

## Quels moyens pour la sécurité publique ? Une histoire de la gendarmerie belge au prisme de ses budgets (1919-1957)

*Which means for public safety? A History of Belgian Gendarmerie through the prism of its Budgets (1919-1957)*

*¿Qué significa para la seguridad pública? Una historia de la gendarmería belga a través del prisma de sus presupuestos (1919-1957)*

*Welche Mittel für die öffentliche Sicherheit? Eine Geschichte der belgischen Gendarmerie im Spiegel ihrer Budgets (1919-1957)*

**Jonas Champion**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/comptabilites/5294>

ISSN : 1775-3554

### Éditeur

IRHiS-UMR 8529

### Référence électronique

Jonas Champion, « Quels moyens pour la sécurité publique ? Une histoire de la gendarmerie belge au prisme de ses budgets (1919-1957) », *Comptabilités* [En ligne], 14 | 2021, mis en ligne le 27 décembre 2021, consulté le 01 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/comptabilites/5294>

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 février 2022.

Tous droits réservés

---

# Quels moyens pour la sécurité publique ? Une histoire de la gendarmerie belge au prisme de ses budgets (1919-1957)

*Which means for public safety? A History of Belgian Gendarmerie through the prism of its Budgets (1919-1957)*

*¿Qué significa para la seguridad pública? Una historia de la gendarmería belga a través del prisma de sus presupuestos (1919-1957)*

*Welche Mittel für die öffentliche Sicherheit? Eine Geschichte der belgischen Gendarmerie im Spiegel ihrer Budgets (1919-1957)*

**Jonas Champion**

---

- 1 Si l'histoire des pratiques de la sécurité publique connaît un renouvellement historiographique majeur, l'étude des « moyens » financiers de cette fonction régaliennne reste peu abordée<sup>1</sup>. Cette situation est paradoxale, tant la question financière est centrale dans les justifications de l'efficacité ou de l'inefficacité policière. Face à ce constat, cette contribution pose les bases d'une histoire de la gendarmerie belge au prisme de ses budgets. La gendarmerie est un corps de police d'identité militaire. Sous les ordres des ministres de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice, les gendarmes réalisent des missions de police administrative (police préventive et d'ordre), de police judiciaire (répression des crimes et délits), ainsi que des missions militaires sur l'entièreté du pays<sup>2</sup>. En Belgique, la gendarmerie a été instaurée après l'annexion française de 1795, puis réappropriée en 1815 par le Royaume des Pays-Bas. Suite à la Révolution de 1830, les nouvelles autorités belges perpétuent l'institution. À partir de 1918, la gendarmerie devient progressivement la clé de voute de l'appareil policier. En 1957, le corps bénéficie du vote de sa première loi organique depuis l'Indépendance.

- 2 L'approche budgétaire représente une possibilité de comprendre la temporalité, les écueils et les priorités de quarante années de montée en puissance de la gendarmerie<sup>3</sup>. Pour reprendre les réflexions de Florence Descamps<sup>4</sup>, nous voulons voir de quelle façon ces séries budgétaires reflètent la transformation de la conception sociopolitique de la police face aux moments de crises qui se succèdent dans le pays (après-guerres, mouvements sociaux et linguistiques des années trente ou le dénouement de la Question Royale<sup>5</sup>).

## Un « objet » d'histoire : les comptes de la gendarmerie entre 1918 et 1957

### Comptabilités institutionnelles ou budgets parlementaires ?

- 3 Les archives de la gendarmerie<sup>6</sup> laissent une faible place aux enjeux comptables. Certes, certaines séries documentaires, notamment les notes de corps<sup>7</sup> qui centralisent de manière quotidienne la transmission d'information de l'État-major vers les unités, révèlent des traces diffuses d'enjeux financiers individuels (autour de la gestion de la « masse » d'équipement des gendarmes) ou institutionnels (avec des consignes pour la revente de matériels déclassés). Mais il n'a pas été possible d'identifier des séries documentant sa gestion comptable générale. On ne sait que peu de choses sur ses logiques, ses outils ou ses gestionnaires. Les documents parlementaires relatifs au budget annuel du corps représentent une alternative intéressante à ces lacunes. Puisqu'un budget est à la fois un acte d'autorisation pris par le Parlement et un acte de contrôle de ce dernier<sup>8</sup>, il offre la possibilité de comprendre, au-delà du ce que fait la police, ce que la société désire qu'elle fasse et dans quelles conditions elle peut le faire.

### Construire un corpus autour des documents parlementaires

- 4 En son article 115, la Constitution belge stipule que les chambres « arrêtent la loi des comptes et votent le budget » de l'État<sup>9</sup>. Les budgets adoptés sont ensuite publiés au sein du *Moniteur belge* pour avoir force de loi. À l'issue de leur exécution, le Parlement exerce le second volet de sa mission, en adoptant les données comptables effectives de la mise en œuvre des politiques publiques<sup>10</sup>.
- 5 Pour l'analyse des années 1919 à 1939 et 1945 à 1957, nous utilisons les projets de budget publiés dans les documents parlementaires de la Chambre ou du Sénat et depuis numérisés<sup>11</sup>. Le choix de travailler sur des budgets non encore votés est volontaire. Il s'explique par l'influence réelle des instances parlementaires dans le processus budgétaire. Malgré la tenue de débats entre élus de la Nation, les budgets sont en réalité adoptés sans modification, ou presque. Pour partie, cela résulte de négociations antérieures. Pour une autre partie, si des critiques ou des demandes spécifiques s'expriment durant les débats, le fonctionnement du monde politique ne laisse pas de place à de réels changements au sein de la ventilation budgétaire proposée. En réalité, les documents soumis au parlement ne sont pas que de simples ébauches mais révèlent véritablement la politique de gestion de la gendarmerie.
- 6 Le recours ponctuel aux débats parlementaires complète utilement l'analyse. Ceux-ci constituent, dans la vie politique, des moments rares de discussion sur la gendarmerie. Jusqu'en 1957, le contrôle parlementaire sur la gendarmerie reste limité, face à des

ministres de la Défense la gérant par la seule voie des arrêtés. La discussion des budgets, même si elle reste souvent convenue, représente un baromètre de la perception politique et sociale du corps. Les sujets abordés touchent à des enjeux prospectifs globaux de l'organisation et l'identité gendarmique<sup>12</sup>. Au-delà du spectre national, ils soulèvent également des problématiques et des revendications locales ou régionales. Ces moments constituent également un « bilan » de l'année écoulée, où apparaissent les moments de crise de l'ordre. À cet égard, la discussion du budget de la gendarmerie pour l'année 1951 constitue un cas d'école<sup>13</sup>. Suite aux quatre morts survenus à Grâce-Berleur au plus fort de la Question Royale en juillet 1950, la présentation du budget revient sur ces événements. Portés par les élus communistes, les échanges abordent la nécessité même de disposer d'une gendarmerie au sein de la société belge. Les élus regrettent alors, pour des motifs opposés, l'absence de loi organique.

- 7 L'État belge ne fonctionne pas normalement entre 1940 et 1944. Le gouvernement belge est à Londres. La démocratie parlementaire est suspendue. Conformément au principe de « moindre mal », censé protéger au mieux les intérêts de la population belge, l'immense partie des institutions belges exercent leurs compétences en territoires occupés, sous l'autorité des Secrétaires Généraux, fonctionnaires à la tête des administrations ministérielles. Alors que prévaut le principe de continuité de service des institutions, la nécessité d'une politique budgétaire perdure. Le processus de gestion des finances publiques en Belgique occupée est méconnu, dans un contexte économique largement contraint par l'exploitation financière du pays par l'autorité occupante<sup>14</sup>. Dans ce nouvel équilibre, les budgets ne font plus l'objet d'un processus d'approbation classique. Ceux-ci sont pourtant publiés au *Moniteur belge* paraissant sous contrôle allemand. L'utilisation de ces données nous a permis d'ancrer les quatre années de guerre dans une histoire de la gendarmerie de plus longue durée.
- 8 Les budgets de la gendarmerie sont mis en perspective par rapport à des données généralistes (budget total de l'État ; taux d'inflation, budget d'autres ministères ou institutions). Cette démarche s'effectue à partir de multiples publications officielles : citons l'*annuaire statistique de Belgique et du Congo Belge*, publié annuellement sous l'égide de l'Institut National de Statistique relevant du ministère des Affaires économiques et les volumes des *Statistiques économiques belges*, des *bulletins d'information et de documentation* et des *rapports* publiés périodiquement par la Banque nationale.

## Structuration des budgets de la gendarmerie

- 9 Depuis 1875, les budgets de la gendarmerie sont distincts de ceux du reste de l'appareil militaire. Les circonstances de la fin de la Première Guerre empêchent la démarche pour 1919 où les données de l'armée et du corps sont agrégées. Dès l'année suivante, le budget de la gendarmerie redevient un document indépendant organisé selon les logiques de la comptabilité publique. De 1920 à la fin des années quarante (ill. 1), les budgets se structurent en deux catégories principales : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Un second niveau hiérarchique correspond aux catégories de dépenses que sont les personnels, les matériels ou les « charges ». Enfin, le troisième niveau de l'arborescence correspond aux lignes budgétaires précises, auxquelles sont assignées les montants financiers.

Illustration 1. Extrait du budget de la gendarmerie belge publié dans les documents parlementaires (1921)

LITTERA de dévelop- pements.	<b>DÉSIGNATION DES DÉPENSES ET SERVICES.</b>
<b>PREMIÈRE SECTION. — DÉPENSES ORDINAIRES.</b>	
<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup>.</b>	
<i>Traitements et autres allocations ou prestations :</i>	
a.	1 <sup>o</sup> Officiers de tous grades (y compris une somme de 182,400 francs pour indemnité mobile de vie chère) . fr. 1,903,000 » 2 <sup>o</sup> Sous-officiers, brigadiers et gendarmes (y compris une somme de 2,383,200 francs pour indemnité mobile de vie chère) . 44,883,400 » 46,786,400 »
<i>Fourrages :</i>	
b.	1 <sup>o</sup> 853,005 rations (chevaux de troupe) à fr. 5.26 . . . . fr. 4,486,806 50 2 <sup>o</sup> 19,710 rations (chevaux de trait) à fr. 5.413 . . . . . 106,729 63 3 <sup>o</sup> 52,560 rations (chevaux d'officiers) à fr. 5.26 . . . . . 276,465 60 4,870,001 53 Soit . . . . . fr. 4,870,000 »
<i>Armement.</i>	
c.	Armement et munitions . . . . . fr. 60,000 »
<i>Couchage des hommes.</i>	
d.	2,240,735 journées de couchage des hommes à raison de 13 centimes . . . . . fr. 336,110 25 Soit . . . . . fr. 336,100 »
<i>Casernement.</i>	
e.	Entretien locatif des bâtiments et du mobilier . . . . . fr. 200,000 »

- 10 Les dépenses ordinaires représentent la part du budget récurrent, financée par les recettes issues de l'impôt. Les dépenses extraordinaires correspondent à l'investissement, en théorie financé par l'emprunt. Si le budget ordinaire se lit dans une perspective à la fois quotidienne et sur la longue durée, le budget extraordinaire s'interprète quant à lui dans une logique événementielle, articulée autour de points d'inflexion pour transformer le corps, dépendant de questions financières, d'enjeux sociaux, politiques mais aussi des progrès techniques.
- 11 Le schéma comptable évolue progressivement après la Seconde Guerre mondiale (ill. 2). La période correspond à l'amorce d'une réforme du droit budgétaire, finalisée dans la seconde moitié des années cinquante<sup>15</sup>. La distinction entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires n'est plus le premier niveau de la mise en chiffres. Dépenses courantes et investissements sont dorénavant inscrits au sein des « titres » principaux que sont les rubriques thématiques de dépenses. Il est difficile de distinguer le total de ces deux catégories de dépenses.

Illustration 2. Extrait du budget de la gendarmerie belge publié dans les documents parlementaires (1950)

<p><b>ART. 14. — Fournitures effectuées à l'intervention de l'O.C.F.</b></p> <p>14-1. Combustibles . . . . . 4.500.000</p> <p><b>ART. 15. — Achat et utilisation de charroi, propriété de l'État.</b></p> <p>Carburant, lubrifiants et ingrédients . . . . . 8.600.000</p> <p>Entretien du charroi . . . . . 4.500.000</p> <p>Acquisition de charroi (autos, motos, etc.) . . . . . 3.600.000</p> <p>Rechanges M.T. (renouvellement) . . . . . 2.200.000</p> <p style="text-align: right;">Fr. 18.900.000</p> <p><b>ART. 16. — Dépenses afférentes aux déplacements.</b></p> <p>Abonnements sur les réseaux de transport et titres de transport . . . fr. 1.900.000</p> <p>Indemnités kilométriques pour l'usage en mission de service, d'une voiture personnelle . . . . . 1.600.000</p> <p>Missions à l'intérieur du pays (frais de transport et indemnités de séjour) . . . . . 300.000</p> <p>Frais de réception et de représentation . . . . . 50.000</p> <p>Missions à l'étranger . . . . . 50.000</p> <p>Autres dépenses de transport . . . . . 100.000</p> <p style="text-align: right;">Fr. 4.000.000</p>	<p><b>ART. 14. — Benodigdheden geleverd door tussenkomst van het C.B.B.</b></p> <p>14-1. Brandstoffen . . . . . 4.500.000</p> <p><b>ART. 15. — Aankoop en gebruik van voertuigen, eigendom van de Staat.</b></p> <p>Motorbrandstoffen, smeermiddelen en ingrediënten . . . . . fr. 8.600.000</p> <p>Onderhoud van de voertuigen . . . . . 4.500.000</p> <p>Aankoop van voertuigen (auto's, moto's, enz.) . . . . . 3.600.000</p> <p>Wisselstukken M.T. (vernieuwing) . . . . . 2.200.000</p> <p style="text-align: right;">Fr. 18.900.000</p> <p><b>ART. 16. — Uitgaven in verband met de verplaatsingen.</b></p> <p>Abonnementen op de vervoernetten en reisbewijzen . . . . . fr. 1.900.000</p> <p>Kilometervergoedingen voor het gebruik, in dienstopdracht, van een eigen wagen . . . . . 1.600.000</p> <p>Zendingen in het binnenland (vervoerkosten en verblijfvergoedingen) . . . . . 300.000</p> <p>Receptie- en representatiekosten . . . . . 50.000</p> <p>Zendingen in het buitenland . . . . . 50.000</p> <p>Andere uitgaven voor vervoer . . . . . 100.000</p> <p style="text-align: right;">Fr. 4.000.000</p>
--	---

## La gendarmerie, un corps privilégié ?

- 12 Comme le montre la fig. 1 considérant les dates extrêmes de l'analyse et des éclairages aux 10 ans, la tendance est à l'augmentation continue du budget du corps. En 1920, son budget est de 39 859 000 francs. Il s'élève à 1 258 954 000 francs en 1957. Si le budget de 1920 correspond à l'indice 100, ce dernier atteint 3 158 en 1957.

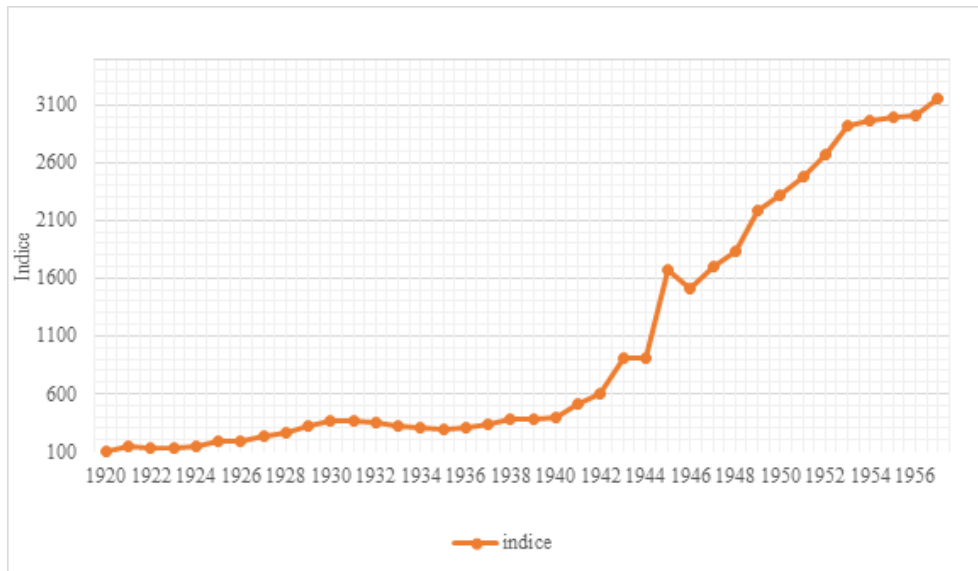
Figure 1. Comparaison du budget de la gendarmerie belge en chiffres absolus (francs courants) et sur base indiciaire pour 1920, 1930, 1940, 1945, 1955 et 1957 (1920 = base 100)

	Budgets en francs courants	Indice (1920 = base 100)
1920	39 859 000 francs	100
1930	147 756 911 francs	370,69
1940	159 607 302 francs	400,42
1945	665 363 660 francs	1669,29
1955	1 194 678 000 francs	2997,26
1957	1 258 954 000 francs	3158,51

- 13 Comme le montre la fig. 2, le budget du corps atteint un premier sommet en 1930, son indice atteignant la valeur de 370. Si elle constitue un pic faisant suite à une déflation décidée la même année, cette valeur témoigne d'une première décennie de croissance soutenue. Les années trente sont plus nuancées : baisse des budgets jusqu'en 1936, puis

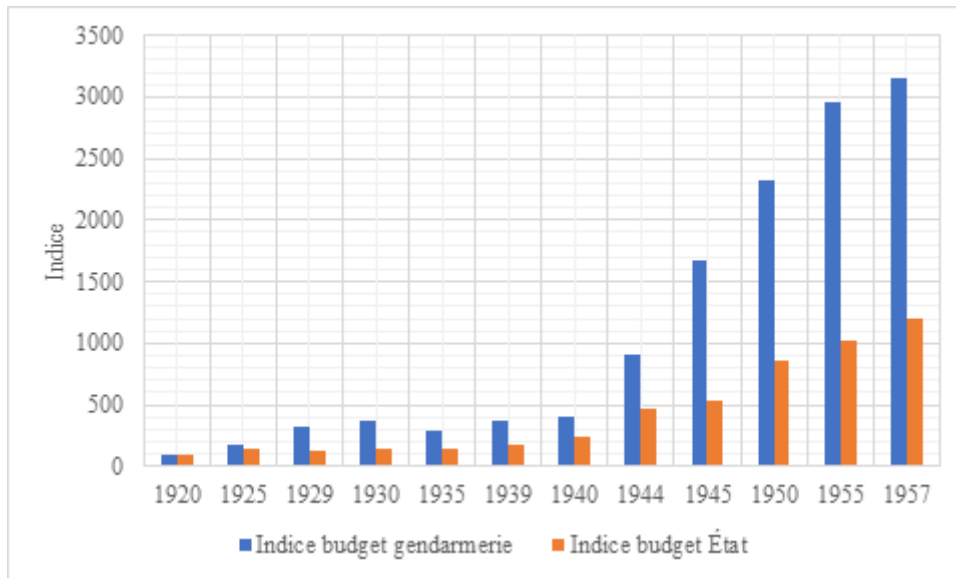
retour ultérieur à la croissance. La Seconde Guerre constitue une période particulière. Enfin, dès 1946, une croissance soutenue débute. De 1505 en 1946, l'indice atteint 1836 en 1948, il dépasse la valeur de 2000 l'année suivante, 3000 en 1956. Même nuancée à l'aune de l'inflation, des difficultés monétaires de l'entre-deux-guerres, de la dépréciation monétaire en Belgique occupée ou à l'aune de la politique de réévaluation monétaire initiée fin 1944 par le gouvernement belge, la courbe est significative.

Figure 2. Évolution du budget de la gendarmerie belge sur base indiciaire entre 1920 et 1957 (1920 = base 100)



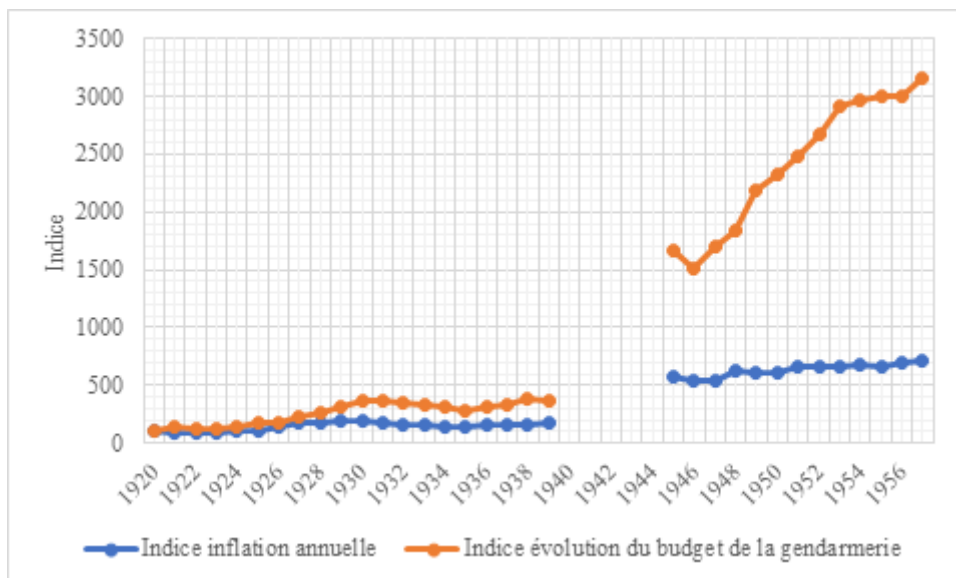
- 14 Ces premières données peuvent être remises en perspective. En 1920, le budget total de l'État s'élève à 9 356 093 000 francs ; 13 857 000 000 francs en 1930 ; 22 301 000 000 en 1940 ; 49 560 000 000 francs en 1945 ; 95 200 000 000 francs dix ans plus tard. Enfin, il atteint le chiffre de 111 600 000 000 francs en 1957. Replacé sur une échelle indiciaire, si l'année 1920 est la base 100, 1930 correspond à un indice 148, 1940 à l'indice 238 ; 529 pour 1945 ; 1017 pour 1955. En 1957, l'indice atteint le niveau de 1192.
- 15 Réalisée pour certaines années seulement, la mise en relation des deux séries d'indice parle par elle-même (fig. 3). La gendarmerie bénéficie d'un budget dont la croissance est constamment supérieure à celle du budget de l'État. Après la Seconde Guerre, le différentiel devient de plus en plus marqué. Cette croissance est un indicateur du large spectre de tâches exercées par les gendarmes. Tant l'avènement d'un État interventionniste que la première décennie de la Guerre froide contribuant à un climat de craintes pour la sécurité (tensions de 1947-1948, Question royale, Guerre de Corée)<sup>16</sup> expliquent également le développement accru de l'institution.

Figure 3. Comparaison de l'évolution du budget de la gendarmerie belge et du budget de l'État sur base indiciaire entre 1920 et 1957 – choix de certaines années (1920 = base 100)



- 16 La comparaison du budget de la gendarmerie avec l'indice des prix à la consommation<sup>17</sup> confirme le statut particulier de l'institution. La fig. 4 démontre que l'augmentation de son budget est toujours supérieure à celle de l'inflation : le budget n'est pas seulement compensé, le corps est bien renforcé. Le différentiel entre les deux courbes est particulièrement important après la seconde guerre. En 1957, alors que l'inflation atteint un indice de 700 par rapport à 1920, l'indice du budget du corps équivaut lui à 3 158.

Figure 4. Comparaison de l'indice d'évolution du budget de la gendarmerie et de l'indice des prix à la consommation (1920-1957)



- 17 Comme le montre la fig. 5, la part de la gendarmerie au sein du budget de l'État est déjà de 0,42 % en 1920. Elle dépasse le 1 % en 1930. Si elle baisse quelque peu à la fin des années trente (0,71 % en 1940), elle repart largement à la hausse après le conflit : le rapport atteint 1,3 % en 1945 et oscille ensuite entre 1,1 % et 1,2 % pour les années ultérieures. L'effort est remarquable, si on le compare à d'autres missions régaliennes, comme la Justice ou la Défense nationale (fig. 6)<sup>18</sup>. Ainsi, lorsque la part du budget de la



gendarmerie triple entre 1920 et 1957, celui de la Justice ne double pas sur la même période. Le différentiel du poids relatif entre les deux institutions diminue ainsi drastiquement en moins de quarante ans, au bénéfice de la gendarmerie. Comme le montre également cette figure, le budget de la gendarmerie oscille entre 3 % et 11 % de celui du ministère de la Défense, qui représente pourtant une charge majeure pour l'État.

Figure 5. Évolution du pourcentage représenté par le budget de la gendarmerie dans le budget de l'État (1920-1957)

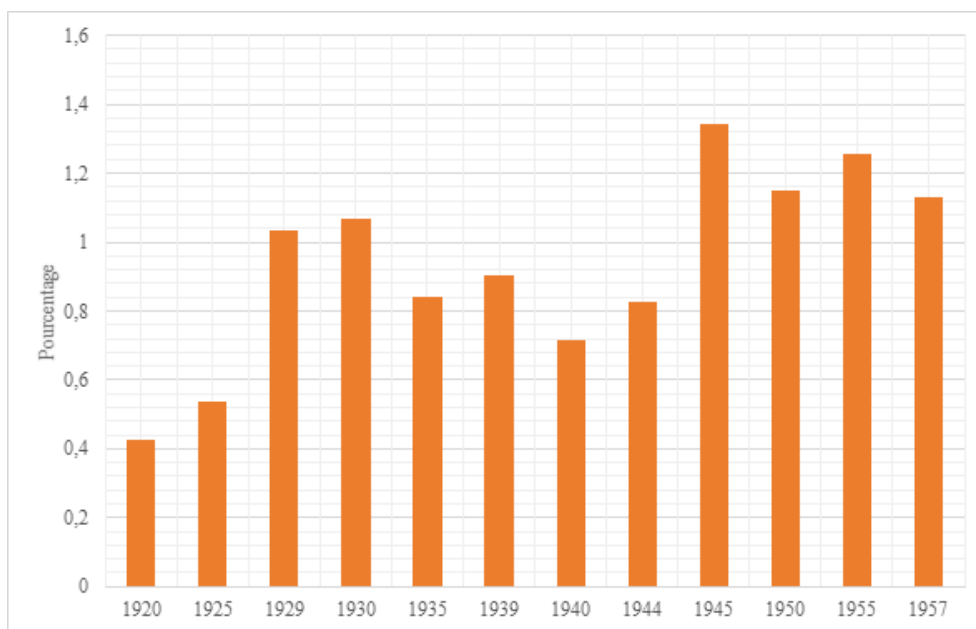


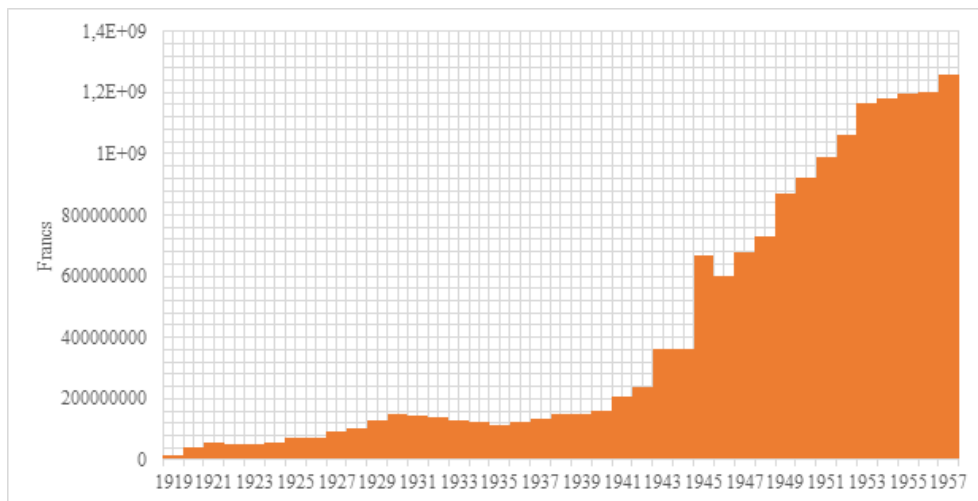
Figure 6. Comparaison en pourcentage de la part des budgets de la gendarmerie, de la Justice et du ministère de la Défense nationale dans le budget total de l'État belge (1920-1957)

	Gendarmerie	Justice	Défense nationale
1920	0,42		11,9
1925	0,53	1,15	6,2
1929	1,03		8,7
1930	1,06	2,48	9,8
1935	0,83	1,95	8,4
1939	0,91	2	20,3
1940	0,71	1,56	31
1944	0,82	1,19	
1945	1,34	2	13,5
1950	1,14	1,83	9,8

1955	1,25		15,2
1957	1,12		15,2

- 18 Revenons maintenant au seul budget de la gendarmerie (fig. 7). Sur les 38 années étudiées, le budget d'une année sur l'autre est en hausse 30 fois. À l'exception d'une baisse continue de 1931 à 1935, il n'y a jamais deux années consécutives où les moyens octroyés diminuent. Pour 1922 (budget équivalent à 91 % de l'année précédente), la diminution est imputable à la fin de la normalisation consécutive à la sortie de guerre. En 1926, la baisse est mineure : le budget voté s'élève à 99,85 % de l'année précédente. À partir de 1931, dans un contexte économique difficile, la tendance est à la décroissance. Ainsi, si l'on considère le budget 1920 comme étant l'indice 100, celui-ci était de 370 en 1930, et il retombe à 285 en 1935. Cela correspond au niveau budgétaire de 1928. Mais cette baisse fait suite à quatre années de forte hausse (au minimum 12 et au maximum 27 % d'augmentation entre 1927 et 1930) et elle demeure moins importante que la diminution globale du budget de l'État. Dit autrement, la gendarmerie est « préservée » dans une période de crises multiples. Enfin, la gendarmerie bénéficie à nouveau de budgets en croissance entre 1936 et 1938. Comme en 1926, la baisse de 1939 s'apparente plutôt à un *statu-quo*, tant elle est minime. Le budget 1946 est le dernier en diminution, symbole d'une normalisation après une année 1945 hors-norme.

Figure 7. Budget de la gendarmerie belge en francs courants (1920-1957)



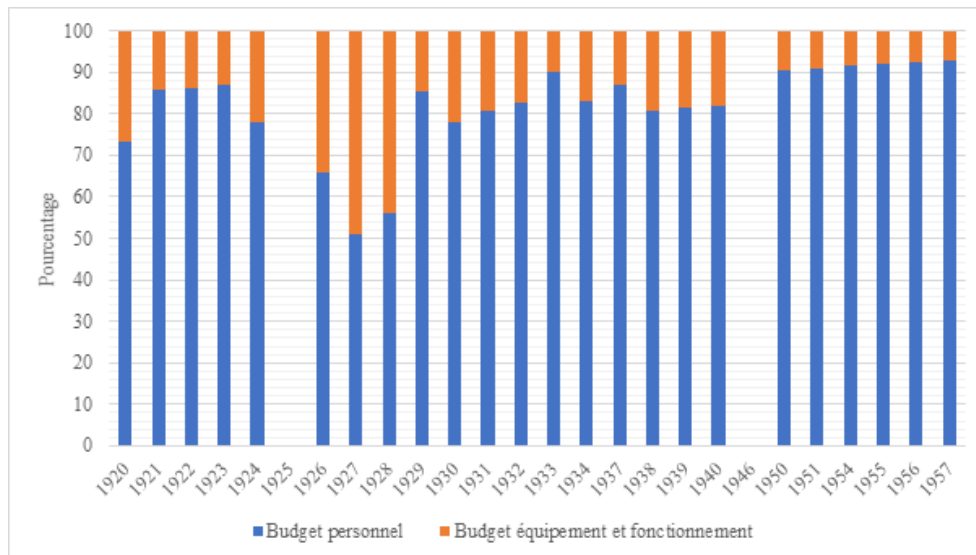
## Les budgets, reflets pointillistes de l'institution

### La police, une affaire d'hommes

- 19 Faire la police est une affaire d'effectifs. La ventilation du budget de la gendarmerie sur l'ensemble de la période étudiée le démontre à suffisance (fig. 8). Selon les années, ce sont entre 80 et 90 % des ressources qui sont destinées aux dépenses de personnels. Seule la seconde moitié des années 1920 fait exception, avec un taux inférieur (entre 55 et 65 %) : ce n'est pas que le cadre diminue mais les années 1926 à 1933 correspondent à des investissements sensibles en matière de maintien de l'ordre. Lorsque le budget du

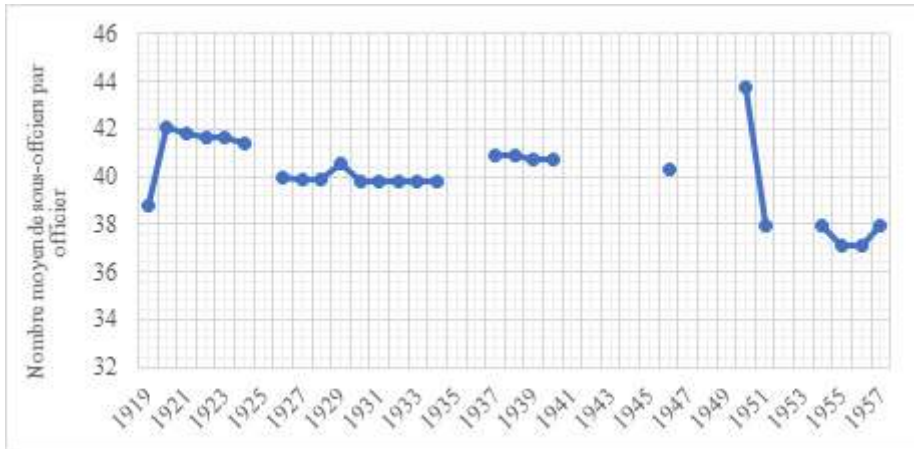
corps baisse (comme durant les années trente), la part des dépenses relatives aux personnels se maintient à cette proportion élevée.

Figure 8. Proportion budget personnel/ budget équipement et fonctionnement au sein de la gendarmerie belge (1920-1957)



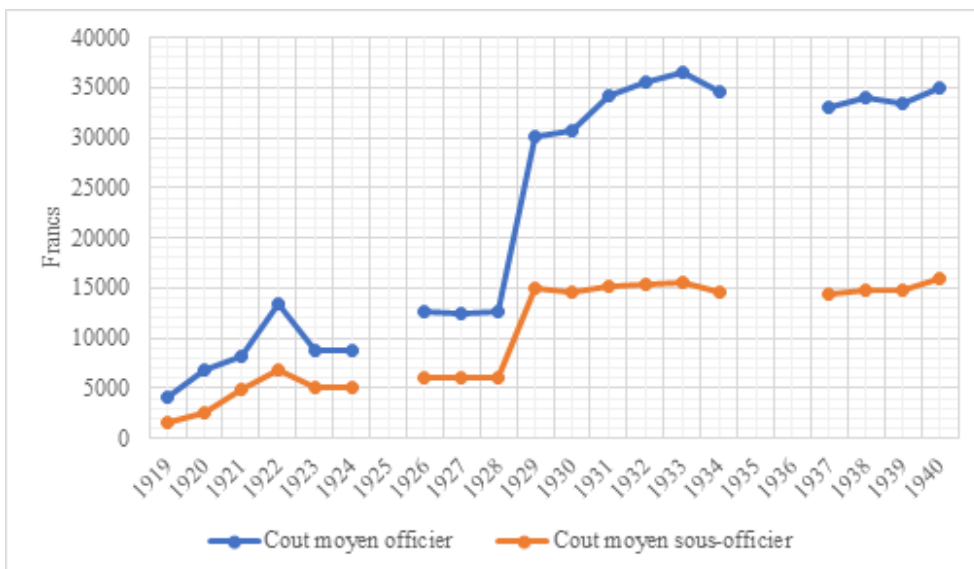
- 20 Cette tendance s'explique de manière « mécanique » par la croissance des effectifs du corps dès la fin de la Première Guerre et plus encore après la seconde. Quantifier cette croissance n'est pas évidente. Il faut faire la part des choses entre effectifs théoriques, cadre budgétaire et effectifs réels. Les effectifs inscrits au cadre organique, tels que définis par les arrêtés d'organisation de la gendarmerie sont un cadre théorique *maximum*. Définis annuellement, les effectifs budgétaires peuvent équivaloir ou rester inférieurs à ce chiffre organique. Enfin, les effectifs réels dépendent des flux de personnel au sein du corps. Ils varient continuellement.
- 21 Le cadre budgétaire prévoit 97 officiers en 1919. Ils sont 152 l'année suivante. En 1937, l'on prévoit un budget pour 176 officiers. Ils seront 263 en 1946, puis 312 dès 1951. Le cadre inférieur est de 3 760 hommes en 1919. Il passe à 6 390 hommes l'année suivante, puis à 7 200 en 1936-1937. À la veille du second conflit mondial, il tourne autour de 8200 gendarmes, pour être officiellement porté à 10 600 et 11 850 hommes en 1945 puis 1951.
- 22 Ces données nous montrent l'importance du taux d'encadrement au sein du corps. Le *ratio* budgétaire oscille entre 38 et 43 sous-officiers pour un officier entre 1919 et 1957 (fig. 9). À partir du début des années 1950, la tendance de l'encadrement officier est à la croissance. Plusieurs éléments auraient pu plaider pour un moindre encadrement après la seconde guerre. On aurait pu penser que l'amélioration des moyens de locomotion et de communication contribue à rendre l'encadrement des unités plus aisé. La meilleure formation des gendarmes liée à l'instauration de nouvelles écoles aurait pu laisser une plus grande latitude aux échelons intermédiaires et pousser le taux d'encadrement à la baisse. En réalité, il faut prendre en considération le développement continu d'unités spécialisées dans la gendarmerie. Elles nécessitent la forte présence d'un cadre hiérarchique aux échelons inférieurs de l'encadrement. L'augmentation des cadres s'observe d'ailleurs à la base de la pyramide hiérarchique, par l'engagement de nombreux jeunes sous-lieutenants ou lieutenants.

Figure 9. Évolution du nombre moyen de sous-officiers par rapport au nombre d'officiers dans la gendarmerie (1919-1957)



23 Entre 1919 et 1940 (fig. 10), le coût individuel « théorique » des gendarmes (rapport entre les montants budgétés et les effectifs correspondants) augmente. C’est un marqueur de l’évolution de leurs qualifications et de leur reconnaissance sociale. Bras armé de l’État, le gendarme mérite une attention soutenue, pour que le métier attire et fidélise. Cela nécessite des efforts matériels, logistiques, mais également des efforts sur les salaires. Il faut ensuite relever l’amplitude des variations salariales de bas en haut de la chaîne hiérarchique. Ces différences s’observent tant entre officiers et sous-officiers d’une part, qu’entre officiers et officiers supérieurs de l’autre. Le coût moyen d’un officier est ainsi toujours de deux à quatre fois supérieur à celui d’un gendarme. Il faut finalement souligner la difficulté à établir avec précision le revenu réel des gendarmes, au-delà de ces chiffres du coût budgétaire. Comme le montre le récolement de données disponibles, la rémunération des gendarmes est un édifice à plusieurs étages.

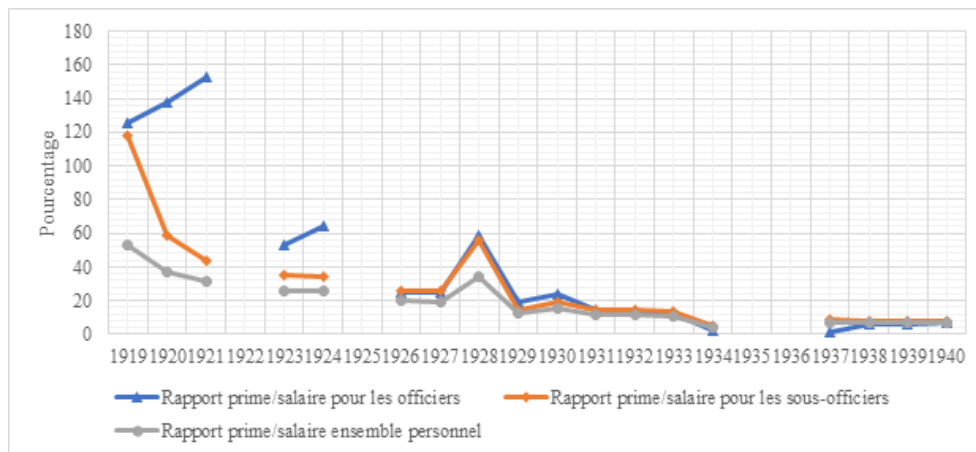
Figure 10. Coût théorique moyen en francs d’un officier et d’un sous-officier de gendarmerie – hors prime (1919-1940)



24 Au salaire fixe, se rajoutent des avantages en nature (prise en charge du logement), mais surtout un ensemble de primes, d’allocations ou d’indemnités de spécialité ou d’emploi des hommes qui sont loin d’être anecdotiques. Entre 1919 et 1940, la part des primes dans le coût des rémunérations des gendarmes tourne, tous grades confondus,

entre 20 et 30 % en moyenne, avec un pic dans l'immédiat après première guerre où le coût total des primes inscrites dans les budgets dépasse très largement celui des soldes normales (fig. 11). Il faut noter dans un premier temps une large attribution de ces primes au personnel officier par rapport au personnel sous-officier, puis l'alignement progressif des deux courbes.

Figure 11. Pourcentage de la part des primes par rapport aux soldes des officiers et sous-officiers de la gendarmerie (1919-1940)



- 25 Après la seconde guerre, le système de primes subsiste, même s'il se révèle d'une importance moindre. On assiste à son transfert progressif vers le régime ordinaire. Il s'agit d'un indice de la « fonctionnarisation » croissante des gendarmes, ou plutôt de la normalisation relative de leurs statuts, et de leur structuration en tant que groupe professionnel reconnu, mais aussi revendicatif<sup>19</sup>. Sur le long terme<sup>20</sup>, on trouve sans doute là les indices d'un changement de profil des officiers (sociologie, formation) qui mériterait d'être approfondie et comparée avec le personnel policier civil.
- 26 Les primes améliorent les revenus des gendarmes, tout en garantissant un moyen de contrôle sur ceux-ci (par son octroi ou non). Il individualise les revenus, instaurant une variété évidente des situations, malgré les discours uniformisateurs tenus sur l'institution « une et indivisible ». Les choix politiques derrière l'apparition, le maintien ou la disparition de primes, allocations ou indemnités spécifiques devraient systématiquement être explicités. Après l'Occupation, il faut constater la persistance et la large attribution de la prime destinée aux gendarmes à cheval alors que l'arme réduit drastiquement le nombre de montures en son sein. En 1951, ce sont encore près de 375 000 francs qui sont budgétés pour ces indemnités de monture, s'élevant à 960 francs annuels pour un officier et 360 francs annuels pour un gendarme. Répondant à la question d'un sénateur, le ministre de la Défense explique que ce sont 24 officiers et 915 gendarmes qui en bénéficient. Il reconnaît que ces effectifs sont supérieurs au nombre de chevaux effectivement disponibles<sup>21</sup>. En 1954, le budget prévoit une allocation de ce type pour 800 gendarmes. Trois ans plus tard, le budget souligne que ce sont encore 580 hommes qui bénéficient de l'indemnité alors que le nombre de chevaux est toujours bien inférieur à ce chiffre.
- 27 Ce décalage s'explique par des raisons de service, mais aussi par la difficulté de revenir de manière systématique et synchronique sur des acquis dont bénéficient de nombreux militaires. Plus largement, l'analyse de la succession de ces indemnités spéciales offre une voie d'entrée pertinente pour baliser les logiques en œuvre dans le corps. Elles montrent à la fois l'expérience combattante des gendarmes pendant les guerres

mondiales, l'évolution technologique et la spécialisation du corps (chien policier, statut d'officier de police judiciaire), les fonctions valorisées car jugées prioritaires ou ardues, les zones où le service est considéré comme spécifique (régions « dévastées » ou cantons de l'est après la Première Guerre, zone d'occupation en Allemagne après 1945, brigade du Palais royal), ainsi que des situations individuelles (chevrons de front, indemnité d'éloignement familial). On découvre ainsi le lent glissement d'un corps essentiellement militaire également en charge de missions de police vers un corps où les enjeux de police judiciaire et administrative prennent une place de plus en plus importante, par la reconnaissance de ces compétences spécifiques.

## L'individu, le collectif et le territoire

- 28 Les gendarmes sont compétents sur l'ensemble du territoire. Ils sont par définition mobiles et quadrillent le Royaume. Ce principe de mobilité doit se comprendre à l'aune de différentes rubriques budgétaires : frais liés aux chevaux, aux vélos, à l'usage des véhicules motorisés et surtout à l'usage du chemin de fer. Ceux-ci sont de 275 000 francs en 1927 ; 630 000 francs dix ans plus tard. En 1947, ces frais de transport sont évalués à près de 1 500 000 francs. Anecdotes dans les chiffres, d'autres frais sont importants en termes de gestion du personnel dans cette optique nationale. Ce sont les sommes (distinctes pour les officiers et sous-officiers) destinées à financer le déménagement des gendarmes suite à leurs mutations dans d'autres régions.
- 29 Dans son aridité chiffrée, le cadre budgétaire révèle un dernier élément important pour caractériser la gendarmerie. Il s'agit de son aspect social et corporatif, tendant à soutenir les membres du corps et leurs familles dans des aspects parfois difficiles de leur vie. Très présent avant la Seconde Guerre, il tend à s'amoindrir ensuite au profit d'une protection sociale accrue des citoyens – dont les militaires bénéficient également<sup>22</sup>. Les moyens financiers disponibles pour le secours aux gendarmes dans le besoin, les veuves, les orphelins, les blessés en service ou les œuvres sociales du corps représentent des éléments participant à la fois à la construction d'un sentiment d'appartenance et de relations parfois paternalistes entre l'institution et ses membres. Ils sont aussi la conséquence d'une institution « intrusive », surveillant les fréquentations de ses hommes, autorisant leur mariage et limitant souvent les possibilités de travail des épouses de gendarmes.

## Une institution dans sa matérialité : des moyens suffisants et spécialisés ?

- 30 Affaire de gendarmes, la pratique policière s'appuie également sur des moyens matériels, outils de ses missions. De par son caractère militaire, les unités mobiles et les brigades sont encasernées. « Le gendarme est caserne, il vit dans sa caserne » déclare un député au Parlement en février 1933<sup>23</sup>. Le maillage territorial du corps débouche sur un fort investissement dans l'immobilier. En 1936, la Banque nationale évalue la valeur des bâtiments occupés à près de 117 000 000 francs<sup>24</sup>. Rompant avec la loi provinciale de 1836, la compétence a été reprise par le ministère des Travaux publics en 1899 aux provinces qui le demandaient, en échange du versement d'une redevance par celles-ci<sup>25</sup>. On trouve donc annuellement une ligne spécifique de crédits dans le budget de ce ministère, destinée à répondre aux besoins de casernes et d'immeubles pour le corps

(construction, grand entretien et équipement). Elle est en croissance constante. Elle représente 1 677 000 francs en 1921, 1 900 000 francs en 1926, 4 000 000 en 1931, près de 6 000 000 de francs en 1939. À ces sommes, il faut rajouter des frais d'entretien courant des bâtiments, observables au sein du budget spécifique de la gendarmerie.

- 31 L'état des casernes est au cœur des échanges tenus au Parlement. On y dénonce la dégradation de certains bâtiments<sup>26</sup>. On débat de l'opportunité de nouvelles constructions, selon l'organigramme du corps (effectifs, moyens de locomotion), des questions sociologiques (logements familiaux ou pour célibataires) et la perception des risques à l'ordre public (géographie envisagée de la menace, entre monde ouvrier et régions frontalières). Certains élus utilisent ce chapitre pour discuter non seulement d'enjeux immobiliers, mais aussi des problématiques policières plus larges, que ce soit la discipline ou la signification sociale d'une police encasernée. De cette façon, l'essence de la gendarmerie est mise en débat, de manière détournée.
- 32 La gendarmerie doit disposer des équipements individuels et collectifs lui permettant de mener à bien la diversité des missions dont elle a la charge. Replacée dans une histoire matérielle<sup>27</sup>, au carrefour des objets constitutifs de la police et des fonctions de l'État, cette question donne à voir la lente évolution des moyens jugés nécessaires pour garantir la tranquillité publique, le respect des lois et le contrôle des populations mais le rôle militaire de ces soldats. C'est une histoire de l'encadrement des risques où l'accent peut successivement ou simultanément être mis sur la capacité des gendarmes à se mouvoir sur le territoire ; à récolter ou faire circuler l'information ; à déployer une gamme plus ou moins nuancée de moyens de coercition ; à faire la guerre. C'est ensuite une histoire des valeurs qui apparaît, avec notamment la présence d'investissements « mémoriel », « identitaire » ou « pédagogique ».
- 33 Entre 1918 et 1957, la part du budget consacrée à l'équipement ou aux matériels oscille entre 10 % et 20 % (fig. 8). Elle se répartit entre investissements (budget extraordinaire) et frais normaux de fonctionnement ou d'amortissement du matériel en dotation. Quelques années sont exceptionnelles. En 1920, 27 % du budget du corps sont consacrés à l'équipement. C'est là une conséquence de la réorganisation consécutive à la guerre, marquée à la fois par le nécessaire remplacement ou l'achat de matériels (autoblindés) et par une augmentation des effectifs à équiper. Entre 1926 et 1930, la part relative des investissements décolle. Ceux-ci représentent 35, 48, 45, 15 et 23 % du budget du corps, lui-même en croissance. Ces années se caractérisent par une conjonction de facteurs, comme la progressive mise en place d'un réseau radio ou des investissements massifs en matière d'armements lourds<sup>28</sup>. On assiste également à un effort accru porté par rapport à la motorisation pour des questions d'ordre public, des logiques militaires, et en réaction à l'augmentation du trafic routier civil<sup>29</sup>.
- 34 En 1945, près d'un tiers du budget est dédié à l'équipement. La part du budget qui n'est pas consacrée au personnel oscille entre 10 et 12 % de 1947 à 1957, alors que le corps est en croissance. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette situation : d'abord, celle de la multiplication des bailleurs de fonds (provinces, autres ministères), permettant d'externaliser certains coûts. La période est aussi marquée par une circulation accrue de matériels entre l'armée et la gendarmerie. Après la guerre, les armées belge ou alliées se font pourvoyeuses de matériels alors que de nombreux surplus existent<sup>30</sup>.
- 35 Quelques grands programmes emblématiques doivent être relevés. Ils correspondent à des évolutions marquantes dans les logiques policières. À partir de 1920, l'accent est

mis sur le renouvellement de la capacité hippomobile, dans la continuité de l'avant-guerre (achat de 250 chevaux sur le budget ordinaire et surtout de 950 bêtes sur le budget extraordinaire, 200 et 450 chevaux l'année suivante). Des véhicules blindés sont acquis pour près de 2 000 000 francs. La période correspond à un entre-deux, entre réorganisation sur un modèle ancien et influence des apprentissages du conflit qui se termine. L'aspect militaire de la gendarmerie est conservé suite au conflit et aux craintes révolutionnaires parcourant alors l'Europe. Dans la seconde moitié des années trente, les efforts importants sont mis sur la motorisation, comme le montre par exemple l'achat de 7 voitures en 1934, de 12 camions en 1937, de 16 autres véhicules en 1938.

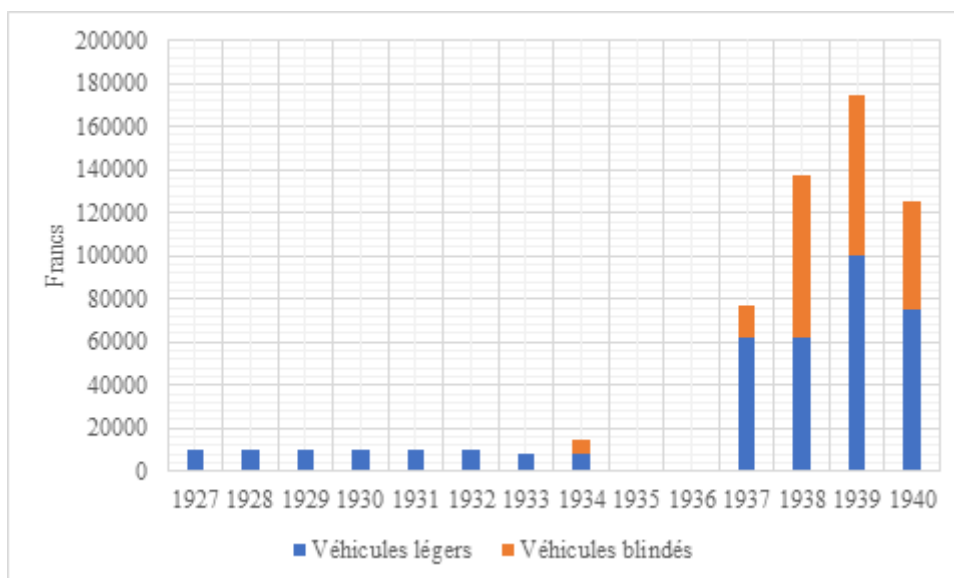
- 36 Dans le même temps, du matériel de police scientifique est acquis (dactyloscopie). D'autres objets typiquement policiers sont financés, comme des menottes. Quelques années plus tard, en 1934, l'accent est mis sur les missions de police administrative et sur les enjeux de l'ordre public. Des fonds sont prévus pour l'achat de véhicules blindés supplémentaires, mais également pour du matériel logistique, tels que des cuisines mobiles.
- 37 Il faut voir dans ces investissements une réaction à l'emploi récent des gendarmes, dans les mouvements sociaux de 1930-1931 (gestion du volet belge des grèves du textile dans le Nord de la France) et 1932 (marches des chômeurs dans le Hainaut)<sup>31</sup>. Ces opérations, longues et massives avaient d'une part donné lieu à une série de réflexions internes sur les stratégies à appliquer en matière d'ordre et d'autre part, à une prise de conscience de difficultés logistiques lors des opérations. Les manifestations de nationalistes flamands se multiplient également à la fin des années 1920 et au début des années trente : parfois violentes, elles revendiquent l'amnistie pour les militants condamnés pour collaboration avec les Allemands durant la Première Guerre et de nouvelles lois linguistiques dans le pays. Non sans controverse (sur les langues qu'ils parlent et comprennent), les gendarmes sont largement engagés lors de ces événements, mettant au jour des besoins spécifiques<sup>32</sup>.
- 38 En 1939, les capacités militaires sont renforcées. La gendarmerie participe à la mobilisation progressive de l'armée, puisque ses unités mobiles se regroupent en deux régiments légers, affectés à la protection des frontières. Ces unités combattantes sont dotées de moyens lourds et motorisés (mitrailleuses, mortiers, autoblindés). Le corps s'équipe de motos et de side-cars supplémentaires devant être affectés aux brigades présentes à la frontière allemande.
- 39 Les chiffres d'acquisition d'après la Seconde Guerre mondiale témoignent d'une nécessité de rééquipement consécutive à l'Occupation, marquée par les destructions, les pillages et l'arrêt de la majorité des investissements. Ils démontrent aussi la nécessité de garantir la puissance du corps, amoindri et à la légitimité chancelante. 45 000 000 de francs sont prévus à ce titre dans le budget 1945, près de 35 000 000 l'année suivante. En 1947, près de 47 000 000 francs sont budgétés pour du matériel. Concrètement, un effort important est consacré à des programmes de motorisation<sup>33</sup>, d'armement et de formation des nouveaux engagés<sup>34</sup>. Au début des années cinquante, alors que la doctrine militaire belge s'adapte au contexte de Guerre Froide et à la Guerre de Corée, l'accent est à nouveau mis sur les équipements militaires alors que le corps est officiellement en charge de missions de défense du territoire. La dotation en matériel « lourd » est renforcée, non sans débats politiques. Dans le contexte de la Question Royale, des élus communistes dénoncent l'usage de ces moyens pour la



sécurité publique intérieure, alors que leur achat avait été présenté comme devant renforcer la seule sécurité extérieure de l'État<sup>35</sup>.

- 40 Dans un second temps, l'accent des budgets d'équipement glisse vers des spécialités dessinant les contours d'une gendarmerie plus multiforme. En 1950, l'acquisition de moyens cinématographiques utilisés pour la formation et documenter l'action du corps est à l'ordre du jour, tout comme la multiplication d'unités cynophiles<sup>36</sup>. D'autres matériels destinés à ces tâches de police civile sont acquis au fur et à mesure des années, sous les rubriques notamment de « matériel judiciaire ».
- 41 Si ces investissements sont révélateurs d'impulsions données à la gendarmerie, leur impact réel est à nuancer. Les équipements mettent du temps à entrer en service, souffrent de défauts multiples et surtout, leur disponibilité est restreinte. Pannes, accidents, inadéquation du matériel, manque de formation des effectifs sont autant de facteurs possibles de ces difficultés. Les budgets annuels révèlent d'autres points à ne pas perdre de vue. Des budgets d'amortissement, d'entretien et de fonctionnement pour le matériel sont prévus<sup>37</sup>. Or ceux-ci ont leur logique propre. Ils sont seulement adaptés à intervalles plus ou moins réguliers. Ils représentent une variable d'ajustement qui est loin d'être corrélée aux besoins du terrain, aux variations du budget global du corps d'une part, aux investissements (augmentation du nombre de véhicules en dotation) ou au vieillissement du matériel de l'autre.
- 42 La fig. 12 l'illustre parfaitement. Il faut attendre 1927 pour qu'une somme soit consacrée aux frais d'entretien et aux « consommables » des véhicules motorisés. Avant cette année, ces frais étaient imputés à une autre ligne budgétaire, vraisemblablement celle consacrée aux déplacements du personnel. Jusqu'en 1932, ils restent constants, à hauteur de 10 000 francs. En 1933, ils baissent à 8 500 francs. L'année suivante, la somme est identique, mais ne semble dorénavant ne concerner que les seuls véhicules légers (voitures, motos, camions), un montant de 6 500 francs étant maintenant prévu pour l'entretien des véhicules blindés (pourtant déjà au service auparavant). Les chiffres pour 1935 et 1936 ne sont pas précisés. En 1937, 62 000 francs sont prévus pour les véhicules légers, 14 700 pour les blindés. L'année suivante, la part des blindés explose pour atteindre 75 000 francs, avant de redescendre à 50 000 francs en 1940. En même temps, les sommes prévues pour les autres véhicules motorisés sont respectivement de 100 000 puis 75 000 francs.

Figure 12. Budgets en francs constants consacrés à l'entretien et aux consommables des véhicules légers et blindés de la gendarmerie (1927-1940)



## Des équipements révélateurs d'une identité policière « expansionniste »

- 43 La chronologie de ces investissements doit être mise en relation avec les mêmes types d'investissement menés en d'autres lieux policiers. La logique n'est pas celle d'une répartition ou d'une complémentarité des compétences, des moyens ou des expertises entre institutions ou lieux de police. Après la Première guerre, dans un contexte de panique morale face à une hausse de la criminalité perçue comme incontrôlable, les autorités belges réagissent en instaurant la police judiciaire près les Parquets (PJP)<sup>38</sup> et l'école de criminologie et de police scientifique (ECPS) pour former des enquêteurs<sup>39</sup>. Or, dans le même temps, la gendarmerie renforce également ses moyens en matière de police judiciaire. Elle veille aussi à former son personnel, comme le montre l'achat continu de publications spécialisées ou professionnelles.
- 44 Sur la moyenne durée, la concurrence s'exacerbe. Ces nouvelles institutions ont parfois du mal à obtenir les moyens dont elles ont besoin, même lorsqu'elles sont censées fournir un service profitant à l'ensemble du système policier belge. La survie difficile de l'ECPS durant l'entre-deux-guerres le montre, tout comme les relations ambiguës que cette école entretient avec la gendarmerie. Après 1945, le phénomène s'accroît encore, avec l'instauration des Brigades spéciales de recherche (BSR) concurrençant directement la PJP, ou la pérennisation d'écoles professionnelles au sein de la gendarmerie.
- 45 Les relations entretenues avec l'armée témoignent également de concurrences. La gendarmerie entend, dès les milieux des années vingt, accroître son autonomie au sein du monde militaire. La question de la mise en place d'un réseau radio propre cristallise les oppositions pour plusieurs années. Durant les épisodes de grève du début des années 1920, il ressort que la communication entre les unités de gendarmerie reste difficile, malgré la mise à disposition de moyens radiophoniques de l'armée. Dès le milieu de la décennie, le corps déploie une énergie intense pour disposer des moyens et de l'autorisation de monter son propre réseau radio, par ailleurs techniquement incompatible avec le réseau militaire. Des premiers budgets sont débloqués dans ce but

en 1928. Le retour d'expériences des grèves de 1932 lui offre la possibilité d'insister à nouveau sur cette question, qui sera longuement évoquée au Parlement<sup>40</sup>. Au contraire, l'armée n'a de cesse de dénoncer et freiner ce projet, mettant en avant des questions techniques, des contraintes financières, et la nécessaire coordination des forces de l'ordre sous son égide, lors des troubles<sup>41</sup>. Les budgets votés au Parlement témoignent de la victoire de l'état-major de la gendarmerie, qui a su faire passer son point de vue auprès de ses tutelles puis des représentants politiques. Année après année, les fonds sont débloqués pour permettre la mise en œuvre de ce projet.

- 46 L'aspect politique derrière la mesure est plus important que les montants en jeu. Ces équipements ne représentent qu'un investissement limité. Les cinq premiers postes sont achetés en 1928 pour 90 000 francs. L'année suivante, une somme de 126 000 francs est prévue pour la réalisation du réseau. Le montant atteint 350 000 francs en 1930, 1931, et 1932. En 1933, dernière année où une ligne budgétaire spécifique est créditée, elle représente 410 000 francs. Mais la gendarmerie a dorénavant la capacité de faire circuler les informations de son choix de manière indépendante, réalisant par les ondes une nouvelle forme de maillage territorial

## Identité, culture et « diplomatie » institutionnelle

- 47 À partir du début des années 1950, de nouvelles priorités ressortent des budgets. Elles développent le sentiment d'appartenance et à l'identité professionnelle du corps. Sous ce vocable, nous regroupons à la fois ce qui touche à l'histoire, à la mémoire, aux valeurs de l'arme ; ce qui touche à la culture et à la formation de ses membres et à ce qui se rapporte aux contacts entretenus avec d'autres gendarmeries à l'étranger. L'apparition de telles lignes budgétaires dans l'après-guerre doit être analysée à différents niveaux. Les objectifs et actions qui se trouvent derrière ces rubriques ne naissent pas *ex-nihilo*. Elles existaient pour partie avant la guerre, mais sont à la fois renforcées pour des raisons politiques et mises en évidence pour des raisons comptables.
- 48 Cet essor s'explique par le contexte consécutif au conflit. À partir de 1945, la gendarmerie gagne en indépendance institutionnelle au sein du monde militaire belge et du ministère de la Défense. Le corps grandit mais rencontre aussi des difficultés disciplinaires. Il termine aussi de solder les comptes de la guerre, entre dénonciation de sa minorité de traîtres et hommages à ses nombreux héros – pour reprendre les termes de l'époque. Il se positionne également dans les débats de la décennie, notamment lors de la résolution de la Question royale. Enfin, la gendarmerie est consciente de l'esprit du temps, étant attentive à sa visibilité dans l'espace public, grâce à des budgets dédiés à l'aide au recrutement ou à la participation à des compétitions sportives, notamment en dehors du pays. D'autres ressources permettent des voyages à l'étranger, servant notamment à tisser des liens avec d'autres institutions.
- 49 Ces budgets restent de faible importance et varient de manière sensible d'année en année. Pour les catégories concernant les voyages à l'étranger, les cérémonies, le recrutement ou la formation « hors les murs » de l'institution, les totaux sont de 56 000 francs en 1950, 175 000 en 1952 et 126 000 en 1957. Entre 1950 et 1957, soit un intervalle représentant 9 budgets, la moyenne s'établit à 112 000 francs annuels. Ces rubriques sont pourtant symboliquement marquantes en termes institutionnels. Elles sont autant d'éléments précurseurs d'un phénomène qui ira en s'amplifiant.

## Conclusion

- 50 Il s'agissait dans cet article de dessiner les apports du recours aux documents budgétaires pour définir ce qu'était la gendarmerie entre 1919 et 1957. Les budgets du corps reflètent la transformation d'un corps à l'origine essentiellement militaire exerçant également des missions de police à une police d'identité militaire, capable d'assurer la sécurité des institutions et la protection des biens et des personnes.
- 51 La fonction de police est une affaire d'effectifs, de capacité à être présent dans le temps et l'espace. Au-delà du nombre de gendarmes en fonction qui augmente continuellement, l'analyse souligne des perspectives stimulantes. D'abord, les coûts ou les revenus des gendarmes – selon le point de vue – sont indissociables de la question de reconnaissance sociale du métier. Entre fonctionnariat et militarité, il faut analyser la place des gendarmes dans la société. Avec une rémunération fragmentée entre solde, primes et avantages en nature, il faut comprendre si, pourquoi et de quelle manière la fonction attire. L'augmentation du coût individuel moyen des officiers, dans une institution qui se professionnalise au sein d'une société où le niveau moyen d'instruction monte après 1945, souligne la transformation progressive du profil des cadres. Ce point peut être développé dans de futures recherches, en portant notamment attention aux générations d'officiers, ces cohortes marquées au prisme d'expériences identiques et entrées en service lors de grandes vagues de réformes structurelles.
- 52 Largement capable d'user de la force, la gendarmerie devient de plus en plus mobile. Elle développe ses moyens de communication tout en se dotant progressivement d'outils spécialisés, notamment pour l'expertise criminologique. Cette croissance des équipements est une tendance longue dont l'année 1957 ne marque pas l'aboutissement.
- 53 Enfin, les documents parlementaires témoignent des efforts institutionnels pour développer l'esprit de corps, le sentiment d'appartenance, la solidarité envers les membres et leurs familles, si nécessaire. Les budgets ouvrent ici des pistes pour une analyse plus qualitative de la construction de cette identité professionnelle. Il faut s'intéresser à ses médiums (médias, cinémas, cérémonies officielles, commémorations). La mise en œuvre et des bénéficiaires de cette philanthropie gendarmique méritent aussi une attention accrue. L'après seconde guerre est une période où ces éléments connaissent une nouvelle vigueur. Il y a sans doute un effet de source, dû à la structuration des budgets, mais c'est aussi le reflet d'une crise morale au sein du corps, consécutive au conflit ou à son rôle durant la Question Royale et à la difficile intégration de nouveaux gendarmes dans un cadre organique renforcé.
- 54 Moyens humains, équipements, identité professionnelle révèlent, par effet de miroir, les tensions dans la société belge de la première moitié du siècle. L'importance donnée au maintien de l'ordre montre une société marquée par les revendications sociales, mais aussi linguistiques, durant les années trente. Le gouvernement doit disposer des forces pour tenir un pays industrialisé et urbanisé. Le danger est également à l'extérieur du pays et les gendarmes sont constamment dotés de moyens militaires face à la menace allemande ou durant la Guerre froide. Le danger tient également aux atteintes aux biens, aux personnes, à la mobilité de certains groupes sociaux. Dans une société de la propriété privée, les gendarmes sont au cœur de la politique qui met

l'accent sur l'exercice de la tranquillité publique quotidienne. Il ne s'agit plus seulement d'être présent et d'exercer de manière « informelle » la police, lors des tournées. Il faut pouvoir enquêter, récolter des indices et les analyser, faire preuve pour tous les types de criminalité. Pour ce faire, il faut surveiller et mettre en fiche les criminels. Les gendarmes sont également impliqués dans la réponse étatique face aux nouvelles insécurités, émanant des transformations de la manière de vivre dans le pays. L'intérêt porté au contrôle des comportements routiers dangereux en est exemple convaincant.

- 55 L'élargissement chronologique de l'analyse demeure nécessaire. Au sein d'une gendarmerie « émancipée » par la loi de 1957, mais qui est confrontée à partir des années soixante à une montée en puissance des polices communales, il faut rendre compte de la prise en compte budgétaire de menaces plus contemporaines, qu'il s'agisse du trafic de stupéfiants, du grand banditisme ou du terrorisme des années 1970 ou 1980. La transformation des logiques policières amenée à la fois par l'essor du traitement mécanique puis informatique des données et le renouveau de la coopération policière internationale, notamment dans un cadre européen méritent également de telles lectures budgétaires.

---

## NOTES

1. Mis à part quelques exceptions, lire MacDowall David, Loftin Colin, « Conflict, Crime and Budgetary Constraint: Police Strength in Detroit, 1927-1976 », in McDonald Terrence, Ward Sally (dir.), *The Politics of Urban Fiscal Policy*, Beverly Hills, 1984, pp. 101-124 ou Cardoni Fabien, *La garde républicaine d'une République à l'autre (1848-1871)*, Rennes, PUR, 2009, pp. 135-143. La situation policière se démarque ici de celle de la Justice : Asselain Jean-Charles, *L'argent de la justice. Le budget de la justice en France de la Restauration au seuil du XXIe siècle*, Bordeaux, 2009 ; Garnot Jean-François (dir.), *Les Juristes et l'Argent. Le coût de la justice et l'argent des juges du XIVe au XIXe siècle*, Dijon, 2005.
2. Luc Jean-Noël (dir.), *Gendarmerie, État et société au 19e siècle*, Paris, 2002 ; Idem, *Soldats de la loi. La gendarmerie au XXIe siècle*, Paris, 2010.
3. Champion Jonas, « Vers un « État dans l'État » ? La gendarmerie belge, d'une sortie de guerre à l'autre (1918-1957) », in Houte Arnaud, Luc Jean-Noël (dir.), *Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours*, Paris, 2016, pp. 173-185.
4. Descamps Florence, « Introduction », in Bezes Philippe, Descamps Florence, Kott Sébastien, Tallineau Lucille (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques, t. 2. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, Paris, 2013, pp. 1-14.
5. La Question royale oppose entre 1945 et 1950 les partisans et adversaires du retour sur le trône du Roi Léopold III, suite à son comportement durant la Seconde Guerre mondiale. Une consultation populaire est organisée en mars 1950. Si le référendum débouche sur une victoire globale des partisans du Roi, il confirme également d'importantes variations régionales dans la perception des événements. Le retour du Roi débouche sur une vague de manifestations et une situation parfois pré-insurrectionnelle marquée par le décès de 4 manifestants lors d'une manifestation à Grâce-Berleur en juillet 1950. Cela aboutira au retrait de Léopold III au profit de son fils Baudoin.

6. Sur la situation des archives des polices, lire Campion Jonas (dir.), *Les archives des polices en Belgique, des méconnues de la recherche*, Bruxelles, 2009. Dans le cadre des projets Brain de la politique scientifique fédérale belge, un partenariat regroupant les AGR/AE, l'UGent et l'UCLouvain (projet Napol-Intel) œuvre à l'ouverture à la recherche des archives de l'état-major de la gendarmerie et de la Police Générale du Royaume. Ces documents combleront sans aucun doute des lacunes sur ces questions. Voir <http://www.arch.be/index.php?l=fr&m=nos-projets&r=projets-de-recherche&pr=napol-intel-nationalisation-de-l-information-policier-en-belgique-1918-1961-processus-de-democratisation-et-gestion-bureaucratique-des-connaissances>, consulté le 18 juin 2022.
7. Bruxelles, AGR, Archives du Musée et du Centre de documentation de la police fédérale.
8. Davin Louis, « Principes, Structure et Fonctionnement du Budget en Belgique », in *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, vol.17, n.2, 1956-1957, pp. 239-249.
9. Ibid.
10. Sur la procédure budgétaire, outre Davin Louis, « Principes, Structure et Fonctionnement du Budget en Belgique », se reporter à Institut belge de finances publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, 1950, vol. 1, particulièrement l'article de Matton Henry, « Les institutions et le régime budgétaire », pp. 97-304. Lire aussi Ministère des Finances, *Instructions générales sur le budget de l'État*, Bruxelles, 1943.
11. Sur les sites internet de la Chambre et du Sénat de Belgique ou sur le site <http://plenum.be> pour ce qui concerne les débats précédant l'adoption des budgets du corps.
12. En juillet 1928, un élu socialiste souligne la nécessité de disposer d'une gendarmerie une fois l'« État socialiste » établi dans le pays. Lorsque des élus catholiques l'interpellent pour dire que celle-ci serait utile pour poursuivre les communistes, celui-ci rétorque : « Il faudra des gendarmes pour défendre ce régime contre vous, contre les conservateurs. Il restera, de l'ancien régime, des banquiers véreux qu'il faudra mettre en prison, en sécurité pour les empêcher de nuire. Dans ces conditions, vous voyez combien les gendarmes seront utiles, au début du régime socialiste ». *Annales parlementaires, Chambre, séance du 12 juillet 1928*.
13. *Annales parlementaires, Chambre, séances des 11, 16 et 18 janvier 1951*.
14. Wouters Nico, *Oorlogsburgemeesters 40/44. Lokaal bestuur en collaboratie in België, Tielt, 2005* et *De Fürherstaat. Overheid en collaboratie in België (1940-1944), Tielt, 2006*.
15. Davin Louis, « Principes, Structure et Fonctionnement du Budget en Belgique »... *Le Bulletin d'information et de documentation* de la Banque nationale de Belgique publie de manière fréquente des articles revenant sur les modifications de la structuration des budgets de l'État.
16. Sur ces craintes, lire Muller Françoise, Gérard Emmanuel, De Ridder Widukind, *Qui a tué Julien Lahaut ? Les ombres de la guerre froide en Belgique*, Waterloo, 2015. Voir aussi les discussions tenues au Parlement en décembre 1950 qui passent en revue les facteurs de tensions de la période.
17. Les données de l'inflation sont extraites publiées par la Banque nationale de Belgique sur <https://stat.nbb.be/?lang=fr>, consulté le 26 juin 2020.
18. La comparaison avec d'autres polices reste difficile : les budgets des polices communales sont par définition des compétences locales, et si des données sont disponibles sur la police judiciaire près les Parquets (PJP), son cadre restreint (250 hommes en 1919 et 650 en 1947) ainsi que ses missions limitées (la PJP reste une police de niche, en charge de réprimer le crime) sont des facteurs qui limitent l'intérêt de la démarche. En 1925, le budget de la PJP représente 0,15% de celui de l'État. Cinq ans plus tard, c'est 0,4%. Il oscille entre 0,1 et 0,2% jusqu'au début des années 1950. Les chiffres sur la Justice et la PJP sont issus de la thèse en cours de François Welter (UCLouvain) que nous remercions chaleureusement. Les données sur la Défense nationale sont tirées de Manigart Philippe, « L'évolution des dépenses militaires en Belgique depuis 1900 », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n.1009, 1983.

19. À ce propos, se reporter à l'attitude et aux arguments que développe après 1945 la *Fraternelle de gendarmerie*, association de gendarmes retraités prenant en charge la défense d'intérêts corporatifs. Son bulletin est particulièrement parlant à cet égard.
20. On peut émettre l'hypothèse d'un tournant s'affirmant à partir des années cinquante. L'un des révélateurs en serait les débats autour du commandant de corps, entre la mise à l'écart du général Leroy en 1949 et les critiques prononcées sur le style de commandement de son successeur, le général Godfroid. En février 1950, à propos de Godfroid, un sénateur décrit la gendarmerie de cette façon : « C'est le régime du bon plaisir autocrate doublé d'un dictateur méchant cherchant son plaisir dans une discipline inhumaine », *Annales parlementaires*. Sénat, session ordinaire 1949-1950, 22 et 23 février 1950. Voir aussi la session ordinaire 1951-1952, 14 janvier 1951, p. 15 et ss. Ces critiques sont présentes dans le journal corporatif de la *Fraternelle de la gendarmerie belge* et donnent lieu à des articles dans l'hebdomadaire *Pourquoi pas?* (n.1579, 4 mars 1949 et n.1661, 21 juillet 1950).
21. Rapport de M. Devriendt sur le budget de gendarmerie pour 1952, p. 3, document parlementaire, Sénat, document n.6, Session ordinaire 1951-1952.
22. Manigart Philippe, « L'évolution des dépenses militaires en Belgique depuis 1900 ».
23. *Annales parlementaires*. Chambre, séance du 14 février 1933.
24. Banque nationale de Belgique, *Bulletin d'information et de documentation*, t.11, vol.1, n.2, 25 janvier 1936, p. 46.
25. *Annales parlementaires*. Chambre, séances des 11 février 1898, 28 février 1900.
26. Critiques par ailleurs bien moins nombreuses au XX<sup>e</sup> siècle qu'avant la reprise de la responsabilité du casernement par l'État. Pour un exemple révélateur, voir la séance du 19 février 1957 où un député lit à la tribune la lettre d'une femme de gendarme sur les casernes : « Imaginez que la caserne est bâtie au milieu de ces usines, entre cinq ou six hauts fourneaux, dans une atmosphère on ne peut plus insalubre, et les bâtiments sont vétustés. Une des ailes a même servi de logement à Napoléon, ce qui n'est pas peu dire ». *Annales parlementaires*. Chambre, séance du 19 février 1957.
27. Nous renvoyons à Majerus Benoit, « La baignoire, le lit et la porte. La vie sociale des objets de la psychiatrie », in *Genèses*, n.82, 2011, pp. 95-119.
28. La démonstration de ce député est implacable sur l'ampleur de ces moyens : « Il est prévu effectivement, à différents postes du budget de la gendarmerie, et depuis quelques années, diverses sommes pour doter nos gendarmes de grenades, de fusils-mitrailleurs, de canons et d'autos-mitrailleuses [...] Il existe : un groupe d'autos-canons-mitrailleuses comptant 2 officiers, 59 gradés et gendarmes; trois sections de mortiers comptant 3 officiers, 54 gradés et gendarmes; six escadrilles d'autos-mitrailleuses comptant 84 gradés et gendarmes, soit au total : 5 officiers et 197 gradés et gendarmes, ce qui représente une dépense annuelle – absolument inutile – de plus d'un demi-million de francs, sans compter le prix de ces armes, toutes fort coûteuses. Il y a pour plusieurs centaines de milliers de francs de munitions qui doivent être renouvelées périodiquement ». *Annales parlementaires*. Chambre, séance du 30 mars 1933.
29. Aboutissant, en 1933, à l'instauration d'une unité de motards en charge de la police spéciale de la route.
30. Par exemple, au tout début du mois de janvier 1946, 250 camions d'origine anglaise sont pris en compte. Bruxelles, AGR, archives du musée de la police et du centre de documentation de la gendarmerie, notes de corps de la gendarmerie, note n°25/BT, 11/01/1946. Fin 1944, le corps avait déjà reçu 8 automitrailleuses. D'autres exemplaires seront achetés au début des années 1950 et resteront en service jusqu'en 1968, pour être remplacés par du matériel plus moderne.
31. Champion Jonas, « Gendarmes facing political violence (Belgium, 1918-1940) », in Millington Chris, Passmore Kevin (dir.), *Political Violence and Democracy in Western Europe, 1918-1940* Basingstoke, 2015, pp. 160-173
32. Bruxelles, MRA, Fonds Moscou, 3375, 185 14 A 253.

33. Imputable à la gestion de l'ordre public, mais aussi à l'explosion du trafic automobile privé. Annales parlementaires. Chambre, séances des 26 janvier 1949 et 28 février 1950.
34. Mouvement qui n'alla pas sans mal, autour de la discipline nécessaire pour ces recrues. Lire notamment cette explication donnée par le ministre de la Défense au Parlement sur les tensions au sein du corps : « Enfin, les recrues à l'instruction ont dû être versées dans les cadres effectifs sans avoir reçu toute la formation désirable. Il n'est donc pas étonnant qu'au début, le nombre d'infractions à la discipline se soit accru ni que le retour à la discipline stricte d'avant-guerre ait provoqué des doléances de la part de ceux qui, peut-être, avaient pris l'habitude de certaines méthodes de facilité ». Annales parlementaires. Sénat, séance du 23 février 1950. Sur cette crise de la discipline, voir aussi, Bruxelles- Evere, SGRS-archives, CD.060, Corps de Gendarmerie, 1958.
35. « Pour faire son travail de paix, la gendarmerie n'a nullement besoin de véhicules blindés, si ce n'est pour lutter contre la classe ouvrière » déclare le député communiste Borremans, demandant la suppression de ce crédit. Annales parlementaires. Chambre, séance du 14 juin 1951. Le débat revient lors de la séance du 18 mai 1954.
36. Durant l'entre-deux-guerres, des budgets pour des chiens sont déjà prévus. Rappelons que des chiens policiers sont en service au sein de certaines polices communales depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle.
37. Sans oublier de citer l'omniprésence des couts induits par les chevaux, allant du matériel de remonte au fourrage et autres rations d'avoine.
38. Voir la thèse déjà citée de François Welter.
39. Somer David, « The Criminology and Forensic Police School: The Twofold Project to Humanize Judicial Practice and to Implement Technical Police in Belgium », in Campion Jonas, Rousseaux Xavier (dir.), *Policing New Risks in Modern European History*, Basingstoke, 2015, pp. 36-56.
40. Bruxelles, MRA, Fonds Moscou, 1777 185 144 363, note du commandant des T. GN.F, n°5412 B/H, 26/07/1933. Voir également Annales parlementaires. Chambre, séance du 29/03/1933.
41. Dès 1929, l'inspecteur général de la gendarmerie, un officier de l'armée s'oppose au commandant du corps sur la question. Bruxelles, MRA, Fonds Moscou, 1777 185 144 363, note n°11/Ciel de l'inspecteur général, 27/08/1929.
- 

## RÉSUMÉS

L'article aborde l'évolution des moyens financiers consacrés à l'exercice d'une des fonctions régaliennes par excellence, la sécurité publique. À partir des budgets débattus et votés par le Parlement belge au profit de la gendarmerie entre 1919 et 1957, nous proposons une relecture de l'histoire et des évolutions de ce corps et des attentes placées en lui par les autorités politiques en matière d'exercice de la sécurité. L'article revient également sur les enjeux méthodologiques de l'usage de données budgétaires pour une histoire des polices et de leurs missions à l'époque contemporaine.

This article discusses the evolution of the budgets allowed to the exercise of one of the most important State functions: public order, security and safety. By working on the Gendarmerie budgets debated and voted by the Belgian Parliament between 1919 and 1957, we propose a new reading of the history and evolution of this police force. We highlight the expectations placed on it by the political authorities with regard to the exercise of public safety. The article also



discusses methodological stakes about using budgetary data to write a modern history of the police and their missions.

El artículo trata de la evolución de los medios financieros dedicados al ejercicio de una de las funciones regias por excelencia, la seguridad pública. A partir de los presupuestos debatidos y votados por el Parlamento belga para la gendarmería entre 1919 y 1957, proponemos una relectura de la historia y la evolución de este cuerpo y de las expectativas depositadas en él por las autoridades políticas en materia de seguridad. El artículo también aborda los retos metodológicos de la utilización de datos presupuestarios para una historia de la policía y sus misiones en la época contemporánea.

Der Artikel befasst sich mit der Entwicklung der finanziellen Mittel, die für die Ausübung einer der hoheitlichen Funktionen par excellence, der öffentlichen Sicherheit, aufgewendet werden. Ausgehend von den Budgets, die das belgische Parlament zwischen 1919 und 1957 für die Gendarmerie diskutiert und verabschiedet hat, werden die Geschichte und die Entwicklung der Gendarmerie und die Erwartungen der politischen Behörden an die Gendarmerie im Hinblick auf die Ausübung der Sicherheit neu bewertet. Der Artikel geht auch auf die methodologischen Herausforderungen ein, die sich aus der Verwendung von Haushaltsdaten für eine Geschichte der Polizei und ihrer Aufgaben in der heutigen Zeit ergeben.

## INDEX

**Keywords** : Budget, parliament, Belgium, Accounting, gendarmerie, public security, safety

**Schlüsselwörter** : Haushalt, Parlament, Belgien, Rechnungswesen, Gendarmerie, Öffentliche Sicherheit

**Palabras claves** : Presupuesto, parlamento, Bélgica, contabilidad, gendarmería, seguridad pública

**Mots-clés** : Budget, parlement, Belgique, Comptabilité, gendarmerie, sécurité publique

## AUTEUR

**JONAS CAMPION**

Centre interuniversitaire d'études québécoises, Université du Québec à Trois-Rivières (CIEQ/  
UQTR)

Jonas.Campion@uqtr.ca