



Inspection générale des
finances

Inspection générale de
l'administration

Inspection générale
des services
judiciaires

Inspection générale
de la police nationale

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur le fonctionnement administratif et budgétaire de la DPAF de Roissy / Le Bourget

Etabli par

**Anne
BERRIAT**

Inspection générale des
services judiciaires

**François
CAILLETEAU**

Inspection générale des
finances

**Jean-Guy de
CHALVRON**

Inspection générale
de l'administration

**Christophe
MAZOYER**

Inspection générale de la
police nationale

- Janvier 2006 -

RESUME DU RAPPORT

Dans le cadre du programme d'audits de modernisation, dont les principes ont été définis par le Gouvernement le 27 juillet 2005 et repris dans une circulaire du Premier ministre le 29 septembre 2005, une mission d'audit constituée de représentants de l'IGF, de l'IGA, de l'IGSJ et de l'IGPN a été chargée d'examiner le fonctionnement administratif et budgétaire de la direction de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy.

I-Objet de l'audit

Si la direction de la police aux frontières (DPAF) de Roissy peut sembler, à certains égards efficace (contrôles des titres aux portes des avions, rapidité des délais de ré-acheminement des non admis, baisse de la délinquance sur la plate-forme), elle ne dispose pas pour autant des outils lui permettant de justifier d'un emploi rationnel des moyens engagés.

La forte croissance récente des effectifs du service (environ 1 750 agents y sont affectés dont 58 fonctionnaires administratifs) et l'importance de son budget de fonctionnement courant et d'équipement (environ 15 M€ hors rémunérations et charges sociales dont le montant n'est connu avec certitude) conduisent donc à s'interroger sur les moyens nécessaires à une rationalisation de son organisation.

Dans cette mesure, la mission s'est fixé les trois objectifs suivants :

- faire un état précis du fonctionnement actuel de la direction
- identifier les principaux leviers d'amélioration de l'efficacité de l'usage des ressources dont elle dispose
- améliorer les modalités du pilotage du service par la direction centrale.

II- Les éléments de diagnostic établis

Un certain nombre de dysfonctionnements ont été établis ; Ils concernent à la fois le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les missions exercées par la DPAF de Roissy, les modalités du pilotage du service, son organisation interne et les moyens dont il dispose pour conduire son action et en assurer la gestion.

a) un défaut de coordination et d'unité

L'autorité du sous-préfet chargé depuis deux ans de la plate-forme de Roissy est insuffisamment reconnue par tous les services de l'Etat représentés sur la plate forme et elle ne permet pas d'entretenir des rapports équilibrés avec ADP, Air France et les autres compagnies aériennes.

b) une absence de rationalisation de la gestion budgétaire

L'éparpillement des responsabilités a abouti à une dérive des coûts, en particulier au niveau des personnes non admises sur le territoire, en instance de rapatriement (coût moyen de 1600 € pour moins de 2 jours de présence sur le territoire)

Par ailleurs, la DPAF n'a aucune autonomie budgétaire et dépend d'un grand nombre de structures qui soutiennent sa gestion (7 au total, dont la Préfecture de police de Paris, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Seine-Saint-Denis ou le SGAP de Versailles).

c) une organisation interne insuffisamment simplifiée

La profonde restructuration basée sur une logique de métiers (police de l'immigration, sécurité générale, sûreté) réalisée, il y a un an, a laissé survivre une division fourre-tout rassemblant des activités disparates qui concernent pour partie les missions d'immigration (unité d'éloignement), de sécurité publique (BAC, compagnie d'intervention) et de sécurité-sûreté (brigade canine).

d) une capacité d'investigation ne prenant pas suffisamment en compte la délinquance organisée :

Alors que l'existence, sur la plate-forme aéroportuaire de faits de délinquance et de criminalité organisées est connue de l'ensemble des intervenants, la DPAF n'est pas à même, en l'état, de traiter ces affaires particulièrement importantes et complexes.

e) l'absence de cadre formalisé pour le dialogue de gestion

Les demandes en effectifs supplémentaires de la DPAF de Roissy sont simplement relayées, telles quelles, par la direction centrale. Cela s'est traduit par une forte augmentation des effectifs de la DPAF depuis 5 ans beaucoup plus rapide que le trafic des passagers (39,6 % contre 12,3 %).

f) Inexistence d'outils de pilotage

Il n'existe aucun outil de type tableau de bord permettant de suivre de manière synthétique et régulière l'évolution de l'activité et la charge de l'ensemble des unités et absence de tout indicateur de performance.

III- Les recommandations formulées par la mission

C'est d'abord à l'Etat de mettre en place de meilleures structures locales de coordination et de renforcer l'exercice de son autorité sur l'exploitant tant pour pallier les insuffisances du dispositif de sûreté et de sécurité que pour améliorer une gestion budgétaire critiquable. Mais c'est aussi à la DPAF de passer à un stade supérieur d'organisation et de pilotage pour assurer ses missions en utilisant mieux ses importants moyens.

a) Assurer l'unité de commandement en matière de police de l'immigration d'une part et de sécurité-sûreté d'autre part

Dans cette perspective, il conviendrait reconnaître au directeur de la PAF de Roissy une autorité exclusive sur les missions de police de l'immigration et, à l'inverse, de confier à un membre du corps préfectoral de haut niveau, placé directement auprès du préfet de Seine-Saint-Denis et délégué par lui, la responsabilité exclusive des missions de sécurité et de sûreté sur la plate-forme.

b) Clarifier l'organisation du service

Il conviendrait de mettre en œuvre rapidement un schéma d'organisation où les missions de contrôle de l'immigration, de sécurité générale de la plate-forme et de sûreté du transport aérien soient clairement distinguées, puis de lui donner la forme officielle d'une instruction et supprimer les structures qui n'entrent pas directement dans ce champ de compétence.

c) Accroître les capacités d'investigation dans la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées

Il conviendrait de constituer rapidement une unité d'investigation judiciaire très qualifiée, spécifiquement dédiée à ces infractions.

d) Instaurer un véritable dialogue de gestion

Ce dialogue mériterait d'être établi sur la base d'une négociation où les besoins en effectifs seraient satisfaits en contrepartie d'objectifs clairement identifiés (et en ne prenant pas comme seul critère la croissance du trafic des passagers), sur la base d'un effectif de référence compris entre 1750 à 1800 agents pour l'année 2006.

e) Créer une structure interne de pilotage des missions et des interventions

Il conviendrait de doter le centre d'information et de commandement de moyens adaptés, de se donner les moyens, à travers une main courante informatisée, de pouvoir apprécier l'activité de chacune des structures constitutives de la direction et de s'appuyer sur un contrôleur de gestion pour diffuser dans le service la culture de la performance.

f) Institutionnaliser les rapports avec ADP

Il serait utile de constituer une instance co-présidée par l'autorité désignée pour assurer la coordination des services de l'Etat sur la plate-forme et le directeur ADP de Roissy afin qu'ils deviennent plus équilibrés et que le cahier des charges fixant les obligations de l'exploitant soit respecté.

g) Concentrer les responsabilités budgétaires

Il serait opportun de rassembler dans un budget opérationnel de programme unique toutes les dépenses afférentes aux missions exercées par la DPAF de Roissy, y compris toutes celles qui ont trait à la gestion de la zone d'attente des personnes en instance de reconduite dans leur pays d'origine

Dans la perspective d'une responsabilisation des compétences budgétaires au plus près des préoccupations réelles du service, il conviendrait de faire renégocier directement par le responsable du BOP les conditions financières de la mise à disposition par ADP des locaux, aménagements et places de stationnement nécessaires à l'exécution des missions de la PAF, du rachat du bâtiment de la ZAPI et de la plupart des contrats et conventions visant à externaliser les prestations réalisées au profit des personnes en instance.

En conclusion, l'ensemble des recommandations qui figurent dans le rapport devrait avoir, pour impact, de stabiliser les effectifs de la DPAF-Roissy à hauteur de leur niveau actuel, c'est-à-dire entre 1750 et 1780 agents et surtout de favoriser, dès l'année 2006, la réalisation d'économies budgétaires substantielles, d'environ 2 à 3 M€ en crédits de fonctionnement dont une partie (environ 10%) pourrait être restituée au gestionnaire.

Relevé analytique des propositions

Proposition	Chef de file Mise en oeuvre	Texte nécessaire ou pré-requis	Référence rapport
Préciser le cadre d'exercice des missions de la DPAF-Roissy : 1) placer les activités de contrôle de l'immigration sous l'autorité directe de la DCPAF 2) assurer une unité de commandement en matière de sécurité et de sûreté sous l'égide d'un membre du corps préfectoral 3) A tout le moins, réaffirmer le rôle de coordination dévolu au sous-préfet chargé des aéroports de Roissy et du Bourget	Cabinet MI	décret arrêté lettre de mission	Pas d'observation Préf 93 se satisfait de la situation présente SG évoque un préfet délégué
Préciser les compétences respectives de la DPAF et de la GTA en zone réservée : 1) définir le partage des responsabilités en zone de fret 2) s'interroger sur la pertinence du regroupement de l'ensemble des missions de sécurité sur la PAF	DGPN et DGGN	Circulaire Texte réglementaire à définir	Pas d'observation
Renforcer le dispositif de lutte contre la délinquance et mieux coordonner les problèmes de sûreté : 1) assurer un meilleur partage des informations sensibles entre les douanes, la PAF et la GTA 2) mettre en place une liaison permanente entre les services de l'Etat présents sur la plate-forme 3) mieux équilibrer les responsabilités entre la PAF et la GTA en matière de délivrance des habilitations et de contrôle des agents et des sociétés de sûreté 4) constituer, au sein de la DPAF-Roissy, une unité d'investigation judiciaire	DGPN et DGGN DGPN	Texte d'organisation interne à la DPAF-Roissy	Préf 93 satisfaite situation présente La DGPN n'a pas fait connaître ses observations sur ce sujet Préf 93 favorable à antenne PJ 93 La DGPN n'a pas fait connaître ses observations sur ce sujet
Rééquilibrer les rapports entre l'Etat, l'autorité aéroportuaire et les compagnies aériennes : 1) instituer, sous l'autorité du représentant de l'Etat sur la plate-forme, une instance de concertation permanente avec ADP pour traiter tous les problèmes d'intérêt commun 2) faire respecter par ADP l'ensemble des obligations inscrites dans le cahier des charges défini en application de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, en particulier la gestion des files d'attente avec l'assistance de moyens vidéo 3) faire appliquer par l'exploitant les prescriptions de sûreté prévues par l'arrêté du 12 novembre 2003 4) Assurer la prise en charge par des agents assermentés d'ADP les tâches de surveillance et de verbalisation du stationnement sur les linéaires d'aérogares. 5) Inciter les compagnies aériennes à installer des caméras vidéo dans les soutes	SG Et DGAC	Echange de lettres d'intention convention	préf 93 défavorable SG favorable si limité vaux problèmes de la plate-forme La DGPN n'a pas fait connaître ses observations sur ce sujet

Resserrer l'organisation des services et mieux maîtriser la croissance des effectifs : 1) achever le mouvement de restructuration par la suppression de la division des unités spécialisées 2) Fixer par instruction l'organisation interne de la DPAF-Roissy 3) Considérer que le référentiel des emplois de la DPAF-Roissy est de 1750 agents pour l'année 2006 4) Instaurer un véritable dialogue de gestion avec la DPAF-Roissy où toute nouvelle demande d'effectifs supplémentaires doit être étayée par des indicateurs d'activité pertinents 5) Estimer les répercussions sur la productivité des agents de la mise en œuvre des nouveaux modes de contrôle des titres, en particulier par la biométrie	DCPAF Et DDPAF-Roissy	Instructions internes DPAF	Le SG ne prend pas position La DGPN retient la base de 1750 Pref 93 demande d'être associée aux décisions SG favorable
Au-delà des résultats globalement satisfaisants du point de vue des résultats de l'activité, rechercher l'efficacité et l'efficience : 1) doter la DPAF-Roissy des moyens nécessaires à l'évaluation le degré de satisfaction des passagers 2) assurer une réelle mise en adéquation des effectifs en poste fixe aux arrivées et aux départs par une meilleure combinaison des cycles de travail, la réduction du nombre des équipes de nuit et la création d'une brigade de contrôle mobile 3) développer des contrôles internes visant à s'assurer de l'efficacité des vérifications de titres 4) rendre le compostage des titres avec visa systématiques et s en assurer par un comptage 5) améliorer l'efficacité des contrôles en regroupant les moyens d'intervention et de contrôle aux portes des avions 6) éviter la multiplication des moyens de transport pour les transferts des personnes non admises à l'intérieur comme à l'extérieur de la plate-forme et accélérer la réalisation de la deuxième salle d'audience en ZAPI	DCPAF Et DDPAF-Roissy	Décision du commandement	Aucune observation
Faire bénéficier la DPAF-Roissy d'une gestion plus moderne plus opérationnelle et plus stratégique : 1) développer très rapidement un contrôle de gestion, le rattacher directement au commandement et en confier la charge à un professionnel 2) constituer des outils d'aide à la décision sous forme de tableaux de bord et évaluer les écarts entre les objectifs fixés et les résultats obtenus 3) mettre en place des outils de gestion modernes, par l'intermédiaire d'une main courante informatisée, d'une cartographie adaptée, d'un renvoi d'images vidéo sur les lieux sensibles, d'un outil de ciblage des vols à risque, d'un logiciel de gestion des procédures de non-admission, ... 4) faire jouer au centre d'information et de commandement un rôle véritablement stratégique, en le modernisant et en lui faisant superviser l'activité de la police de l'immigration	DAPN et DPAF-Roissy		SG favorable La DGPN ne compte procéder à la modernisation des outils de pilotage qu'en 2007

Mettre fin à la dilution actuelle des responsabilités administratives et financières et engager un effort vigoureux d'économies : 1) clarifier les rapports avec ADP sur les questions immobilières en renégociant les tarifs (loyers et charges) sur une base plus conforme à la nature réelle des espaces occupés et aux prix pratiqués sur la plate-forme 2) renégocier, en parallèle, le protocole sur les parkings en vue de remettre la tarification nouvelle en conformité avec l'ancienne, tout en rationalisant le nombre des cartes de parking allouées au personnel (actuellement 1600), sachant que jamais plus de 800 agents sont, à un moment donné, en activité sur la plate-forme 3) faire exercer, sans tarder l'option d'achat du bâtiment de la ZAPI, après estimation des domaines, autour d'une base de 3 à 3,5 M€ 4) déclarer infructueux l'appel d'offres en cours, relatif au transport des personnes non admises, compte tenu du caractère inadmissible de la proposition de l'unique prestataire déclaré et rechercher activement une solution alternative, qui pourrait éventuellement ré-internaliser cette prestation. 5) Renégocier, voire même dénoncer la convention avec la Croix-Rouge pour obtenir une économie d'au moins 250 000 € 6) Réexaminer la convention d'assistance médicale pour rechercher une économie d'au moins 100 000 € 7) Suspendre la convention d'assistance juridique avec les cabinets d'avocat dont le coût est sans commune mesure avec les avantages obtenus 8) La renégociation en cours du marché d'interprétariat à un coût deux fois plus élevé qu'actuellement conduit à proposer une remise à plat du dossier avant un examen détaillé de la réalité des besoins 9) La charge du recouvrement des pénalités dues par les compagnies aériennes pour le non respect des Sur conditions d'entrée des étrangers a n'ayant pas les papiers nécessaires pour leur permettre d'entrer sur le sol français devrait être attribuée à la DPAF-Roissy, et les sommes ainsi récupérées pourraient lui être acquises 10) Une économie globale de 2 à 3 M€ sur le budget de la DPAF-Roissy doit être recherchée sans tarder ; pour y parvenir, la méthode la plus conforme à la LOLF est de créer un BOP « DPAF-Roissy », sachant que les économies ainsi réalisées pourront, en partie, être récupérées par cette unité, afin de ne pas entraver au pouvoir de police administrative du préfet ;	DAPN		SG favorable
	DAPN		La DGPN ne se prononce pas,
	DEPAFI		SG favorable
	DAPN		La DGPN indique que le marché sur les transports vient d'être notifié à la seule entreprise ayant soumissionné
	DAPN	Décisions des gestionnaires de crédits Selon les cas : DEPAFI, DAPN ou Pref 93	La pref 93 souhaite le maintien des 2 conventions
	Pref 93 Pref 93		
	Pref 93		Pas d'observations
	DAPN :DPAF-Roissy		Pas d'observation sur le montant des économies
	DGPN		La DGPN ne souhaite pas un BOP
			Le SG préconise l'unicité des responsabilités de gestion

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
I- MIEUX EXERCER LES MISSIONS RÉGALIENNES SUR LA PLATE-FORME EN PRÉCISANT LEUR CADRE INSTITUTIONNEL	11
I-1 L'EXERCICE DES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT MÉRITERAIT D'ÊTRE PRÉCISÉ.....	11
I-1-1 mettre en conformité les textes avec la pratique pour la police l'immigration	11
I-1-2 redéfinir les attributions du sous-préfet chargé de Roissy.....	12
I-1-3 préciser les compétences respectives de la DPAF et de la GTA en zone réservée	14
I-2 CERTAINS SERVICES DE L'ÉTAT POURRAIENT ÊTRE UTILEMENT RENFORCÉS	14
I-2-1 Investir davantage la GTA dans les problèmes de sûreté	14
I-2-2 accroître les capacités d'investigation dans la lutte contre la criminalité organisée	15
I-3 LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET SES PARTENAIRES SUR ROISSY MÉRITERAIENT D'ÊTRE RÉÉQUILIBRÉS	18
I-3-1 faire primer les exigences régaliennes sur les impératifs commerciaux	18
I-3-2 mettre en œuvre les dispositions prévues par le cahier des charges d'ADP	19
I-3-3 appliquer les préconisations inscrites dans le rapport relatif à la sécurité et à la sûreté sur les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly	20
II- MIEUX MAÎTRISER LA CROISSANCE DES MOYENS EN PERSONNELS EN RESSERRANT L'ORGANISATION DES SERVICES....	22
II-1 LA RÉORGANISATION ENGAGÉE DOIT ALLER À SON TERME	22
II-1-1 une logique d'organisation par métiers.....	22
II-1-2 une restructuration inachevée.....	22
II-2 UN VÉRITABLE DIALOGUE DE GESTION DOIT ÊTRE INSTAURÉ	23
II-2-1 la pression migratoire traditionnellement mise en avant	23
II-2-2 l'effort de rattrapage devrait être considéré comme achevé	23
II-2-3 une base de 1750 à 1780 agents comme effectif de référence	24
II-2-4 l'instauration d'un véritable dialogue de gestion.....	25
II-3 UN SERVICE ESSENTIELLEMENT RÉACTIF DONT LES RÉSULTATS SONT CONTRASTÉS	26
II-3-1 des résultats satisfaisants du point de vue des usagers et de l'exploitant	26
II-3-2 mais moins probants en terme d'efficacité ou d'efficience.....	27
II-3-3 une forte mobilisation sur les contrôles et la non admission.....	27
II-4 LA TAILLE DU SERVICE NÉCESSITE UN PILOTAGE PLUS STRATÉGIQUE	33
II-4-1 - L'instillation d'une véritable culture de gestion	33
II-4-2 - La mise en place d'outils de gestion modernes	34
II-4-3 Un rôle accru pour le Centre d'Information et de Commandement.....	35
II-4-4 Une meilleure prise en compte de la performance	36
III- METTRE FIN À LA DILUTION DES RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES ET ENGAGER UN EFFORT VIGOUREUX D'ÉCONOMIES.	38
III-1- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF NE MET PAS FIN À L'ÉPARPILLEMENT DES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES	38
III-1-1 L'organisation actuelle.....	38

<i>III-1-2 Une application de la LOLF qui la vide de son contenu.....</i>	<i>39</i>
III-2 LA LISTE EST LONGUE DES QUESTIONS MÉRITANT UN MEILLEUR TRAITEMENT	39
<i>III-2-1 Les rapports avec ADP sur les questions immobilières.</i>	<i>39</i>
<i>III-2-2 Les problèmes de gestion de la ZAPI</i>	<i>40</i>
III-3 UN COÛT GLOBAL ÉLEVÉ QUI NE SERA MAÎTRISÉ QU’ AVEC UNE NOUVELLE ORGANISATION...	44
<i>III-3-1 Une estimation sommaire des coûts annuels d’une centaine de millions d’euros.</i>	<i>44</i>
<i>III-3-2 Des économies sensibles sont possibles mais ne pourront être réalisées que par une concentration des responsabilités de gestion dans la main du DPAF.....</i>	<i>45</i>
CONCLUSION	46

ANNEXES.....	48
---------------------	-----------

<i>I- CAHIER DES CHARGES DE LA SOCIETE AEROPORTS DE PARIS</i>	<i>49</i>
<i>II- ORGANIGRAMME DE LA DPAF-Roissy</i>	<i>52</i>
<i>III- EFFECTIFS AFFECTES A LA DPAF-Roissy (au 26/10/05).....</i>	<i>53</i>
<i>IV-1 TRAFIC PASSAGERS ET AGENTS CHARGES DU CONTROLE (2A).....</i>	<i>54</i>
<i>IV-2 TRAFIC PASSAGERS ET AGENTS CHARGES DU CONTROLE (CDG 1).....</i>	<i>55</i>

OBSERVATIONS EN RETOUR DES SERVICES ET ULTIMES OBSERVATIONS DE LA MISSION D’AUDIT	56
--	-----------

<i>I- LETTRE DE TRANSMISSION DU PRE-RAPPORT POUR OBSERVATIONS EN RETOUR</i>	<i>57</i>
<i>II-PERSONNES DESTINATAIRES DU RAPPORT PROVISOIRE.....</i>	<i>58</i>
<i>III- OBSERVATIONS EN RETOUR DU SECRETAIRE GENERAL DU MINISTERE DE L’INTERIEUR</i>	<i>59</i>
<i>IV- OBSERVATIONS EN RETOUR DU DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE.....</i>	<i>61</i>
<i>V- OBSERVATIONS EN RETOUR DU PREFET DE SEINE-SAINT-DENIS</i>	<i>64</i>
<i>VI- ULTIMES OBSERVATIONS DE LA MISSION D’AUDIT.....</i>	<i>67</i>

RELEVÉ ANALYTIQUE DES PROPOSITIONS.....	5
--	----------

INTRODUCTION

L'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle est devenu la première porte d'accès au territoire national, voire même à celui de l'espace européen dit « Schengen ». Véritable vitrine de la France, il cumule néanmoins des handicaps importants sous l'angle de la lutte contre l'immigration clandestine, de la sécurité générale et de la sûreté : sa conception architecturale est inadaptée, le bassin d'emploi dans lequel il s'insère est très sensible et les services publics qui y sont présents s'adaptent difficilement à une plate-forme en continuelle évolution.

La direction centrale de la police aux frontières y dispose d'un service particulièrement étoffé. Un effort important a été consenti à cette structure phare de la direction. Sur les cinq dernières années, les effectifs y ont augmenté de 39,6%, soit 476 postes nouveaux, à un rythme beaucoup plus soutenu que le trafic des passagers (+ 12,5%). Mais en dépit de très forte croissance des moyens, les responsables de la PAF estiment que la direction de Roissy ne peut pas faire réellement face à la rapidité de développement et de complexité de la plate-forme. Ils mettent en avant son caractère hors norme : l'ouverture d'un terminal supplémentaire presque chaque année (le prochain, le S3 est programmé pour 2007), la concentration de plus en plus marquée de tous les mouvements de marchandises, l'impératif absolu de sûreté conduisant à toujours renforcer les contrôles et enfin la vulnérabilité de l'aéroport en cas de troubles à l'ordre public.

Dans ce contexte, une mission a été constituée dans le cadre du programme d'audits de modernisation, dont les principes ont été définis par le Gouvernement le 27 juillet 2005 et repris dans une circulaire du Premier ministre le 29 septembre 2005. Celle-ci a été composée d'un représentant de l'IGSJ, de l'IGF, de L'IGA et de l'IGPNet avait pour objectif de faire un point précis de l'état actuel du fonctionnement de la PAF de Roissy en vue « d'identifier les principaux leviers d'amélioration de l'efficacité de l'usage des ressources » dont dispose le service.

Elle a conjugué des entretiens avec les responsables des services concernés par le fonctionnement administratif et financier de la PAF de Roissy, des visites de terrain sur la plate-forme aéroportuaire, consacrant une journée complète, puis deux demi-journées à l'audit des services et l'étude des documents budgétaires et statistiques qui lui ont été remis par les services.

La mission s'est d'abord attachée à cerner le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les missions exercées par la DPAF de Roissy et examiner les principes d'organisation qui sous tendent le fonctionnement de cette direction (I). Puis, elle a tenté de cerner les modalités du pilotage du service en s'intéressant à la fois aux moyens dont dispose le commandement et aux outils qui permettent de justifier d'un emploi rationnel des effectifs engagés (II). Elle s'est enfin proposée d'évaluer l'usage des moyens, mission par mission avec, pour objectif, l'amélioration de l'efficacité de l'usage des ressources budgétaires dont dispose la DPAF (III).

I- mieux exercer les missions régaliennes sur la plate-forme en précisant leur cadre institutionnel

I-1 l'exercice des responsabilités de l'Etat mériterait d'être précisé

I-1-1 mettre en conformité les textes avec la pratique pour la police l'immigration

L'article 11 du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation prévoit que « la direction centrale de la police aux frontières est chargée de veiller au respect des textes relatifs à la circulation transfrontière et d'animer et de coordonner l'action des services de la police nationale en matière de lutte contre les infractions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Elle est également chargée de la coopération internationale opérationnelle dans les domaines de sa compétence. Elle concourt à la sûreté des moyens de transport internationaux et à la police aéronautique ». Un arrêté, en date du 23 juin 2004, portant règlement d'emploi de la police nationale précise et détaille ces missions.

En application du décret n° 2003/734 du 1^{er} août 2003 portant création et organisation des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières, la direction de la police aux frontières des aéroports Charles de Gaulle et Le Bourget, dite DPAF Roissy constitue un service déconcentré de la direction centrale de la police aux frontières (au même titre que celle d'Orly), dont les modalités d'organisation sont spécifiées. Dans cette perspective, la DPAF de Roissy 'et celle d'Orly « assurent sous l'autorité respective du préfet de la Seine-Saint-Denis et du préfet du Val de Marne, l'ensemble des missions dévolues à la police nationale en matière de sécurité et de paix publiques, de renseignement et d'information. Elles y accomplissent en particulier les missions de la police aux frontières définies à l'article 11 du décret du 2 octobre 1985 [précité] et participent, à ce titre, à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la circulation transfrontière, au séjour des étrangers en France et à la sûreté des transports aériens ».

L'instruction relative à l'organisation et aux missions de la direction centrale de la police aux frontières décline cette organisation en réaffirmant que le directeur de la DPAF est placé sous l'autorité du préfet ou du représentant du gouvernement, mais restreint la portée de cette organisation en matière de contrôle de la circulation transfrontière et de lutte contre toutes les formes d'immigration irrégulière, pour lesquelles le directeur est « le conseiller du préfet ».

Un texte plus récent, la circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 23 août 2005 relative à la mise en place de la police de l'immigration indique explicitement que les objectifs de la DAPF de Roissy sont fixés au niveau national.

Il résulte de la stricte lecture des textes régissant l'organisation de la DPAF de Roissy qu'elle constitue un service déconcentré de la police nationale, au même titre que les autres directions de ce type, en particulier les directions départementales de la sécurité publique, et qu'elle se trouve donc placée sous l'autorité du préfet territorialement compétent.

Néanmoins, la dernière circulaire en date laisse à penser que cette autorité est partagée avec l'administration centrale, du moins pour ce qui concerne l'immigration. C'est d'ailleurs la solution adoptée dans la pratique. En effet, la DPAF de Roissy prend ses instructions en matière de police de l'immigration auprès de sa direction centrale et non pas auprès du Préfet de Seine-Saint-Denis alors que les missions de sûreté ou de sécurité générale relèvent effectivement de la compétence de ce

dernier. Celui-ci ne conteste pas cette restriction de ses attributions, qu'il considère comme un réajustement nécessaire en raison de la sensibilité qui caractérise la politique de l'immigration.

1^{ère} obs. : la distinction entre les textes et la pratique étant, en elle-même, facteur de confusion, il serait utile les mettre en cohérence en introduisant dans le décret du 1^{er} août 2003 une disposition précisant qu'en matière d'immigration la DPAF de Roissy agit sous l'autorité de sa direction centrale.

L'image du représentant de l'Etat s'en trouverait clarifiée, ce qui ne peut que contribuer à renforcer son rôle de coordonnateur de l'action de l'Etat sur la plate-forme.

I-1-2 redéfinir les attributions du sous-préfet chargé de Roissy

L'article L 213-2 du code de l'aviation civile charge, les préfets territorialement compétents, et donc en l'occurrence le préfet de Seine-Saint-Denis « de la police de l'aérodrome et des installations aéroportuaires ». Il exerce, « à cet effet, [...] les pouvoirs [de police] impartis au maire énoncés par l'article L 213-2 du code général des collectivités territoriales », à savoir « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Ces notions comprennent notamment la sûreté de la circulation, le maintien de l'ordre dans les lieux de rassemblement ainsi que la prévention des pollutions et des incendies.

La sûreté des vols doit, en application de l'article L 282-8 du code de l'aviation civile, être assurée préventivement par les fouilles et la visite des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules circulant en zone réservée, effectuées par les officiers de police judiciaires, les agents de police judiciaires et les agents agréés désignés par les compagnies aériennes ou par les exploitants d'aérodromes. Pour leur part, les exploitants d'aérodromes sont tenus d'assurer, sous l'autorité du préfet, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs ainsi que la prévention du péril aviaire.

Un rapport de l'inspection générale de l'administration datant de novembre 2002 et relatif à la sécurité et à la sûreté sur les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly a mis en évidence la nécessité de donner au préfet une capacité d'animation et d'arbitrage accrue sur le site, notamment en créant un poste de sous-préfet chargé de la sécurité et de la sûreté des plate-formes aéroportuaires de Roissy et du Bourget, auprès du préfet de Seine-Saint-Denis. Ce poste a été pourvu par un décret de nomination du 3 décembre 2003. Le sous-préfet s'est vu conférer la mission de coordination de l'action de l'Etat sur les plates-formes en matière de économique, de sécurité civile, de police administrative, de réglementation propre à la plate-forme aéroportuaire ainsi que celles qui concernent plus directement les services de police : comme l'ordre public, la sécurité et la sûreté. Il a reçu délégation de signature pour tous les arrêtés et décisions relevant de la compétence du préfet de Seine-Saint-Denis concernant les plates-formes aéroportuaires de Roissy-Charles de Gaulle et du Bourget.

Ces pouvoirs très larges nécessitent notamment la tenue avec Aéroports de Paris de réunions régulières, portant sur l'ensemble des sujets relatifs à la sécurité, à la sûreté et au suivi de certains travaux d'aménagement. C'est d'ailleurs dans une perspective de constante collaboration que les bureaux du sous-préfet et de ses services sont implantés à proximité immédiate de ceux de la direction d'ADP pour Roissy-le Bourget.

En l'état de ses investigations, la mission n'a pas pu apprécier si ce rapprochement a permis à l'Etat d'obtenir d'Aéroports de Paris une amélioration des conditions d'exercice de ses missions régaliennes.

Il apparaît, en tout cas que cette proximité n'a pas suscité pour ADP un traitement privilégié des demandes de moyens supplémentaires de vidéosurveillance ou d'équipements permettant le suivi, en temps réel des mouvements d'avions à l'arrivée et au départ.

ADP semble vouloir négocier systématiquement l'implantation de moyens nouveaux dans un contexte purement commercial. La démonstration en est faite lorsque l'on sait que les terminaux vidéo qui reprennent et complètent les informations que les passagers peuvent découvrir sur des téléviseurs mis à leur disposition dans les aérogares, dits « TVM », sont facturées à la DPAF.

Le sous-préfet exerce également son autorité en matière de sûreté en préparant les arrêtés réglementant l'accès à la zone réservée et les décisions du préfet relatives à la délivrance des habilitations des employés accédant à cette zone. Enfin, un contrat aéroportuaire de sécurité a été signé en décembre 2003 par le ministre de l'intérieur, les présidents d'Aéroports de Paris, d'Air France, de l'association des compagnies aériennes, du comité des industriels du fret, de la SNCF et de la RATP, le procureur de la République de Bobigny et le directeur général des douanes et des droits indirects. L'application de ce contrat est suivie par un commissaire de police de la DPAF pour le compte du sous-préfet.

Face à Aéroports de Paris la représentation de l'Etat par le sous-préfet de Roissy n'a pas, semble-t-il, modifié sensiblement un rapport de force qui reste très favorable à l'exploitant. Et cet équilibre nouveau a entraîné une certaine réticence de la part de la DPAF dont le directeur indique notamment dans une note du mois de novembre 2003 adressée au DCPAF que « la création de la sous-préfecture de Roissy-Le Bourget [...] ne doit pas faire écran entre les services publics et les partenaires tant sont nombreuses et variées les relations au quotidien sur les aérogares entre la DPAF et les prestataires ».

On peut noter, pour illustrer les difficultés rencontrées par le représentant de l'Etat dans son rôle de coordonnateur, le souhait formulé par le directeur de la police aux frontières que, dans le cadre du réaménagement de l'immeuble occupé actuellement par ADP, la DPAF et le sous-préfet, ce dernier soit relogé ailleurs afin d'« éviter la confusion des rôles pour l'avenir en délimitant aussi bien les fonctions que les espaces géographiques »¹.

Le positionnement du sous-préfet de Roissy paraît, en l'état actuel des choses, trop incertain pour lui permettre d'obtenir de l'exploitant qu'il prenne mieux en compte les conditions nécessaires à l'accomplissement par l'Etat de ses missions.

2^{ème} obs. : la question de savoir si l'autorité sur l'ensemble des services de l'Etat présents sur le site aéroportuaire ne devrait pas être renforcée afin d'assurer l'établissement de relations plus équilibrées avec Aéroports de Paris, Air France et les grandes compagnies aériennes internationales mérite d'être posée. A l'inverse, il conviendrait de réaffirmer pour le moins, le rôle de coordination dévolu au sous-préfet chargé des aéroports de Roissy et du Bourget et de préciser le niveau de responsabilité auquel devrait s'établir la concertation institutionnelle avec ADP sur le site de Roissy.

¹ Rapport annuel 2004 DPAF Roissy.

I-1-3 préciser les compétences respectives de la DPAF et de la GTA en zone réservée

La DPAF Roissy partage avec la compagnie de gendarmerie des transports aériens de Roissy-Charles de Gaulle les missions de sécurité et de paix publique sur la plate-forme aéroportuaire, selon des modalités définies par un arrêté interministériel du 7 janvier 2000. Celui-ci prévoit que la responsabilité de ces missions est assurée par la police nationale dans la zone publique et dans la partie de la zone réservée affectée à l'embarquement des passagers, et par la gendarmerie nationale dans la zone réservée, à l'exception de la partie de cette zone réservée à l'embarquement des passagers. Il indique notamment que cette répartition ne doit faire obstacle ni à l'exécution par la police de ses missions dans la zone réservée ni à l'exécution par la gendarmerie de ses missions dans la zone publique. Cette précision voulue par les rédacteurs de ce texte réglementaire exprime bien toute l'ambiguïté de la situation.

Les attributions de chacun des deux services semblent donc marquées par des considérations d'ordre essentiellement spatial dans le cadre de missions identiques (sécurité et à la sûreté), à l'exception de celles qui touchent à la police de l'immigration, relevant exclusivement de la compétence de DPAF. Si la zone des bagages passagers, entièrement en zone réservée, ne pose guère de problèmes d'interprétation au plan des responsabilités si ce n'est, peut être, entre les douanes et la GTA, le contrôle des badges et des postes d'inspection filtrage est déjà plus ambigu, s'agissant d'un territoire frontière entre la GTA et la PAF et la zone de fret l'est encore plus dans la mesure où le caractère national ou international d'un colis dépend de l'état d'avancement de l'opération de dédouanement.

3^{ème} obs. : L'adoption d'un nouveau découpage géographique entre la police aux frontières et la gendarmerie des transports aériens, proposée dans le rapport IGA de novembre 2002 précité pourrait être, à nouveau, utilement débattue.

Il était, en effet proposé de s'interroger sur la pertinence du maintien de la présence conjointe de la police et de la gendarmerie dans les emprises des principaux aéroports français. La recommandation qui en résultait visait à « répartir les aérodromes suivant un critère de trafic. A titre indicatif, un seuil de 2 000 000 de passagers par an pourrait être envisagé : au delà, la police serait seule compétente ; en deçà, la gendarmerie serait seule présente sur la plate-forme ».

I-2 certains services de l'Etat pourraient être utilement renforcés

Les constats inquiétants exposés dans le rapport de novembre 2002, selon lequel les missions de sécurité et de sûreté ne sont que partiellement et inégalement remplies, conservent malheureusement toute leur pertinence. Le pillage du fret et la « spoliation bagages », jugés scandaleux par les auteurs du rapport, ont été évoqués par plusieurs interlocuteurs de la mission comme une réalité persistante. Cette situation, qui n'est pas sans incidence sur la sûreté des vols, impose une réorganisation de la mise en œuvre des missions de sûreté et de sécurité.

1-2-1 Investir davantage la GTA dans les problèmes de sûreté

En matière de sûreté, l'accroissement de l'effort de coordination à tous les niveaux est une première façon d'améliorer la cohérence et la lisibilité de l'Etat.

4^{ème} obs. : le premier moyen de parvenir à une meilleure coordination des problèmes de sûreté doit d'abord consister à organiser, par l'intermédiaire de l'autorité désignée pour

assurer la sécurité et la sûreté sur la plate-forme, le partage des informations de toute sorte que recueillent les services de l'Etat, en particulier la GTA, les douanes et la DPAF. Cette action nécessite la mise en place d'une liaison permanente et identifiée entre les trois structures.

Cette mesure simple, qui figurait parmi les préconisations résultant de la mission IGA de novembre 2002 n'a, semble-t-il pas encore été mise en œuvre sur Roissy alors qu'elle l'est depuis près de 2 ans à ORLY. La DPAF a fait l'effort de renforcer sa capacité de recherche de renseignement en affectant cinq fonctionnaires supplémentaires au recueil d'informations sur les organisations islamistes qui interviennent sur la plate-forme. Il serait souhaitable que les autres services de l'Etat fassent un effort équivalent et que le renseignement puisse être partagé.

Enfin, la mission a pu constater un réel investissement de la DPAF en matière de contrôles des mesures de sûreté. Ainsi, sur les dix premiers mois de l'année 2005 elle a procédé à près de 24000 contrôles d'habilitation auprès des personnes devant disposer d'un badge et a relevé 764 constats de manquement ; elle a par ailleurs réalisé 27 tests de performance en situation opérationnelle qui permettent d'évaluer l'efficacité des postes d'inspection filtrage (détection de métaux, objets illicites, ...) et constaté 15 anomalies. Il apparaît que, dans sa zone de compétence, d'ailleurs plus sensible du point de vue de la sûreté que celle de la PAF (pistes, aéronefs, zone bagage et zone de fret), la GTA n'effectue pas ou du moins très peu ce type de contrôles.

5^{ème} obs. : il serait souhaitable que l'autorité en charge de la plate-forme définisse un meilleur équilibre des contrôles entre les deux forces de sécurité, tout en veillant, par ailleurs qu'ADP respecte bien, en la matière ses obligations résultant de son cahier des charges.

Celui-ci stipule en effet, dans son article 31 que « les agents d'ADP peuvent être également habilités, en vue de l'application de sanctions administratives, à constater les autres manquements aux dispositions mentionnées au premier alinéa et les manquements aux dispositions de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile. Ces constats sont transmis au titulaire du pouvoir de police et aux autorités mentionnées à l'article L. 282-7 du code de l'aviation civile ».

I-2-2 accroître les capacités d'investigation dans la lutte contre la criminalité organisée

Roissy-Charles de Gaulle est le premier aéroport européen pour le fret, avec 1,72 millions de tonnes de marchandise transportées, trafic postal non compris ; le nombre de passagers en transit par Roissy était de 50 millions en 2004 et devrait atteindre 54 millions en 2005 ; la plate-forme accueille 750 entreprises et emploie 78 000 salariés².

L'existence de hangars peu gardés mais contenant des marchandises de valeur, la présence de nombreux passagers dont une forte proportion dispose de revenus élevés, la vente d'objets de luxe dans les boutiques de l'aéroport comme dans les avions, enfin et surtout, le fait que Roissy soit la frontière la plus importante de France constituent autant d'incitations au développement de trafics et de délinquances organisés.

Cette dernière est mieux appréciée à travers la réputation que certains voyagistes étrangers ont donnée à l'aéroport, en déconseillant à leurs clients de transiter par Roissy en raison des vols, de bagages notamment, que par les statistiques des faits constatés.

² Chiffres communiqués par la GTA.

Pour l'ensemble des interlocuteurs de la mission, les statistiques portant sur les infractions commises sur le site aéroportuaire sont sous-évaluées, en raison principalement du faible nombre de plaintes.

Qu'il s'agisse de voyageurs découvrant, une fois parvenus à destination, l'absence de leurs bagages ou le vol de certains objets, ou encore des entreprises stockant des marchandises dans les zones de fret, bien assurées contre le vol et peu désireuses d'acquitter des droits de douanes sur des marchandises entrées sur le territoire français, les victimes ne sont pas incitées à saisir les services de police.

De leur côté, les compagnies aériennes indemnisent les passagers en cas de vol mais ne souhaitent pas attirer l'attention sur les faits commis.

Certains types de faits délictuels ont cependant été combattus avec succès. Ainsi, opérant un redéploiement des effectifs de la ZAPI devenus disponibles en raison de la baisse du nombre des étrangers maintenus, le directeur de la PAF de Roissy a constitué une brigade anti-criminalité dont l'action s'est révélée tout à fait efficace pour lutter contre la délinquance de voie publique, les infractions relatives à la circulation routière et celles liées à l'entrée et au séjour sur le territoire français.

Le rapport annuel 2004 de la DPAF de Roissy indique notamment que le nombre des vols de véhicules a régressé de 35%, celui des vols d'accessoires de 63%, celui des accidents corporels de 3%, celui des étrangers en situation irrégulière de 12% et celui des refus d'embarquement de 63%. Au total, les faits constatés en 2004 ont diminué de 26%³ par rapport à 2003.

a) l'insuffisante prise en compte de la délinquance organisée

En ce qui concerne les filières d'immigration, la DPAF a « égratigné », plutôt que « démantelé » 16 filières d'immigrations. Celles-ci n'ont été atteintes que de manière superficielle car si l'action de la DPAF a permis d'identifier dans chacune de ces affaires les passeurs qui fournissaient des documents de voyage falsifiés, ou les personnes qui simulaient un contrôle contre rémunération, elle n'a pas consisté à rechercher d'autres mis en cause sur le sol français. A la fois faute de moyens et parce que les responsables de la DPAF estiment que ce n'est pas la mission principale de ce service, les fonctionnaires ne se rendent pas dans les ateliers clandestins et n'identifient pas les cellules d'accueil des étrangers. Il n'entre d'ailleurs pas dans la mission de la DPAF de poursuivre ses investigations au delà des limites de la plate-forme de Roissy.

Le progrès relatif effectué dans le traitement de la délinquance la plus visible ne doit pas dissimuler les enjeux en termes de sécurité, de sûreté, et de développement économique qui s'attachent à une lutte efficace contre la délinquance organisée, pour l'instant occulte mais notoire, propre à la plate-forme aéroportuaire.

Car la délinquance organisée est susceptible d'avoir également des conséquences sur la sûreté de l'aéroport et du trafic aérien. Les personnes ayant participé à des actes de délinquance peuvent être instrumentalisées. Par ailleurs, la zone bagage, fragile à l'égard de la délinquance acquisitive l'est aussi à l'égard de faits de terrorisme. Enfin, l'aménagement même de l'aéroport a pour effet de réserver les gains les plus importants aux auteurs d'une délinquance organisée.

³ Mais dans le même temps, les faits élucidés ont régressé de 29%, ce qui peut s'expliquer par la diminution du nombre des infractions dont le taux d'élucidation est par nature égal à 100% : les refus d'embarquement et le séjour irrégulier sur le territoire national.

Les objets de prix se trouvent en zone réservée, accessible aux titulaires de badges : à l'intérieur de ce périmètre, les chariots des avions contiennent des bijoux et des parfums faciles à écouler ; les bagages des voyageurs ont de fortes chances de renfermer des objets coûteux, que les personnels situés en poste d'inspection et de filtrage (PIF) peuvent auparavant repérer grâce au passage sous rayon X ; les hangars servent au stockage de marchandises de valeur (ordinateurs, bijoux).

Ainsi, la compagnie de gendarmerie des transports aériens a pu mettre au jour, avec l'aide de la section de recherche, des affaires qui révèlent un niveau d'organisation inquiétant : vol de 15 palettes d'ordinateurs avec identification d'un réseau de receleurs, soustractions dans les bagages conduisant à l'interpellation d'une trentaine de bagagistes, vol de ventes à bord pour un préjudice total de 5M€ notamment. Il s'agit donc d'une délinquance acquisitive très organisée, en relation avec des receleurs situés hors de l'enceinte aéroportuaire.

b) La nécessité de compléter le dispositif opérationnel de lutte contre la délinquance

Ces éléments et le fait que la lutte contre une telle délinquance ne puisse être menée exclusivement par l'emploi de vidéosurveillance mais suppose du renseignement, recueilli par un service de police implanté sur place, ont conduit le parquet du TGI de Bobigny et la préfecture à souhaiter l'installation sur l'aéroport de Roissy d'une antenne du service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis. Cette demande, soutenue par les services de la préfecture de police, a finalement été écartée.

Le directeur de la DPAF n'y était pas favorable au nom de l'unité de responsabilité sur l'ensemble des services de police et de l'unicité de la représentation de l'Etat. Il met en avant la baisse de 26% mesurée en matière de délinquance générale pour dénoncer l'inutilité de la création d'une antenne de police judiciaire. Si cette réticence peut être expliquée, la gravité des faits commis sur la plate-forme interdit de s'en tenir au statu quo.

Les policiers de la DPAF conviennent qu'en l'état, leur service n'est pas à même de traiter des affaires importantes et complexes, même lorsqu'elles concernent sa principale mission, la lutte contre l'immigration clandestine.

6^{ème} obs. : il est indispensable que la DPAF constitue rapidement une unité d'investigation judiciaire très qualifiée, spécifiquement dédiée à la délinquance et la criminalité organisées.

Des objectifs précis devraient lui être impartis, notamment en matière de démantèlement des réseaux de vols et de recel des marchandises situées en zone de fret, de spoliation de bagages et de « coulage » commis au préjudice des entreprises établies sur la plate-forme.

Cette unité serait également chargée, en relation avec la division de l'immigration, de lutter contre la traite des êtres humains et les filières de prostitution des personnes en séjour irrégulier sur le sol français. Plus que le nombre de faits traités, pas toujours significatif, c'est la dimension des affaires élucidées qui devra être recherchée.

Pour être à même de traiter ce type d'infractions, il importe que ce service puisse poursuivre ses investigations hors de la plate-forme aéroportuaire chaque fois que cela sera nécessaire.

Cette unité, dont l'effectif pourrait dans un premier temps s'élever à une dizaine de fonctionnaires, devrait être dirigée et encadrée par un officier de police expérimenté dans le

traitement de ce type de délinquance, et dont les effectifs pourraient utilement justifier d'une formation spécifique en matière de lutte contre la criminalité organisée et prendre l'engagement d'une certaine stabilité dans l'exercice de leurs fonctions.

Il importe en effet d'éviter que, faute d'une bonne connaissance du code de procédure pénale et d'une expérience suffisante en matière judiciaire, un travail de plusieurs mois d'enquête soit finalement réduit à néant par l'annulation de l'ensemble de la procédure. Il va de soi que cette unité se verrait attribuer des locaux de garde à vue accessibles aux avocats, en nombre suffisant pour mener à bien leurs enquêtes. Enfin, cette structure doit impérativement demeurer pérenne, et ses effectifs stables, même en cas d'augmentation des charges de la division immigration.

Il reviendra au procureur de la République de Bobigny de porter une appréciation sur les résultats obtenus par cette unité. S'il apparaissait, notamment sur la base de cette évaluation, que cette unité n'était pas en mesure de lutter efficacement contre la délinquance et la criminalité organisées sur le site de l'aéroport de Roissy, il faudrait alors tirer les conséquences de cet échec en implantant sur la plate-forme un service spécialisé, qui pourrait être une antenne du service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis.

I-3 les rapports entre l'Etat et ses partenaires sur Roissy mériteraient d'être rééquilibrés

I-3-1 faire primer les exigences régaliennes sur les impératifs commerciaux

En dépit des efforts déployés par le directeur de la police aux frontières pour peser sur les choix d'Aéroports de Paris, son service semble actuellement subir des modalités d'organisation commandées, avant tout par des impératifs commerciaux.

Ainsi, la détermination des trajectoires suivies par les passagers ne prend pas en compte la nécessité pour la DPAF d'identifier les vols empruntés par les personnes non admises sur le territoire. De même, il est regrettable qu'aéroports de Paris se refuse encore à installer une signalétique permettant de distinguer, aux postes de contrôles fixes, au départ comme à l'arrivée, les passagers munis originaires d'un des pays membres de l'union européenne alors qu'il s'agit de se plier à une directive européenne. L'architecture des bâtiments, et notamment l'étendue des zones de circulation des voyageurs contribuent à accroître les charges de ce service.

Il est tout aussi anormal que la gestion des files d'attentes aux filtres de la police aux frontières ne puisse être facilitée par la pose de caméras vidéo reliées aux postes de police des aéroports. Il en est de même pour l'installation de caméras de surveillance dans la zone de transit international qui pourrait faciliter la détection des passagers en situation irrégulière et contribuer à faciliter la recherche du lieu d'embarquement et donc au ré-acheminement des personnes non-admises. La prépondérance de la recherche de rentabilité immédiate peut également être relevée dans le coût excessif des loyers imposés à la DPAF par Aéroports de Paris⁴.

Or le contexte dans lequel se trouve placé l'aéroport de Roissy ainsi que la nécessité, accrue depuis le 11 septembre 2001 de veiller à la sûreté de l'ensemble de ses fonctions commande, y compris dans l'intérêt du développement de la plate-forme, que l'accomplissement des missions régaliennes prenne une importance prépondérante.

⁴ Cf infra III-2.

Il revient au représentant de l'Etat de coordonner l'action des services afin d'obtenir de l'exploitant qu'il évolue en ce sens. La mise en œuvre du cahier des charges d'Aéroports de Paris qui régit maintenant ses rapports avec l'Etat constitue dans l'immédiat la première base à partir de laquelle cette reconquête peut être engagée.

7^{ème} obs. : il serait opportun de pouvoir formaliser une concertation quasi officialisée pour tous les sujets d'intérêt commun dans une instance co-présidée par l'autorité en chargé de la plate-forme et le directeur ADP de Roissy, à laquelle serait naturellement associé chacun des services de l'Etat concernés, la PAF, la GTA, les Douanes, mais aussi la DGAC.

I-3-2 mettre en œuvre les dispositions prévues par le cahier des charges d'ADP

Le cahier des charges d'Aéroports de Paris impose à cet exploitant des obligations dont la mise en œuvre allègerait la tâche des services de l'Etat et tout particulièrement de la DPAF, mais qui ne semblent pas pleinement appliquées. Dans ce cadre, les engagements qu'a pris ADP à l'égard des pouvoirs publics, et plus particulièrement des forces de sécurité sont décrits **en annexe**.

8^{ème} obs. : l'instance de concertation ainsi constituée aurait, en outre, la responsabilité d'assurer le respect des obligations inscrites dans le cahier des charges d'ADP.

Il prévoit en particulier la fourniture aux services de l'Etat, avec un préavis suffisant, des informations qui leur sont utiles sur les vols au départ ou à l'arrivée, notamment leur origine ou destination, leurs horaires programmés et prévisionnels, les aires de trafic et les aérogares auxquels ils sont affectés et le nombre des passagers. La mission a pu constater que les policiers de la DPAF, ne recevant pas cette information de la part d'Aéroports de Paris, devaient les demander très régulièrement aux compagnies aériennes, ce qui entraînait une perte de temps et surtout une certaine inadéquation entre les moyens et les besoins.

Il revient également à Aéroports de Paris d'assurer le concours d'agents assermentés pour constater les infractions en matière de stationnement et d'accès à la zone réservée, alors que celles-ci sont actuellement relevées par les policiers de la DPAF. L'article 31 du cahier des charges prévoit en effet que « ADP [mette]^o en particulier en place des agents assermentés et habilités à constater les infractions aux dispositions concernant l'arrêt et le stationnement des véhicules sur les voies et dans les parcs de stationnement ouverts à la circulation publique, de façon à garantir la sécurité et la commodité des accès».

Au titre de la sécurité générale de la plate-forme, l'exploitant est tenu de mettre en place des dispositifs de vidéosurveillance dans les lieux ouverts au public dans les conditions fixées par le préfet, et d'instituer des dispositifs de surveillance dans les zones de traitement des bagages et aux abords des aérogares. Or, les interlocuteurs de la mission lui ont fait savoir que les équipements de vidéosurveillance prévus mais non encore installés par Aéroports de Paris, demeuraient insuffisants pour sécuriser la zone de traitement des bagages.

Des efforts doivent aussi être accomplis par Aéroports de Paris pour doter la plate-forme des éléments de signalisation nécessaires à la circulation des voyageurs, dont la mission a pu constater qu'elle était insuffisante au point de nuire à la sécurité des personnes.

Enfin, il y a lieu d'engager dans les meilleurs délais l'expertise des coûts de mise à disposition de la DPAF des locaux nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Celle-ci doit être effectuée par un organisme indépendant, choisi conjointement par Aéroports de Paris et les

services de l'Etat. Actuellement, la convention passée avec l'exploitant prévoit un prix du mètre carré loué dont la détermination a été fixée unilatéralement par Aéroports de Paris.

I-3-3 appliquer les préconisations inscrites dans le rapport relatif à la sécurité et à la sûreté sur les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly

Le rapport précité a effectué, sur la base d'un diagnostic complet, de nombreuses propositions, dont la mise en œuvre aurait très probablement porté remède aux difficultés que la présente mission a dû, à nouveau, constater.

Il y était en particulier rappelé en conclusion que : « Dans ce contexte d'imprécision du cadre juridique, d'enchevêtrement des interventions et de pression opérationnelle constante, (...) quelques principes simples, qui sous-tendent l'ensemble des propositions [peuvent être formulées] :

1. L'Etat doit parler d'une seule voix ;
2. L'Etat est le responsable unique de la sécurité et le garant ultime de la sûreté ;
3. On ne peut tolérer le développement de zones de non-droit ;
4. Chaque mission doit avoir un responsable ;
5. La professionnalisation de tous les acteurs est un gage de performance collective ;
6. Les moyens doivent adaptés aux objectifs poursuivis .

La déclinaison de ces cinq principes appliqués à l'activité de Roissy [...] conduit à une quarantaine de propositions, portant sur l'organisation, des modifications de cadre juridique, une meilleure utilisation des textes en vigueur, l'aménagement des infrastructures, l'affectation des ressources humaines et la modernisation des moyens techniques.

Ces mesures devraient concourir conjointement à renforcer la sécurité, à rendre plus fiable le dispositif de sûreté et à améliorer la qualité de l'accueil du public, les trois objectifs étant indissociables ».

Si certaines des recommandations parmi les plus importantes ont déjà fait l'objet d'une application pratique, en particulier celles qui renforcent l'effort de coordination des services de l'Etat sur la plate-forme, il n'en reste pas moins que d'autres, plus ponctuelles, mériteraient aussi d'être mises en œuvre, comme par exemple :

- la création d'une cellule d'information commune entre la PAF, la GTA et les Douanes (proposition n° 8) ;
- la gestion des files d'attente aux filtres avec l'assistance de la video (n°12) ;
- l'amélioration de la couverture du système radio ACROPOL (n°15), l'accueil de la GTA et des Douanes sur le réseau ACROPOL (n°17) ;
- l'utilisation de la salle d'audience à proximité de la ZAPI (n°19), la remise à plat de la signalétique (n°24)

- l'incitation des compagnies aériennes à installer des caméras dans les soutes (n°40).

9^{ème} obs. : la mission suggère que soient rapidement examinées, en vue de leur étude et de leur mise en application, les recommandations qui figuraient dans le rapport dit « Lemoine » et qui n'ont pas encore donné lieu à une mise en œuvre effective.

II- mieux maîtriser la croissance des moyens en personnels en resserrant l'organisation des services

II-1 la réorganisation engagée doit aller à son terme

II-1-1 une logique d'organisation par métiers

L'organisation de la DPAF est conforme aux prescriptions fixées par le règlement d'emploi de la police nationale, dans sa partie relative à la PAF. Elle dispose en effet d'un échelon central de commandement, d'une cellule de gestion et de quatre structures opérationnelles (dont l'une est relative à la gestion de la direction), couvrant l'ensemble des trois missions de police dont est chargée la direction : la police de l'immigration, la sécurité générale de la plate-forme et la sûreté de la zone aéroportuaire. L'organigramme actuel de la DPAF est présenté **en annexe**.

Cette organisation, relativement récente (2004) est fondée sur une logique de métiers, où les compétences relatives au contrôle transfrontière et la lutte contre l'immigration irrégulière, y compris sous l'angle judiciaire doivent être distinguées de celles qui relèvent de la sécurité sur la voie publique, de la sécurisation des lieux et de la lutte contre la délinquance urbaine.

II-1-2 une restructuration inachevée

En dépit des efforts restructuration engagés par la direction de la DPAF, il apparaît encore une certaine confusion dans son organisation interne où subsiste encore un certain enchevêtrement entre les trois pôles de compétence clairement établis et les structures qui les gèrent.

a) l'absence de cohérence des activités regroupées dans la division des unités spécialisées

La division des unités spécialisées apparaît comme une structure fourre-tout qui rassemble des unités disparates. La BAC et la CIP pourraient utilement être rattachées à la sécurité générale alors que la section du contrôle des frontières serait considérée comme la quatrième unité d'aérogare de la division de l'immigration. L'unité d'éloignement qui exerce une mission de réacheminement par vol au départ de Roissy des personnes soumises à un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, pourrait, pour sa part, être rattachée soit à celle-ci (comme la proximité des tâches y incite) soit directement au commandement.

b) la mission cynotechnique relève d'une responsabilité de sûreté confiée à ADP

Pour ce qui concerne la brigade canine, il semble que la solution la plus cohérente consisterait à la supprimer. Comme nous l'avons déjà indiqué, elle intervient à titre principal dans la détection des explosifs sur les postes d'inspection filtrage et de façon subsidiaire en neutralisation de colis suspects ou en décontamination de locaux ou d'aéronefs en préparation du passage de personnalités. Elle ne compte que 10 chiens alors que l'ADP en dispose de plus de 80. Elle n'assure ses missions que pendant les jours ouvrables, en horaires restreints.

Dans une note du 19 juin 2003, le directeur de la PAF de Roissy constate que cette unité ne dispose pas de la taille critique et propose de concéder cette mission à ADP, à la condition qu'elle s'exerce sous son contrôle. Cette disposition est explicitement prévue par l'arrêté interministériel du 12 novembre 2003 relatif aux mesures de sûreté du transport aérien qui fixe, dans son chapitre V les

conditions d'utilisation des équipes cynotechniques. Elle précise, à cet égard que l'exploitant de l'aérodrome est tenu de prendre les mesures de sûreté dans le cadre d'un programme d'assurance qualité qu'il soumet à l'appréciation des services de l'état.

c) la fusion des unités chargées du contrôle aux portes d'avion

La mission s'est aussi interrogée sur l'intérêt de l'existence de deux unités chargées d'une même mission, celle des contrôles aux portes des avions, en amont des contrôles filtrages en « aubettes ».

Un souci de cohérence et d'efficacité pourrait conduire à les regrouper dans une seule entité.

d) la nécessité d'établir une note d'organisation

La restructuration entreprise depuis 2004 n'a pas fait l'objet, semble-t-il, d'une note de service ou une instruction précisant l'organisation et fixant les missions de chacune des divisions et unités, même si l'organigramme qui figure dans le rapport d'activité pour 2004 est conforme au nouveau découpage des activités.

Cette omission devrait être réparée sans tarder, dès que les derniers ajustements de structures auront été réalisés.

10^{ème} obs. : la mission propose que l'effort de restructuration déjà entrepris soit amplifié, en particulier au niveau de la division des unités spécialisées dont la suppression devrait être envisagée et qu'une instruction détaillée puisse fixer précisément l'organisation de la direction.

II-2 un véritable dialogue de gestion doit être instauré

II-2-1 la pression migratoire traditionnellement mise en avant

Il n'existe pas de cadre formalisé pour le dialogue de gestion : les demandes récurrentes en effectifs supplémentaires de la DPAF de Roissy sont simplement relayées par la direction centrale qui utilise la vitrine que constitue l'aéroport et la croissance exponentielle de son trafic pour étayer, auprès de la DAPN, ses demandes de moyens nouveaux ; satisfaction lui est généralement donnée.

Les évaluations prévisionnelles des besoins dont la direction centrale dispose font toutes état des développements présents et futurs de la plate-forme. Elles s'inscrivent dans une perspective similaire en mettant en avant une augmentation des effectifs avec l'ouverture prévue en 2007 du satellite S3 capable d'accueillir le gros porteur qu'est le A 380 et la croissance prévue du trafic des passagers qui devrait se situer autour de 80 millions de en 2008.

II-2-2 l'effort de rattrapage devrait être considéré comme achevé

Les effectifs de la DPAF ont connu une forte croissance au cours des 5 dernières années. Celle-ci, beaucoup plus rapide que le trafic des passagers (36,2 %⁵ contre 5,9 %⁶) atteste de la volonté affirmée par la DGPN de renforcer le potentiel de la DPAF. Les emplois affectés à cette

⁵ Augmentation des effectifs entre le 01/01/2001 et le 01/01/2006

⁶ Augmentation du nombre des passagers entre l'année 2001 et l'année 2005

direction étaient au nombre de 1747 le 26 octobre 2005. Cet effectif, qui comprend 32 agents dits indisponibles (CLD, CLM, mandats syndicaux, mis à disposition,...) et 33 adjoints de sécurité, a fait l'objet d'un décompte individuel par le responsable administratif de la DPAF, conformément au tableau détaillé joint **en annexe**.

Ce décompte semble cohérent avec celui que présente la direction de l'administration de la police nationale, service gestionnaire, qui évoque un effectif de 1691 fonctionnaires, tous corps confondus à la date très rapprochée du 1^{er} novembre 2005, si, comme on peut le supposer, les agents indisponibles et les ADS ne sont pas pris en compte.

Selon les informations recueillies par la mission d'audit auprès de la sous direction des ressources de la DCPAF (bureau des personnels), l'effectif cible, plafond d'emploi autorisé au 1er janvier 2006 est fixé à 1808 agents, dont 47 adjoints de sécurité. Il s'agit, naturellement d'une valeur limite ne devrait pas être atteinte à cette date

Evolution comparée du trafic des passagers de l'aéroport CDG et des effectifs la PAF/Roissy

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ?
trafic pax (en Millions)	48,14	47,94	48,28	48,01	50,96	54
évolution (en %)	10,7%	-0,4%	0,7%	-0,6%	6,1%	6,0%
effectifs PAF(en ETP)	1322	1332	1403	1594	1677	1800
évolution (en %)	20,5%	0,8%	5,3%	13,6%	5,2%	7,3%

(pour les effectifs : évaluation au 1/01 de l'année ; pour les passagers, trafic enregistré au cours de l'année)

Cet écart de croissance entre les effectifs et le trafic a représenté une remise à niveau en emplois à hauteur de 400 agents environ. Ce chiffre se justifiait par la forte extension qu'ont connue les aéroports en service au cours de cette période et par le déficit accumulé des emplois inscrits au budget de la DPAF entre 1998 et 2002.

Mais ce rattrapage doit être maintenant considéré comme entièrement résorbé. Les effectifs de référence détaillés dans la note déjà évoquée du DPAF de Roissy en date du 19/06/03 évalués à 2 184 agents pour 2006 ne sont pas fondés sur une analyse objective des besoins ni justifiés par le plan de charge ; ils ne peuvent être retenus comme tels par la mission d'audit.

En tout état de cause, la DCPAF a défini un seuil d'effectifs dits souhaitables pour la fin 2005 de 1 808 agents pour la DPAF/Roissy. Ce chiffre doit être maintenant considéré comme un socle (à périmètre de mission constant) à partir duquel toute demande nouvelle de moyens devra être véritablement argumentée.

II-2-3 une base de 1750 à 1780 agents comme effectif de référence

La suppression de la brigade canine évoquée précédemment (18 emplois), la suppression attendue des escortes vers le TGI de Bobigny avec l'ouverture, de la deuxième salle d'audience dans la ZAPI (10 fonctionnaires auxquels il conviendrait d'ajouter 20 CRS, non décomptés dans les effectifs de la DPAF), ainsi que la transfert de la mission de surveillance et de verbalisation du stationnement à ADP (une petite dizaine de personnes) devraient permettre de ramener ce socle à 1 750 agents, c'est-à-dire au nombre actuel de fonctionnaires affectés à la DPAF qui devrait être

retenu comme l'effectif de référence pour l'année 2006. La création d'une unité de police judiciaire au sein de la division de sécurité générale comme le suggère la mission d'audit pourrait, en cas de réalisation effective, porter cet effectif de référence à 1780.

11^{ème} obs. : la mission d'audit propose de fixer entre 1750 et 1780 le référentiel en matière d'emplois affectés à la DPAF de Roissy, à partir duquel devrait s'ouvrir le dialogue de gestion au cours de l'année 2006.

II-2-4 l'instauration d'un véritable dialogue de gestion

Maintenant que la remise à niveau est effectuée, la DAPN ne devrait plus se satisfaire d'un dialogue de gestion où les objectifs ne sont pas quantifiés et confrontés à la démonstration d'un accroissement de charges.

La mise en correspondance de l'évolution du nombre des passagers et des effectifs de police présents sur la plate-forme, comme l'a toujours fait la direction centrale de la PAF n'est qu'une première approximation, très éloignée de la réalité des besoins.

Elle ne peut guère s'appliquer en toute rigueur qu'aux unités chargées des contrôles trans-frontières. Et encore conviendrait-il alors de ne retenir que le nombre des passagers des vols internationaux hors espace Schengen dont la progression n'est pas forcément homothétique à celle de l'ensemble du trafic sur la plate-forme et de ne pas tenir compte des extensions à vocation exclusivement Schengen (cf. construction du satellite CDG 2 G en 2008, destiné uniquement au trafic Intra Schengen).

Faute de pouvoir disposer d'indicateurs plus pertinents on peut comprendre que les données de trafic puissent aussi servir de référence aux missions de sécurité publique et de sécurisation générale de la plate-forme. Mais l'exercice de ces deux activités réunies ne représente qu'un peu moins de 60%⁷ de l'ensemble des effectifs de la direction.

Mais, en tout état de cause, cet indicateur n'est pas pertinent pour évaluer les besoins en effectifs en matière de lutte contre l'immigration clandestine dont l'évolution, en relative décroissance depuis trois ans dépend en grande partie de facteurs extérieurs, d'ordre géopolitique ou de nature réglementaire⁸. Il ne l'est pas plus pour définir les besoins en effectifs des unités chargées des missions de sûreté ainsi que, naturellement, pour celles dont l'activité n'est pas en rapport direct avec les missions propres à la direction de la PAF de Roissy (contrôles trans-frontières sur l'aéroport du Bourget) et unité locale d'éloignement des personnes placées en rétention, pour le compte de la direction centrale.

Enfin, il conviendrait de prendre maintenant en compte les économies en moyens que vont susciter dans des délais maintenant rapprochés l'introduction progressive de moyens de contrôles automatisés des titres de circulation et l'extension des projets biométriques.

⁷ Les effectifs chargés de la police aux frontières dans les aérogares (à l'exclusion du service de quart dont l'activité est fonction du nombre des non-admissions), ceux chargés des missions de sécurité générale (à l'exception des unités de police générale chargées des transferts et des escortes) et ceux de la brigade anti-criminalité, représentent environ 1 000 agents sur les 1 750 dont dispose la direction.

⁸ La remise en vigueur, par la PAF, des dispositions prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 (article L625-3, ex article 20Bis) permettant de fixer de lourdes pénalités aux compagnies aériennes ayant assuré le débarquement d'un étranger démuné des documents de voyage authentiques exigés par la réglementation et le rétablissement du visa de transit aéroportuaire (VTA) à l'encontre de plusieurs pays sources d'immigration clandestine ont fait chuter, à partir de 2003, le nombre de personnes non-admises de plus de 20%.

12^{ème} obs. : la DCPAF doit mettre en place, sans tarder, des indicateurs d'activité aptes à rendre compte de ses besoins en effectifs supplémentaires et doit pouvoir intégrer dans ses demandes l'incidence des nouveaux modes de contrôle de titres en termes de productivité.

II-3 un service essentiellement réactif dont les résultats sont contrastés

II-3-1 des résultats satisfaisants du point de vue des usagers et de l'exploitant

Dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF, la DCPAF a défini une batterie de 8 indicateurs permettant de suivre les résultats des de la PAF en charge de plates-formes aéroportuaires, au premier rang desquelles figure la DPAF de Roissy.

a) un bilan favorable au regard des indicateurs de résultats

Les indicateurs retenus couvrent respectivement :

- le contrôle des flux transfrontières. Ils sont au nombre de 3 et sont exclusivement orientés sur la non-admission ;
- la lutte contre l'immigration clandestine et l'éloignement. 3 indicateurs, relatifs aux porteurs de faux documents et aux aidants) ;
- la sûreté : 1 indicateur de référence qui concerne sur les constats de manquement ;
- la sécurité générale et la prévention : 1 sur la délinquance de voie publique.

Les résultats enregistrés par la DPAF de Roissy peuvent être considérés comme relativement satisfaisants pour leur première année d'application. Ils sont tous très favorables, à l'exception notable de celui sur la sûreté, où il est vrai, la direction centrale a fixé une valeur cible arbitraire et peu accessible par la direction (le quadruplement, en année pleine des PV de manquement constatés en 2004) et de celui qui concerne les porteurs de faux documents (mais l'indicateur retenu est discutable).

b) une opinion positive des passagers sur les contrôles de titres

Curieusement, il n'existe aucun indicateur relatif au métier de base de la direction, à savoir le contrôle des titres de circulation transfrontières. A défaut d'indicateur pertinent, la mission s'est appuyée sur une enquête trimestrielle de satisfaction des passagers, que réalise ADP au départ comme à l'arrivée. Trois éléments d'appréciation sur les contrôles de police sont recensés : l'attente aux filtres, l'organisation de la queue devant les guichets et l'amabilité des agents.

Ses résultats sont très encourageants pour la DPAF : l'indice de satisfaction du public sur la durée d'attente et l'organisation de la queue est supérieur à 90% pour tous les aéroports (à l'exception du 2 F au départ et du 2C à l'arrivée) ; il l'est moins pour l'amabilité des agents de la PAF, avec un taux moyen de satisfaction de 80% seulement. Néanmoins, on observe que la DPAF (comme d'ailleurs la direction centrale) ne semble pas vraiment se soucier de ces résultats ; il a fallu plus de 15 jours pour que la mission d'audit ait connaissance de cette enquête qui a dû être demandée à ADP.

13^{ème} obs. : les enquêtes d'opinion sur la qualité du service rendu par la police de l'immigration mériteraient d'être confortées par des estimations internes sur la durée moyenne de l'attente aux différents postes de contrôle d'aérogares.

II-3-2 mais moins probants en terme d'efficacité ou d'efficience

Cette bonne appréciation d'ensemble des résultats obtenus par la DPAF mérite cependant d'être corrigée par des considérations relatives aux moyens utilisés par le service.

Dés qu'ils sont sous la pression des passagers qui s'agglutinent dans une file d'attente, les fonctionnaires de la PAF ont tendance à ne pas passer systématiquement les titres de circulation au crible du dispositif automatique de détection des faux ou des personnes recherchées (COVADIS) et surtout à ne pas tamponner les passeports des passagers munis de visas et à favoriser ainsi les contestations ultérieures en cas d'interpellation pour défaut de titre régulier.

Et aucun indicateur ne permet actuellement d'évaluer la proportion des passagers véritablement contrôlés.

La généralisation attendue des visas biométriques devait encore augmenter la pression au guichet en raison de l'augmentation de la durée de chaque contrôle (15 secondes au lieu des 7 nécessaires pour COVADIS) et donc le risque d'une défaillance accrue des contrôles. Les usagers comprendraient, en effet, assez mal que la mise en œuvre de moyens techniques nouveaux se traduise par un accroissement du temps d'attente aux filtres. Et pire encore, sous le prétexte de ne pas allonger encore les files d'attentes, il ne faudrait pas qu'en cas d'affluence on en vienne, comme maintenant à procéder à de simples vérifications « à la vue » des titres de circulation.

14^{ème} obs. : il conviendrait de procéder, sans tarder, à des contrôles internes visant à s'assurer de l'efficacité des vérifications de titres. En particulier, le problème du compostage a des conséquences suffisamment importantes sur notre politique de l'immigration pour que l'on munisse les postes de filtrage de tampons disposant d'un compteur ; ce serait le premier moyen de vérifier la qualité des contrôles.

Par ailleurs, certains indicateurs de résultats sont construits pour être d'autant mieux atteints qu'il suffit aux services de concentrer les moyens dont ils disposent pour les satisfaire. Ainsi par exemple, le nombre de manquements constatés est-il proportionnel aux effectifs chargés de contrôler les badges des personnes admises en zone réservée.

Enfin, à titre anecdotique, on peut penser, par exemple, que les VIP puissent se déclarer particulièrement satisfaites du service rendu par la PAF en matière de contrôles. Le salon 200 qui est réservé aux hautes personnalités dispose en effet de son propre poste de contrôle, distinct des points de passage réservés aux passagers « normaux ». Ce confort voulu par ADP (et le ministère des affaires étrangères) pour ses hôtes de marque a néanmoins un coût pour la collectivité : un fonctionnaire doit y être affecté en permanence, 24 heures/24, donc en réalité 7 agents si l'on tient compte des roulements.

II-3-3 une forte mobilisation sur les contrôles et la non admission

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'activité de la DPAF de Roissy est d'abord mobilisée sur le contrôle des titres de circulation (en poste fixe et en porte d'avion) et les non admissions. Les deux tiers des effectifs de la direction (1120 environ) sont affectés à l'une de ces deux activités

(soient environ 880 agents). Elle l'est ensuite sur les notifications des non-admissions qui découlent de ces contrôles.

a) les contrôles au départ et à l'arrivée, en postes fixes

Effectifs de la police des frontières en aéroport, par vacation et par type d'activité (Journée du 11 novembre 2005)

	vacation matin (1)	vacation A-M(2)	vacation nuit(3)	agents rég. Hebdo	repos, absences	total	/ activité totale
Brigadier Coordonateur	7	7	4	7	-	-	6,2%
Assistant chef de quart	10	9	6	4	-	-	7,2%
Chef de Poste	7	7	6		-	-	5,0%
Assistant Chef de Poste	8	7	6	8	-	-	7,2%
Aubettes Arrivées	32	29	24		-	-	21,2%
Aubettes Départs	30	31	25		-	-	21,4%
Salon 200	1	1	1		-	-	0,7%
EMI	12	9	3		-	-	6,0%
Autres missions et renforts*	21	24	15		-	-	15,0%
BMI	11	11	9	9	26	66	10,0%
Totaux	139	135	99	28	478	879	100,0%

(1) : (5h30 à 13h21) ; (2) : (13h00 à 21h51) ; (3) : (21h30 à 5h51)

* : Vigipirate, sécurisation vols sensibles, interpellations, périmètres de sécurité, présentation des non-admis à l'avion

EMI (équipes mobiles d'immigration) et BMI (brigades mobiles d'immigration : unités effectuant des contrôles ciblés en porte d'avion)

Au départ, comme à l'arrivée, pour 41 000 passagers par jour en moyenne⁹, il y a en permanence, jour et nuit, entre 25 et 30 agents affectés aux contrôles fixes, ce qui représente en moyenne théorique, environ 60 titres de circulation à contrôler par heure et par agent soit donc environ 1 titre par minute¹⁰.

La productivité moyenne des agents est donc faible, mais elle n'a guère de sens pour une activité qui se déroule en accordéon. Si l'on examine la répartition des flux de passagers tout au long de la journée, on peut, en effet, facilement constater qu'il existe de nombreuses plages horaires où le nombre de titres à contrôler dépasse largement les capacités des équipes en poste dans les « aubettes » ce qui explique d'ailleurs qu'il y ait des temps d'attente parfois très longs, alors que le nombre des agents en poste est relativement stable tout au long de la journée (et de la nuit). Ainsi, il n'y a quasiment pas de trafic entre 23 et 5 heures du matin (une dizaine de vols d'ailleurs tous concentrés sur trois plate-formes) ; les 24 agents mobilisés la nuit aux postes de contrôle n'ont donc aucune activité au cours de la deuxième partie de leur vacation.

On constate aussi que les flux passagers sont très concentrés suivant les aéroports et le type de trafic (arrivée ou départ) : ainsi, par exemple, sur l'aéroport 2A, 95% des passagers à l'arrivée se présentent entre 7h00 et 15 h00, alors que sur le 2 E, ils sont, à 100%, concentrés sur la plage horaire 11h00-18H00. Des aéroports sont plutôt chargés le matin, d'autres l'après midi.

⁹ Le nombre de voyageurs à l'entrée et à la sortie hors espace Schengen, communiqué par ADP est respectivement de 15 144 945 à l'entrée et 15 398 506 à la sortie pour l'année 2004.

¹⁰ Selon les informations communiquées par ADP, les deux tiers des passagers sont détenteurs d'un passeport de l'Union Européenne et devraient donc faire l'objet d'un contrôle plus rapide.

Une étude interne à la PAF de Roissy, relative à la seule semaine du 4 au 10 juillet 2005, a été réalisée en vue de mieux répartir les effectifs par aérogare et par heure dans la journée. Elle met en regard, heure par heure et pour chacune des 7 aérogares où elle est présente, le nombre de passagers au départ comme à l'arrivée et le nombre d'agents de la direction en poste fixe, selon le jour dans la semaine et l'heure dans la journée. Les résultats de cette étude, à l'arrivée pour l'aérogare 2A et au départ pour CDG 1 sont présentés **en annexe**. Ils montrent, à l'évidence que la mise en adéquation des agents aux postes de contrôle fixe et les mouvements de passagers n'est assurée qu'au prix d'une mobilisation d'un grand nombre de fonctionnaires tout au long de la journée, voire même, pour l'aérogare 1, aussi la nuit entière alors que le trafic aérien est interrompu entre 23heures et 5heures du matin.

On aurait donc intérêt à pouvoir mutualiser les moyens en effectifs et gérer les pointes de trafic en injectant un peu de flexibilité dans le dispositif (renforts prélevés sur d'autres missions). Il conviendrait aussi d'examiner les besoins respectifs d'agents en brigade de roulement (sur 24heures) et en brigades dites de jour (et alors adapter, pour chaque aérogare les plages horaires au trafic réel).

Enfin, les fonctions de « brigadiers coordonnateurs » qui ont été instituées dans chaque aérogare devraient pouvoir jouer un rôle beaucoup plus actif dans la définition des besoins en postes fixes. Encore faudrait-il qu'ils disposent et utilisent les informations pertinentes sur les horaires des vols et les passagers embarqués, à tout moment de la journée et surtout les prévisions de trafic à un jour, une semaine ou un mois.

Pour cette activité qui constitue une véritable vitrine de la qualité du service public auprès d'une population importante, influente et internationale, la PAF de Roissy donne le sentiment qu'elle subit l'événement qu'elle gère sans aucune anticipation, en sur-dimensionnant ses effectifs de façon à pouvoir faire face en toute circonstance. Le problème de la gestion des files d'attente est un grand classique dans nombre d'organisations. Il est tout à fait anormal qu'une étude de ce problème n'ait jamais été effectuée. S'il y a pourtant un domaine où l'anticipation est bien entrée dans les mœurs c'est bien le transport aérien.

La gestion des personnels d'aérogare met aussi en évidence les rigidités de l'organisation du travail dans la police nationale¹¹ qui permet, en théorie de multiples combinaisons de cycles de travail, mais qui se conforme, en réalité à quelques schémas types négociés en CTP central. Ainsi, par exemple, pour couvrir les plages horaires de 18 à 19 heures nécessaires pour remplir la mission de contrôle transfrontière, la PAF de Roissy est obligée de retenir un cycle complet de 24heures.

Rien n'oblige pour autant la direction à constituer systématiquement, sur chaque aérogare, trois brigades de roulement (sur 24 heures) et une seule brigade de jour (avec des vacations alternées de 5h30 à 13h21, puis de 13h00 à 21h51).

15^{ème} obs. : une meilleure mise en adéquation des effectifs du contrôle de l'immigration aux arrivées et aux départs par aérogare doit être activement recherchée, en particulier à travers une meilleure combinaison des cycles de travail.

b) les contrôles ciblés à l'arrivée, aux portes des avions

120 agents sont mobilisés pour assurer les contrôles aux portes des avions. Ces effectifs sont pour partie prélevés, en fonction des disponibilités sur les agents de la police de l'immigration

¹¹ Instruction générale du 18 octobre 2002 dite IGOT

affectés dans les aérogares (environ 50) alors qu'une autre partie (la BMI) est entièrement dédiée à cette activité (70).

**Nombre de contrôles effectués par les brigades volantes
En % du nombre total de procédures de non-admission effectuées**

	BMI		EMI	total EMI+BMI (2004)	total non-admis	
	2003	2004			2003	2004
Nbre de contrôles effectués	10128	10405	2284	12689	n.d.	n.d.
Nbre de passagers mis à disposition des Officiers de Quart		10081	542	10623	n.d.	n.d.
Nbre de procédures établies à l'issue des présentations aux Officiers de Quart	7573	8033	492	8525	11169	12984
% du total des procédures établies	67,8%	61,9%	3,8%	65,7%	100,0%	100,0%

Les résultats des contrôles ainsi effectués sont relativement satisfaisants ; ils représentent les deux tiers des notifications de refus d'admission (hors transits interrompus).

On constate un écart de productivité considérable entre les deux structures chargées de ces contrôles. La BMI (60% des effectifs totaux) effectue près de 95% de l'ensemble des refus d'entrées. Dès lors, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de transférer à la brigade spécialisée l'ensemble de la mission de contrôle en lui transférant aussi les effectifs des équipes mobiles d'immigration, ce d'autant plus qu'en 2005 l'écart entre les résultats qu'elles obtiennent et ceux de la BMI se sont encore amplifiés.

On peut aussi se demander si le taux extrêmement important des passagers non-admis détectés aux portes d'avion (65,7% du total) est le résultat d'un ciblage des vols suspects particulièrement efficace (13 000 vols à l'arrivée sont contrôlés par les équipes de contrôles en porte d'avion sur les quelques 160 000 vols atterrissant à Roissy chaque année en provenance de pays hors Schengen, soit 8,1% de l'ensemble des passagers) ou s'il s'agit, à l'inverse de la conséquence d'un contrôle en poste fixe peu efficace.

16^{ème} obs. : le regroupement des deux équipes distinctes de contrôle en porte d'avion dans une seule brigade spécialisée devrait être envisagé et un contrôle ponctuel de l'efficacité des vérifications de titres en poste fixe mériterait d'être organisé.

c) les placements en zone d'attente

La gestion des non-admissions¹² constitue la deuxième priorité de la DPAF de Roissy. A l'image du contrôle trans-frontière, tous les moyens sont mobilisés pour assurer cette tâche, sans véritable souci de gestion efficiente des ressources budgétaires et humaines.

La division de l'immigration affecte à cette ; mission 160 personnes si l'on ne décompte que les agents chargés, à temps plein et directement, de gérer les procédures juridiques et administratives des personnes non-admises (50 agents), puis d'assurer leur hébergement et leur

¹² Les motifs principaux de la non-admission sont les suivants : le défaut de document de travail, le défaut de visas, la falsification, les contrefaçons, le défaut ou l'insuffisance de moyens de subsistance, le motif d'ordre public et l'inscription au système d'information schengen.

surveillance (60) et enfin de procéder à toutes les opérations de ré acheminement vers le pays de leur choix (10), y compris en assurant, si nécessaire, leur escorte aérienne (40).

D'autres structures sont aussi mobilisées pour contribuer à la réalisation de cette mission mais de façon ponctuelle, en complément de leur activité principale. Il s'agit d'abord des services du quart, rattachés aux unités d'aérogare qui assurent la notification de la décision de non admission (7 postes de travail en permanence, soit 50 emplois équivalent plein-temps).

Il convient aussi de mentionner la contribution des agents chargés des contrôles en poste fixe qui assurent les présentations aux avions (activité non chiffrée). Et il faut surtout évoquer la contribution très importante de tous les agents de la sécurité générale, mais aussi de la division de l'immigration qui consacrent une partie de leur activité aux transferts des personnes maintenues. Cet apport n'est pas évalué par la DPAF.

La mission d'audit s'est donc attachée à recenser tous les types de transferts de personnes non admises auxquels la DPAF de Roissy doit faire face. Le résultat de ce travail est présenté sur le tableau de la page suivante. Elle a, ensuite, tenté de quantifier sur une journée type, en équivalent temps plein, le nombre d'heures fonctionnaires que représente cette charge.

Le résultat est impressionnant : environ 55 agents consacrent en permanence leur activité à cette tâche (15 au sein de la division de l'immigration et 40 au titre de la division de la sécurité générale). En outre, la moitié de la demi compagnie de CRS affectée à Roissy est mobilisée à cette fin.

Il apparaît en particulier que la présentation des personnes non admises à l'autorité judiciaire mobilise la plus grande partie des effectifs d'escorte. Le nombre d'agents affectés à cette mission au cours du mois d'octobre 2005 représente un effectif (en équivalent temps plein) de 23 personnes. Et cette activité mobilise, en permanence un autobus de la société TRANSROISSY, chargée par contrat de sous-traitance, de tous les transferts internes et externes sur la plate-forme. Mais, curieusement, cette externalisation ne dispense pas la DPAF d'effectuer un travail similaire. En effet, un véhicule de CRS fait systématiquement le déplacement : les instructions propres aux CRS interdisent toute escorte dans des véhicules qui ne sont pas ceux de cette force de police. Et ce deuxième convoi ne dispense pas, pour autant, la police de l'immigration d'en faire parfois un troisième en accompagnement des deux premiers pour transporter le brigadier qui notifiera aux avocats les éléments du dossier individuel des personnes déférées auprès du juge des libertés et de la détention.

Au total, pour une moyenne de 6 personnes à présenter au TGI de Bobigny chaque jour, il faut donc préparer trois véhicules (dont l'un, privé, représente un coût d'environ 500€ par transfert¹³) et une escorte d'au moins 8 fonctionnaires actifs. La tenue des audiences judiciaires dans l'enceinte même de la ZAPI devrait donc susciter une économie très sensible tant en termes de ressources humaines qu'en crédits budgétaires destinés aux transports.

La diversité des modes de transferts au sein de la DPAF de Roissy explique, en partie, la forte mobilisation des emplois sur la fonction d'escorte; l'ouverture attendue d'une salle d'audience sur la plate-forme de Roissy permettra une économie substantielle de moyens budgétaires et le redéploiement d'une trentaine d'emplois de fonctionnaires actifs.

¹³ Le coût moyen d'un transfert vers le TGI de Bobigny a été évalué, dans le cadre du programme d'audit de modernisation, par la mission d'audit sur la garde des centres de rétention administrative.

Tableau de synthèse des transferts au sein de la DPAF Roissy Charles de Gaulle

Types de transferts	Unités demandant le transfert	Motifs du transfert	Unités réalisant le transfert	Moyens utilisés
Entre aéroports	Div. Immig.	Transfert assisté d'un voyageur Assistance d'une escorte étrangère	Div. Immig.	* De façon pédestre * En navettes Adp * ou par piste en véhicules sérigraphiés de la D.I
Entre aéroports et ZAPI 3	Div Immig (officiers de quart)	Transfert d'un INAD en ZAPI pour hébergement	Police Générale	NAPLA* ou véhicule Police Générale
De ZAPI 3 vers aéroports	Div Immig (GASAI)	Embarquements des INAD	Police Générale + C.I.P.	NAPLA ou véhicule Police Générale + véhicules D.U.S
Entre 1 aéroports et Bât. 5720	Off. De quart ou GIRE (sec.générale)	Traitement Affaires judiciaires (refus embarquement - fiches - outrages - etc...)	Police Générale ou Div Immig selon dispos	Véhicules sérigraphiés P G ou Div Immig
Vers le TGI (Bobigny)	Div Immig (GASAI)	Présentation au juge des libertés et de la détention	CRS + GASAI + P G	Bus GTM + véhic CRS + véhic P G
Vers la cour d'appel (Paris)	Div Immig (GASAI)	Présentation au juge d'appel	P G + Div Immig si nécessaire	Bus GTM + véhic. P G et Div Immig
Vers le T A (Pontoise)	Div Immig (GASAI)	Présentation au juge administratif	Div Immig (GASAI)	Bus GTM
ZAPI vers consulats	Div Immig (GASAI)	Identification de la nationalité des INAD	Div Immig (GASAI)	Bus GTM
ZAPI vers ambassades	Div Immig (GASAI)	Identification de la nationalité des INAD	Div Immig (GASAI)	Bus GTM
Vers les Hopitaux	Div Immig (GASAI - quart) P G (GIRE - Poste)	Examens médicaux des personnes en ZAPI Soins des personnes en ZAPI Examens médicaux des GAV Placement I 3 P (infirmerie psychiatrique de la P.P.)	Police Générale	Véhicules Police Générale ou Bus GTM pour les INAD
Vers le CRA de Bobigny	Div Immig (SJDI - ESI) P G (GIRE - ESI)	Placement en Rétention Administrative des ESI pour reconduite à la frontière	Police Générale	Véhicules sérigraphiés de la Police Générale
Dépôt DDSP 93	P G (GIRE) Div Immig (SJDI)	Présentation aux magistrats dans le cadre des affaires judiciaires (Mandat d'arrêt - Déferements)	Police Générale	Véhicules sérigraphiés de la Police Générale
Foyers pour mineurs	Div Immig (GASAI - quart)	Placement en foyer d'accueil	P G ou Div Immig	Véhic sérigraphiés P G ou div immig
Mineurs - 13 ans non-admis	Div Immig (quart)	Hébergement en structures hôtelières	P G ou Div Immig	Véhic sérigraphiés P G ou div immig

* : NAPLA = navette plate-forme ; il s'agit d'un véhicule de la société GTM
Div. Immig : la division de l'immigration
P G : unité de police générale de la division de la sécurité générale

II-4 La taille du service nécessite un pilotage plus stratégique

Si comme nous l'avons déjà souligné, la DPAF de ROISSY possède une bonne capacité de réaction à l'événement, l'importance d'un service composé de plus de 1700 agents devrait justifier le besoin de bénéficier d'une gestion plus moderne et plus stratégique de son action et de ses résultats. Une telle démarche, qui s'inscrit pleinement dans la mise en oeuvre progressive de la LOLF, doit se traduire de plusieurs façons.

II-4-1 - L'instillation d'une véritable culture de gestion

L'impact de l'action du service, son efficience (amélioration du rapport entre moyens consommés et réalisations), ainsi que la qualité du service rendu à l'utilisateur, doivent devenir les axes privilégiés de la stratégie du commandement, lequel doit chercher à passer d'un « pilotage à vue » à un « pilotage aux instruments ».

17^{ème} obs. : plus encore qu'une amélioration de ses méthodes de gestion, il importe que la DPAF de ROISSY développe la mise en oeuvre d'un véritable contrôle de gestion, entendu au sens « d'outil de pilotage destiné à accroître les performances de l'organisation ».

a) La création d'une structure de contrôle de gestion

Le contrôleur de gestion, fonction assumée actuellement par un attaché de police et rattachée à la division qu'il est censé contrôler, doit mettre en place un système d'information lui permettant de centraliser toutes les données du service, de les analyser, puis d'en présenter une synthèse au directeur chef de service chargé de corriger et adapter, au besoin, l'action de l'ensemble des unités.

18^{ème} obs. : l'ébauche d'une réflexion sur le contrôle de gestion, dont la charge a été confiée à un attaché de police doit être renforcée et se développer pleinement ; une structure autonome doit être constituée et positionnée transversalement auprès du commandement (le directeur ou son adjoint).

b) La formalisation d'objectifs précis

Dans cette perspective, il importe que soient préalablement définies des priorités ainsi que des objectifs, déclinant celles et ceux qui sont définis au plan national et dont il sera rendu compte au travers du PAP et du RAP (projet et rapport annuel de performance), complétées le cas échéant localement.

Ces objectifs, articulés au travers de plans d'actions, doivent être clairs, échéances, mesurables au moyens d'indicateurs fiables. Ils devront être déclinés au sein des divisions (immigration et sécurité générale notamment), faire état de valeurs-cibles en termes de résultats à atteindre, être formalisés et largement diffusés au moyen de notes et instructions écrites portées à la connaissance de l'ensemble des personnels.

c) La mise en œuvre d'indicateurs et tableaux de bord de pilotage

18^{ème} obs. : véritable outil d'aide à la décision, un tableau de bord de pilotage des résultats du service (et/ou des unités en particulier), doit être élaboré, renseigné et présenté à échéance régulière au commandement, afin que soient évalués au fil des mois les écarts entre objectifs fixés et valeurs-cibles attendues.

Ce tableau de bord permettra en outre au décideur de mieux rendre compte de son action. L'analyse des résultats devra s'inscrire non plus seulement dans la perspective d'une comparaison avec une situation passée (ex : augmentation de 20% des interpellations réalisées par la BMI par rapport à l'année N-1), mais dans la perspective d'une réalisation (ou non –réalisation) des résultats attendus (faire progresser les interpellations de 10 % sur les 4 mois à venir pour atteindre l'objectif fixé) : passer d'une posture de constat à une démarche dynamique.

II-4-2 - La mise en place d'outils de gestion modernes

La DPAF de ROISSY manque indiscutablement d'outils permettant une gestion moderne de son activité opérationnelle. La Main Courante Informatisée (MCI) n'est implantée qu'au sein de la division de la Sécurité Générale (et encore s'agit-il d'une version ancienne sous DOS), de nombreux registres « papier » sont utilisés dans les différentes unités, aucun outil de cartographie n'est utilisé pour analyser la délinquance, les faibles moyens vidéo disponibles (en consultation) appartiennent à ADP, etc.... Dans cette perspective, plusieurs préconisations peuvent être formulées :

- mettre rapidement à disposition de la DPAF une version adaptée de la **Main Courante Informatisée**, prenant en compte non seulement l'activité de police générale mais également celle de l'immigration avec ses spécificités. Cet outil de pilotage et d'évaluation, qui fait ses preuves en Sécurité Publique et qui doit être utilisé par l'ensemble des fonctionnaires travaillant sur le site, permettra non seulement de réaliser un diagnostic de sécurité pertinent (ampleur, nature et répartition dans le temps des facteurs d'insécurité), mais aussi de réaliser des évaluations objectives sur l'emploi des personnels et le fonctionnement du service (« Tests d'Emploi des Personnels », présence sur la voie publique, adéquation entre présence policière et pics de charges d'activité), d'aider les investigations, et enfin de favoriser la communication interne (consultation en réseau depuis l'ensemble des postes de travail).
- implanter à la Division de Sécurité Générale un outil de **cartographie informatisée**, liée à l'exploitation de l'outil STIC-FCE, permettant une meilleure analyse de la **délinquance** dans l'espace (notamment de la délinquance de voie publique). Les informations transmises au Groupe de Voie Publique et à la BAC, qui aujourd'hui sont recueillies de manière empirique à partir de la lecture des plaintes et qui procèdent donc d'une analyse sur le court terme, gagneraient ainsi en clarté et orienteraient plus efficacement l'action de ces unités qui sont spécialisées dans la recherche du flagrant délit. Il conviendra concomitamment de remettre à jour la **sectorisation** du site, l'actuelle n'étant plus adaptée.
- créer un outil informatisé de traitement des informations communiquées par ADP sur le trafic aéroportuaire, au besoin appuyé par un système de vidéosurveillance, afin de mieux adapter les effectifs du contrôle en aubettes aux besoins (les actuels TVM ne donnant que des informations brutes et incomplètes, et l'analyse de la charge de travail se faisant le plus souvent « en réaction » à l'événement),

- développer un outil de ciblage des passagers « à risque » sur les vols à l'arrivée, reprenant les données communiquées par les compagnies aériennes, afin de renforcer l'efficacité des contrôles (les Douanes disposent d'un outil de ce type),
- installer un logiciel facilitant la gestion des procédures de non-admission (outil utilisé par la DPAF du Pas-de-Calais).
- mettre en place un outil de comptage systématique des contrôles opérés et/ou compostages réalisés en aubettes afin d'évaluer le taux de contrôle effectif réalisé sur les flux passagers (notamment pour la provenance « hors Schengen »).
- procéder à des sondages ou évaluations internes (ils sont réalisés par ADP aujourd'hui) mesurant les délais d'attente des passagers à l'arrivée, afin d'évaluer la qualité du service rendu.

19^{ème} obs. : l'ensemble des préconisations relatives à la mise en place d'outils de gestion modernes devrait être mis en oeuvre sans tarder.

II-4-3 Un rôle accru pour le Centre d'Information et de Commandement

Le Centre d'Information et de Commandement (CIC) de ROISSY, situé dans le bâtiment principal (57-20) à proximité immédiate du commandement, est armé par des opérateurs qui assurent H24 le standard téléphonique, la messagerie opérationnelle, les appels 17 Police Secours, et le trafic radio des effectifs police en service sur la plate-forme. Sa structure semble correctement dimensionnée pour répondre à ses missions actuelles. Il conviendrait que l'interopérabilité radio inter-services soit rendue possible (conférence avec les Douanes et la GTA)

20^{ème} obs. : la vocation du CIC à être un véritable outil de commandement gagnerait à être réaffirmée, orientation qui nécessite la modernisation de ses équipements.

a) Renforcement du rôle du CIC

Actuellement, le champ d'action du CIC couvre essentiellement l'activité de police générale et l'organisation des escortes, l'activité de la Division de l'Immigration lui restant en partie étrangère. Une étude visant à accroître le rôle de ce centre opérationnel mérite d'être conduite, dans la perspective à la fois d'une meilleure coordination de l'emploi des effectifs entre les divisions (Sécurité Générale et Immigration), et d'un rôle plus actif dans l'adaptation permanente des effectifs de la Division Immigration aux besoins et contraintes de chaque aéroport, se traduisant par une plus grande mobilité des effectifs entre les structures (nonobstant les contraintes dues à l'éclatement de celles-ci).

21^{ème} obs. : si le commandement de la division de l'immigration peut demeurer implanté dans l'une des aéroports, une supervision plus globale et un pilotage réel de l'activité de l'ensemble des unités par le CIC pourraient conduire à une rationalisation plus poussée des moyens engagés.

Cette orientation ne pourra toutefois être envisagée que si le CIC est modernisé.

b) L'impérative modernisation du CIC

Le réseau radio numérique ACROPOL, implanté à ROISSY depuis 1998, souffre d'importantes **zones d'ombres**. Ces insuffisances de la couverture réseau, qui peuvent être fortement préjudiciables à la sécurité des policiers en intervention, doivent être comblées dans les meilleurs délais.

22^{ème} obs. : le CIC doit définitivement abandonner les registres « papier » et s'appuyer comme l'ensemble des services opérationnels sur la Main Courante Informatisée, non seulement pour gérer ses effectifs (situation actuelle) mais pour prendre en compte l'ensemble de l'activité et des événements traités par les unités quelles qu'elles soient.

Une gestion informatisée des missions et interventions donnerait une vision plus claire des moyens engagés, et permettrait d'effectuer des rapprochements opérationnels grâce à l'historique des événements traités dans le temps et dans l'espace.

Il est recommandé de mettre à disposition des opérateurs un **outil cartographique informatisé**, couplé à un outil de **géolocalisation**, permettant de suivre en temps réel les véhicules ou patrouilles de police sur la plate-forme aéroportuaire, qu'il s'agisse de leur **position** ou de leur **disponibilité**. Le suivi manuel des équipages à l'aide d'aimants sur une carte murale ainsi que l'exploitation d'une application rudimentaire (développée localement sous Excel) pour connaître la position des effectifs annoncés sur le réseau, relèvent d'un autre temps.

Tous les systèmes de vidéo-surveillance qui seront le cas échéant mis en œuvre, tant pour renforcer la sûreté que pour évaluer les flux de passagers aux points de contrôle des titres (aubettes), devront faire l'objet d'un **renvoi d'images sur le CIC**, indépendamment du lieu de traitement de l'information décidé à titre principal (ex : exploitant pour la surveillance des zones sensibles, chef de poste ou officier de quart en aérogares pour la gestion des files d'attente), afin que celui-ci puisse intervenir et assurer un rôle de supervision en cas de besoin (il ne doit toutefois pas lui échoir le rôle de « télésurveilleur »).

23^{ème} obs. : l'ensemble des préconisations relatives à l'amélioration et à la modernisation de la gestion des missions et des interventions devrait être mis en œuvre sans tarder.

II-4-4 Une meilleure prise en compte de la performance

La modernisation de la gestion publique, qui passe par le développement du contrôle de gestion dans les administrations, doit permettre avant tout d'améliorer la performance de toute organisation. L'audit réalisé à la DPAF de ROISSY révèle que l'essentiel des indicateurs disponibles sont des indicateurs d'activité, plus rarement d'efficacité (rapport entre objectifs et résultats obtenus), mais jamais d'efficience (rapport entre coûts et résultats) : la notion de performance reste donc à approfondir. La mise en œuvre de la LOLF et les premiers indicateurs définis au plan national pour alimenter le PAP et le RAP (la PAF figurant dans l'action 4 intitulée : « police des étrangers et sûreté des transports internationaux » du programme Police Nationale) constitue un cadre approprié mais qui ne peut être suffisant au niveau d'un service territorial : les dimensions de l'efficience et de la qualité du service rendu doivent être développées.

A défaut d'outil de comptabilité analytique permettant au service de déterminer aujourd'hui, au niveau le plus fin, le coût complet de ses structures ou de ses activités, une approche de l'**efficience** peut d'ores et déjà être recherchée en rapprochant l'emploi des effectifs d'un certain nombre de résultats produits en terme d'activité (ex : nombre de passagers contrôlés par agent,

nombre de non-admis traités par agent, taux de compostage des passagers non Schengen, nombre de gardes à vue par OPJ, nombre d'heures-fonctionnaires consacrées à l'escorte d'une personne hors plate-forme, etc...). Une telle démarche doit aider le chef de service à mieux adapter son organisation, et à accroître ses capacités à répondre aux exigences opérationnelles grâce à l'identification de marges de manœuvre.

Par ailleurs, la dimension de la **qualité du service**, qu'il s'agisse du service rendu aux bénéficiaires de la prestation (passagers : délai maximal d'attente aux contrôles, usagers des voies de circulation : délai moyen d'intervention Police Secours) ou de l'amélioration des process internes (ex : taux de formation des personnels, délai moyen de maintien en zone d'attente, ...), doit être une préoccupation affichée par le chef de service et se traduire par le suivi d'indicateurs lisibles et précis.

Ajoutés à des indicateurs d'**efficacité** (taux de réalisation d'objectifs préalablement fixés), et à une analyse de la pertinence des moyens employés (l'utilisation de renforts d'unités CRS en déplacement pour réaliser les escortes au TGI ne se justifiera plus dès la mise en service de la nouvelle salle d'audience), ces éléments doivent composer l'indispensable tableau de bord qui permettra de mieux piloter l'action du service sous l'angle de la performance.

24^{ème} obs. : un emploi de contrôleur de gestion, formé et dédié à l'analyse de la performance doit impérativement être créé dans les meilleurs délais.

III- Mettre fin à la dilution des responsabilités administratives et financières et engager un effort vigoureux d'économies.

III-1- La mise en œuvre de la LOLF ne met pas fin à l'éparpillement des responsabilités financières

III-1-1 L'organisation actuelle

La DPAF est en relation avec de nombreux services (pas moins de 7) qui la soutiennent dans sa gestion et, parfois, s'y substituent.

Le personnel est géré par le SGAP de Versailles (bien qu'il n'ait pas en principe de compétence dans la petite couronne).

La partie du budget (hors rémunérations) regroupée aujourd'hui sous l'article 25, correspondant au fonctionnement de la DPAF hors ZAPI, est déléguée au préfet de la Seine-Saint-Denis qui a délégué au directeur sa signature de façon sibylline. Celui-ci peut signer "les pièces de liquidation dans la limite du seuil des marchés publics" et prépare "les actes d'engagement des dépenses d'un montant supérieur au seuil de passation des marchés publics" qu'il soumet à "la signature préalable du préfet". Il en va de même pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la ZAPI regroupées actuellement sous l'article 27.

Il existe une double exception en matière d'alimentation du personnel. D'une part la subvention interministérielle n'est pas rattachée au budget de la DPAF. Elle est versée par l'administration centrale (DRH) à la préfecture qui reverse aux prestataires en fonction des factures émises. Par ailleurs, les agents ne payent qu'une partie du prix, le reste étant à la charge de la DPAF. Cela représente 600 k€ environ qui ne figurent pas dans le budget de la DPAF et qui ne sont pas délégués au préfet, le contrôleur financier local ne voulant pas viser une dépense d'une régularité effectivement douteuse mais bénie par le contrôleur financier central.

Les dépenses d'équipement sont réparties en deux blocs représentant des droits de tirage sur le SGAP de Versailles (article 34) et sur la DAPN (article 33). Ces crédits ne sont pas aisément fongibles avec ceux de l'article 25.

L'entretien des matériels de télécommunication propres est hors budget de la DPAF et relève de la préfecture de police.

Une bonne partie des dépenses de la ZAPI relève de contrats ou de conventions passés par la DEPAFI (location de l'immeuble) la DAPN (contrat multiservices) ou la DLPJ (contrat avocats). Le contrat d'interprétariat relève du préfet. Plus curieusement, la convention fournissant le soutien médical relève du préfet, mais sur des crédits ne venant pas du budget de la ZAPI, mais de la DDASS.

Au moins un contrat relevant du fonctionnement de la DPAF (a.25) a été passé par la DAPN : celui de la téléphonie fixe.

Cet imbroglio est la conséquence d'une décision générale consistant à ce que les responsables opérationnels ne soient pas gestionnaires.

Dans le cas présent, elle aboutit à rendre la gestion très difficile sans que l'objectif d'une unité opérationnelle débarrassée des tâches de gestion soit atteint : en effet, une cinquantaine d'agents sont employés à la division des moyens qui a manifestement le plus grand mal à s'organiser vis-à-vis de la multiplicité de ses interlocuteurs.

III-1-2 Une application de la LOLF qui la vide de son contenu

La DPAF de Roissy sera une UO du BOP national 12 "Police aux frontières".

Dans la réalité concrète, rien ne changera pour la DPAF :

- il a été décidé que la fongibilité asymétrique entre masse salariale et autres dépenses ne serait pas mis en œuvre dans l'immédiat dans la police nationale,
- la méthode des droits de tirage non fongibles avec le fonctionnement est maintenue pour l'essentiel, au moins en 2006,
- les délégations de crédit à la préfecture sont maintenues.

La DPAF de Roissy n'a pas à ce jour reçu d'instruction précise quant à la mise en œuvre de la LOLF. Mais cela ne semble pas avoir d'inconvénient dans la mesure où, pour ce qui la concerne, rien ne change.

III-2 La liste est longue des questions méritant un meilleur traitement

III-2-1 Les rapports avec ADP sur les questions immobilières.

La loi transformant ADP en société anonyme (Loi du 20 avril 2005) prévoyait, dans son article 2, que les biens du domaine public de l'Etat ou de l'établissement public nécessaires à l'exercice par l'Etat de ses missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire ne devaient pas être transférés à la nouvelle société et, donc, devaient rester dans le domaine public.

L'application qui en a été faite par un décret en cours de signature a été très restrictive. Ne sont restés dans le domaine public que les biens immobiliers comprenant une emprise au sol exclusive. Ont donc été transférés à la société ADP tous les locaux des aérogares servant à la police (ou à la douane). Cette solution n'était nullement inéluctable : des copropriétés auraient pu être organisées, la gestion globale des immeubles pouvant être assurée par la société ADP moyennant paiement des charges correspondantes. Le choix fait a pour objet évident la maximisation de l'actif d'une société que l'on envisageait de vendre dans un processus de privatisation. Il permet aussi d'éviter les complexités de la copropriété.

La DPAF est donc locataire du gros des locaux qu'elle occupe. On aurait pu imaginer une mise à disposition gratuite des locaux (aux charges près) conformément à une pratique fréquente tant en France qu'en Europe. La solution retenue est celle d'un loyer correspondant à 40 % d'un loyer "public" fixé pour 2006 et indexé sur le coût de la construction. La réalité de ce prix n'a guère de consistance puisqu'il s'agit de locaux qui ne peuvent guère avoir d'autre usage que l'actuel. On notera l'importance des prix ainsi affichés. Dans les aérogares de Roissy, les loyers 2006 seront calculés sur des bases de 312 à 357 €/par m², manifestement très élevées pour des locaux qu'ADP désigne comme à confort limité. Cette surévaluation de 2 à 3 fois (en première approximation) fait

que, malgré l'abattement de 60 %, le loyer au m² est probablement encore au-delà du prix du marché.

25^{ème} obs. : il paraît nécessaire d'envisager une renégociation du protocole relatif aux loyers. Le plus simple serait de fixer un loyer au m² (par exemple 120 € le m² en 2006) et de supprimer la référence aux tarifs généraux.

L'indexation devrait se référer au nouvel indice mis au point sur l'évolution des loyers. Ce dernier point justifie d'ailleurs une demande de renégociation qui pourrait intervenir dès que la privatisation aura eu lieu ou tout de suite si celle-ci est reportée de façon sensible. Une expertise préalable devrait être demandée à un prestataire indépendant comme prévu à l'article 43 du cahier des charges.

26^{ème} obs. : de même, l'évolution des charges locatives mériterait d'être réexaminée.

En effet, elles s'appliquent aussi aux bâtiments appartenant à l'Etat et qu'elles sont dès 2006 supérieures aux loyers (550 k€ contre 400) et encore plus en 2007 où elles atteindront au moins 690 k€ du fait de la suppression de l'abattement de 20 %. A environ 82 €/le m², le niveau des charges mérite d'être examiné par des spécialistes. On préconise donc de demander aussi, pour cet examen, l'aide d'un prestataire extérieur indépendant.

La question des parkings relève de la même problématique. On aurait pu concevoir l'attribution d'un parking à la police (et à la douane) en application de la loi du 20 avril 2005. Ce n'est pas ce qui a été décidé. La PAF paie donc des cartes de parkings. A partir d'août 2006 (soit à la mise en service du métro intra Roissy), s'enclenchera un mécanisme poussant à l'usage exclusif des parkings éloignés, qui bénéficieront d'un abattement de 50 % alors que l'abattement disparaîtra progressivement pour les autres parkings.

Deux tarifs sont proposés : l'un pour les cartes personnalisées, l'autre, plus onéreux de 20 %, pour les cartes banalisées. Il faut en outre supporter, pour les cartes personnalisées, des frais de résiliation se montant à 10 % de la période d'abonnement restant à courir à chaque changement de titulaire (et ces changements sont très nombreux). La DPAF a choisi les cartes banalisées. Elle en paye 1 638 alors qu'il n'y a jamais plus de 700 places occupées (et, en moyenne, beaucoup moins), soit 2,34 abonnements par emplacement occupé, celui-ci revenant, malgré la réduction de 50 % sur les cartes, à un coût supérieur à celui d'un abonnement à tarif plein.

L'essentiel du transfert des parkings des aéroports vers les parkings éloignés va se faire vers le parking PW à l'Est des aéroports et assez lointain de celles-ci. Pourtant le tarif affiché par ADP est (en 2006) de 911,35 €/par carte banalisée soit 35 % de plus que le parking éloigné PZ (en réalité proche de CDG1).

27^{ème} obs. : il paraît nécessaire d'entreprendre, sans tarder, une renégociation du protocole sur les parking pour obtenir une fixation d'un prix unique au tarif actuel. Par ailleurs, il serait souhaitable, sans attendre le résultat de cette renégociation, de transformer une bonne partie des cartes banalisées en cartes personnalisées, les frais de résiliation éventuelle étant nettement plus faibles que les différences de tarifs des deux types de carte.

III-2-2 Les problèmes de gestion de la ZAPI

Plusieurs questions méritent d'être examinées pour cette structure très onéreuse (environ 10 M€ non compris le coût du personnel de police).

a) Acquisition du bâtiment

Le bâtiment de la ZAPI est la propriété d'ACCOR sur une emprise ADP dont la propriété revient désormais à l'Etat. Il est loué (environ 950 000 € cette année) mais l'Etat dispose d'une option d'achat à un prix non fixé initialement. ACCOR demande 7,5 M€ alors qu'une estimation des domaines a établi la valeur vénale à 2,5 M€. Cette estimation paraît basse alors que la demande d'ACCOR est beaucoup trop élevée.

28^{ème} obs. : une nouvelle estimation des domaines, relative au bâtiment de la ZAPI, est nécessaire, la précédente ayant plus d'un an.

Sur sa base, dont-il n'est pas invraisemblable qu'elle soit située autour de 3 à 3,5 M€, l'acquisition pourrait être poursuivie par un accord amiable ou à défaut par une fixation du prix par le juge de l'expropriation. Cet achat économiserait une grosse partie du loyer (resteraient les charges du propriétaire) et serait donc amorti en 4 à 5 ans.

b) Hôtellerie

L'hôtellerie (accueil, chambres, repas) a fait l'objet à l'origine d'un marché d'externalisation mal conçu et donc très onéreux. Ce marché se termine et sera remplacé par un autre dont la négociation est nettement plus favorable à l'Etat, même si un prix de pension de 82 € par jour (hors loyer) pour un F1 n'est pas particulièrement bas.

c) Transports des maintenus

L'essentiel des transports se font depuis ou vers les aéroports ainsi que depuis ou vers le TGI de Bobigny et la Cour d'appel de Paris. Le monopole de fait de la société TRANSROISSY conduit à des prix peu raisonnables dans la réponse unique au récent appel d'offre : l'analyse de cette offre montre en effet d'abord une faible différence avec le marché précédent (- 7 %) alors que, là où la concurrence a joué (l'hôtellerie) des baisses beaucoup plus importantes ont été obtenues. En outre les résultats de deux options ouvertes ne laissent pas d'être surprenants : 37,95 HT par personne transportée dans l'option comprenant le transport vers le TGI de Bobigny, 39,67 € HT dans celle ne le comprenant pas et où, par conséquent, la part des transports dans l'aéroport est plus importante.

29^{ème} obs. : il apparaît nécessaire de déclarer infructueux l'appel d'offres relatif au transport des personnes non admises après avoir pris l'avis de la commission des marchés (et être passé outre s'il n'est pas favorable compte tenu du caractère inadmissible de la proposition) puis d'entamer une négociation avec l'unique prestataire (dans le cadre de l'article 60-II du code des marchés publics) tout en recherchant des situations alternatives (travail en régie, recherche de prestataire pour les trajets hors aérodromes, notamment vers la cour d'appel, etc.).

d) La salle d'audience

La salle d'audience actuelle ne satisfait pas la Justice et n'est donc pas utilisée. Il a été décidé par les deux ministères de compléter cette salle par une autre plus vaste, par une salle des pas perdus et par diverses installations permettant au TGI de tenir affectivement ses audiences à

Roissy. Le projet a un coût de 1,5 M€ Cet investissement sera rapidement amorti. Le coût annuel des transports vers le TGI est évalué à 300 k€ dans l'offre récemment déposée (voir 4,3). En outre, l'escorte ne sera plus nécessaire libérant ainsi de nombreux fonctionnaires de police (5 CRS au moins sont nécessaires chaque jour pour l'escorte au TGI).

e) La convention avec la Croix-Rouge

Elle met en place des médiateurs 24 heures sur 24. Pour cela l'Etat la rémunère pour 16 agents encadrés par un directeur, un responsable et une secrétaire. L'activité de la ZAPI ayant baissé, une douzaine de médiateurs serait sans doute suffisante et leur encadrement, déjà excessif, pourrait être réduit de moitié.

30^{ème} obs. : la renégociation de la convention avec la Croix-Rouge, voire sa dénonciation est possible dès maintenant. Une économie d'au moins 250 k€ doit être recherchée.

On notera en outre que l'ANAFE assure sans coût direct (on n'a pas cherché les conditions de son probable financement public) une prestation d'assistance aux maintenus, notamment pour faire valoir leurs droits. Compte tenu de l'assistance médicale existante (voir ci-dessous), on ne comprend pas bien l'utilité de la prestation de la Croix-Rouge. On pourrait donc y mettre tout simplement fin.

f) La convention avec le centre hospitalier d'Aulnay-sous-Bois

Cette convention prévoit un médecin présent 8 heures par jour en semaine et d'astreinte les week-ends et jours fériés et un infirmier 10 heures par jour en semaine et 4 heures les autres jours, plus une demie secrétaire médicale. Le prix était de 338 k€ en 2003.

Cette convention est établie, du côté d'Etat, par le ministère de l'emploi et de la solidarité représenté par le préfet. Le ministère de l'intérieur ne supporte pas cette charge.

31^{ème} obs. : l'activité diminuée de la zone d'attente doit permettre de réexaminer la convention avec le centre hospitalier. Il n'est pas sûr que la présence quotidienne d'un médecin s'impose, en tout cas 8 heures. Une économie de 100 k€ devrait être recherchée.

g) Les contrats avec des cabinets d'avocat

La préfecture a conclu 6 contrats pour faire représenter l'Etat dans les dossiers des non-admis au TGI, à la Cour d'appel et de la Cour de cassation. Le coût 2004 est de 1 549 k€ dont 854 pour les 2 199 affaires du TGI, 688 pour les 440 affaires devant la cour d'appel et 7 k€ pour 3 affaires devant la Cour de cassation.

Au moins devant le TGI, le dossier est préparé par les agents de la PAF qui le présentent à l'avocat au moment de l'audience.

Ces contrats sont passés par le préfet sur des crédits non rattachés au budget de la PAF.

32^{ème} obs. : le ministère d'avocat n'est pas obligatoire. Des solutions moins onéreuses sont possibles comme la présentation des arguments de l'Etat par des fonctionnaires de la préfecture ou de la DPAF que l'on spécialiserait à cet effet.

On rappelle que le coût complet d'un attaché de police est d'environ 50 k€ et qu'il n'en faudrait pas 17 mais 3 pour assister aux audiences du TGI. Une économie de 700 k€ est donc envisageable.

h) L'interprétariat

Le marché actuel arrive à échéance à la fin 2005. Le futur marché a fait l'objet d'un appel d'offres. Les offres sont en cours de dépouillement.

Il semble qu'en prenant le moins-disant pour chaque lot, on parvienne à un coût annuel minimum de 2,3 M€ soit le double des dépenses actuelles.

Pour le lot le plus important, il n'y a qu'une offre pour un montant de 1,6 M€ environ, donc très élevé. Dans ce cas-là au moins, il vaudrait mieux déclarer le marché infructueux et lancer une nouvelle consultation quitte à prolonger pour 2 ou 3 ans le contrat en cours.

L'objectif est de parvenir à une offre autour de 0,7 à 0,8 M€ qui permettrait de rester dans l'enveloppe prévue pour 2006, déjà très supérieure à celle consentie les années précédentes.

33^{ème} obs. : il conviendrait, sur le plan le plus général, d'étudier la réalité des besoins en interprétariat pour remettre les choses à plat en vue d'une renégociation à mener pour l'exercice 2007 devant conduire à des économies substantielles.

i) Les relations avec les compagnies aériennes

Lorsque l'on est capable d'identifier la compagnie qui a transporté le non admis, la charge de l'hébergement en ZAPI et du transport retour est en principe imputée à celle-ci.

Les billets d'avion restant à la charge de l'Etat sont acquis dans le cadre du contrat global existant avec la société Carlson wagons Lits. Le montant engagé pour les non admis n'est pas connu de la DPAF et, dans les délais de l'audit, n'a pas été déterminé.

Le remboursement des frais d'hébergement est poursuivi lentement et sur la base d'un tarif faible par rapport aux dépenses réellement engagées. Les années 2004 et 2005 n'ont toujours pas donné lieu à recouvrement à ce jour. Pour 2003, 138 412 € ont été recouvrés et 114 124 € sont encore à recouvrer, soit 252 536 €. La facturation se pratique sur la base d'un prix de pension journalier de 54,30 €, très inférieur au coût réel (voir 4.2). La somme de 252 536 € correspond à 4 650 journées de pension complète. Ce chiffre est manifestement faible : en 2004, on a enregistré 10 427 non admis définitifs séjournant 3,41 jours en ZAPI soit 35 556 journées.

C'est la DAPN qui poursuit le recouvrement sur la base des indications fournies par la DPAF. Elle a manifesté l'intention d'améliorer ce processus. Il reste que ce n'est pas le rôle d'une administration centrale de réaliser ce travail dont toutes les données sont du ressort de la DPAF.

34^{ème} obs. : dans un souci d'efficacité, il conviendrait d'attribuer à la DPAF de Roissy la charge du recouvrement des pénalités dues par les compagnies aériennes. Celle-ci serait d'autant mieux placée pour le faire que les sommes récupérées lui seraient acquises, les crédits budgétaires étant par ailleurs diminués.

Les compagnies aériennes peuvent en outre se voir infliger des amendes à raison du transport d'étrangers sans papiers réguliers. Il n'a pas été possible, à ce stade, de déterminer le nombre et le montant de ces amendes ni leur recouvrement.

III-3 Un coût global élevé qui ne sera maîtrisé qu'avec une nouvelle organisation

III-3-1 Une estimation sommaire des coûts annuels d'une centaine de millions d'euros.

Les coûts sont mal connus pour plusieurs raisons :

- méconnaissance de la masse salariale ;
- incertitudes sur les coûts de la ZAPI dues à la fragmentation des responsabilités ;
- pas de comptabilité analytique même sommaire ;
- recettes mal connues.

La masse salariale est mal connue. La DAPN a fourni une estimation annuelle à partir des données en sa possession pour le 3^{ème} trimestre 2005. Elle s'élève à 56,8 M€ Les charges sociales y sont évaluées à 40 % des rémunérations et indemnités. Cela ne correspond pas aux données sur les dépenses par agent fournies par la DCPAF où les charges patronales s'élèvent à 56 % des rémunérations primes comprises. Ces données, sur la base de 1 706 agents (la même que dans l'estimation DAPN) et d'un coût moyen estimé au niveau du brigadier de police à Paris (51,08 M€), donnent une masse salariale de 87,2 M€ Elles paraissent plus plausibles que l'estimation DAPN. Les délais fixés à la mission n'ont pas permis d'approfondir la question.

Le coût du fonctionnement hors ZAPI sera d'environ 4 M€ en 2005 et progressera d'environ 0,3 M€ du fait des nouveaux tarifs ADP.

La ZAPI a coûté 9,1 M€ de frais de fonctionnement auxquels il faut ajouter environ 2 M€ pour les contrats et conventions hors budget PAF, soit 11,1 M€ au total. Ce montant devrait diminuer en 2006 du fait de la négociation du contrat multiservices sous réserve de la hausse du coût de l'interprétariat (encore non déterminée comme il est dit ci-dessus). On devrait parvenir à 10 M€ environ si le coût de l'interprétariat est maîtrisé ou à 11 M€ si l'on s'en tient aux offres actuelles.

Le total fait autour de 102 M€

On évalue ci-dessous le coût complet des 3 fonctions principales (immigration hors ZAPI, sécurité générale, ZAPI) à partir des conventions suivantes :

- masse salariale de 87 M€;
- déversement des coûts de fonctionnement au prorata de l'effectif (soit 2,3 k€ par homme) ;
- déversement des frais généraux (état-major, moyens, sûreté, CSF) au prorata de l'effectif (ce qui donne un coefficient de frais généraux de 12 %) ;
- répartition par moitié des coûts de la division des unités spécialisées entre l'immigration (hors ZAPI) et la sécurité générale ;

- affectation des coûts de fonctionnement de la ZAPI (GASAI compris) à celle-ci ;
- non prise en compte des recettes ni des coûts de transport retour des non admis.

Cela donne :

- 67 M€ pour la division immigration hors ZAPI ;
- 20 M€ pour la sécurité générale ;
- 16 M€ pour la ZAPI (hors escorte et billets d'avion, sous réserve d'un coût d'interprétariat maîtrisé et compte non tenu des remboursements des compagnies).

Il s'agit évidemment d'une estimation grossière. Il faudrait par exemple réintégrer des coûts mal connus : par exemple, ceux des CRS en permanence sur le site et utilisés soit pour la sécurité générale soit pour la ZAPI.

Sur la base de cette estimation qu'il conviendrait d'affiner et si l'on compte une dizaine de milliers de maintenus par an, on peut estimer que chacun d'eux coûte 1 600 € pour une durée de séjour sur le territoire d'un peu moins de deux jours en moyenne.

III-3-2 Des économies sensibles sont possibles mais ne pourront être réalisées que par une concentration des responsabilités de gestion dans la main du DPAF.

L'examen des diverses questions répertoriées ci-dessus montre qu'il est possible de gagner de l'ordre de 2 à 3 M€ de dépenses annuelles. Il serait également possible de faire rentrer plus de ressources par une poursuite plus rapide et sur des bases plus réalistes des remboursements de frais pouvant être mis à la charge des compagnies aériennes.

35^{ème} obs. : la réalisation d'une économie budgétaire de 2 à 3 M€ suppose que la responsabilité de la gestion soit rassemblée et proche du terrain. La méthode la plus conforme à la LOLF est de créer un BOP DPAF de Roissy et du Bourget et que ce soit un vrai BOP, c'est-à-dire avec l'ensemble des crédits nécessaires à cette unité.

On notera que sur le même site, la direction interrégionale des douanes, dont les effectifs sont moindres, dispose d'un tel instrument.

CONCLUSION

Si la DPAF de Roissy a obtenu des résultats très encourageants tant dans la lutte contre l'entrée illégale sur le territoire français que dans la répression de la délinquance ordinaire dans la zone publique de l'aéroport, les développements ci-dessus ont mis en lumière des faiblesses et des manques qu'il convient de corriger. C'est d'abord à la DPAF de passer à un stade supérieur d'organisation et de pilotage pour assurer ses missions en utilisant mieux ses importants moyens. Mais c'est aussi à l'Etat de mettre en place de meilleures structures locales de coordination et de renforcer l'exercice de son autorité sur l'exploitant tant pour pallier les insuffisances du dispositif de sûreté et de sécurité que pour améliorer une gestion budgétaire critiquable.

La mission n'a pu que constater que la mission principale de la DPAF, la lutte contre l'immigration illégale, n'est pas pilotée avec les instruments convenables : absence de main courante informatisée, insuffisance des informations en temps réel sur le trafic aérien, poste de commandement sans prise sur cette mission. Il en résulte une inadéquation évidente entre les moyens déployés à un instant donné et les besoins du contrôle des passagers avec des pointes de trafic où celui-ci est insuffisant entraînant à la fois des files d'attente excessives et un traitement plus superficiel de chaque passager, alors que pendant de longues périodes de faible activité, de nombreux agents sont peu occupés. Il est aussi frappant de constater que les deux tiers des interpellations relatives aux non-admissions sont faits par le vingtième de l'effectif (la BMI, la brigade mobile d'immigration). La mise en place des instruments manquants doit permettre de donner au dispositif la souplesse et la réactivité qui lui assureront une meilleure productivité. Il faut donc donner à la DPAF les moyens matériels nécessaires tout en stabilisant ses effectifs qui, mieux utilisés, peuvent faire face à l'augmentation prévue du trafic. Par ailleurs, il est nécessaire que la DPAF aille plus loin dans la poursuite des infractions graves, en particulier de la délinquance organisée. Il convient donc qu'elle constitue, dans son enveloppe d'effectif, une unité chargée des investigations renforcées que cela suppose.

Dans le domaine de la gestion budgétaire, il faut constater l'extrême éparpillement des responsabilités. La DPAF ne connaît pas ses coûts et n'a que très peu de responsabilités dans la négociation des plus grosses affaires la concernant alors qu'il s'agit d'une direction dont les frais de fonctionnement, hors rémunérations et charges sociales, sont particulièrement élevés (de l'ordre de 15 M€). On pourrait admettre le raisonnement qui conduit à séparer l'opérationnel de la gestion (même si en l'occurrence cette solution augmente en fait le travail administratif de la DPAF tout en assurant son inefficacité) si le gestionnaire était unique et proche, géographiquement ou hiérarchiquement, de l'opérationnel. Ce n'est pas le cas. Une meilleure organisation de la gestion doit permettre 2 à 3 M€ d'économies annuelles. Il convient dans ce sens de concentrer les responsabilités de la gestion dans les mains du DPAF en créant un BOP DPAF rassemblant l'ensemble des crédits.

Pour d'autres sujets, la solution ne relève pas de la seule DPAF. Il y a d'abord une couverture insuffisante des risques en zone réservée. Du fait de la faiblesse des moyens de la GTA et de l'aménagement critiquable du contrôle et de l'embarquement des bagages ainsi que du traitement du fret, il est trop facile de prélever dans les bagages (mais aussi d'y ajouter) ou de détourner des quantités importantes du fret. La poursuite des infractions graves est freinée par l'insuffisance des moyens d'investigation en police judiciaire.

Il faut ajouter que cette situation est aggravée par la nature des relations avec ADP. Loin d'être capable d'imposer à l'exploitant de se plier aux besoins de la sûreté et de la sécurité, l'Etat multiple et faible qui lui fait face accepte qu'il néglige ses obligations : signalétique permettant d'orienter les flux de passagers, surveillance continue du salon VIP, cheminement non protégé entre radiographie des bagages et containers, insuffisance criante de la vidéosurveillance tant en zone publique qu'en zone réservée. De plus l'Etat accepte de faire le travail d'ADP (poursuite des infractions au stationnement) ou de lui verser des sommes excessives en loyers, charges ou parkings ou encore de se voir facturer l'accès à l'information sur les vols en cours.

La mise en place d'un sous-préfet a produit un début d'amélioration de la situation. Force est de constater que l'on est encore loin d'être parvenu à l'optimum. Il convient donc que le ministère de l'Intérieur renforce l'institution, probablement en combinant la réaffirmation réglementaire de ses compétences et la mise en place des moyens humains adaptés.

ANNEXES

Liste des annexes :

1. cahier de charges de la société Aéroports De Paris, publié au JO le 22 juillet 2005 (extraits)
2. organigramme, à jour, de la DPAF-Roissy
3. présentation détaillée des effectifs de la DPAF-Roissy au 26 octobre 2005
4. courbe de mise en regard des mouvements de passagers et des effectifs de la police de l'immigration de la DPAF de Roissy en poste fixe aux contrôles à l'arrivée dans l'aérogare 2 A

I- CAHIER DES CHARGES DE LA SOCIETE AEROPORTS DE PARIS

PRIS EN APPLICATION DE LA LOI DU 20 AVRIL 2005 RELATIVE AUX AEROPORTS (EXTRAITS)

Article 2

Coordination générale

(...) Elle [ADP] fournit aux services de l'Etat, avec un préavis suffisant, les informations qui leur sont utiles sur les vols au départ ou à l'arrivée, notamment leur origine ou destination, leurs horaires programmés et prévisionnels, les aires de trafic et les aérogares auxquelles ils sont affectés, le type d'aéronef, le nombre de passagers et le tonnage de fret embarqués et débarqués.

Article 20

Enquêtes auprès des passagers

Afin notamment d'améliorer l'offre de services aux passagers et au public, ADP réalise, dans des conditions représentatives de l'activité des aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly, une enquête annuelle auprès des passagers au départ de ces aérodromes. Cette enquête porte notamment sur les éléments suivants :

- destination du vol ;
- origine et destination du voyage ;
- caractère résident ou non-résident du passager
- lieu de résidence ou de séjour des passagers dans la zone de chalandise de l'aérodrome ;
- motif du voyage
- catégorie socioprofessionnelle.

Le résultat de ces enquêtes, ainsi que l'ensemble des données et la description de la méthodologie s'y rapportant, sont tenus à la disposition du ministre chargé de l'aviation civile.

Article 25

Dispositions particulières relatives à la sûreté

Sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police mentionnés à l'article L. 213-2 du code de l'aviation civile, ADP met en place un service chargé :

- d'accueillir le public sollicitant la délivrance de titres de circulation en zone réservée ou d'autorisations d'accès des véhicules dans cette zone ;
- de réceptionner et de vérifier la recevabilité des dossiers déposés et de les transmettre aux services de l'Etat pour instruction ;
- de tenir à jour la base de données informatiques des titres de circulation ;
- de fabriquer les titres de circulation, ainsi que les contremarques des véhicules, et de les remettre aux services de l'Etat chargés de les délivrer aux intéressés ;
- de proposer aux entreprises ou organismes exploitant des lieux à usage exclusif un service de fabrication des titres de circulation correspondants.

Les agents chargés de ce service sont agréés à cet effet par le titulaire du pouvoir de police mentionné à l'article L. 213-2 du code de l'aviation civile et sont tenus au secret professionnel.

Article 31

Police de l'exploitation des aérodromes

A la demande des services de police territorialement compétents, ADP prête gratuitement le concours de ses agents habilités pour veiller au respect, dans les emprises des aérodromes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, des dispositions de l'arrêté pris en application de l'article R. 213-3 du même code et de celles du code de la route.

Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires, ADP met en particulier en place des agents assermentés et habilités à constater les infractions aux dispositions concernant l'arrêt et le stationnement des véhicules sur les voies et dans les parcs de stationnement ouverts à la circulation publique, de façon à garantir la sécurité et la commodité des accès. Une copie des procès-verbaux est adressée au titulaire du pouvoir de police mentionné à l'article L. 213-2 du code de l'aviation civile. ADP peut en outre mettre en place un service de fourrière dans les conditions prévues par le code de la route.

Les agents d'ADP peuvent être également habilités, en vue de l'application de sanctions administratives, à constater les autres manquements aux dispositions mentionnées au premier alinéa et les manquements aux dispositions de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile. Ces constats sont transmis au titulaire du pouvoir de police et aux autorités mentionnées à l'article L. 282-7 du code de l'aviation civile.

Article 32

Sécurité générale

Sur les aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, ADP assure l'éclairage des installations dans la mesure nécessaire pour permettre la surveillance générale. Sur ces mêmes aérodromes, elle met en place, pour contribuer à la protection des biens et des personnes, des dispositifs de vidéosurveillance dans les lieux ouverts au public, dans les conditions fixées, le cas échéant, par les titulaires du pouvoir de police. (...)

Article 40

Police aux frontières

ADP, en concertation avec les services de la police aux frontières présents sur les aérodromes, et dans les conditions prévues à l'article 43 du présent **cahier des charges**, met à leur disposition les terrains, locaux, aménagements et places de stationnement nécessaires à l'exécution de leurs missions et aux fonctions de gestion et d'encadrement des services.

Ces prestations, strictement limitées aux missions dévolues à ces services et sur ces sites, relèvent :

- de l'exercice des mesures de police générale, du maintien de l'ordre public et de la sécurité routière ;
- de l'exercice du contrôle frontalier, de la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- du contrôle des mesures de sûreté aéroportuaire ;
- de la prévention et de la lutte contre la délinquance ;
- de la gestion de crise et de la mise en oeuvre des différents plans de prévention des risques, en particulier Vigipirate ;
- de l'accueil et de la protection des hautes personnalités ;
- de l'assistance et du secours aux personnes.

L'installation et la réalisation par ADP des aménagements et des éléments de signalisation nécessaires à la circulation des voyageurs et aux personnes qui les attendent fait l'objet d'une concertation préalable avec les services de la police aux frontières.

Lors de la mise en oeuvre de nouvelles infrastructures, les services du ministère de l'intérieur sont consultés sur l'emplacement et la conception des locaux intégrés dans ces infrastructures et dédiés aux missions assurées par la police aux frontières.

Article 43

Conditions d'occupation des locaux et parcs de stationnement

I. - ADP met à disposition des services et établissements publics de l'Etat, à titre gratuit, tout terrain lui appartenant sur lequel est implanté un bâtiment attribué à l'Etat en application de l'article 2 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. Ce terrain comprend l'emprise du bâtiment et, le cas échéant, les parkings privatifs situés à proximité.

II. - Lorsque la mise à disposition n'est pas gratuite, les montants des loyers des terrains, bâtiments, locaux et places de stationnement appartenant à ADP et occupés par les services de l'Etat et ceux de Météo-France pour les besoins de l'exploitation aéroportuaire sont fixés sur la base de conventions pluriannuelles conclues entre ces services ou établissements publics et ADP.

Sans préjudice des conventions en cours à la date d'entrée en vigueur du présent **cahier des charges** et sous réserve des dispositions contraires de ce dernier, ces conventions déterminent les loyers applicables en prenant en compte les tarifs antérieurement pratiqués et les coûts supportés par ADP. Ceux-ci sont calculés pour chaque terrain, bâtiment, local et place de stationnement.

Préalablement à la conclusion de ces conventions, ces coûts font l'objet d'une expertise par un organisme indépendant choisi conjointement par ADP et les services de l'Etat. Cette expertise donne lieu à l'établissement d'un rapport communiqué à ces services.

Sur demande des services de l'Etat et de ceux de Météo-France, ADP fournit les services associés aux locaux et dépendances tels que le nettoyage, le gardiennage, l'entretien, la maintenance, le confort climatique, les fluides et les équipements téléphoniques. Ces prestations font l'objet d'une rémunération couvrant les coûts supportés par ADP, définie dans des conventions d'application.

Article 61

Utilisation des ressources fiscales affectées

a) Taxe d'aéroport :

(...) ADP affecte les ressources de la taxe d'aéroport au financement des missions de sécurité et de sûreté aéroportuaires ainsi que des contrôles environnementaux dont le périmètre est défini par arrêté des ministres chargés de l'aviation civile et du budget.

ADP fournit à ces mêmes ministres les données relatives notamment aux coûts exposés par ADP, pour l'année en cours et les années précédentes et suivantes, et nécessaires à la fixation du taux de la taxe, dans la forme et aux dates prévues par l'arrêté précité.

L'administration notifie à ADP les données retenues pour la fixation du taux de la taxe.

(...)

Article 62

Informations à fournir

(...)

b) Données relatives au trafic :

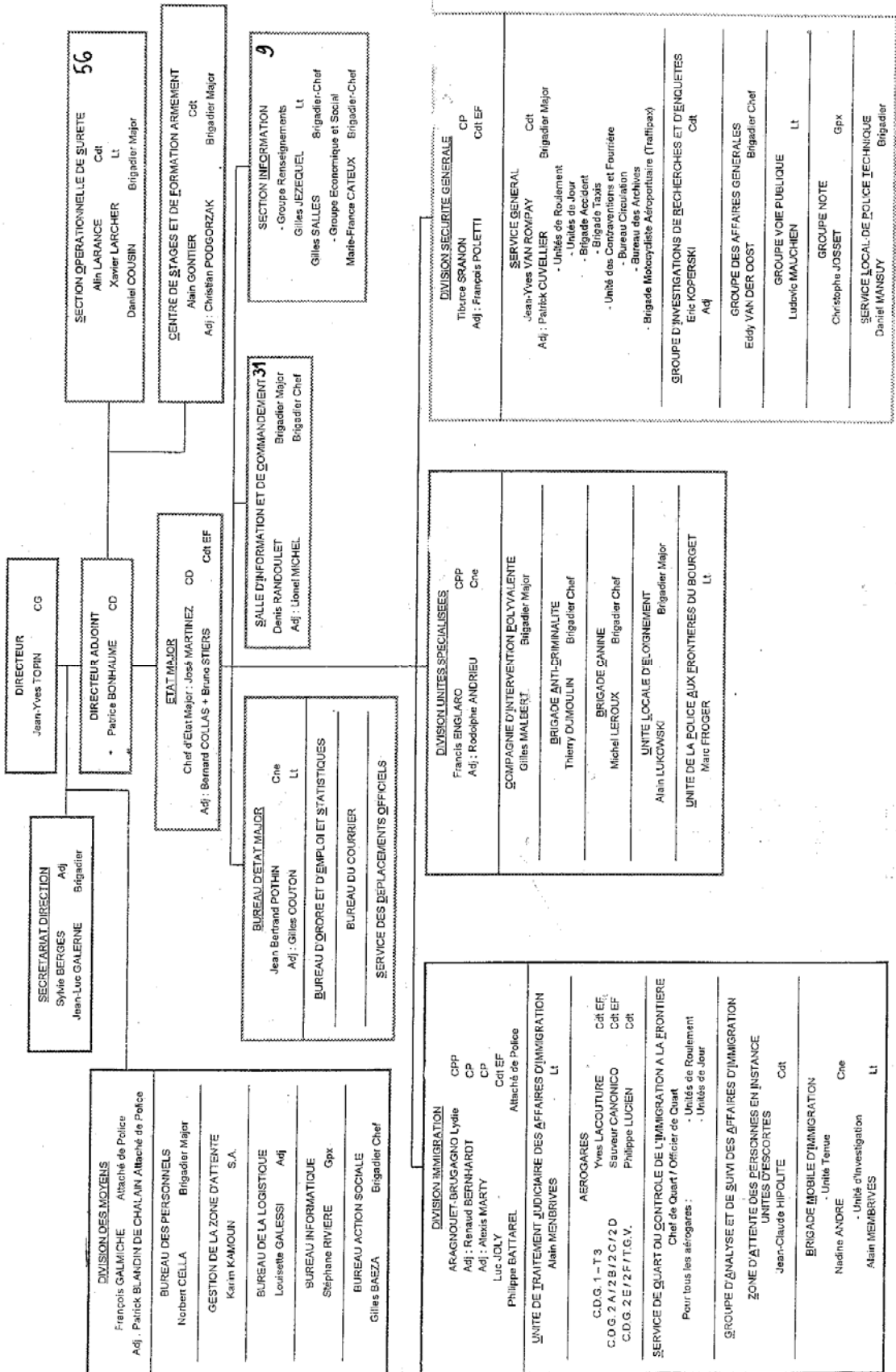
ADP fournit périodiquement, dans les formes et selon la périodicité fixées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, des données relatives au trafic aérien commercial et non commercial ainsi que des renseignements d'ordre statistique concernant l'exploitation des services qu'elle assure en application du présent **cahier des charges**.

(...)

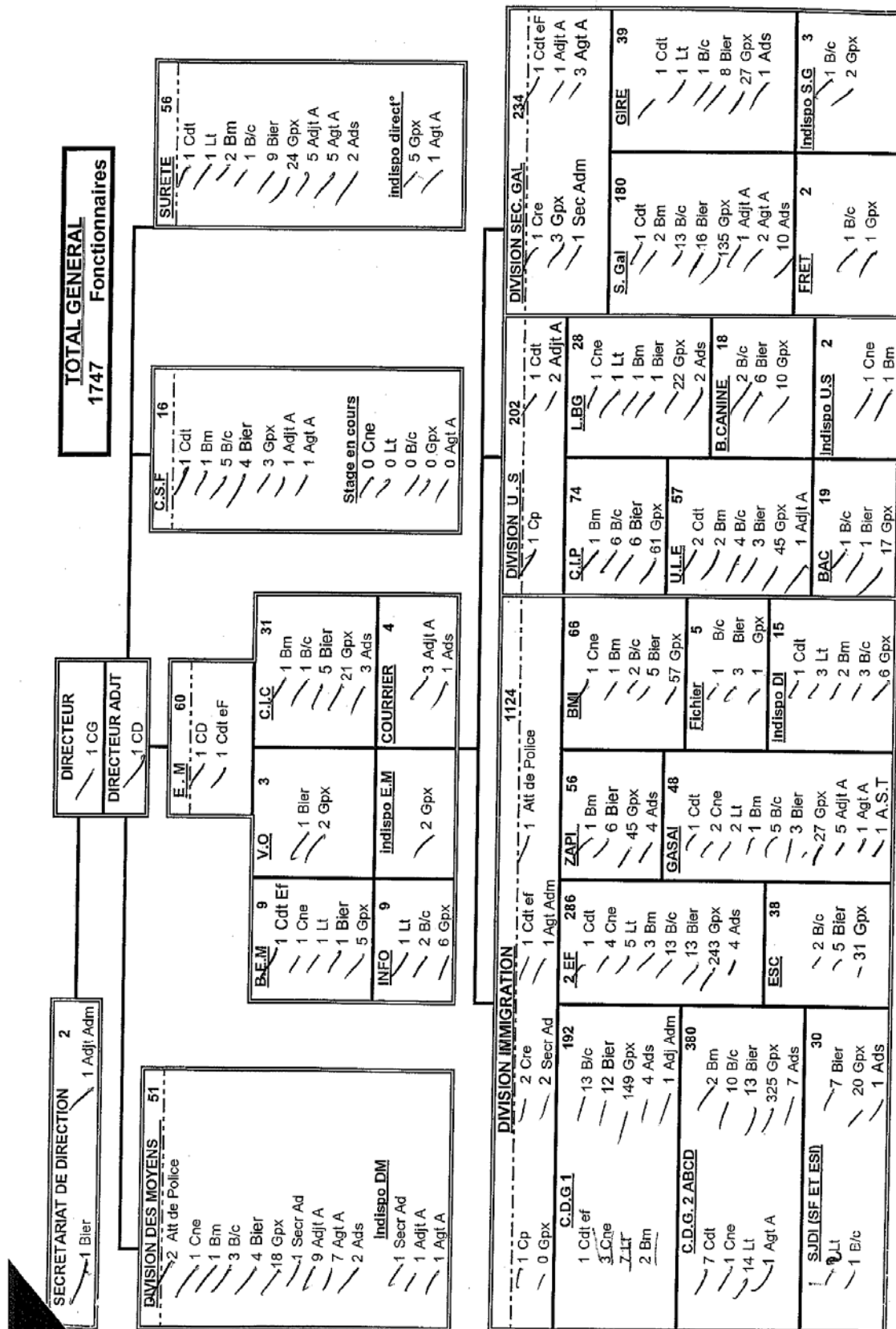
II- ORGANIGRAMME DE LA DPAF-Roissy

DIRECTION DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES Aéroports de Roissy Charles de Gaulle et le Bourget

B.E.M. / Stats, le 19/10/2005



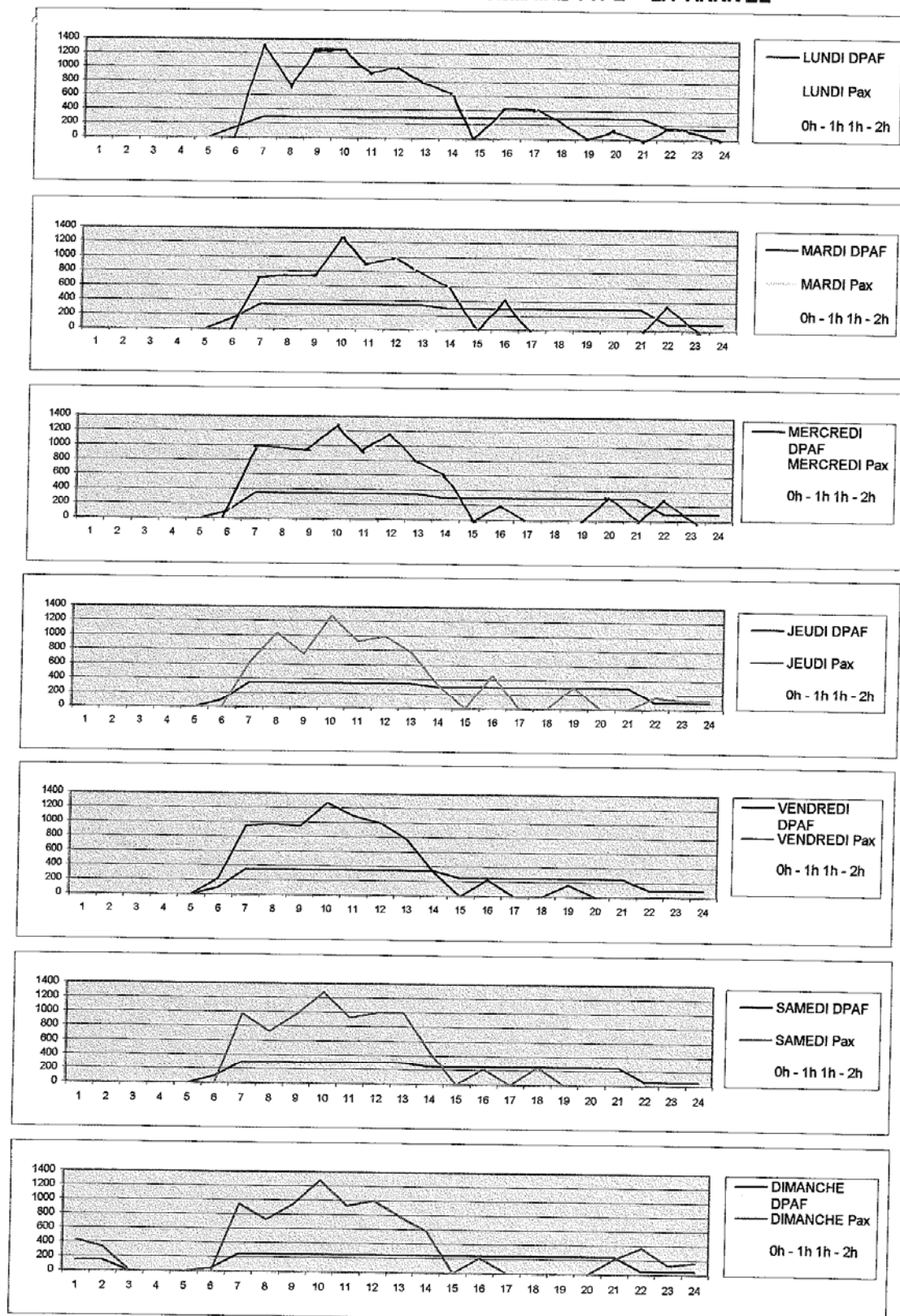
III- EFFECTIFS AFFECTES A LA DPAF-Roissy (au 26/10/05)



ORGANIGRAMME DE LA DPAF ROISSY-CDG / LE BOURGET
AU 26/10/05

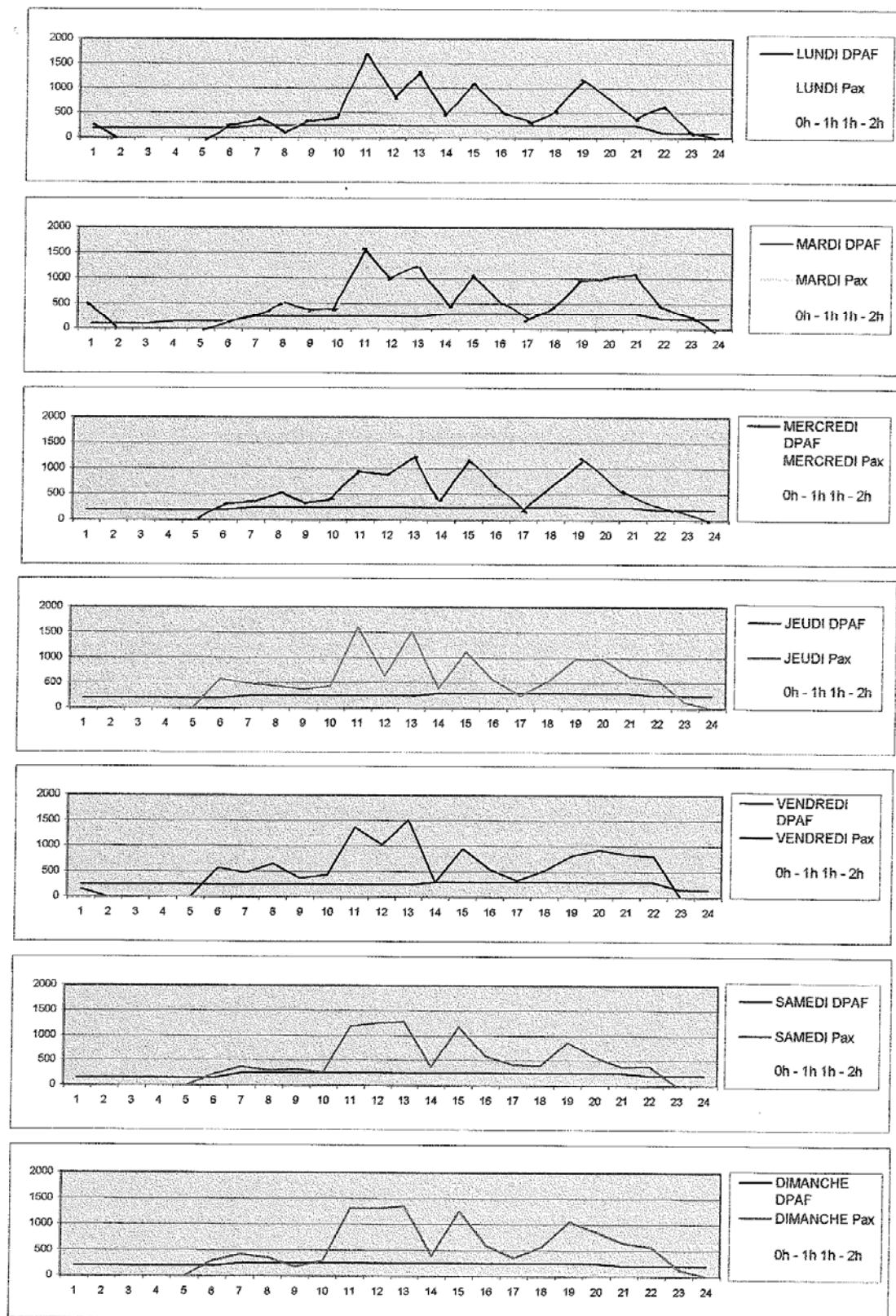
IV-1 TRAFIC PASSAGERS ET AGENTS CHARGES DU CONTROLE (2A)

GRAPHIQUE JOURNALIER DE LA SEMAINE TYPE " 2A ARRIVEE"



IV-2 TRAFIC PASSAGERS ET AGENTS CHARGES DU CONTROLE (CDG 1)

GRAPHIQUE JOURNALIER DE LA SEMAINE TYPE " CDG1 DEPART "



OBSERVATIONS EN RETOUR DES SERVICES ET ULTIMES OBSERVATIONS DE LA MISSION D'AUDIT

Pièces d'observation :

- lettre de transmission (16 décembre 2005) du pré-rapport en vue de recueillir les observations des services
- liste des personnes destinataires du pré-rapport
- observations en réponse du secrétaire général du ministère de l'intérieur
- observations en réponse du directeur général de la police nationale
- observations en réponse du préfet de la Seine-Saint-Denis
- ultime réponse de la mission d'audit

I- LETTRE DE TRANSMISSION DU PRE-RAPPORT POUR OBSERVATIONS EN RETOUR



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Inspection générale
2005

de
l'administration

Paris, le vendredi 16 décembre

Objet : **Mission d'audit de modernisation sur le fonctionnement administratif et budgétaire de la direction de la PAF de Roissy/le Bourget**

Réf. : Lettre de mission de novembre 2005

PJ : le rapport provisoire

Vous voudrez bien trouver ci-joint le pré-rapport établi par la mission d'audit conjointe IGSI/ IGF/ IGPN / IGA relatif au fonctionnement de la direction de la police aux frontières de Roissy/le Bourget, constituée dans le cadre du programme d'audit de modernisation défini par le gouvernement.

Il est prévu que ce projet donne lieu à procédure contradictoire et que les observations qu'il est susceptible de provoquer soient jointes au rapport final, lequel sera rendu public.

Dans cette perspective, nous vous serions obligés de bien vouloir nous faire connaître les observations ou l'absence d'observations qu'appelle de votre part ce rapport.

Compte tenu du calendrier fixé à la mission par le ministre délégué à la réforme de l'Etat, vous voudrez bien nous adresser ces éléments, de préférence par courrier électronique, **pour le 30 décembre, au plus tard,** le rapport définitif devant être rendu public le 6 janvier 2006.

Nous vous en remercions par avance.

Pour les membres de la mission d'audit,

Jean-Guy de Chalvron
Inspecteur général de l'administration

II-PERSONNES DESTINATAIRES DU RAPPORT PROVISOIRE

- Claude Guéant, directeur de cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- Jean-François Cordet, préfet de Seine-Saint-Denis
- Daniel Canepa, secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- Michel Gaudin, directeur général de la police nationale
- Jean-marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces
- François-Daniel Migeon , directeur de la délégation pour la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
- Bertrand Munch, directeur de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières
- Joël Fily, directeur de l'administration de la police nationale
- Eric Le Douaron, directeur central de la police aux frontières
- Jean-Yves Topin, directeur de la police de l'air et des frontières des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle et Le Bourget

III- OBSERVATIONS EN RETOUR DU SECRETAIRE GENERAL DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Remarques sur les préconisations

pour lesquelles l'équipe d'audit PAF Roissy sollicite

l'avis du secrétaire général

Observations 3 et 4 (la fonction de coordination des services de l'Etat sur les problèmes de sécurité et de sûreté

Cela semble une bonne idée. Il serait souhaitable d'y mettre un poids lourd (préfet ?).

Observations 9 et 10 (institutionnalisation des rapports avec ADP à travers une instance co-présidée par le représentant de l'Etat et le directeur ADP de la plate-forme)

Dans les relations avec ADP, il peut être pertinent de distinguer deux types de dysfonctionnements :

- qualité des prestations rendues appréciées notamment selon les exigences de sécurité
- prix des prestations rendues.

La responsabilité de la qualité des prestations rendues par ADP peut être assumée par le (sous-) préfet.

La responsabilité du prix des prestations rendues peut être assumée par le DEPAFI ou le sous-préfet avec le soutien fort de la DEPAFI pour les négociations avec ADP.

Observations 13, 14, 19 (base de référence sur les effectifs, instauration d'un dialogue de gestion et définition d'indicateurs d'activité)

13 : pas d'avis

14 : oui, c'est du bon sens

19 : oui, bien sûr

Observations 21, 22, 23 et 29(renforcement du contrôle de gestion, création d'indicateurs de performance et nomination d'un contrôleur de gestion)

21 : oui

22 : oui

23 : oui

29 : oui

Observations 30 et 44 (s'appuyer sur la LOLF pour responsabiliser les gestionnaires et création d'un BOP pour la DPAF-Roissy)

30 : pas d'objection

44 : cela semble pertinent (ce qui pose le problème de la mise en place de la LOLF à la DGPN)

Observations 31, 32, 33, 34 (renégociation des contrats et conventions sur les loyers, les parkings, et les marchés de prestations extérieures sur la ZAPI

Tous les contrats passés avec ADP semblent effectivement à revoir et les conditions à renégocier.

Observation 35 (faire une nouvelle estimation du prix du bâtiment de la ZAPI)

Oui

Observation 43 (confier au directeur de la PAF-Roissy toutes les responsabilités de gestion et lui donner mandat de réaliser 2 à 3 millions d’euros d’économie)

Responsabilité de la gestion assurée par une seule personne : oui

Niveau d’économies réalisables : pas d’informations suffisantes pour avoir un avis aujourd’hui.

IV- OBSERVATIONS EN RETOUR DU DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION
DE LA POLICE NATIONALE

le 30 décembre 2005

<p>PREMIERES OBSERVATIONS EN REPONSE AU RAPPORT PROVISOIRE DE LA MISSION D'AUDIT DE MODERNISATION SUR LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGETAIRE DE LA DIRECTION DE LA PAF DE ROISSY / LE BOURGET</p>

Aspects concernant les moyens en personnel

Sur les indications chiffrées concernant les personnels, les effectifs au 1^{er} novembre 2005 sont de 1691 fonctionnaires, tous corps confondus, et non de 1747. L'effectif prévisible au 1^{er} février 2006 atteindra 1725 fonctionnaires et non 1800. L'évolution sur 5 ans est dans ces conditions de 393 fonctionnaires soit +29,5 % (1 332 fonctionnaires en 2001).

Dans ce contexte, la préconisation du rapport de fixer à 1750 la référence en matière de personnels de la DPAF Roissy pour 2006 sera retenue par la DAPN.

Aspects concernant la mise en place de moyens de gestion modernes.

La mission a souligné la nécessité de mettre rapidement à disposition de la DPAF une version adaptée de la main courante informatisée (MCI). Cette application initialement conçue pour les services de Sécurité Publique, devait faire l'objet, au cours de l'année 2005, d'une version spécifique à la PAF. Un groupe de travail avait affiné les spécifications fonctionnelles en ce sens, pour permettre une mise en œuvre au tout début de l'année 2006.

Compte tenu d'autres priorités, et notamment de la nécessité dans le cadre de la LOLF de disposer d'un outil commun à l'ensemble des directions, ce projet initial a été abandonné en juin 2005. Il a alors été proposé à la DCPAF d'adopter l'actuelle version de la MCI, bien que sa conception ne réponde pas de manière optimale aux besoins spécifiques de cette direction, dans l'attente de la mise en chantier, dès le début 2006, d'une application réécrite, prenant en compte ces spécificités.

Cependant cette dernière option revenant encore à investir près de 0,7 M€ dans un produit destiné à être remplacé dès la fin 2006, au plus tard début 2007, il a donc été décidé d'attendre la nouvelle version de la MCI, dans le cadre du marché de modernisation des CIC.

Ce choix présente d'indéniables avantages, même s'il conduit à reporter d'un an la dotation des unités de la PAF d'un outil de pilotage robuste et performant, car il permet :

- de revoir complètement l'architecture de l'application, gage de pérennité, de robustesse, et d'évolutivité du produit ;
- de se soustraire aux questions de coûts de licence, ce qui représente un gain annuel de l'ordre de 0,5 M€;
- de placer l'interface MCI-CIC au cœur des développements, puisque ces derniers sont confiés à la même société et que les spécifications fonctionnelles sont mises en parfaite cohérence sur ce sujet. Or, Roissy se trouve être l'un des premiers candidats à l'installation d'un nouveau centre d'information et de commandement. Le premier prototype devrait être mise en vérification en septembre 2006, en même temps que la nouvelle MCI.

C'est donc à partir du début de l'année 2007 que les services de la DPAF de Roissy devraient pouvoir bénéficier de moyens de pilotage et de reporting modernes, performants et communicants, au travers de la livraison combinée de la nouvelle MCI et du CIC.

Concernant ACROPOL, les problèmes de couverture par le réseau dans l'enceinte de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle ont été analysés et font l'objet d'une inscription dans la première partie du programme d'optimisation des réseaux qui sera lancé en 2006 (priorité 1 pour la DCPAF). Il convient cependant d'indiquer d'une part que la technologie Tetrapol, sur laquelle repose ACROPOL, se prête mal à des transmissions en milieu clos, comme des bâtiments et des sous-sols, sans installations spéciales. D'autre part, le statut particulier de l'aéroport Charles-de-Gaulle, et le fait que toute installation radio-électrique doit recevoir l'agrément d'Aéroport de Paris, complique les procédures et en augmente le coût : par exemple, les réseaux courants faibles filaires sont loués par ADP aux utilisateurs.

La situation aurait été facilitée si le service local des douanes avait choisi d'utiliser le réseau Acropol de l'aéroport. Malgré des essais opérationnels concluants sur Acropol avec des moyens prêtés par la Police nationale, la DGDDI a préféré acquérir un réseau spécifique actuellement non interopérable avec l'INPT, si bien que les forces chargées de la sûreté de l'aéroport se présentent en ordre dispersé.

A cet égard, la question de l'interopérabilité des réseaux radio ne manquera pas de se poser à nouveau avec les pompiers, et aura des incidences directes sur l'organisation et le fonctionnement du CIC police, notamment en cas de crise grave (accident, attentat ou mouvement de population). La mutualisation des moyens de communication est à bien des égards un facteur d'économie et d'efficacité.

Aspects concernant la gestion de la ZAPI

Le rapport souligne le coût très onéreux de gestion de la ZAPI. Il convient d'indiquer à cet égard que la passation du nouveau marché multi-services, notifié le 28 décembre dernier, permet d'envisager une économie générale de 35 % par rapport au marché précédent. L'économie sera particulièrement sensible (1 M€ à chaque fois) pour la gestion multi-services de la zone, et pour la maintenance des locaux, marchés attribués à GTM. Concernant le marché de transports pour lequel le gain n'est que de 5% par rapport au marché précédent en raison d'une absence de concurrence, en dépit des recommandations formulées dans le rapport, ce lot a été notifié à GTM pour des raisons opérationnelles et de continuité de service. Toutefois, il a été décidé d'assortir cette attribution d'un contrôle de gestion attentif. Il est possible que ce lot ne soit pas reconduit au bout d'un an, en fonction des données qui seront recueillies au cours du contrôle de gestion.

Application de la LOLF

Il est erroné d'indiquer que la LOLF ne changera rien pour la PAF.

Comme l'ensemble des autres services de police, la PAF a vocation à bénéficier des avancées de la LOLF. Il est toutefois à noter que depuis près d'une dizaine d'année les services de police bénéficiaient déjà d'une très forte globalisation de leurs moyens de fonctionnement et d'équipement courant, situation qui les plaçait dans une position très favorable par rapport à nombre de services de l'Etat.

La Police nationale s'attache à mettre en place la LOLF avec méthode et rigueur tout en prenant en compte les particularités de son activité opérationnelle. La Cour des comptes, le CIAP mais aussi les commissions des finances des deux assemblées ont pu noter et parfois saluer publiquement dans leurs publications les plus récentes les travaux conduits par la Police nationale pour mettre en œuvre la LOLF.

En ce qui concerne la masse salariale, le ministère de l'intérieur a souhaité adopter une démarche progressive et pragmatique. Dès 2006, tous les services de police pourront, notamment grâce à la version "web" du SIRH DIALOGUE et par son info-centre LOLF-PAYE, assurer un suivi des effectifs et de la consommation de la masse salariale. Pour préparer l'étape à venir de totale déconcentration de la gestion de la masse salariale, deux services feront l'objet en 2006 d'expérimentations-pilotes : le SCTIP et le SGAP de Marseille.

Le dispositif des droits de tirage, qui est critiquée dans le pré-rapport, permet une massification des commandes (SIG-SAUER, nouvelle tenue, véhicules, etc...) et donc une diminution très notable des coûts (jusqu'à 40 % d'économies sur certains produits). Là encore une démarche pragmatique a conduit à ne pas bouleverser du jour au lendemain un système qui a fait ses preuves. Ce système sera amené à évoluer à compter de 2007.

Enfin, au sujet de la mise en œuvre de la LOLF, comme les autres directions centrales, la DCPAF a été associée à nombre de réunions au cours de l'année 2005 et a été destinataire via l'intranet LOLF-Police nationale de la charte de gestion du programme "Police nationale".

En application des instructions données en décembre 2004 par le Ministre, la DCPAF bénéficiera d'un BOP autonome pour ses besoins centraux et ceux des services qui lui sont directement rattachés. Ce BOP verra son champ significativement élargi par rapport au périmètre du budget global qui était jusque là alloué à la DCPAF. Les frais de mission à l'étranger et surtout une part très significative des crédits de reconduite à la frontière (ex-article 27) lui seront délégués dès 2006. Là encore d'autres évolutions demeurent envisageables à partir de 2007 par exemple la gestion de la totalité des crédits de fonctionnement des CRA Police en fonction des arbitrages interministériels et ministériels à venir.

Au sein de ce BOP PAF, le service de la PAF de Roissy constituera une UO. La taille du programme Police nationale (147 000 ETPT, 7 milliards d'euros de CP) ne permet pas d'envisager, à ce stade en tout cas, de faire d'un service territorial de police un BOP. Pour remédier à l'éparpillement des responsabilités budgétaires pointées par la mission, la DAPN étudiera avec les autres directions concernées (DLPAJ, DEPAFI, DSIC, DMAT notamment) la possibilité de regrouper un maximum, sinon la totalité, des crédits au sein de l'UO PAF Roissy.

V- OBSERVATIONS EN RETOUR DU PREFET DE SEINE-SAINT-DENIS

04-01-2006 10:00 DE

A 00140072942

P.02



Le Préfet de la Seine-Saint-Denis

4 - JAN 2006

Monsieur l'Inspecteur Général,

Pour faire suite à votre demande, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, mon point de vue sur les observations contenues dans le mail du 2 janvier 2006.

1^{er} Observation :

Concernant le décret du 1^{er} août 2003, je partage votre analyse, mais je souhaiterais que le texte proposé pose clairement qu'en matière d'immigration la D.P.A.F. de Paris-Charles-de-Gaulle met en œuvre les directives de sa direction centrale transmises sous-couvert du Préfet territorialement compétent.

De même, il conviendrait d'écrire que la D.P.A.F. tient régulièrement informé le Préfet territorialement compétent de l'état des problèmes liés à l'immigration.

En effet, le Préfet ne peut être tenu dans l'ignorance de l'action de l'Etat dans ce domaine sensible.

3^{ème} et 4^{ème} Observations :

Le rôle de coordination du sous-préfet est maintenant reconnu par les partenaires. Il s'exerce de nombreuses manières :

- Relations directes avec le directeur de plateforme qui s'est volontairement installé au 5^{ème} Etage en face du sous-préfet. Réunions régulières tous les 15 jours le mardi.
- Réunions mensuelles de l'ensemble des acteurs au sein du Comité Local de Sûreté (C.L.S.)
- Réunions mensuelles de Coordination des Services de Contrôle (C.S.C.) ou sont représentés les services de l'Etat (P.A.F. - Douanes - G.T.A - D.A.C. Nord)
- Réunions mensuelles de la commission de sûreté chargée de proposer au Préfet les sanctions administratives au regard des manquements constatés (200.000 € d'amende depuis Octobre 2004.)

Cela étant, l'Etat au niveau local ne maîtrise pas les relations directes qu'entretiennent les grands donneurs d'ordre de la plate forme avec les directions des

administrations centrales, lesquelles favorisent parfois ces liens directs ce qui peut compliquer les tâches des représentants de l'Etat au niveau local. Aussi, le renforcement du rôle de coordination du Sous-Préfet, sous l'autorité du Préfet de la Seine-Saint-Denis, est-il nécessaire.

6^{ème} Observation :

- Une réunion hebdomadaire de coordination des responsables des services de l'Etat est organisée chaque lundi depuis Avril 2003.
- Concernant les contrôles des mesures de sûreté par la G.T.A., il convient de rappeler à titre d'exemple qu'elle a effectué 136.700 contrôles des titres d'accès et 49.892 contrôles des véhicules du 01/01/2005 au 30/11/2005.

7^{ème} Observation :

Il ne me semble pas opportun que des agents d'A.D.P. constatent les infractions à la sûreté de leur entreprise pour le compte de l'Etat, dès lors que ces manquements représentent entre 30 et 50% des infractions actuellement constatées par les services.

8^{ème} Observation :

Je suis réservé sur cette proposition. Je rappelle qu'il existe déjà sur C.D.G., 18 O.P.J. à la section de recherche de la G.T.A. et 6 O.P.J. à la brigade de recherche de la compagnie. Le travail difficile effectué avec l'autorité judiciaire a débouché au cours du 2^{ème} semestre 2005 sur 2 affaires qui ont mis en cause plus de 40 personnes.

Par ailleurs, la D.P.A.F. n'est pas compétente sur le Fret et en Zone Réservée.

La solution, un temps proposée, de l'installation sur la plate-forme d'une antenne P.J. 93 me semble plus opportune.

Par ailleurs, il me semble important que la DPAF fasse partie du GIR 93.

9^{ème} Observation :

Il ne me semble pas opportun de créer une nouvelle instance au surplus co-présidée par l'Etat et une entreprise privée.

30^{ème} et 44^{ème} Observations :

Il conviendrait d'ajouter que de manière générale, le Préfet de la Seine-Saint-Denis n'est associé à aucune décision ni ne participe à aucune conférence zonale concernant le budget de la DPAF.

De même, autant il participe étroitement aux décisions de gestion des ressources humaines de la DDSP par exemple, autant il en est écarté pour ce qui concerne la DPAF.

Ces constats ne font que renforcer l'ambiguïté du positionnement de la DPAF alors même que le Préfet de la Seine-Saint-Denis est appelé à rendre des comptes en tant que

coordonnateur sur l'ensemble de la plate forme en matière de sécurité et de sûreté indépendamment des limites géographiques départementales.

38^{ème} et 39^{ème} Observations :

S'agissant de la présence de médecin, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un domaine très sensible (un accident voire un simple incident peut être médiatisé très vite au niveau national).

En ce qui concerne le ministère d'avocat, je rappelle que la préfecture de Seine-Saint-Denis, ne possède pas les effectifs nécessaires pour assurer ce rôle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Inspecteur Général, l'assurance de ma considération distinguée

et la mienne .

Le Préfet,



Jean-François CORDET

Monsieur Jean-Guy DE CHALVRON
Inspecteur Général de l'Administration
I. G. A.
Ministère de l'intérieur et de l'Aménagement
du Territoire
Place Beauvau
75008 - PARIS

VI- ULTIMES OBSERVATIONS DE LA MISSION D'AUDIT

VI-1 Sur les observations en réponse du secrétaire général

- L'unité de commandement des missions de sécurité et de sûreté sur la plate-forme est une nécessité qui justifie effectivement la nomination d'un poids lourd.
- Il est, en effet, préférable de distinguer les deux niveaux d'articulation avec ADP, l'un doit être assumé par le représentant de l'Etat sur la plate-forme, l'autre peut effectivement l'être par l'administration centrale.
- La renégociation des contrats et conventions avec ADP et les prestataires de service au niveau de la ZAPI engendreront des économies qui pourraient être en partie reversées à l'autorité responsable de la gestion de la direction.
- La création d'un BOP pour la DPAF-Roissy pose effectivement le problème plus général de la mise en place de la LOLF à la DGPN.

VI-2 Sur les observations en réponse du DGPN

- La mission d'audit maintient ses propres estimations relatives aux effectifs réels de la DPAF de Roissy et retient toujours le chiffre de 1808 fonctionnaires comme l'effectif souhaitable de la direction au 1^{er} janvier 2006, avancé par la DCPAF comme devant être l'effectif de référence pour l'année 2006.
- Elle prend acte, avec regret du retard important pris en matière d'adaptation de la main courante informatique aux besoins de la DPAF de Roissy qui renvoie au mieux en début d'année 2007 la possibilité pour cette direction de bénéficier de moyens techniques de pilotage modernes.
- Elle rappelle qu'elle a, d'ores et déjà, pris en compte, dans l'évaluation du programme d'économies de 2 à 3 millions d'euros qu'elle préconise, des économies de l'ordre de 35% engendrées par la passation du nouveau marché multi-services pour la gestion de la ZAPI.
- Elle prend acte, avec regret, de la conclusion très récente d'un marché des transports des personnes non admises dans des conditions qu'elle continue de penser peu favorables et rappelle, à ce propos que la loi du 26 novembre 2003 dite MISEFEN prévoit explicitement, dans son article 53, que le gouvernement doit présenter au parlement, dans un délai de deux ans à partir de sa promulgation, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation visant à permettre à l'Etat de négocier des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente. Ce rapport pourrait utilement éclairer la réflexion sur les avantages d'une telle externalisation.
- Elle s'étonne de l'absence de réponse de l'administration sur les différents points soulevés par elle sur la sur-facturation des loyers, les parkings, les prestations de la Croix-rouge et le recouvrement des pénalités dues par les compagnies aériennes.
- Elle ne peut se satisfaire de l'évocation du seul argument sur la taille du service pour écarter toute discussion sur l'intérêt d'un BOP spécifique à la DPAF de Roissy. Elle continue d'estimer que la concentration des responsabilités de gestion au plus près de l'action et des réalités serait de nature à améliorer sensiblement une situation où les intervenants sont trop nombreux; il n'est pas inutile de rappeler que la direction interrégionale des douanes sur la plate-forme de Roissy, dont les effectifs et le budget sont moindres, dispose d'un tel levier budgétaire.

VI-3 Sur les observations en réponse du préfet de la Seine-Saint-Denis

- Le rôle de coordination du sous-préfet n'est pas aussi unanimement reconnu que ne le laisse entendre la note du préfet ; et ce n'est pas à l'aune du nombre de réunions animées ou de la proximité des relations avec le directeur de la plate-forme que peut être établi un premier bilan de sa mission.
- Ce n'est pas non plus en termes de nombre de réunions qu'il est possible d'apprécier la qualité de la coordination sur les problèmes de sûreté qui sont apparus préoccupants à la mission d'audit.
- La mission d'audit ne pense pas, non plus, qu'il soit opportun de « sous traiter » à ADP les constats de manquement aux prescriptions de sûreté ; c'est au contraire une mission qu'il faut renforcer et qui mérite une clarification des rapports entre la GTA et la PAF dans la zone réservée.
- La proposition de l'installation d'une antenne de la police judiciaire du service départemental de la police judiciaire de la Seine-Saint-Denis, lui-même placé sous l'autorité de la direction de la police judiciaire de la PP, conduirait à morceler encore plus les interventions des forces de sécurité sur la plate-forme de Roissy alors que pour la mission d'audit, l'objectif est justement d'assurer une plus grande unité de commandement sur la plate-forme.
- Faire en sorte qu'ADP respecte le cahier des charges qui résulte de la loi relative à sa privatisation est un objectif majeur de l'action de l'autorité désignée pour coordonner les services de l'Etat sur la plate-forme. Toute forme de concertation institutionnalisée sur ce sujet est bonne à prendre.
- La mission d'audit prend acte des problèmes que soulèvent la remise en cause des conventions avec les cabinets d'avocats et l'hôpital d'Aulnay-sous-Bois ; elle rappelle par ailleurs que les conditions dans lesquelles s'engage le nouveau marché d'interprétariat ne semblent pas satisfaisantes.