

2

L'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales : des capacités en voie de saturation, un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Pour garantir le maintien ou le rétablissement de l'ordre public et assurer la sécurité publique, le Gouvernement dispose de deux forces spécialisées, placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur, la gendarmerie mobile (GM) et les compagnies républicaines de sécurité (CRS), qui constituent ensemble la réserve générale de la force publique à sa disposition. En 2015, les forces mobiles comptaient 25 786 militaires et fonctionnaires civils, soit près de 11 % des effectifs globaux de la gendarmerie et de la police, répartis presque également entre gendarmes mobiles et CRS.

Depuis 2010, ces unités mobiles ont été employées de manière croissante et intensive alors que leurs effectifs ont diminué de 7,5 %. Cet effet de ciseaux est dû avant tout à la dégradation rapide du contexte sécuritaire en France. Il est également la conséquence d'une réduction des effectifs engagée par la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2010 sans révision préalable de leur « doctrine d'emploi », c'est-à-dire de l'ensemble des missions qui leurs sont confiées. La révision générale des politiques publiques, à l'origine de la réduction du format des forces, prévoyait pourtant de recentrer cette doctrine d'emploi sur le maintien de l'ordre. Mais la polyvalence, la mobilité et la souplesse du régime de travail des forces mobiles ont incité l'État à continuer à les affecter sur des missions toujours plus nombreuses et diverses, en particulier dans le domaine de la sécurité.

En 2015, le niveau d'engagement des forces mobiles est devenu tel qu'il saturait quasiment leurs capacités opérationnelles : seuls 2 % des unités de forces mobiles étaient disponibles chaque jour pour intervenir dans les délais les plus brefs, contre 5 % en 2010. Par ailleurs, l'organisation des forces mobiles sur le territoire se caractérise par un fort déséquilibre entre implantation et emploi des forces.

Si des mesures de rationalisation du recours aux forces mobiles sont intervenues utilement en 2016, elles nécessitent cependant, pour donner leur plein effet, un renforcement du pilotage global de ces forces.

L'élargissement des missions des forces mobiles depuis 2010, cumulé à un usage intensif de la force publique dans un contexte sécuritaire dégradé et un climat social tendu, a conduit à la quasi-saturation de leurs capacités opérationnelles (I).

Cette situation appelle un rééquilibrage territorial, compte tenu de l'écart entre l'importance de l'emploi des forces mobiles dans la région parisienne et le nombre d'unités qui y sont implantées (II) ainsi qu'un pilotage opérationnel et budgétaire renforcé (III).

Origine, missions et composition des forces mobiles

Aux termes des textes qui fondent leur compétence³²⁵, les forces mobiles de sécurité sont dévolues au maintien et au rétablissement de l'ordre public. Cette spécialisation plonge ses racines dans l'histoire de la République. Les gouvernements successifs ont cherché les voies et moyens, au tournant du XX^{ème} siècle, de faire face à des conflits sociaux nombreux et parfois violents sans devoir recourir à l'armée. Après plusieurs tentatives infructueuses, les « pelotons mobiles de gendarmerie » ont été créés après la première guerre mondiale par la loi de finances du 22 juillet 1921, selon une formule proche des actuels escadrons de gendarmerie mobile. Au sein de la police nationale, les compagnies républicaines de sécurité ont été instituées à la Libération par un décret du 8 décembre 1944.

³²⁵ Art. D. 1321-6 et 8 du code de la défense pour la gendarmerie mobile, et art. 1^{er} du décret du 3 octobre 2003 relatif à l'organisation des compagnies républicaines de sécurité pour les CRS.

Depuis, ces unités se sont imposées comme une composante indispensable de la force publique, car leur caractère mobile permet à la fois de les projeter ponctuellement et rapidement pour traiter une crise d'ordre public en tout point du territoire, y compris en outre-mer, et de les engager en soutien des brigades et des commissariats dans leurs missions de lutte contre la délinquance. Au cours des deux dernières décennies, les CRS et les gendarmes mobiles ont vu leur emploi se diversifier au-delà de leur spécialisation originelle du maintien de l'ordre. Ils sont appelés à intervenir de plus en plus souvent pour des missions de sécurisation, soit sur décision des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, soit dans le cadre de plans nationaux (Vigipirate, plan national de sécurisation renforcée, lutte contre l'immigration clandestine). Depuis 2002, les types de mission et les modalités d'engagement des forces sont définis dans une « doctrine d'emploi »³²⁶, commune aux deux forces dans la mesure où elles sont largement interchangeables.

La France comptait 168 unités de forces mobiles fin 2015, si l'on ne retient que les forces vouées au maintien ou au rétablissement de l'ordre public — certaines compagnies républicaines de sécurité étant consacrées à des missions particulières (voyages officiels, surveillance autoroutière, secours en montagne). Ces 168 unités se répartissaient en 60 compagnies républicaines de sécurité et 108 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) implantés dans les différentes zones de défense et de sécurité.

I - Des forces mobiles mises sous tension dans un contexte sécuritaire à hauts risques

A - Le poids du contexte sécuritaire

Le contexte sécuritaire français a connu ces dernières années, et tout particulièrement depuis 2015, une évolution rapide et largement inédite au regard des conditions historiques qui ont présidé à la création des forces mobiles dans la première moitié du XX^{ème} siècle.

³²⁶ Actuellement déclinée dans l'instruction commune DGPN-DGGN n° 2015-6371D DGPN/CAB et 97635 DGGN/CAB du 29 décembre 2015 relative à l'emploi des forces mobiles dans la police nationale et la gendarmerie nationale.

Si les grèves massives et les grands rassemblements potentiellement violents opposant frontalement manifestants et forces de l'ordre se font moins fréquents, d'autres formes de protestation sociale se sont développées. Alors que la doctrine du maintien de l'ordre à la française reste fondée sur l'économie de la force et la protection des personnes, de nouvelles formes de contestation, en milieu urbain comme en zone rurale, opposent aux forces de l'ordre de petits groupes ou des individus, prêts à l'affrontement, parfois armés et souvent très entraînés, sur un fond de tension sociale renouvelée et diffuse, parfois difficile à appréhender.

De surcroît, depuis les attentats de janvier et novembre 2015 à Paris et à Saint-Denis et l'instauration de l'état d'urgence qui a suivi, la menace terroriste est devenue une constante de la situation sécuritaire française, comme l'a montré l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice, situation qui appelle une mobilisation permanente des forces. Par ailleurs, la France est exposée avec ses partenaires européens à une crise migratoire sans précédent, pour laquelle les unités de forces mobiles ont été fortement sollicitées depuis 2015 dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, tout particulièrement à Calais et à Dunkerque et, dans une moindre mesure, à Vintimille.

Enfin, dans ce contexte à hauts risques, s'est ajoutée dernièrement au cahier des charges des forces mobiles sur le territoire métropolitain la tenue de deux événements d'ampleur internationale : la conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris (COP 21) à l'automne 2015 et le championnat d'Europe de football (Euro 2016) au printemps 2016.

Cette intensification de l'emploi des forces mobiles s'est produite alors que leurs missions ne cessaient de se diversifier et que la diminution de leurs effectifs était mise en application. En conséquence, le niveau d'emploi des forces mobiles a pratiquement atteint sa limite.

B - L'élargissement continu du spectre des missions

La diversité des missions est inscrite dans la doctrine d'emploi depuis 2002. La volonté des autorités de recourir aux unités mobiles pour des opérations toujours plus diverses n'est pas nouvelle, même si elle a connu des ruptures.

1 - Le développement de l'appui aux unités territoriales au service de la sécurité publique

La première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (dite « LOPSI 1 ») contenait en annexe un programme d'action gouvernementale qui a impulsé ce mouvement d'élargissement : « les forces mobiles ont été créées dans un contexte historique particulier marqué par des périodes d'émeutes et de troubles collectifs. La démocratie apaisée que notre pays connaît depuis de nombreuses années permet aujourd'hui un changement radical de la doctrine d'emploi des forces mobiles. Cette politique systématique rompant avec la priorité de l'ordre public permet de mettre (...) les forces mobiles au service de la sécurité quotidienne. » Sur le fondement de cette loi, une première instruction commune aux deux forces mobiles a été adoptée le 30 octobre 2002 pour décliner ce changement d'orientation, confirmé dans une deuxième version de la doctrine d'emploi en date du 4 décembre 2009. L'instruction commune de 2009 confirme dans son article 6 l'affectation des forces mobiles à des missions très diverses de sécurisation : plan Vigipirate, missions nationales de lutte contre la délinquance et les violences urbaines, lutte contre l'immigration irrégulière, sécurité générale.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) menée en 2010 et 2011, le Gouvernement a voulu infléchir ce mouvement d'élargissement des missions. L'objectif de réduction des effectifs des forces mobiles avait pour corollaire l'ambition de les recentrer sur leur tâche première, le maintien de l'ordre. Des efforts ont été engagés pour rationaliser l'emploi en transférant à d'autres unités de police certaines missions, notamment les escortes et les gardes au profit des centres de rétention administrative. Toutefois, la focalisation sur le maintien de l'ordre ne s'est pas produite dans les faits. La part du maintien de l'ordre dans les missions des CRS a légèrement progressé entre 2010 et 2014, mais elle a régressé chez les gendarmes mobiles. Au total, sur la période 2010-2015, cette part est restée relativement stable pour l'ensemble des forces mobiles.

Les statistiques montrent un élargissement des missions, particulièrement marqué en 2014 et 2015 sous l'effet du renforcement du dispositif Vigipirate et de la mise en œuvre du plan de lutte contre l'immigration clandestine. Car si les forces mobiles sont des unités spécialisées, formées essentiellement au maintien de l'ordre, elles sont en réalité polyvalentes.

Pour autant, leur niveau de compétence professionnelle et leur coût supérieur à celui des unités territorialisées devraient inciter l'État à optimiser leur emploi, en fonction de deux critères :

- le maintien de leur réactivité et de leur souplesse d'emploi ;
- l'adéquation à leurs compétences des missions qui leur sont confiées.

2 - Le développement des missions permanentes

La Cour avait déjà relevé³²⁷ que l'emploi s'était rigidifié, notamment en raison des missions dites « permanentes », qui sont une catégorie inflationniste, quoique fluctuante, d'utilisation des unités mobiles. Le nombre de missions permanentes est calculé en unités employées par 24 heures. Il n'a pas été possible d'obtenir de chiffres précis sur l'évolution de ces missions pour les deux forces, mais la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité du ministère de l'intérieur (DCCRS) a indiqué que, pour l'année 2015, à la suite des attentats de janvier, le volume de ces missions « permanentes » avait atteint un record avec une moyenne de 34 unités/jour³²⁸. Il s'agit de missions décidées au niveau central comme le plan national de sécurité renforcée (PNSR), développé dans les zones de sécurité prioritaire (ZSP), le plan Vigipirate, le plan de lutte contre les atteintes aux biens, ainsi que les missions en Corse et en outre-mer.

Ces missions ont eu tendance à se superposer au fil des années au point d'atteindre un niveau tendu, car elles fixent à des endroits donnés un nombre trop élevé d'unités. La quasi-saturation des capacités d'utilisation des forces mobiles à partir de 2013 a certes contraint le ministère de l'intérieur à renoncer à certains dispositifs nationaux, parfois dans l'urgence, mais sans remettre à plat l'ensemble de ces missions « permanentes » ni interroger la pertinence de leur dévolution à des forces mobiles. Ainsi, le PNSR, dont la mise en œuvre a beaucoup reposé sur les forces mobiles depuis son lancement en 2012, a été brutalement suspendu en 2015 en raison des attentats, sans que l'on sache comment le relais des forces mobiles sera pris dans les ZSP.

³²⁷ Cour des comptes, *Référé, La gestion et le fonctionnement des compagnies républicaines de sécurité (CRS)*, 1^{er} septembre 2008, 6 p.

³²⁸ Soit 83 % des 41 unités/jours de la DCCRS engagées en moyenne en 2015 (la base de référence étant de 39 unités/jours employables).

Les missions en outre-mer, assurées par la seule gendarmerie mobile, ont sollicité depuis 2010 une vingtaine d'escadrons par jour en moyenne. En dehors de quelques opérations spécifiques ou de missions dans certains territoires où l'ordre public est souvent troublé, ces moyens servent pour l'essentiel à renforcer les brigades de gendarmerie. Pourtant, selon les textes, « le nombre et la nature des forces mobiles déplacées outre-mer répondent aux besoins de l'ordre public »³²⁹. Or ce dispositif n'a pas été significativement revu depuis plusieurs années.

On peut aussi ranger parmi les missions permanentes les services d'ordre auxquels participent les forces mobiles, services que la puissance publique est en droit d'imposer à des organisateurs d'événements sportifs, festifs ou culturels³³⁰, dès lors que ces manifestations sont susceptibles d'entraîner des risques pour la sécurité publique. L'appréciation des risques pour ce type de manifestations, qui tendent à se multiplier sur le territoire métropolitain, est délicate, tout particulièrement dans le contexte sécuritaire actuel. Cependant, on constate que les autorités d'emploi recourent aux forces mobiles pour assurer certains services d'ordre pour des raisons essentiellement techniques quand elles estiment n'avoir pas d'autre solution, même si les risques de débordement sont faibles : soit parce que l'intervention doit se déployer en dehors des vacations horaires journalières des autres services de sécurité, soit parce que le volume d'effectifs à mobiliser est élevé et que les unités territoriales disponibles n'y suffisent pas.

3 - Des missions éloignées du cœur de métier des forces mobiles

Le souci d'optimisation de l'emploi des forces mobiles conduit à se demander par ailleurs si d'autres types de forces que les unités mobiles ne seraient pas mieux à même de remplir certaines missions.

C'est d'abord le cas des gardes statiques consistant à surveiller de manière continue des bâtiments considérés comme sensibles. Pour les seuls CRS, ces gardes statiques ont consommé en moyenne 5 unités par jour depuis 2010, auxquelles se sont ajoutées, en 2015, 6 unités supplémentaires pour celles liées à Vigipirate. Or, non seulement les forces mobiles ont une faible plus-value sur ces gardes, mais le coût de leur déploiement est élevé, en particulier à Paris (voir *infra*) où elles sont les plus nombreuses.

³²⁹ Instruction commune DGGN/DGPN du 12 février 2003 adaptant pour l'outre-mer l'instruction relative à l'emploi des forces mobiles.

³³⁰ Tels que les matchs de football de Ligue 1, les compétitions motorisées comme « l'enduro du Touquet », les concerts dans des salles de type Zénith, les festivals de musiques actuelles en plein air, les braderies, les fêtes foraines, etc.

La question de l'optimisation de l'emploi des unités des forces mobiles se pose aussi à propos de la surveillance des plages qui mobilise chaque été plus de 450 maîtres-nageurs sauveteurs des CRS, soit l'équivalent de 3,5 compagnies, indisponibles pour leur unité d'origine trois mois et demi par an. Le fondement juridique de ces interventions estivales est très fragile. Par ailleurs, les communes du littoral qui en bénéficient ne remboursent pas à l'État le coût de ces fonctionnaires mis à leur disposition. La Cour avait recommandé en 2012 de mettre fin à ce dispositif³³¹. C'est seulement à l'été 2016 qu'une amorce de réduction est intervenue, grâce au raccourcissement de la période d'intervention des maîtres-nageurs sauveteurs et à la baisse du nombre de communes bénéficiaires.

4 - Un recours limité à des forces intermédiaires

Pour certaines missions, le relais pourrait être pris par des unités intermédiaires de la force publique entre les forces territorialisées standards (commissariat, brigades) et les forces mobiles. Il existe aujourd'hui des compagnies dites « d'intervention » au sein de la police nationale qui peuvent être considérées comme des forces intermédiaires. À Paris et en région parisienne, elles font partie intégrante du dispositif de la préfecture de police. Il existe aussi en province un certain nombre d'unités constituées aptes à être engagées au maintien de l'ordre et en service d'ordre pour un total d'un peu moins de 2200 policiers. Dans la circonscription de sécurité publique de Lille par exemple, l'une des plus importantes de France, le besoin de compagnies d'intervention supplémentaires en substitution des unités mobiles est bien identifié, mais il serait difficile de les constituer, notamment en raison de l'absence de cadre national d'emploi.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité et la direction générale de la gendarmerie nationale sont réticentes devant le recours à ces unités intermédiaires car elles considèrent que la mission de maintien de l'ordre ne peut être confiée qu'à des unités professionnalisées et spécialement entraînées à la gestion des situations sensibles, à l'exemple aujourd'hui des seules compagnies d'intervention en région parisienne.

³³¹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, septembre 2012, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

C - Des effectifs en baisse et moins formés

L'élargissement du spectre de leurs missions a amené les forces mobiles à prendre en charge des opérations pour lesquelles le recours aux forces classiques aurait été moins coûteux et parfois plus justifié. En outre, cette extension et cette diversification des missions ont été réalisées avec des effectifs en voie de réduction.

L'impact de la déflation des effectifs consécutive à la révision générale des politiques publiques a été significatif pour les forces mobiles, tant pour les gendarmes mobiles que pour les CRS³³². Au sein de la force publique, les forces mobiles ont été la catégorie d'emploi la plus touchée par la réduction des effectifs entre 2010 et 2015 : leur volume a globalement baissé de 7,5 % (passant de 27 868 à 25 786 en effectifs réels soit environ 2 100 personnels en moins), ce qui représente plus du double de la baisse de l'ensemble de la force publique, gendarmerie nationale et police nationale confondues (- 3,6 %). Par rapport à 2006, la baisse des effectifs atteint 15 %.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs des forces mobiles depuis 2010
(en effectifs réels)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2010-2015 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| <i>Gendarmes mobiles (GM)</i> | 13 832 | 12 825 | 12 967 | 12 653 | 12 949 | 12 648 | - 8,6 % |
| <i>CRS</i> | 14 036 | 13 752 | 13 325 | 13 099 | 13 058 | 13 138 | - 6,4 % |
| <i>Total forces mobiles</i> | 27 868 | 26 577 | 26 292 | 25 752 | 26 007 | 25 786 | - 7,5 % |

Source : Cour des comptes d'après les bilans sociaux de la police et de la gendarmerie nationales.

Cette baisse s'est traduite, pour la gendarmerie mobile, par la suppression de 15 escadrons entre 2010 et 2012, et, pour les CRS, par la diminution de la taille moyenne des compagnies, aucune n'ayant été dissoute.

³³² Cour des comptes, *Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail*. La Documentation française, mars 2013, 151 p., disponible sur www.ccomptes.fr

L'effet de ciseaux entre l'intensification de l'emploi et la diminution des effectifs a emporté trois conséquences dommageables, sur le plan opérationnel et budgétaire :

- la taille moyenne des unités a diminué, surtout pour les CRS qui, contrairement aux gendarmes mobiles, ont décidé de ne pas supprimer d'unités après la baisse des effectifs. Avec un même nombre d'unités, les autorités d'emploi disposent ainsi de moins de fonctionnaires ou de militaires sur le terrain qu'auparavant. L'application des schémas tactiques est devenue plus complexe, notamment parce que les unités sont moins faciles à segmenter ;
- le temps consacré à la formation collective et à l'entraînement des forces mobiles a diminué. Entre 2013 et 2015, le nombre moyen de jours de formation continue par an et par escadron de gendarmerie mobile est passé de 30 à 22. Sur la même période, la moyenne des journées de formation continue par an et par compagnie chez les CRS a baissé de 25,5 à 22,7, l'objectif global de 25 jours par an de formation n'étant plus atteint depuis 2013. En outre, gendarmes mobiles et CRS ne s'entraînent presque jamais ensemble alors qu'ils obéissent à la même doctrine d'emploi et sont de plus en plus amenés à intervenir côte-à-côte sur le terrain ;
- le volume annuel des heures supplémentaires des agents du corps d'encadrement et d'application (comptabilisées et rémunérées à la minute pour les personnels en tenue des unités opérationnelles) et des personnels administratifs et techniques affectés en CRS³³³ a progressé d'un peu plus de 8 % entre 2010 et 2015, conduisant à une hausse des dépenses de rémunération³³⁴. Cette augmentation du temps de travail s'est traduite dans les faits par un allongement de la durée des services des unités opérationnelles, ce qui n'est pas sans conséquences sur la gestion des ressources humaines (organisation des congés annuels, départs anticipés à la retraite, hausse des congés maladie et absentéisme).

³³³ Les heures supplémentaires rémunérées ne sont plus perçues par le corps de commandement depuis 2008.

³³⁴ Rapporté à l'ensemble des agents de la DCCRS, le coût moyen par agent et par an des heures supplémentaires est passé de 1 565 €/an en 2010 à 1 743 €/an en 2015.

D - Des capacités d'emploi saturées

Comme le montre le tableau ci-dessous, au regard du dispositif resserré à 168 compagnies et escadrons qui prévaut depuis 2012, près de 93 unités, soit 55 % de l'ensemble, étaient sur le terrain en moyenne chaque jour de 2015. Elles n'étaient que 87 en 2012, soit 52 %. Ce taux d'emploi sur le terrain, qui avait baissé continûment depuis 2010 parallèlement à la diminution des effectifs, a retrouvé un point haut. Si on élargit la notion d'emploi aux périodes de formation des unités ainsi qu'à leurs temps de trajets sur les lieux de leurs missions, les unités employées étaient en moyenne au nombre de 110 (soit 66 %) en 2015, contre 107 (soit 63 %) en 2012. Il y a ainsi eu une progression significative de l'emploi des forces mobiles.

**Tableau n° 2 : l'emploi des forces mobiles à l'échelle nationale
(en nombre moyen d'unités par jour)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Emploi | 120,02 | 112,15 | 106,59 | 104,73 | 107,77 | 110,37 |
| <i>Emploi sur le terrain</i> | 100,20 | 91,55 | 86,66 | 85,55 | 89,33 | 92,68 |
| <i>Déplacements et autres*</i> | 8,90 | 10,08 | 9,45 | 8,49 | 8,67 | 9,95 |
| <i>Formation</i> | 10,92 | 10,52 | 10,48 | 10,69 | 9,77 | 7,74 |
| Repos et congés | 56,75 | 56,77 | 58,15 | 60,06 | 57,15 | 55,23 |
| Disponibilité** | 4,06 | 3,75 | 3,26 | 3,21 | 3,08 | 2,40 |
| Total | 180,83 | 172,67 | 168,00 | 168,00 | 168,00 | 168,00 |

* Dont principalement : mesures préparatoires et remises en condition.

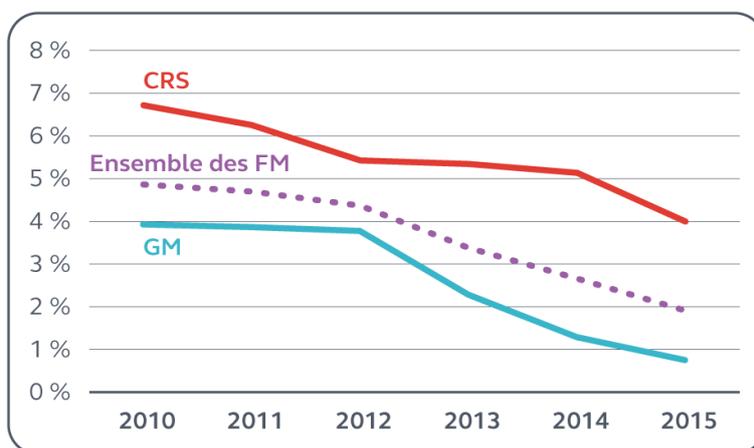
** Uniquement pour les CRS.

Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS (Winemploi) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) (Magistat)

Schématiquement, une unité est soit employée (sur le terrain, en déplacement ou en formation), soit neutralisée (pour récupération après une mission de longue durée ou pour congés). Le régime de récupération des CRS et des gendarmes mobiles est donc un élément déterminant du volume maximal d'engagement des unités sur le terrain. Depuis 2013, ce volume est de 108 unités en moyenne par jour selon la gendarmerie nationale et la direction centrale des CRS.

Si l'on suit la ligne « emploi » du tableau précédent, CRS et EGM ont été engagés au niveau de ce plafond, voire légèrement au-dessus. Ce constat accrédite l'hypothèse selon laquelle les capacités opérationnelles des forces mobiles sont pratiquement saturées, alors qu'aux termes de leur doctrine d'emploi, elles sont une « réserve nationale à la disposition du Gouvernement ». Cette notion de « réserve nationale » n'est pas définie dans les textes. En tout état de cause, il importe de s'assurer d'un volant d'unités effectivement redéployables au maintien de l'ordre dans les conditions prévues par la réglementation.

Graphique n° 1 : part des unités de forces mobiles « disponibles »*

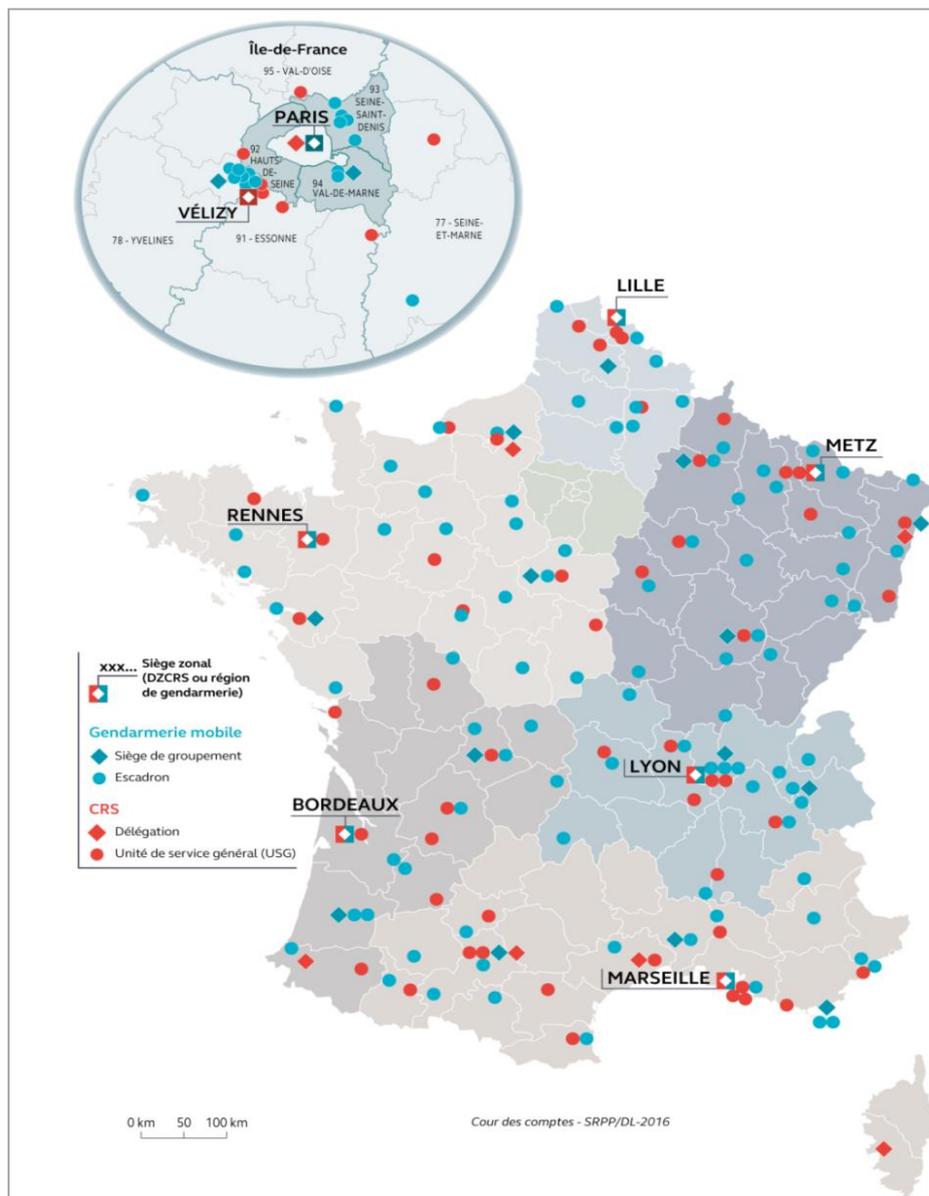


* Pour les CRS : unités disponibles ; pour les EGM : unités en alerte ou « sans mission ».
Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS (Winemploi) et de la DGGN (Magister)

Entendu ainsi, ce volant, qui peut être qualifié de réserve « réelle », a continûment diminué depuis 2010. Le graphique ci-dessus illustre que les unités disponibles à brefs délais ne représentent plus que 2 % du total des forces, contre 5 % en 2010. Cette évolution correspond à une perte de disponibilité immédiate d'environ cinq unités mobiles et fournit une preuve supplémentaire de la quasi-saturation de leur potentiel d'emploi.

II - Une organisation territoriale à rationaliser

Carte n° 1 : implantation des forces mobiles au 1^{er} janvier 2016



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité

A - Un fort déséquilibre géographique entre implantation et emploi des forces

Si, depuis 2010, l'implantation des forces mobiles sur le territoire a connu quelques ajustements exclusivement pour la gendarmerie mobile, elle demeure cependant assez stable. Dans son économie générale, la carte a relativement peu varié depuis l'après-guerre, voire pratiquement pas pour les compagnies républicaines de sécurité. Cette carte est le reflet de l'activité économique de la France dans les décennies 1950 et 1960 et de la localisation des conflits sociaux sur le territoire à cette époque. C'est ainsi que s'explique la forte concentration de casernements dans les anciennes régions minières et dans les zones viticoles de la métropole.

La carte de la gendarmerie mobile et celle des CRS sont rarement présentées et analysées de manière superposée. La forte convergence de la doctrine d'emploi des deux forces et leur caractère pratiquement interchangeable pour assurer les missions d'ordre public devraient pourtant amener à considérer les implantations de manière combinée. La carte *supra* présente cette combinaison en ne retenant que les principales catégories d'unités. Elle donne de prime abord l'image d'une certaine complémentarité et d'une répartition relativement harmonieuse sur le territoire national, même si plusieurs départements sont dépourvus de forces mobiles. Une telle appréciation suppose un traitement strictement égal des circonscriptions administratives. Elle rejoint également une préoccupation opérationnelle fondamentale pour les deux forces, celle de pouvoir se projeter rapidement en n'importe quel point du territoire.

Logiquement, l'implantation des casernements devrait également tenir compte des lieux d'emploi des forces. Or, il existe un décalage important entre les zones d'emploi et les zones d'implantation. Ce décalage n'est pas ponctuel, car deux zones sont de longue date déficitaires en forces : Paris et le Sud. Le tableau n° 3 compare l'importance relative des zones de défense et de sécurité dans l'emploi et l'implantation des forces mobiles.

**Tableau n° 3 : rapport entre implantation et emploi des forces
mobiles pour chaque zone de défense et de sécurité
(en moyenne sur la période 2010–2015)**

| <i>Zone</i> | Répartition de l'implantation des unités | Répartition de l'emploi des unités | Écart (en points) |
|-------------------------------|---|---|------------------------------|
| <i>Paris</i> | 13,8 % | 38,4 % | - 24,6 pt |
| <i>Sud</i> | 11,8 % | 18,0 % | - 6,2 pt |
| <i>Nord</i> | 7,8 % | 7,6 % | 0,2 pt |
| <i>Sud-Est</i> | 12,2 % | 8,1 % | 4,1 pt |
| <i>Ouest</i> | 17,0 % | 11,8 % | 5,2 pt |
| <i>Sud-Ouest</i> | 17,5 % | 9,4 % | 8,1 pt |
| <i>Est</i> | 19,9 % | 6,7 % | 13,2 pt |
| Ensemble du territoire | 100,0 % | 100,0 % | 0,0 pt |

Source : Cour des comptes d'après les données de la DCCRS et de la DGGN

Certes, il n'existe pas d'équilibre parfait entre implantation et emploi, ne serait-ce que parce que l'emploi constaté dans chaque zone est une moyenne sur longue période. Les demandes ponctuelles de renforts vers d'autres zones sont inévitables, même pour des zones où sont implantées suffisamment d'unités au regard de leurs besoins, car il faut pourvoir à la neutralisation des unités en période de repos ou de formation collective. Enfin et surtout, le propre des forces mobiles est de pouvoir se projeter à tout moment, y compris au-delà des limites zonales de leur implantation.

Cependant, l'intensification de l'emploi conduit aujourd'hui à une mobilité excessive des forces. À titre d'exemple, une CRS était employée en moyenne moins d'un jour sur deux en dehors de sa zone d'implantation en 2010 ; elle l'a été deux jours sur trois en 2015. Il convient d'infléchir cette tendance, en raison de ses effets inflationnistes au plan budgétaire (coûts de déplacement et d'hébergement), mais aussi de ses conséquences sociales (durée d'éloignement de la résidence familiale, fatigue) et environnementales (empreinte carbone augmentée par l'allongement des déplacements). C'est pourquoi la Cour réitère sa recommandation³³⁵ d'adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emploi.

³³⁵ Déjà formulée dans son référé de 2008 mentionné *supra*.

B - L'exception parisienne

1 - Une forte consommation de forces mobiles

La région francilienne est, de loin, la plus grosse consommatrice de forces mobiles du territoire national. Près de 27 unités y ont été employées par jour en moyenne depuis 2010, soit environ 30 % de l'emploi national moyen sur la période (hors outre-mer). Ce niveau d'utilisation a eu tendance à baisser significativement depuis 2010, avec toutefois un léger ressaut en 2015, année exceptionnelle au plan sécuritaire compte tenu des attentats et de la COP21.

En excluant l'année 2015, une analyse détaillée permet de conclure que cette diminution est due à une contraction des missions dites « nationales » et à une moindre sollicitation de forces mobiles par la préfecture de police en petite et surtout en grande couronne pour les missions de sécurisation générale. En revanche, dans Paris *intra muros*, il est déployé chaque année de plus en plus de forces mobiles, avec une croissance moyenne de 1,5 % par an de 2010 à 2014, principalement en raison des missions de maintien de l'ordre et du dispositif Vigipirate ; en incluant 2015, la croissance moyenne de l'emploi dans la capitale a été de près de 7 % par an.

2 - Les effets de la menace terroriste

En volume d'unités engagées en moyenne chaque jour, la première catégorie d'emploi des forces mobiles à Paris a été constituée par les gardes statiques et la tenue des points Vigipirate entre 2010 et 2015. Certaines de ces gardes statiques ont un caractère permanent, parfois historique : grandes ambassades, résidences des chefs de l'État et du Gouvernement, etc. Elles constituent de ce fait un cas d'emploi non conforme aux textes fondant l'organisation des forces mobiles.

Les points Vigipirate sont en revanche variables et dépendent du contexte sécuritaire. Cependant, ils ont souvent été tenus de manière statique et différaient donc peu des gardes permanentes du point de vue du type d'emploi. L'interdiction ou le strict encadrement réglementaire de ce type d'emploi est fondé sur des motifs opérationnels, car il n'est pas adéquat d'utiliser des forces spécialisées pour des tâches de ce type. La préfecture de police a reconnu que la montée en puissance continue du plan Vigipirate avait fini par figer l'emploi des forces mobiles à Paris : avec les gardes statiques, il en représentait environ les trois quarts en 2015, au lieu d'environ la moitié sur la période 2010-2014, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 2 : typologie d'emploi des forces mobiles
par la préfecture de police de Paris**



Source : Cour des comptes d'après les données de la Préfecture de police de Paris

Le recours aux forces mobiles pour des gardes statiques est discutable non seulement d'un point de vue opérationnel, mais également d'un point de vue financier. Ainsi la prise en charge d'une garde statique par une unité de CRS à Paris représentait en 2015 un surcoût mensuel net de 1,3 M€ par rapport au recours à des forces de police territorialisées, en raison des frais de déplacement et d'hébergement et du paiement des heures supplémentaires.

3 - La dynamique des missions d'ordre public

La seconde grande catégorie de missions dans la zone de compétence du préfet de police est celle du maintien de l'ordre et de la sécurisation générale.

Au sein de cette catégorie, les missions liées à l'ordre public au sens large (soit le maintien de l'ordre, les services d'ordre, les mesures de circulation et les voyages officiels) pèsent pour 30 % dans l'emploi de la zone francilienne et pour 40 % dans le département de Paris. La préfecture de police souligne que, dans la capitale, tout événement susceptible de troubler l'ordre public démultiplie le volume de forces nécessaires en raison de la densité urbaine, de la multiplicité des institutions publiques à protéger et des mesures de circulation qu'il faut prendre.

Les missions d'ordre public confiées aux forces mobiles ont eu tendance à augmenter assez sensiblement, surtout dans Paris. Le nombre d'événements nécessitant l'intervention de la force publique a en effet augmenté dans la capitale : les statistiques de la préfecture de police indiquent une progression de 2,6 % par an en moyenne depuis 2010. Mais, parmi ces événements, ceux ayant conduit à recourir à des forces mobiles ont progressé trois fois plus rapidement (+ 8,8 % par an en moyenne). Le taux de sollicitation³³⁶ des forces mobiles a donc augmenté : alors qu'il était de moins de 15 % en 2010, il était proche de 20 % fin 2015.

Il n'appartient pas à la Cour de porter une appréciation sur le bien-fondé du recours plus intensif aux forces mobiles par la préfecture de police sur de simples rapprochements statistiques, la décision de recourir à ces unités spécialisées dépendant pour une large part de facteurs plus qualitatifs que quantitatifs, notamment l'appréciation des risques de débordements. Par ailleurs, bien que relevant de la même catégorie de l'ordre public, les événements recensés par la préfecture de police sont de natures très diverses (maintien de l'ordre, services d'ordre, voyages officiels, circulation). On constate cependant que c'est pour les services d'ordre que la propension de la préfecture de police à utiliser des forces mobiles a le plus augmenté : leur taux de sollicitation a plus que doublé sur la période 2010-2015 pour sécuriser les grandes manifestations sportives, particulièrement au Stade de France, ainsi que les événements festifs de grande ampleur, en particulier la Foire du Trône.

III - L'adaptation de l'emploi des forces à la nouvelle donne sécuritaire : un pilotage opérationnel et budgétaire à renforcer

L'intensification de l'emploi des forces mobiles a conduit le Gouvernement à prendre en 2016 plusieurs mesures rationalisant les conditions du recours aux unités de forces mobiles et, en premier lieu, la révision de leur doctrine d'emploi, avec la recentralisation de leur gestion opérationnelle. Des difficultés persistent néanmoins qui appellent un renforcement du pilotage opérationnel et budgétaire de ces forces.

³³⁶ Le taux de sollicitation des forces mobiles est ici entendu comme le nombre d'événements ayant nécessité l'intervention d'unités mobiles rapporté au nombre total d'événements.

A - Des mesures de rationalisation du recours aux forces mobiles en 2016

1 - Une recentralisation cohérente de la gestion opérationnelle

Jusqu'en 2015, la doctrine commune d'emploi des forces mobiles a promu le principe de « zonalisation » selon lequel l'autorité décidant de l'emploi des unités mobiles est le préfet de zone de défense, l'échelon central n'intervenant que pour des arbitrages ou pour l'octroi de renforts hors-zones. Ce principe de gestion des forces mobiles est une conséquence des orientations de la LOPSI 1 rappelées précédemment, consistant à utiliser prioritairement les forces mobiles à des missions de sécurité générale, en appui des services territoriaux.

Or, comme la Cour l'avait relevé en 2008 à propos des CRS, la « zonalisation », sous-tendue par le principe de déconcentration, et supposée permettre une optimisation de l'utilisation des forces grâce à des temps de déplacement moins longs, n'a pratiquement pas trouvé à s'appliquer dans les faits, compte tenu de la multiplication d'événements d'ampleur nationale. À partir de 2005 en effet, le prélèvement d'un nombre important d'unités dans les zones au profit de missions décidées au niveau central a pratiquement vidé de sa substance ce principe, la réserve de forces à la main des préfets de zone se trouvant réduite à la portion congrue. La poursuite de l'intensification de l'emploi des forces mobiles avec une part croissante de missions nationales a conduit le ministère de l'intérieur à renoncer formellement à la « zonalisation » dans la dernière version de la doctrine commune d'emploi des forces adoptée à la fin de 2015. Il apparaît cohérent d'avoir recentralisé la gestion opérationnelle des unités mobiles dès lors que leurs missions sont de plus en plus nationales, mais il faut alors s'assurer d'un mécanisme national efficace de coordination (voir *infra*).

2 - Une priorité donnée aux missions sensibles

Le nombre de missions de gardes statiques permanentes a atteint un chiffre record pour les CRS en mai 2015. Sept missions étaient comptabilisées, dont quatre dites « historiques » dans la région parisienne, deux « Vigipirate » supplémentaires après les attentats et une dans les Pyrénées-Atlantiques. Ces missions ont progressivement été prises en charge par les policiers des services territoriaux et les militaires de l'opération « Sentinelle » dans le courant de l'année 2016. Ainsi, compte

tenu des besoins très importants de sécurisation apparus dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, notamment dans le Nord et le Pas-de-Calais, le ministère de l'intérieur a désengagé la plus grande partie des unités mobiles affectées à des gardes statiques.

En ce qui concerne plus particulièrement la région parisienne, le système d'enveloppes de forces mis à la disposition du préfet de police de Paris par le ministère de l'intérieur, institué en avril 2015 pour réguler la consommation d'unités mobiles et mieux tenir compte des besoins consécutifs aux attentats terroristes, a été revu quant au nombre et à la répartition des unités de forces mobiles affectées. En raison de la baisse significative des gardes statiques évoquée ci-dessus, le volume total des unités effectivement attribuées à la zone de Paris depuis la mi-2016 a diminué de 20 prévues en avril 2015 à 13. Cependant, alors que les missions de gardes statiques ont été ramenées de 10 à 3 unités (1 CRS et 2 EGM), leur répartition prévoit désormais une enveloppe pour les missions prioritaires de sécurisation et de maintien de l'ordre de 10 unités en 2016 pour 7 en 2015, ce qui correspond mieux aux besoins exprimés pour la capitale. Mais une ambiguïté demeure sur la nature de cette enveloppe : pour le ministère de l'intérieur, elle ne représente pas un droit de tirage sur lequel le préfet de police peut compter, ce qui ne lui permet pas d'assumer pleinement la responsabilité de ses décisions d'emploi. Compte tenu de l'importance qui s'attache à la régulation de l'emploi des forces mobiles à Paris, les modalités du système de contingentement des unités mis en place en 2015 devraient être révisées.

3 - Une reconstitution partielle des effectifs

En janvier puis en septembre 2015, le Gouvernement a annoncé des créations de postes au titre des plans de lutte antiterroriste et de lutte contre l'immigration clandestine pour l'ensemble de la police et de la gendarmerie nationale pour les années 2016 et 2017.

Ces créations, effectives fin 2016 pour la plupart d'entre elles, bénéficient notamment aux forces mobiles : sur les 6 761 équivalents temps pleins créés (dont 4 418 pour la police et 2 343 pour la gendarmerie), 1 408 le seront au profit d'unités mobiles (438 pour les CRS et 970 pour les EGM). Ainsi, en 2017, les deux tiers des postes supprimés entre 2010 et 2015 auront été reconstitués.

B - Un pilotage opérationnel et budgétaire à renforcer

1 - Une coordination opérationnelle toujours difficile

La formalisation de la première doctrine commune d'emploi des forces mobiles en 2002 avait permis de consacrer l'existence d'une unité de coordination des forces mobiles (UCFM). Cette structure administrative est principalement chargée de déterminer les unités à engager sur des missions nationales et de décider de l'octroi de renforts aux préfets de zone pour des opérations requérant un volume de forces supérieur à leurs ressources. Au fur et à mesure de l'intensification de l'emploi des forces, l'UCFM, placée sous la double autorité des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, n'a cessé de perdre de l'importance tout en restant de taille modeste.

En 2015 et 2016, l'organisation et le fonctionnement de l'UCFM ont été renforcés. Son effectif a été doublé et ses règles de fonctionnement ont été clarifiées. Elle a par ailleurs été dotée d'une application informatique de suivi en temps réel de la position des forces. Ces changements sont trop récents pour en mesurer pleinement l'impact. Il demeure plusieurs difficultés au regard de l'objectif premier de cette unité, qui est d'affecter ou de réaffecter en toute équité et dans les plus brefs délais des forces sollicitées en renforts par les préfets de zone, dans leur ressort.

Tout d'abord, compte tenu de la très faible marge de manœuvre nationale existante depuis plusieurs années, cet objectif est en soi difficile à atteindre.

Ensuite, l'application informatique dont l'UCFM est dotée n'est pas reliée aux systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales qui restent les outils de référence en matière de suivi de l'emploi opérationnel. Ce choix d'architecture informatique a permis de fournir rapidement au ministère un outil qui lui manquait pour avoir une vision consolidée et en temps réel de la position de toutes les unités mobiles, qu'elles appartiennent à la police ou à la gendarmerie. Mais il oblige les échelons territoriaux de chaque force à saisir deux, voire trois fois, les données de position des unités, sans garantie de fiabilité.

Enfin, l'UCFM est placée sous l'autorité conjointe des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, ce qui peut les amener à vouloir privilégier dans certains cas des missions de renfort à leurs unités territorialisées, notamment en matière de lutte contre la délinquance, au détriment de missions à dimension nationale. En matière

de sécurisation, la doctrine d'emploi précitée prévoit que « les missions de sécurisation, qu'elles aient été décidées par l'autorité ministérielle ou les directeurs généraux, sont assurées par les forces mobiles prioritairement dans leur zone de compétence respective »³³⁷. Le maintien de ce critère apparaît en contradiction avec la primauté de la vocation nationale des forces, à plus forte raison lorsque les missions sont décidées par l'autorité ministérielle. Dans les faits, ce critère gêne l'allocation des forces par l'UCFM. C'est particulièrement vrai à Paris qui est en zone de police, pour laquelle la gendarmerie nationale estime ne pas avoir à fournir un nombre d'escadrons de gendarmes mobiles équivalent à celui des CRS. Ce biais est d'autant plus important que la notion de sécurisation n'est pas rigoureusement définie. Ainsi, elle inclut les missions liées à Vigipirate pour la gendarmerie mobile, alors que Vigipirate constitue une catégorie *ad hoc* dans la typologie des missions des CRS. En outre, à Paris, ces missions de sécurisation revêtent souvent un caractère national.

Dans un contexte d'emploi intensif des unités mobiles, il importe de faciliter les arbitrages de l'UCFM, en faisant prévaloir la vocation nationale des forces, et donc de faire en sorte qu'elles soient pratiquement interchangeables pour le Gouvernement, y compris pour les missions de sécurisation. Le renfort aux services territoriaux de police et de gendarmerie doit rester subsidiaire par rapport aux besoins nationaux.

2 - Un pilotage des dépenses à améliorer

En 2015, l'ensemble des forces mobiles représentait un niveau de dépenses budgétaires de 1,81 Md€³³⁸, contre 1,76 Md€ en 2012 ; cette progression de 3,3 % est en apparence modérée, compte tenu de l'aggravation du contexte sécuritaire et de l'augmentation des besoins pour le maintien de l'ordre public. Elle doit cependant être appréciée au regard de la baisse des effectifs poursuivie entre 2012 et 2015 (voir *supra*). Il apparaît ainsi que les mesures issues de la révision générale des politiques publiques, qui visaient à modérer les dépenses, ont manqué d'efficacité.

³³⁷ Article 8 de l'instruction commune DGPN-DGGN n° 2015-6371D DGPN/CAB et 97635 DGGN/CAB du 29 décembre 2015 relative à l'emploi des forces mobiles dans la police nationale et la gendarmerie nationale.

³³⁸ Y compris dépenses de pensions, mais hors dépenses d'investissement.

L'évolution de la dépense s'explique, pour près de 90 %, par la croissance des dépenses de rémunération, alors que les agents étaient moins nombreux. Ce phénomène a déjà été expliqué par la Cour dans son analyse des évolutions de la masse salariale de la police et de la gendarmerie nationales liées à la réforme des corps et carrières³³⁹. La progression rapide de certaines rémunérations spécifiques aux forces mobiles, indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) et heures supplémentaires en particulier, a renforcé la tendance d'ensemble. Le taux de l'IJAT, qui était resté maintenu à 30 € depuis 2002, dans la police comme dans la gendarmerie, a été porté par un arrêté interministériel du 29 juin 2015 à 33 € au 1^{er} juillet 2015, puis à 35 € au 1^{er} janvier 2016 et à 37 € au 1^{er} juillet 2016. Il devrait s'établir à 39 € au 1^{er} juillet 2017 à l'issue de ce mouvement de revalorisation.

À cet égard, le Gouvernement a proposé au Parlement le 14 octobre 2016 un amendement complétant l'article 81 du code général des impôts, qui permet de donner une base légale à l'exonération, jusqu'à présent de fait, d'impôt sur le revenu de cette indemnité spécifique, ce qui devrait mettre fin à une irrégularité dénoncée par la Cour des comptes, par la voie de son procureur général, depuis 2008³⁴⁰.

La dynamique des dépenses de fonctionnement a contribué, pour les 10 % restants, à la croissance de l'ensemble des dépenses, en raison de l'intensification de l'emploi des unités. En particulier, le coût de l'hébergement s'est fortement renchéri en 2015, notamment pour les CRS, en raison du caractère exceptionnel de missions ayant entraîné un recours plus important à l'hôtellerie (COP21, Calais).

Les récentes créations de postes vont soutenir la croissance des dépenses liées aux forces mobiles. Si les missions régaliennes de l'État peuvent justifier un budget en expansion, notamment dans un contexte sécuritaire d'exception, cette considération ne doit pas conduire l'administration à abandonner, mais bien au contraire à accentuer les efforts de rationalisation de la dépense et les réformes d'organisation déjà engagés ou recommandés par la Cour.

³³⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail*. *op. cit.*

³⁴⁰ En dernier lieu communication du Procureur général près la Cour des comptes du 21 juin 2016 et réponse du ministre de l'intérieur du 21 septembre 2016.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les forces mobiles ont été de plus en plus utilisées depuis 2010 jusqu'à atteindre, en 2015, un point de quasi-saturation du potentiel d'emploi. Cette situation n'a pas entraîné de dysfonctionnements majeurs et peut être interprétée comme une marque de professionnalisme de ces forces. Cependant, le faible volant des unités disponibles introduit davantage de rigidités dans l'emploi des forces et dans les capacités de réponse aux besoins quotidiens du maintien de l'ordre public. De plus, les personnels sont fortement sollicités par des rythmes de travail exigeants, compensés par des temps plus importants de récupération.

Cette situation est due avant tout à la dégradation du contexte sécuritaire ; elle tient aussi pour partie à l'élargissement du spectre d'intervention des unités mobiles à des missions, souvent permanentes, pour lesquelles leur plus-value opérationnelle est faible par rapport à des unités classiques de gendarmerie ou de police, ou à des unités intermédiaires, peu développées en dehors de la région parisienne. Si les gardes statiques de bâtiments, qui avaient été multipliées avec le renforcement du plan Vigipirate consécutif aux attentats terroristes de 2015, ont été significativement réduites depuis la mi-2016, les forces mobiles restent encore affectées à la surveillance de sites sensibles, à la sécurisation du fonctionnement de l'appareil judiciaire (palais de justice, transfèrements), ou à des missions régulières de renfort des brigades territoriales en outre-mer, missions dont le format n'a pas été révisé depuis plusieurs années.

De plus, la répartition géographique de l'emploi est fortement déséquilibrée, surtout si on la rapproche de la répartition de l'implantation des unités. Compte tenu de son niveau d'emploi, la zone de défense et de sécurité de Paris manque d'unités implantées sur son territoire. Ce déficit ancien devrait être progressivement réduit, car le degré de mobilité des forces est devenu excessif et a des conséquences indésirables tant sur le plan budgétaire que sur le plan social et environnemental.

Par ailleurs, l'intensification de l'emploi des forces mobiles a conduit à un renforcement de la centralisation de leur gestion par l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM). Ce renforcement va dans le bon sens, mais la primauté de la vocation nationale des forces sur les zones de compétence de la police et de la gendarmerie n'est pas encore reconnue pour les missions de sécurisation.

Enfin, le recours soutenu aux forces mobiles a provoqué une diminution tendancielle du nombre de jours de formation collective des CRS et des gendarmes mobiles qui, en outre, ne s'entraînent presque jamais ensemble alors qu'ils obéissent à la même doctrine d'emploi et sont de plus en plus amenés à intervenir côte à côte sur le terrain.

Forte de ces constats, la Cour adresse à l'État les recommandations suivantes :

- 1. veiller à maintenir quotidiennement un volant d'unités mobiles disponibles ou redéployables au moyen d'un seuil défini par l'unité de coordination des forces mobiles ;*
- 2. poursuivre le désengagement des forces mobiles de missions permanentes éloignées de leurs compétences spécifiques ;*
- 3. faire primer la vocation nationale des forces mobiles quand elles sont employées à des missions de sécurisation, en supprimant la référence aux zones de compétence de la police et de la gendarmerie dans l'allocation des unités ;*
- 4. réviser le système de contingentement des forces mobiles mises à disposition du préfet de police de Paris défini par instruction ministérielle, afin que le niveau de la dotation représente un octroi minimal garanti d'unités, compte étant tenu de l'utilisation des moyens d'intervention propres de la préfecture ;*
- 5. adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emploi afin de limiter les déplacements de longue distance et les coûts y afférents ;*
- 6. préserver les temps de formation collective et individuelle des forces mobiles et définir un cadre de formation commun aux deux forces.*

Réponse

| | |
|--|-----|
| Réponse du ministre de l'intérieur | 614 |
|--|-----|

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Ministre de l'économie et des finances |
| Secrétaire d'État chargé du budget |

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Je tiens à apporter les précisions suivantes.

La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dispose d'ores et déjà d'un certain nombre d'unités constituées, aptes à être engagées en maintien de l'ordre (MO) et en soutien opérationnel (SO). Elle dispose d'un total de 2 165 policiers répartis comme suit :

- 12 compagnies d'intervention (CI) et compagnies départementales d'intervention composées (CDI) de 738 effectifs ;*
- 5 compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) composées de 599 effectifs ;*
- 35 sections d'intervention (SI) composées de 781 effectifs ;*
- 3 groupes d'intervention (GI) composés de 47 effectifs.*

En outre, la DDSP de Lille dispose en permanence d'une CI composée de 79 policiers.

Je tiens à préciser que malgré la baisse des effectifs des unités de service général, la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) s'attache, hors circonstances exceptionnelles, à maintenir le principe de séabilité de ses unités. Cela permet aux autorités d'emploi de bénéficier d'une possibilité d'engagement à hauteur d'une demi-unité, maintenant ainsi une capacité opérationnelle et tactique.

Je partage votre recommandation visant à « poursuivre le désengagement des forces mobiles de missions permanentes éloignées de leurs compétences spécifiques », à l'instar des gardes statiques, dont la diminution constitue un axe de travail depuis plusieurs années. Toutefois, l'abandon des missions périphériques ne doit pas se traduire par un transfert des effectifs correspondants, mais permettre un redéploiement des forces mobiles vers leur cœur de métier.

Par ailleurs, vous indiquez que les escadrons déplacés outre-mer, « en dehors de quelques opérations spécifiques [en matière d'ordre public], (...) servent pour l'essentiel à renforcer les brigades de gendarmerie ». Même si les opérations d'ordre public ne constituent pas la majorité de leurs missions, la présence en outre-mer de ces unités spécialisées demeure indispensable, compte tenu de l'imprévisibilité des situations d'ordre public, des risques de débordements et des délais d'acheminement. En cas de troubles importants, elle permet également des bascules de forces d'un théâtre vers un autre, comme l'envoi d'un EGM à Mayotte depuis la Réunion en juin 2016 lors de fortes tensions sociales. Au

quotidien, la mise à disposition des escadrons au service des unités territoriales est effectuée dans une démarche d'optimisation de leur emploi. Enfin, ce renfort permet d'adapter l'évolution des effectifs à l'accroissement rapide de la population de certains territoires.

S'agissant de l'emploi des unités mobiles, vous suggérez de « faire primer la vocation nationale des forces mobiles quand elles sont employées à des missions de sécurisation, en supprimant la référence aux zones de compétence de la police et de la gendarmerie dans l'allocation des unités ». Cette distinction entre zones de compétence ne vaut que pour les missions de sécurité publique. En effet, 85 % des missions de maintien de l'ordre réalisées par la gendarmerie mobile se font déjà en ZPN. Par ailleurs, il est important de pouvoir employer les EGM, en mission de sécurisation, dans les zones où la sécurité publique relève de la responsabilité de la gendarmerie, afin d'atteindre au mieux les objectifs de lutte contre la délinquance qui sont fixés à la gendarmerie.

S'agissant de la répartition territoriale des escadrons de gendarmerie mobile, vous invitez à « adopter une stratégie à moyen terme de rationalisation des implantations géographiques des forces mobiles en fonction des lieux d'emplois afin de limiter les déplacements longue distance et les coûts y afférents ». Lorsqu'elle en a l'opportunité et les moyens, la gendarmerie s'efforce de rationaliser ses implantations, comme en témoigne la création en 2016 d'un nouvel escadron à Rosny-sous-Bois. La gendarmerie demeure vigilante lors de ces réflexions à la prise en considération du volet social engendré par ces réorganisations.

La recherche d'économies en matière de dépenses de fonctionnement opérationnel ne se résout pas seulement par une meilleure adéquation entre les implantations géographiques des unités de forces mobiles et leurs lieux d'emploi. L'engagement intensif des unités mobiles pendant plusieurs mois à Calais (62) illustre parfaitement les difficultés rencontrées. En effet, un emploi de 10,5 unités de CRS par jour a été nécessaire avant le démantèlement du camp de la lande, alors qu'aucun cantonnement propre n'était à disposition.

Une source d'économies intéressante, à laquelle s'emploie l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM), réside dans la pertinence de la désignation de la force pour une opération de maintien ou de rétablissement de l'ordre par redéploiement de mission (plan national de sécurité renforcé, renforts saisonniers, AAB, ZAS). La recommandation n° 3 s'inscrit pleinement dans la poursuite de cet objectif.

Vous recommandez de « préserver les temps de formation collective et individuelle des forces mobiles et définir un cadre de formation

communs aux deux forces ». Le respect des objectifs de formations collectives et individuelles est une priorité pour la DCCRS. Pour répondre aux besoins exceptionnels, des dispositifs de formation importants peuvent être mis en place dans les centres mis à la disposition des unités. En 2016, pour répondre aux nouvelles menaces, plusieurs stages ont ainsi été réalisés. Je peux citer pour exemples, le recentrage opérationnel des 60 sections de protection et d'intervention pendant 4 mois, ou le recentrage en cours des 60 unités de CRS, ou le séminaire de renforcement tactique des 60 commandants de compagnie.

La définition d'un cadre de formation commun aux deux forces n'est que très partiellement réalisable considérant que l'engagement en maintien de l'ordre fait appel à des capacités spécifiques à chaque force. En outre, les règles d'hébergement des CRS génèrent des coûts financiers importants lors des séjours au centre de formation de Saint-Astier. Enfin, l'engagement opérationnel conjoint des deux forces donne d'ores et déjà satisfaction dans l'essentiel des situations rencontrées.

Comme vous le soulignez, le recours aux forces mobiles s'est intensifié depuis 2010, ce qui a conduit à davantage de rigidité dans leur emploi. C'est pourquoi je partage votre proposition visant « à maintenir quotidiennement un volant d'unités mobiles disponibles ou redéployables (...) » à disposition des autorités pour assurer les missions d'ordre public.

Par ailleurs, vous indiquez que les forces mobiles ont été employées depuis 2015 au niveau, voire légèrement au-dessus, du volume maximal d'engagement sur le terrain (110 pour 108 unités par jour en moyenne). Si les nécessités opérationnelles ont rendu délicate la gestion des droits individuels à repos et permissions, il conviendrait également de s'interroger sur l'impact de la transposition de la directive européenne sur le temps de travail. Applicable depuis le 1^{er} septembre 2016, cette directive, dont les effets ne peuvent être encore évalués avec précision, a des conséquences sur la disponibilité des unités.