

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission d'enquête  
sur la situation, les missions et les moyens  
des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la  
police nationale, de la gendarmerie ou de la  
police municipale**

- Audition du général Armando de Oliveira, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale ..... 2
- Présences en réunion ..... 9

Mercredi  
5 juin 2019  
Séance de 17 heures 10

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence**

de

**Mme Aude Bono-Vandorme,  
vice-présidente de la  
commission d'enquête**



*La commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale entend le général Armando de Oliveira, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale.*

*L'audition commence à dix-sept dix.*

**Mme Aude Bono-Vandorme, présidente.** Nous poursuivons les auditions de la commission d'enquête avec l'audition du général Armando de Oliveira, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, avec lequel nous souhaitons approfondir la question très importante des personnels et de la gestion des ressources humaines au sein de la gendarmerie nationale

Je rappelle également que conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les personnes entendues déposent sous serment.

*(Le général Armando de Oliveira prête serment.)*

**M. Christophe Naegelen, rapporteur.** Pourriez-vous nous parler du recrutement, des effectifs, mais aussi des risques psycho-sociaux et des suicides ? Enfin, comment sont pris en charge les blessés dans la gendarmerie nationale ?

**Général Armando de Oliveira, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale.** La loi du 3 août 2009, qui a rattaché organiquement la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, a expressément réaffirmé le statut de force armée de la gendarmerie et le statut militaire de ses personnels. D'emblée, il est apparu évident que la dimension humaine était l'enjeu central de l'intégration de la gendarmerie à ce ministère. Pour répondre à cet enjeu, il nous fallait agir sur trois leviers.

Le premier consistait à créer les conditions d'un traitement équitable des personnels ; à cette fin a été fixé le principe de parité globale de traitement entre police et gendarmerie. Depuis dix ans, ce principe fondamental a été respecté avec attention et pragmatisme.

Le deuxième levier était la rénovation de notre dispositif de concertation pour donner les moyens au ministre de l'Intérieur, désormais responsable au quotidien du dialogue social entre les forces, de conduire ce dialogue avec la gendarmerie.

Le troisième levier consistait à s'inscrire dans une logique de performance collective avec les autres forces du ministère, tout en préservant l'identité militaire de la gendarmerie et des gendarmes. C'est la condition de la complémentarité des forces de sécurité intérieure.

Au terme de la décennie écoulée, la gendarmerie s'est pleinement intégrée au ministère de l'Intérieur et a su s'inscrire dans cette dynamique collective, tout en préservant les fondamentaux qui conditionnent son appartenance à la communauté militaire.

Aujourd'hui, nous nous attachons à moderniser la gouvernance des ressources humaines pour tenir compte des changements sociétaux et générationnels, ainsi que de l'évolution rapide de l'identité du gendarme, à l'image de celle du reste de la société.

Cette évolution nous place devant un triple enjeu : le recrutement, la socialisation et l'emploi. Notre préoccupation est plus que jamais de conserver l'humain au centre de nos

actions en matière de ressources humaines, afin de créer des parcours professionnels en phase avec les parcours de vie de nos personnels. Nous développons, par exemple, des leviers d'attractivité dans la gestion des ressources humaines pour compenser les déséquilibres géographiques entre formations administratives et nous mettons à disposition de nos personnels des informations pour les aider à définir leur parcours.

Nous mobilisons également les nouvelles technologies et nous aurons recours à l'intelligence artificielle pour mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au service de la performance collective et individuelle. La gendarmerie dispose pour cela d'un certain nombre d'atouts. On lui reconnaît une vraie capacité d'innovation. Le calculateur de solde Agorh@, entré en service le 1<sup>er</sup> janvier dernier, en est une belle illustration. La gendarmerie compte en son sein des ingénieurs de haut niveau, qui lui ont permis de développer en interne ce type de produits.

Enfin, le corps social de la gendarmerie a confiance en sa hiérarchie, ce qui est essentiel pour conduire ce genre de transformation. La transformation donne plus de sens à ce que nous faisons tous ensemble.

Cette attention portée à l'humain se traduit aussi par l'adaptation de notre outil de formation. Le 21 mai 2019, la direction générale a tenu des assises de la formation, auxquelles nous avons conviés un certain nombre de responsables en ressources humaines (RH) du privé et du public, pour qu'ils nous apportent un regard extérieur. Cet exercice introspectif nous a permis d'identifier des axes de progrès pour apporter à nos personnels les compétences dont ils ont besoin, tant en formation initiale qu'en formation continue. Le sujet de la formation est pour nous essentiel parce qu'il conditionne la performance de l'ascenseur social auquel la gendarmerie est particulièrement attachée et qui fait pleinement partie de notre modèle de ressources humaines.

Le dialogue social interne constitue la clef de voûte de la cohésion de la gendarmerie. Le socle de valeurs partagées entre les personnels, l'absence de césure entre les corps liée à ce phénomène d'ascenseur social, le système de formation et d'avancement qui légitime le commandement des officiers et des sous-officiers de gendarmerie, mais aussi l'exercice d'un commandement bienveillant, comme le souhaite le directeur général, ainsi que la vie en caserne cimentent la solidarité et la cohésion au sein de la gendarmerie. Cette cohésion forte joue un rôle d'amortisseur des tensions potentielles liées à un surcroît d'activité, au stress professionnel ou à d'autres facteurs.

Enfin, le modèle spécifique de dialogue interne et la légitimité des représentants de la concertation, dont je rappelle qu'ils sont élus, contribuent à des échanges réguliers, apaisés et constructifs. Notre chaîne de concertation prend ainsi toute sa part dans les évolutions de la gendarmerie, soit qu'elle les suggère, soit qu'elle participe à la réflexion qui préside à ces évolutions.

Enfin, nous accordons effectivement une attention particulière à la qualité de la vie au travail et à la prévention des risques psycho-sociaux. En dépit du contexte et des tensions d'emploi auxquelles sont confrontés les deux forces de sécurité intérieure depuis plusieurs années — l'intensité n'a pas baissé, tant s'en faut, depuis 2015 — nous n'avons pas identifié de malaise collectif au sein de la gendarmerie. Nous y sommes très vigilants à travers notre dispositif global de prévention des risques psycho-sociaux et d'amélioration de la qualité de vie au travail.

En ce qui concerne les recrutements, nous n'avons pas observé d'inflexion dans l'appétence à entrer dans la gendarmerie. De mémoire, nos taux de sélection sont de 1 pour 10 les officiers, de 1 pour 5 pour les sous-officiers, et de 1 pour 2,5 pour les gendarmes adjoints volontaires — logiquement, ces taux sont plus bas pour le recrutement interne. Ces taux de sélection sont pertinents dans un univers qui est de plus en plus concurrentiel. Nous recrutons ainsi chaque année 6 000 adjoints volontaires, 3 500 sous-officiers et une soixantaine d'officiers en recrutement externe. Ce sont des volumes extrêmement importants : on approche des 10 000 recrutements par an ; tous les cinq ans, la gendarmerie renouvelle la moitié de son volume d'effectifs. La construction d'un parcours motivant qui réponde à la volonté de nos personnels de prendre des responsabilités supérieures manifeste une appétence pour la passerelle entre les corps assez forte. Cette année, après une année de formation, pour l'essentiel à distance et en partie à l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), 310 officiers sortis du rang prennent leur service. C'est la preuve de la vitalité de cet ascenseur social.

La qualité de notre recrutement reste donc incontestablement satisfaisante. La génération des *millennials* vient chercher dans la gendarmerie des valeurs très fortes. Seuls 2,5 % de ceux qui commencent la formation renoncent finalement à devenir gendarmes.

Nous nous préparons à mener une double bataille : celle de la concurrence en matière de recrutement et celle de la compétence pour sélectionner tous les profils dont nous avons besoin, à tous les niveaux.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur.** Est-il compliqué de faire appel aux réservistes actuellement, en raison de la baisse des crédits ?

**Général Armando de Oliveira.** Les réservistes sont très motivés. Au 31 décembre 2018, la réserve était constituée de 30 288 personnes ; nous sommes donc au-dessus de la barre des 30 000 réservistes que nous nous étions fixée dans un premier temps. Notre objectif est de recruter à terme 40 000 réservistes, mais il va de soi que nous devons réguler notre capacité à recruter en fonction des budgets que nous pouvons y accorder.

**Mme Aude Bono-Vandorme, présidente.** Depuis le 17 décembre, date du début de la crise des « Gilets jaunes », le niveau de violence à l'égard des gendarmes a fortement augmenté. Cette hausse a toutefois commencé bien avant, dans les « zones à défendre » (ZAD) de Notre-Dame-des-Landes, de Bure ou de Kolbsheim ou avec le regain de tensions outre-mer. Pouvez-vous commenter l'évolution du nombre de blessés et de tués depuis 2007 ? Quel diagnostic faites-vous de l'évolution de cette violence ? Les auteurs sont-ils plus souvent sous l'emprise de produits stupéfiants ? Sont-ils plus souvent armés ? Certaines blessures auraient-elles pu être évitées grâce à des équipements supplémentaires ?

Enfin, qu'est-ce qui s'oppose à l'extension de la protection fonctionnelle suite aux événements résultant d'une faute non intentionnelle ? Avez-vous calculé le coût d'une telle mesure ?

**Général Armando de Oliveira.** Les blessés sont une préoccupation très forte à l'heure actuelle. Nous avons changé de mode de recensement statistique en 2013 pour adopter le même que celui de nos collègues policiers. Entre 2007 et 2012, nous n'avons pas connu d'évolution sensible du nombre de blessés. Dès 2013, nous avons constaté une très forte augmentation : on est passé de 2 292 blessés en service en 2007 à 4 715 en 2013. Entre 2014 et 2018, le nombre de blessés a augmenté de 15,8 %. En particulier, les blessures consécutives

à une agression ont progressé de 32 % — ce chiffre s'élève à 111 % en outre-mer. Il faut également signaler une forte progression des agressions avec arme, de 57 % en métropole et de 186 % outre-mer. Nous constatons donc une évolution du nombre des blessés et de la nature des blessures, ainsi que des disparités territoriales : l'augmentation est très forte outre-mer.

En 2018, 2 306 gendarmes ont été blessés du fait d'agressions physiques, ce qui constitue une augmentation de 12,4 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation des agressions s'accompagne d'une hausse du nombre de blessés de 19,7 %, car une agression peut occasionner plusieurs blessés. Les violences avec arme, à savoir l'utilisation d'une arme à feu, d'une arme blanche ou d'un véhicule pour porter atteinte à l'intégrité physique des gendarmes, représentent aujourd'hui 44 % des agressions physiques. Entre 2017 et 2018, les agressions avec un véhicule ont augmenté de 5 % et les jets de projectile de 87 %, en particulier pendant les deux derniers mois.

On compte chaque jour 20 refus d'obtempérer dans la France entière, métropole et outre-mer. Hier, un gendarme a été percuté dans de telles circonstances.

Sur les cinq premiers mois de l'année 2019, on compte 2 736 gendarmes blessés dont 1 544 blessés en mission. Ces chiffres sont au même niveau que les cinq premiers mois de l'année 2018, comme pour le nombre de blessés à la suite d'une agression. Vous savez qu'on distingue les blessés en mission, c'est-à-dire en mission de police administrative ou de police judiciaire, et les blessés en service qui sont en liaison entre deux unités, par exemple.

Le niveau de violence important en 2018 se maintient donc en 2019.

En un mois et demi, à la fin de l'année 2018, nous avons comptabilisé 355 blessés pendant les manifestations des Gilets jaunes. Depuis le début de l'année 2019, malgré des épisodes extrêmement difficiles au mois de mars, les troubles à l'ordre public ont été moins importants : on comptabilise 172 gendarmes blessés pendant des manifestations depuis le 1<sup>er</sup> janvier.

Nous faisons tout notre possible pour faire évoluer l'équipement de nos personnels. Par exemple, en 2019, nous avons acquis 20 000 gilets pare-balles. Nous poursuivons l'effort de remise à niveau des équipements commencé en 2015 à la suite des attentats. La gendarmerie départementale n'a pas vocation à faire du maintien de l'ordre ; elle l'assure cependant en situation d'urgence ; nous avons donc besoin d'un certain volume d'équipement au niveau départemental pour permettre au peloton d'intervention d'intervenir au moment où commence une situation de trouble de l'ordre public. Nous constituons donc une trentaine de lots par département pour intervention d'urgence dans le cadre de troubles en train de se constituer. La qualité de protection et le volume des dotations ont donc été améliorés.

On peut aborder l'accompagnement des blessés sous différents aspects. D'un point de vue statutaire, les blessés obtiennent un congé de longue durée pour maladie. Le nouvel outil de suivi des blessés, développé, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, raccourcit considérablement les délais de décision : nous apportons une réponse administrative sous cinq jours à toutes les questions, ce qui est un très bon résultat quand on sait la complexité des demandes à formuler par les personnels blessés. Nous disposons également d'un accompagnement hiérarchique de proximité de qualité avec le service de santé des armées, les assistants de service social, les psychologues cliniciens de la gendarmerie nationale qui accompagnent non seulement le

blessé mais aussi son entourage. En effet, la particularité du gendarme réside dans le fait qu'il vit là où il travaille et il travaille là où il vit.

Nous augmentons les capacités de la cellule d'aide aux blessés créée en 2015 afin d'établir un recensement exhaustif des blessés dans la gendarmerie pour que l'échelon central puisse accélérer les procédures et aider les échelons locaux à prendre des décisions d'octroi de soutien administratif aux blessés et assurer un accompagnement exhaustif. En cas de difficultés au niveau local, cette structure envoie un délégué de l'administration centrale pour aider le blessé à résoudre les difficultés qu'il rencontre, comme c'est arrivé récemment dans le secteur de Perpignan.

La gendarmerie a intégré en 2016 le dispositif interarmées de reconstruction des blessés par le sport, qui est très apprécié. Deux programmes s'adressent spécifiquement aux familles – car toute la famille subit les conséquences d'une blessure. D'une part, la gendarmerie a mis en place des stages pour les blessés, mais aussi leur conjoint et leurs enfants, au Centre national des sports de défense. Organisés tous les deux ans, ces stages ont été labellisés par le service de santé des armées. D'autre part, depuis 2010, un protocole avec l'institution de gestion sociale des armées (IGESA) permet d'offrir aux familles des militaires blessés un séjour dans un centre IGESA pour qu'ils puissent franchir cette étape difficile. De nombreux acteurs institutionnels contribuent à cet accompagnement des blessés, notamment la Fondation de la gendarmerie, dont le soutien est essentiel pour nous.

**Mme Aude Bono-Vandorme, présidente.** Pourriez-vous apporter des précisions concernant la protection fonctionnelle ?

**Général Armando de Oliveira.** La protection fonctionnelle concerne 5,5 millions d'agents publics. En 2012, le conseiller d'État Mattias Guyomar avait émis un certain nombre de préconisations que nous n'avons pas pu toutes suivre, car elles engageraient l'État dans des situations très complexes. Vous avez auditionné le groupe de liaison du conseil de la fonction militaire. Vous savez donc que notre corps social souhaiterait voir prises en compte au titre de la protection fonctionnelle les infractions non intentionnelles, autrement dit les accidents de la route. Nous comprenons bien que cela pose des difficultés, puisque tous les corps de la fonction publique sont potentiellement concernés. Il faudrait pouvoir distinguer entre l'accident de la route à proprement parler et l'accident qui en réalité cache une agression. Il est vrai qu'il existe certains cas particuliers qui suscitent de l'incompréhension.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur.** Vous avez parlé de plus de 30 000 réservistes au 31 décembre 2018. Combien y a-t-il actuellement de militaires en gendarmerie nationale ? Combien de gendarmes adjoints volontaires (GAV) ? Combien de sous-officiers, d'officiers, de généraux et de généraux en deuxième section ? Quelle est la part de militaires de terrain et la part de militaires en fonction support ?

**Général Armando de Oliveira.** Au 31 décembre 2018, il y avait 102 269 personnels dans la gendarmerie. Parmi eux, 99 004 relèvent du programme 152, tandis que 3 265 n'en relèvent pas. Nous comptons 110 généraux une fois que la liste d'aptitude 2019 aura été effectivement intégrée. Nous comptons 6 023 officiers de gendarmerie et 595 officiers du corps du soutien technique et administratif, ce qui porte le total à 6 636 ; 78 607 sous-officiers dont 74 015 sous-officiers de gendarmerie et 4 592 sous-officiers du corps du soutien technique et administratif ; 12 602 gendarmes adjoints volontaires. Au total, nous comptons donc 97 845 militaires, auxquels il faut ajouter 4 424 personnels civils.

**M. Joaquim Pueyo.** Je tiens à témoigner du fait que l'opinion publique a une très bonne image de la gendarmerie nationale. Les gendarmes réservistes ainsi que des associations comme les Amis de la gendarmerie contribuent à renforcer le lien entre la gendarmerie et la nation.

La ministre des armées a mis en place un plan famille pour fidéliser les militaires et améliorer leurs conditions de vie, qui pour certaines sont correctes tandis que ce n'est pas du tout le cas pour d'autres. Avez-vous un plan pour moderniser les hébergements, d'autant plus que le ministre de l'Intérieur ne construit pratiquement plus, mais demande aux collectivités d'établir des conventions ?

**Général Armando de Oliveira.** En 2015, 2016 et 2017, trois plans d'urgence ont été votés par la représentation nationale pour aider à la rénovation d'un certain nombre de logements qui étaient en très mauvais état. En 2018 et 2019, le montant de ce plan a été de 105 millions d'euros. Par comparaison, en 2012, le budget consacré aux logements était de 6 millions d'euros. Les montants actuels témoignent du souci que la représentation nationale a de loger les gendarmes dans de bonnes conditions. En effet, la qualité du logement conditionne la qualité de vie de l'ensemble de la famille des gendarmes.

Le modèle de la gendarmerie repose sur deux piliers : le caractère militaire de la gendarmerie et le logement en caserne. Ces deux piliers conditionnent la sécurité qu'apporte la gendarmerie à la moitié de la population française et sur 95 % du territoire national. La sécurité repose elle-même sur deux principes : la disponibilité et la proximité. La disponibilité des gendarmes est rendue possible grâce à la concession de logement par nécessité absolue de service. Cette situation a deux conséquences très concrètes : elle interdit la quantification du temps de travail : il n'y a pas d'heures supplémentaires ni de rémunération différenciée selon le moment où la mission est accomplie. Ensuite, la disponibilité en tout temps et en tout lieu propre au militaire et exorbitante par rapport au droit commun, permet de les employer dans des territoires réputés peu attractifs que d'autres services publics n'occupent plus.

**M. Jean-Claude Bouchet.** N'y a-t-il pas de difficultés liées à l'acceptation par le conjoint de la vie en caserne ?

**Général Armando de Oliveira.** La dernière enquête réalisée en 2017 montre que le célibat géographique touche 22 % des officiers et 19 % des sous-officiers. Il est vrai que la situation des nouvelles générations, dans laquelle les deux membres du couple travaillent, entraîne des changements. Le célibat géographique n'est pas lié aux conditions de logement mais à un changement dans les modes de vie.

On aurait tort de penser que la concession du logement est uniquement une charge ou un avantage. La plus récente étude cohorte effectuée sur les gendarmes nés en 1994, montre que plus d'un tiers d'entre eux pensent que la concession de logement est une sujétion extrêmement forte, parfois très difficile à assumer. De même, un tiers des tout jeunes élèves qui entrent à l'école de la gendarmerie considèrent que c'est une sujétion. Nous sommes donc au défi de faire vivre le concept de la concession de logement.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur.** Dans les territoires ruraux, certains gendarmes restent durant plusieurs décennies et construisent une maison. Ne pourrait-on pas aménager la concession de logement dans ces cas précis ?

**Général Armando de Oliveira.** La concession de logement est liée à la condition militaire. On ne peut pas affaiblir l'un de ces piliers sans affaiblir l'autre. Certes, des dérogations sont accordées à des gendarmes pour qu'ils habitent un logement personnel, mais ces cas sont en nombre extrêmement réduit et concerne principalement les familles qui comptent une personne handicapée. Pour l'instant, il n'est pas envisageable de multiplier les aménagements, étant donné l'importance de la concession de logement pour la définition même de ce qu'est la gendarmerie.

\*

\* \*



**Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité,  
qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale**

Réunion du mercredi 22 mai 2019 à 17 h 15

*Présents.* - M. Jean-Claude Bouchet, M. Rémi Delatte, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Marietta Karamanli, M. Denis Masségia, M. Christophe Naegelen, Mme Josy Poueyto, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon

*Excusé.* - M. Xavier Batut