qu'« ils n'ont pas vocation à se substituer aux présidents du personnel militaire ». Le référent « sous-officiers et volontaires » est désigné, pour un mandat de trois ans, au niveau du groupement et des formations assimilées, par le commandant de la formation administrative dont dépend la formation considérée, sur proposition du commandant de groupement ou formation assimilée qui les aura tous reçus individuellement ; parmi les candidats proposés par le collège⁴² des présidents du personnel militaire et de leurs vice-présidents. Le commandant nomme comme vice-référent le candidat proposé par le collège. Le collège et le commandant n'ont pas à justifier leurs choix. Les mandats sont renouvelables⁴³. Le référent « officier » est nommé pour trois ans après avoir été

³⁷ Article premier de l'arrêté du 23 juillet 2010.

³⁸ La circulaire du 8 novembre 2012 vient préciser que le vice-président n'est pas un suppléant du président du personnel militaire, il est donc lui-même associé par la hiérarchie à l'animation du dialogue interne au sein de son unité.

³⁹ Arrêté du 23 juillet 2010, article 3.

⁴⁰ Président et vice-président disposent d'un temps dédié à leur activité, qui ne peut être inférieur à deux jours par mois.

⁴¹ Circulaire du 8 novembre 2012, paragraphe 2.2.

⁴² La proposition s'effectue sous la forme d'une liste de trois noms, établie à la majorité des voix et selon un ordre de préférence.

⁴³ Le référent « sous-officiers et volontaires » et le vice-référent peuvent solliciter le renouvellement de leur mandat. Cette demande est examinée par le collège qui peut proposer au commandant de formation administrative le renouvellement ou bien transmettre à cette autorité un avis motivé exposant les raisons qui s'opposeraient à ce renouvellement de mandat. Le commandant de formation administrative, après

choisi par le commandant de la formation considérée parmi les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages auprès de leurs pairs. Il peut être renouvelé dans les mêmes conditions.

Le conseiller « concertation » exerce ses fonctions « au profit du commandant de région ou de formation assimilée »⁴⁴. Chargé d'animer le dialogue interne au sein de la région⁴⁵ et d'assurer un lien avec les membres du CFM gendarmerie, il se constitue un réseau de gendarmes susceptibles de l'éclairer sur les problématiques particulières qu'ils peuvent rencontrer⁴⁶. Le conseiller « concertation » participe également à l'évaluation de la qualité du dialogue interne au sein de sa formation⁴⁷.

Enfin, les commissions de participation réunissant l'ensemble des acteurs locaux de la concertation et le commandement, sont instituées au niveau des groupements⁴⁸ et des régions⁴⁹ de gendarmerie, où elles constituent un lieu d'échange privilégié entre le commandement, les représentants des militaires et les membres des instances nationales de concertation. Présidées par le commandant de la formation, elles examinent notamment l'ensemble des questions de caractère général relatives aux conditions de vie et de travail du niveau de la formation.

Les membres des organes de concertation et de représentation voient leur liberté d'expression garantie dans l'exercice de leurs fonctions⁵⁰, « aussi bien dans les rapports directs qu'ils sont amenés à entretenir avec le commandement, qu'à l'occasion de leur participation aux commissions de participation ». Cependant, ils restent tenus au devoir de réserve, « en particulier dans la diffusion hors des structures de représentation et de participation des opinions exprimées en séance » et

avoir également recueilli l'avis motivé du commandant de la formation, décide d'octroyer ou de refuser ce renouvellement de mandat.

⁴⁴ À l'instar du référent « sous-officiers et volontaires », le conseiller est, dès sa nomination, affecté au sein du cabinet communication du commandant de la région de gendarmerie. Cette mutation est prononcée dans l'intérêt du service et, au besoin, en sur-effectif de gestion temporaire.

⁴⁵ Le conseiller « concertation » dispose d'un temps dédié à cette activité, représentant au moins huit jours par mois.

⁴⁶ Dans les régions de gendarmerie situées au siège de la zone de défense et de sécurité, il est secondé par un vice-conseiller affecté au sein d'une unité relevant d'une subdivision d'arme différente de la sienne.

⁴⁷ À ce titre, il lui appartient de mettre en place et de suivre les indicateurs de suivi du dialogue interne.

⁴⁸ La commission de participation « groupement ou assimilé » est composée : des présidents du personnel militaire et de leurs vice-présidents ; du référent « sous-officiers et volontaires » et du vice-référent ; du référent « officier » ; des membres titulaires et suppléants du CFMG affectés au sein de la formation considérée ; des commandants de compagnie de gendarmerie départementale, d'escadron de sécurité routière, d'escadron de gendarmerie mobile ou d'unités assimilées ; des conseillers réserve officiers et sous-officiers.

⁴⁹ La commission de participation « région ou assimilée » est composée : du président du personnel militaire de l'état-major et de son vice-président ; des référents « sous-officiers et volontaires » et des vice-référents ; d'un président du personnel militaire de chaque groupement, volontaire et désigné par ses pairs (présidents du personnel militaire, vice-présidents et référents) pour la circonstance de chaque réunion de la commission ; des référents « officier » ; du conseiller « concertation » et, le cas échéant, du vice-conseiller ; des membres titulaires et suppléants du CFMG affectés au sein de la région de gendarmerie ou de la formation considérée ; des commandants de groupement de gendarmerie ou assimilé ; des conseillers réserve officiers et sous-officiers.

⁵⁰ Cette garantie s'étend également au domaine de la notation puisque « Seul le conseiller « concertation » peut être apprécié dans le cadre de la notation sur l'activité qu'il déploie dans le cadre de son mandat. Hors ce cas, aucune appréciation relative au mandat exercé par un acteur du dialogue interne ne doit figurer dans sa notation ».

se voient interdire tout droit d'initiative en matière de revendication puisqu' « ils ne peuvent susciter ni des pétitions ni des réclamations collectives ».

Devant tirer profit des mécanismes de participation pour veiller aux intérêts de ses subordonnés, le commandement, doit, à ses différents niveaux, développer, à l'égard du dialogue interne, des actions « de manière sincère et transparente », notamment en associant, chaque fois que nécessaire, le militaire exerçant des fonctions en matière de participation aux réflexions ayant un impact sur les conditions de vie et travail⁵¹.

B. Une volonté réaffirmée d'améliorer le dialogue interne au sein de la gendarmerie nationale

La circulaire du 8 novembre 2012 relative à la représentation et à la participation au sein de la gendarmerie nationale⁵² rappelle qu'étant une « force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois », la gendarmerie appartient à la communauté militaire, ce qui implique « une forme particulière de dialogue interne ». Celle-ci repose sur « deux mécanismes distincts » mais indissociables : la concertation qui « permet la prise en compte des « questions de caractère général relatives à la condition et au statut militaire », et la participation qui doit permettre aux militaires de la gendarmerie nationale de s'impliquer dans « la prise des décisions relatives à la vie courante de leur formation ».

Constatant les changements apportés par l'arrêté du 23 juillet 2010 relatif aux instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale, qui a permis d'instaurer un « modèle original de dialogue interne, favorisant les échanges réguliers entre les différents acteurs » au service de « la performance générale de l'institution », la circulaire vient préciser les conditions de désignation, les attributions et les moyens alloués à chacun des acteurs de ce dialogue.

Posant le principe selon lequel « La qualité du dialogue interne est de la responsabilité de l'ensemble des militaires de la gendarmerie nationale », la circulaire entend responsabiliser chaque gendarme. Cette responsabilité des gendarmes doit reposer sur trois éléments : d'abord « une confiance dans les militaires qui s'investissent tout particulièrement pour les représenter », ensuite « la modération et l'intelligence des interventions », enfin « une participation active à la désignation des représentants ».

S'agissant des acteurs⁵³ et des structures en charge du dialogue, leur investissement au service de leurs pairs doit s'effectuer « en lien étroit avec le commandement », dans un but clairement déterminé : « la recherche permanente d'une plus grande efficacité » au service des citoyens. Ces acteurs et structures se voient assigner un quadruple rôle : « capteur des préoccupations de la communauté militaire servant en gendarmerie » chargé de faire part au commandement des préoccupations d'ordre professionnel, social ou moral ; « force de proposition » auprès du

⁵¹ Le chef investi d'un commandement doit recevoir dans les quinze jours suivant sa nomination le militaire désigné pour occuper une fonction de représentation à son profit.

⁵² Cette circulaire abroge la circulaire n° 86000/GEND/DPMGN du 23 juillet 2010 relative à la représentation et à la participation au sein de la gendarmerie nationale.

⁵³ Au demeurant, ces acteurs en charge du dialogue interne sont répartis au niveau des échelons principaux de commandement, étant précisé que « Leur action doit cependant s'inscrire dans un strict respect du principe de subsidiarité, principe selon lequel ne sont transmis à l'échelon supérieur que les problèmes qui n'ont pu trouver de solution à l'échelon considéré. »

commandement pour l'amélioration du service ; « conseil pour les militaires » et enfin, « vecteur privilégié de la diffusion de l'information » qui aura été dispensée par le commandement.

La circulaire du 16 juillet 2013, relative au dialogue interne des militaires de la gendarmerie nationale, s'appuyant tout à la fois sur l'arrêté du 23 juillet 2010 relatif aux instances de représentation et de participation au sein de la gendarmerie nationale⁵⁴ et sur la circulaire du 8 novembre 2012 relative à la représentation et à la participation au sein de la gendarmerie nationale⁵⁵, s'emploie, dans un premier temps, à définir l'objet, l'articulation et les principes généraux du dialogue interne, avant de préciser, dans une seconde partie, quels en sont les acteurs.

Défini comme étant un système d'échanges respectueux, dans un climat de confiance et de transparence, le dialogue interne est promu par la gendarmerie nationale dès la formation initiale et garanti à chaque instant. Il permet et facilite les échanges entre les hommes et les femmes qui composent la gendarmerie nationale⁵⁶. Afin d'optimiser simultanément le moral et la performance collective, « le dialogue interne vise à détecter, comprendre, analyser et traiter toutes les problématiques humaines, matérielles et fonctionnelles qui impactent le dynamisme, la cohésion et la réalisation des missions de la gendarmerie nationale »⁵⁷.

Cependant, afin d'éviter tout malentendu, la circulaire prend soin de préciser que « le dialogue interne n'est pas un système de cogestion »⁵⁸, il s'articule autour de trois notions essentielles que sont la concertation, la participation et la représentation. La concertation est définie de façon restrictive comme étant le dialogue entre les membres du CFMG et le directeur général de la gendarmerie nationale et les autorités ministérielles. Elle est menée au niveau national par l'intermédiaire du CFMG et du CSFM. La participation, quant à elle, « conditionne la réussite du dialogue interne au plan local et permet de nourrir la concertation au plan national »⁵⁹. Elle s'inscrit dans une démarche quotidienne d'information et de consultation réciproque, elle rassemble les titulaires du commandement et les militaires mandatés pour traiter les sujets relatifs à la vie des formations de la gendarmerie. Enfin, la représentation « permet aux militaires mandatés de s'exprimer légitimement au nom de ceux qui, les ayant choisis, leur confient une préoccupation individuelle ou collective à porter à la connaissance du chef »⁶⁰.

La dialogue interne repose en outre sur quatre principes généraux qui sont : le principe déontologique, le principe hiérarchique, le principe de subsidiarité et le principe d'unicité. Le principe déontologique repose sur les valeurs d'estime et de respect réciproques, ce qui exclut « toute velléité de cogestion et de manipulation » au profit d'« une démarche de confiance nouvelle fondée sur la loyauté, la

⁵⁴ J.O.R.F. du 18 août 2010, n° 190.

⁵⁵ BOMI 2013-01, p. 669.

⁵⁶ Il aurait été plus simple d'évoquer les gendarmes, plutôt que « les hommes et les femmes qui composent la gendarmerie nationale », mais cette formule permet de valoriser la dimension humaine et non uniquement institutionnelle de la fonction. Elle permet en outre de souligner la mixité de la gendarmerie, cette faveur faite aux femmes n'allant toutefois pas jusqu'à les citer en premier.

⁵⁷ Circulaire du 16/07/2013, 1.1.

⁵⁸ Id, 1.2.

⁵⁹ Id, 1.3.2.

⁶⁰ Id, 1.3.3.

discrétion, le discernement et l'observation du devoir de réserve »⁶¹. Le principe hiérarchique implique la responsabilité du commandement pour faciliter le dialogue et veiller à son efficacité, étant rappelé que « les militaires mandatés n'ont pas vocation à se substituer à la hiérarchie »⁶². Le principe de subsidiarité impose qu'aucun échelon ne soit saisi d'un problème sans que les échelons subordonnés n'aient préalablement tenté de le résoudre. Enfin, le principe d'unicité fait du dialogue interne « un dispositif cohérent formé au plan local par les instances de représentation et de participation et au plan national par l'instance de concertation, laquelle se nourrit de la participation conduite au niveau local »⁶³.

Enfin l'implication personnelle du directeur général de la gendarmerie nationale constitue un apport supplémentaire de cette circulaire, puisqu'il est « le premier à veiller aux intérêts des militaires de la gendarmerie ».

Bien que modernisées, les modalités de concertation, de participation et de représentation au sein de la gendarmerie nationale demeurent à l'évidence très encadrées et peinent à convaincre les gendarmes eux-mêmes d'y participer. Au demeurant, la notion même de dialogue interne traduit un certain repli sur soi et une claire volonté d'éviter toute extériorisation des doléances. Le dialogue interne, censé permettre à l'institution d'accroître sa performance, ne parvient guère à convaincre qu'il prend véritablement en compte les aspirations légitimes des gendarmes, et en particulier de la base. L'absence de véritable liberté d'expression de leurs souhaits et de leurs craintes ne peut qu'exaspérer le mécontentement des militaires de la gendarmerie nationale et renforcer l'idée de leur marginalité au sein d'une société qui ne cesse de promouvoir les libertés individuelles au détriment des devoirs à l'égard de la collectivité. Excédés d'être en quelque sorte laissés pour compte, les gendarmes n'en sont que plus enclins à utiliser des modes d'expression bien peu compatibles avec leur statut et leurs fonctions, mais de nature à choquer, et donc à sensibiliser l'opinion publique, comme en a pu le voir en 1989 et 2001.

À l'évidence, nous sommes encore loin du « climat de confiance et de transparence »⁶⁴ qu'évoque la circulaire du 16 juillet 2013 dans son préambule, et ce, de part et d'autre. Ainsi, la crainte des dérives, qui traduit, au demeurant, un réel manque de confiance à l'égard des gendarmes, amène les pouvoirs publics à maintenir une chape de plomb de plus en plus insupportable qui, en réalité, ne peut qu'encourager précisément les dérives tant redoutées. Pourtant, les craintes de voir les gendarmes abuser d'une liberté d'expression renforcée pour déstabiliser l'institution paraissent infondées, dès lors que les revendications sont toujours en lien avec le souci de remplir au mieux les fonctions confiées. Plus que jamais, décideurs politiques et hiérarques de la gendarmerie nationale seraient bien avisés de méditer la célèbre formule popularisée par Visconti : « Il faut que tout change, pour que rien ne change »⁶⁵.

⁶¹ Id, 1.4.1.

⁶² Id, 1.4.2.

⁶³ Id, 1.4.4.

⁶⁴ Il est permis de douter que ce « climat de confiance et de transparence », incontestablement souhaitable, puisse être instauré par voie réglementaire.

⁶⁵ Cette formule est employée, en substance, par Tancredi, le neveu du prince Fabrizio Salina dans le film *Le Guépard* (1963) de Luchino Visconti, tiré du roman éponyme de Tomasi di Lampedusa (1958).