

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

Réformer pour mieux assurer la sécurité
dans l'agglomération parisienne

Rapport public thématique

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction	23
Chapitre I La préfecture de police de Paris, une administration singulière à mieux inscrire dans son environnement institutionnel	27
I - Des missions de sécurité intérieure exercées dans un périmètre élargi	28
A - Des compétences dérogatoires motivées par les enjeux de sécurité de l'agglomération parisienne	28
B - Un champ de compétence devenu de plus en plus complexe.....	33
II - Une institution centralisée et largement autonome au sein de la police nationale	38
A - Une administration intégrée, un positionnement institutionnel fort.....	38
B - Une large autonomie opérationnelle et de gestion	39
C - Une gouvernance centralisée	42
Chapitre II Une gestion à rationaliser et à moderniser	47
I - Une gestion financière et budgétaire morcelée.....	48
A - Des moyens budgétaires de l'État difficiles à identifier	48
B - Un budget spécial opaque et mal fondé	54
C - Des contrôles insuffisants	56
II - Une gestion complexe des effectifs.....	59
A - L'absence d'effectif de référence fiable	59
B - Des effectifs en diminution et déséquilibrés	61
C - Des facilités de service accordées aux représentants syndicaux dans des conditions irrégulières	64
D - Des moyens humains à affecter en priorité au cœur de métier de la police	66
III - Une priorité à accorder à la politique des ressources humaines.....	73
A - Un défaut d'attractivité aux conséquences opérationnelles sensibles	73
B - Un empilement de dispositifs de fidélisation aux effets non démontrés	78
C - Une gestion des ressources humaines à renforcer et professionnaliser	82

Chapitre III Des missions de sécurité exercées dans des conditions difficiles, une performance en baisse	91
I - La sécurité publique : des résultats dégradés, des conditions de mise en œuvre à réformer.....	92
A - Une organisation insuffisamment efficiente	92
B - Une répartition des moyens améliorée mais qui peut encore mieux tenir compte des niveaux de population et de délinquance	97
C - Des résultats opérationnels en baisse.....	102
II - La police judiciaire : une mission fragilisée, un positionnement à redéfinir.....	113
A - Une multiplicité d'acteurs à la coordination imparfaite.....	114
B - La police judiciaire de proximité : une situation alarmante	123
C - Les résultats en demi-teinte de la police judiciaire spécialisée	129
III - L'ordre public : une charge croissante, une organisation sous tension.....	132
A - L'ordre public, une charge croissante.....	133
B - Une direction chargée de l'ordre public dont ce n'est pas la seule mission.....	134
C - Une structure de commandement et de conception qui recourt largement à des moyens extérieurs	136
D - Un suivi et une évaluation à développer	139
Conclusion générale	147
Liste des abréviations	151
Annexes	153
Réponses des administrations concernées.....	193

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

La présente enquête a été pilotée par une **formation interjuridictions (FIJ)**. Elle a **associé la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes Île-de-France**. Les travaux ont porté sur l'organisation et la gestion des missions de sécurité de la préfecture de police (2009-2018).

De nombreux échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés notamment au sein des différents services de la préfecture de police, du ministère de l'intérieur auprès de la direction générale de la police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale, et de la Ville de Paris. Des déplacements ont été organisés à Marseille afin de comparer le modèle du préfet de police de Paris avec celui des Bouches-du-Rhône, et à Lille, où les circonscriptions de sécurité ont été fusionnées, au profit d'une police d'agglomération.

Les juridictions financières ont utilisé les données collectées par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

En outre, la FIJ a pris l'initiative d'auditionner l'actuel préfet de police et son prédécesseur, ainsi que le directeur général de la police nationale.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 3 octobre 2019, par une formation interjuridictions, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de M. Martin, président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Mme Démier, présidente de section, MM. Vught et Sciacaluga, conseillers maîtres, ainsi que M. Cordet, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteure générale de la formation, Mme Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire, en tant que rapporteurs, M. Saint-Etienne et Mme Renault, auditeurs, Mme de Castries, rapporteure extérieure, et M. Crosnier de Briant, premier conseiller de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Vught, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 16 octobre 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport public thématique intitulé *La préfecture de police de Paris, réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus, MM. Cazala, Barbé, Bertucci, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Ténier, Lair, Hayez, Mme Monique Saliou, MM. Guédon, Mousson, Guérault, Feller, Le Mer, Albertini, Miller, Cabourdin, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Fulachier, Giannesini, Sciacaluga, Montarnal, Vallet, Mme Mercereau, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Andréani, président de la formation chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Gaspari, conseillère référendaire, rapporteure générale, Mme Démier, conseillère maître, présidente de section, Mme Renault, auditeur, Mme De Castries, rapporteure extérieure, M. Crosnier de Briant, premier conseiller de chambre régionale des comptes, rapporteurs devant la formation chargée de le préparer, et, de M. Vught, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale et de Mme Roche, avocate générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 10 décembre 2019.

Synthèse

Institution *sui generis* créée par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), la préfecture de police constitue un modèle singulier d'administration territoriale, sans équivalent du fait de ses attributions qui relèvent à la fois de la police municipale et des missions de sécurité intérieure. Progressivement étendues depuis 2009, les missions de sécurité intérieure du préfet de police s'exercent à Paris et en petite couronne mais certaines s'étendent à la région Île-de-France, voire au-delà dans de rares cas.

Les spécificités de la ville de Paris et de l'agglomération parisienne, qui concentrent le siège des pouvoirs publics, une densité moyenne de population parmi les plus importantes d'Europe, des flux quotidiens d'entrées dans l'agglomération estimés à 1,2 million de personnes, ainsi qu'une part importante de la délinquance constatée au plan national, ont jusqu'ici justifié le maintien de ce modèle dérogatoire du droit commun. Sa force réside dans l'autonomie qu'il confère au préfet de police pour mobiliser et coordonner facilement l'action de l'ensemble des services de sécurité, y compris au niveau interdépartemental, et répondre ainsi aux problèmes de sécurité de l'agglomération parisienne.

Dans le cadre d'une enquête achevée en juin 2019, la Cour a examiné les conditions d'accomplissement par la préfecture de police des missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public. Elle observe que l'action des services de police s'exerce dans des conditions particulièrement difficiles marquées ces dernières années par la menace terroriste, une augmentation générale de la délinquance et des troubles à l'ordre public. Dans ce contexte, la qualité et l'engagement des fonctionnaires de police ne sauraient être mis en question.

Cependant, caractérisée par une organisation et une gestion insuffisamment efficaces, l'institution doit se réformer et évoluer dans ses modes de gouvernance afin d'exercer plus efficacement les missions de sécurité qui sont les siennes.

Un périmètre de compétence large et complexe

Depuis 2009, l'extension progressive des compétences de sécurité intérieure du préfet de police a constitué l'une des réponses aux enjeux de sécurité de l'agglomération parisienne et de la région Île-de-France. En 2009, son action a été étendue aux trois départements de petite couronne pour former l'agglomération parisienne et en 2017 aux trois aéroports de

la région parisienne. Par ailleurs, il s'est vu confier, en 2016, au titre de sa qualité de préfet de zone de défense et de sécurité de Paris, de nouvelles attributions de gestion et de coordination, notamment en matière de sécurité publique, à l'échelle de la région Île-de-France.

Cette extension des compétences du préfet de police pose la question de la coordination de ses services avec ceux relevant de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur. Des chevauchements de compétences et parfois une forme de concurrence entre ces services sont à l'origine d'une perte d'efficacité dans la conduite des missions de sécurité.

À l'inverse, les compétences de police municipale du préfet de police se sont progressivement réduites. Plusieurs réformes successives ont eu pour objet de transférer au maire de Paris des missions de police municipale jusque-là exercées par le préfet de police, opérant ainsi un recentrage des prérogatives de la préfecture de police sur le champ de la sécurité intérieure. Avec les derniers transferts de compétences issus de la loi du 28 février 2017 relative au statut de la Ville de Paris, 1 600 agents de surveillance de Paris, exerçant jusque-là au sein de la préfecture de police, ont ainsi rejoint la Ville.

Malgré ces transferts, le préfet de police demeure autorité de police municipale de droit commun tandis que le maire de Paris ne dispose que de compétences d'attribution. Leurs compétences restent néanmoins inextricablement liées, et la loi de 2017 n'a toujours pas permis de dissocier leur exercice, ni de clarifier leur mise en œuvre.

Ce partage des compétences constitue un équilibre provisoire qui sera sans doute amené à évoluer à l'occasion de la création annoncée d'une police municipale à Paris. Cette création devrait conduire la Ville à assumer plus largement certaines compétences ; la répartition des rôles avec la préfecture de police pourra alors être de nouveau revue.

Une large autonomie opérationnelle et de gestion au sein de la police nationale

Exerçant des attributions uniques par leur étendue, le préfet de police bénéficie d'un positionnement institutionnel renforcé dans le champ des forces de sécurité intérieure. Contrairement aux préfectures de département et même à la préfecture de police des Bouches-du-Rhône, les directions actives de police sont, à Paris et en petite couronne, directement rattachées à la préfecture de police. Il en résulte un fonctionnement particulier, « intégré », de la préfecture de police qui, conjugué à l'ampleur des moyens mis à sa disposition, fait que le préfet de police bénéficie d'une autonomie marquée, opérationnelle

et de gestion. Celle-ci est à l'origine d'un véritable dualisme entre la préfecture de police et le reste de la police nationale.

L'organisation de la préfecture de police a toujours reposé sur un commandement centralisé, garant de l'ordre et de la sécurité à Paris. Du fait de la structure très étoffée de ses services et de l'importance des moyens mis à sa disposition, la préfecture de police exerce en propre de nombreuses fonctions.

Au 31 décembre 2018, tous corps confondus (hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris), 34 016 agents étaient placés sous l'autorité fonctionnelle et hiérarchique du préfet de police, parmi lesquels 27 700 fonctionnaires de police qui représentent un quart des effectifs en tenue de la police nationale.

Une gouvernance marquée par une forte centralisation

La gouvernance de la préfecture de police se caractérise par une forte centralisation au profit du préfet de police. La création de la police d'agglomération en 2009 a entraîné un regroupement sous son autorité des forces de police des trois départements de la petite couronne, tandis que les préfets de département de l'agglomération parisienne se sont vu retirer en grande partie leur compétence de sécurité et d'ordre public.

Bien que ces trois préfets bénéficient de délégations de signature du préfet de police, ces dernières n'ont qu'une très faible portée pratique. Ce modèle de gouvernance atypique présente plusieurs inconvénients. En effet, le fait que, pour ces territoires densément peuplés et sensibles sur le plan de la sécurité, le préfet de département n'ait que des compétences réduites en la matière semble en décalage avec la situation de ces territoires, qui concentrent près de 30 % des atteintes aux biens et des violences physiques ou crapuleuses commises au plan national. La responsabilité incombant au préfet de police à Paris et sur ces trois départements, qui regroupent 6,4 millions d'habitants, paraît ainsi exercée de façon trop centralisée.

Ce modèle doit évoluer dans le sens d'une plus grande déconcentration de la décision en matière de sécurité et d'ordre public dans le ressort de la préfecture de police. Sans remettre en cause la logique de la police d'agglomération qui a permis un rééquilibrage des effectifs de police entre Paris et les départements de la petite couronne, les directions et services de police doivent, dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, être à nouveau placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet territorialement compétent.

Une gestion budgétaire et financière à rationaliser

La gestion de la préfecture de police porte sur des moyens humains et financiers considérables. Elle a été marquée par des progrès mais aussi par la persistance d'archaïsmes qui pèsent sur son efficacité et la conduite de ses missions de sécurité.

Au plan budgétaire, elle se caractérise par une organisation dérogatoire et complexe. L'institution est pour partie financée par le budget de l'État, qui retrace les recettes et les dépenses liées, à titre principal, à l'exercice de la police active, et, pour partie, par un budget spécial. Élément du budget principal de la Ville et voté en Conseil de Paris, le budget spécial retrace les recettes et les dépenses notamment « des services d'intérêt local » (l'institut médico-légal ; le laboratoire central de la préfecture de police ; le laboratoire central des services vétérinaires ; le service des objets trouvés) ou encore celles de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Ces modalités de financement reflètent la double compétence, nationale et décentralisée, du préfet de police.

Les financements qui proviennent du budget de l'État sont dispersés, le périmètre d'exécution budgétaire afférent à la préfecture de police recouvrant pas moins de cinq programmes. Cet éclatement ne permet pas de reconstituer son coût avec précision alors que la préfecture de police représente 20 % des dépenses de la police nationale. Les crédits consacrés par l'État à la préfecture de police peuvent être estimés à 1,6 Md€, dont 80 % de dépenses de rémunération.

Budget *sui generis*, le budget spécial de la Ville de Paris, qui totalise 627 M€ selon le budget primitif 2019, est un élément de complexité supplémentaire dans la gestion de la préfecture de police. Celui-ci recèle d'importants flux croisés qui compliquent l'analyse des relations financières entre l'État et la Ville, tel le remboursement annuel de l'État au budget spécial (28 M€ en 2017) qui compense le financement, par la Ville de Paris, de missions relevant de la compétence de l'État.

Les transferts de compétences au profit de la Ville, prévus par la loi du 28 février 2017, se sont traduits par une diminution de sa contribution au budget spécial de l'ordre de 72 M€ en fonctionnement en 2018 et en 2019. Les conditions sont réunies pour remplacer, à terme, le budget spécial par des dispositifs plus adaptés, en fonction de la nature des dépenses, qui pourront pour certains relever du droit commun des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

La gestion des effectifs de la préfecture de police doit faire l'objet d'une attention prioritaire. Or, elle présente plusieurs lacunes.

Alors que ses effectifs policiers ont décliné depuis 2009, la fixation du plafond d'emplois ne s'inscrit pas dans le cadre d'un réel dialogue de

gestion avec la direction générale de la police nationale mais résulte d'un socle historique d'emplois du corps d'encadrement et d'application (CEA) dont le niveau est fixé à 23 640 ETP, sans que les sous-jacents de ses besoins en effectifs ne soient connus. Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans les dépenses globales de l'institution et des difficultés constatées dans l'exercice de certaines missions, la construction d'un véritable effectif de référence, consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police, apparaît nécessaire.

De nombreux policiers ne sont pas affectés à des missions directement opérationnelles, tant pèsent au sein de la préfecture les fonctions de soutien et les structures d'état-major, tandis que des missions de protection de sites sensibles et d'assistance à la justice affectent également l'emploi des effectifs. Les fonctions de soutien représentent une part des moyens humains de la préfecture de police que l'on peut juger excessive (environ 1 500 ETPT en 2017 pour les trois principales directions de police active), d'autant qu'elles sont, pour une large part, assumées par des policiers. Or, ces affectations écartent les agents concernés des missions de voie publique, d'investigation ou d'ordre public correspondant à leur cœur de métier, alors que la plupart de ces fonctions auraient vocation à être assurées par le corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques. Engagée dans un effort de substitution de personnels administratifs à des personnels actifs, la préfecture de police n'a pas encore réussi à diminuer durablement le nombre des policiers concernés.

Le poids significatif des structures d'état-major à la préfecture de police procède d'une organisation peu rationnelle, marquée par la multiplication de structures analogues et la faiblesse des mutualisations entre les directions métier. Des mesures de rationalisation des fonctions de soutien sont hautement souhaitables, comme la suppression des doublons entre le secrétariat général pour l'administration (SGAMI) et les directions de police et, au sein de ces dernières, le regroupement du soutien interne.

Une priorité à donner à la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines constitue le principal défi pour la préfecture de police. En effet, tout en étant confrontée à des problématiques propres, l'institution constitue une forme de miroir grossissant des difficultés que connaît la police nationale. Une priorité doit être donnée à la gestion des ressources humaines tant par l'institution elle-même que par la direction générale de la police nationale.

Depuis de nombreuses années, la préfecture de police est confrontée à un défaut d'attractivité et de fidélisation de ses personnels, lié aux contraintes de l'agglomération parisienne que sont le coût de la vie, notamment du logement, et les conditions d'exercice difficiles des missions. Particulièrement important, le taux de rotation des agents a des incidences sur leurs caractéristiques socio-démographiques, ainsi que des conséquences opérationnelles. En effet, les départs de fonctionnaires de police expérimentés sont, dans leur très grande majorité, compensés par le recrutement de gardiens de la paix sortant d'école. De ce fait, les taux d'encadrement sont très insuffisants. Par ailleurs, la préfecture de police est confrontée à une pénurie d'officiers de police judiciaire, plus accentuée qu'ailleurs, qui est fortement préjudiciable à l'accomplissement de cette mission.

Particulièrement critique, cette situation impose une meilleure prise en compte par la direction générale de la police nationale des difficultés de l'agglomération parisienne. L'efficacité des multiples dispositifs incitatifs mis en œuvre par cette direction, tant indemnitaires que d'avancement accélérés, n'apparaît pas démontrée. Au sein des moyens de fidélisation, la priorité devrait être donnée à la politique en faveur du logement conduite par la sous-direction de l'action sociale de la préfecture de police. Par ailleurs, la direction des ressources humaines de la préfecture de police doit développer une véritable politique en faveur des fonctionnaires de police, qu'elle peine aujourd'hui à mettre en œuvre tant elle est absorbée par ses fonctions administratives et peu à même d'intervenir sur les sujets qui concernent les policiers. La création de parcours de carrière et la maîtrise des risques professionnels doivent constituer, pour elle, des projets prioritaires.

La sécurité publique : des conditions de mise en œuvre à réformer

Première, au regard des attentes du public et des effectifs qu'elle y consacre, la mission de sécurité publique s'exerce sur le ressort de la préfecture de police dans des conditions particulièrement difficiles pour les policiers, caractérisées ces dernières années par une augmentation de la délinquance. Reposant sur une organisation insuffisamment efficiente et une allocation des effectifs qui pourrait encore être optimisée, la mission de sécurité publique demeure marquée par une performance opérationnelle en baisse.

L'organisation des services de sécurité publique se caractérise par un degré élevé de complexité, découlant d'une superposition de structures centrales et territoriales. Au 31 décembre 2018, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne comptait 83 circonscriptions et 15 districts et s'appuyait sur un réseau dense de points d'accueil du public, au nombre de 113. À l'inverse des services de sécurité publique de grande

couronne, cette organisation n'a que faiblement évolué entre 2009 et 2018. Au regard du nombre de circonscriptions, la répartition des forces de sécurité publique paraît excessivement morcelée, sans corrélation directe avec la population des territoires concernés ou la délinquance qui s'y produit. Par ailleurs, la densité de ce maillage territorial ne facilite pas l'utilisation efficiente des effectifs disponibles, notamment pour l'activité de nuit qui conduit à affecter, à l'accueil, des effectifs dont l'activité est très réduite. Cette organisation territoriale doit être simplifiée, et mieux adaptée à l'exercice des missions, telles que police-secours ou la police anti-criminalité.

En l'absence de direction zonale de la police aux frontières (PAF) en Île-de-France contrairement au reste du territoire, la préfecture de police assume la mission de lutte contre l'immigration irrégulière pour l'agglomération parisienne. Toutefois, l'action de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture de police se superpose avec celle de la police aux frontières (PAF), notamment sur les plateformes aéroportuaires ou encore pour la gestion des centres de rétention administrative (CRA) parisiens et de grande couronne. La préfecture de police ne peut totalement se substituer à la PAF dans son rôle de coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière, compte tenu de son importance dans l'agglomération parisienne qui concentre une part estimée à plus d'un tiers des étrangers en situation irrégulière en France. Les services spécialisés de la préfecture de police ne disposent d'ailleurs pas de la taille critique pour le faire. L'exercice autonome par la préfecture de police de cette mission fait courir le risque de scinder cette politique nationale, au détriment de la vision globale que doit légitimement conserver la direction centrale de la PAF sur l'immigration irrégulière. Cette situation plaide pour la constitution d'une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France, le cas échéant placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police.

L'analyse de l'allocation des effectifs de sécurité publique depuis 2009 témoigne d'un rééquilibrage réussi des départements de Paris et des Hauts-de-Seine vers la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Hormis Paris, la Seine-Saint-Denis est à présent le département qui dispose du plus grand nombre de policiers par habitant (soit 19,72 policiers pour 10 000 habitants en 2018). À cela s'ajoute la mutualisation des services de nuit qui profite particulièrement à la Seine-Saint-Denis. Cette meilleure répartition des moyens humains constituait un objectif de la police d'agglomération. Néanmoins, l'allocation des effectifs pourrait être mieux corrélée localement au niveau de la délinquance. En outre, l'évolution des effectifs dans les circonscriptions étudiées par la Cour apparaît décorrélée de l'outil d'allocation des moyens mis en place par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

La performance des services de police en matière de sécurité publique s'avère inégale. Si les délais moyens d'intervention de police-

secours sont brefs et conformes aux objectifs, ils recouvrent des disparités territoriales importantes. L'évolution des conditions d'emploi des policiers entre 2010 et 2017 laisse apparaître un profil d'activité qui tend à s'éloigner de ce cœur de métier. Par ailleurs, l'objectif d'une plus grande présence sur la voie publique n'a jusqu'ici pas été atteint ; elle est en net recul. En 2014, on dénombrait un nombre moyen de 1 126 policiers à l'instant T sur la voie publique sur l'ensemble de l'agglomération parisienne, contre 878 en 2018. Paris connaît la dégradation la plus marquée avec 273 policiers présents à l'instant T sur la voie publique en 2018 contre 439 en 2014. Alors que la police de sécurité du quotidien implique un bouleversement opérationnel pour les forces de sécurité, sa mise en œuvre initiale doit rapidement faire l'objet d'une évaluation précise, afin de mesurer si une inversion de tendance réelle est susceptible d'en résulter.

La police judiciaire : une mission fragilisée, un positionnement à redéfinir

L'organisation actuelle de la police judiciaire parisienne et les conditions d'accomplissement de sa mission posent plusieurs questions : institutionnelle, d'efficience et d'efficacité opérationnelle.

La mission de police judiciaire est éclatée au sein de la préfecture de police entre de multiples directions, voire services au sein d'une même direction. S'y ajoute une hétérogénéité géographique dans les niveaux de délinquance traités par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ). Les protocoles de répartition des affaires entre ces différents services prévoient des niveaux de saisine inégaux entre Paris et la petite couronne, qui s'expliquent par le surinvestissement par la DRPJ dans les affaires de délinquance à Paris. Ces constats appellent à une répartition plus équilibrée des affaires entre la DSPAP et la DRPJ, d'une part, et au sein de la DRPJ, d'autre part.

Alors qu'en matière de police judiciaire, la coordination entre services et le partage de l'information constituent autant de facteurs influant sur leur capacité à élucider des affaires, le cloisonnement et la concurrence observés entre la DRPJ et la direction centrale de la police judiciaire apparaissent problématiques. Le rattachement organique de la DRPJ à la direction centrale de la police judiciaire doit être envisagé pour surmonter ces difficultés et mieux utiliser les moyens, souvent dupliqués voire concurrents, de ces deux services. Ce rattachement devra s'opérer de façon à dégager des moyens pour l'exécution de la mission de police judiciaire de proximité, actuellement en grande difficulté.

Dans un contexte général d'augmentation de la délinquance (de l'ordre de 13,5 % au sein de l'agglomération parisienne), la performance opérationnelle des services de police judiciaire de proximité, qui recouvre le traitement de la faible et de la moyenne délinquance (soit 95 % des faits constatés au sein de l'agglomération parisienne), mesurée notamment par les taux d'élucidation, se dégradent. L'engorgement que connaissent les services d'investigation de l'agglomération parisienne s'aggrave. Le redressement de cette situation suppose de résoudre les difficultés de recrutement que connaît la filière d'investigation, problème qui dépasse le champ de la préfecture de police. L'amélioration des résultats de la police judiciaire de proximité nécessite en outre la mise en œuvre d'un soutien « métier » aux services d'investigation et la définition de priorités stratégiques concertées avec les parquets de l'agglomération parisienne.

Enfin, la lutte contre le trafic de stupéfiants mise à part, la police judiciaire spécialisée affiche des résultats en demi-teinte.

L'ordre public : une charge croissante, une coordination et une évaluation des forces à améliorer

Les questions liées à l'ordre public se posent en des termes propres à Paris, en raison tout à la fois du nombre élevé d'événements qui s'y déroulent et de la présence du siège des institutions. Créée en 1999 avec le double objectif de recentrer les commissariats sur leur activité première de lutte contre la délinquance et de disposer d'unités et services spécialisés et adaptés aux spécificités de l'ordre public à Paris, la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police est responsable du maintien de l'ordre public. Depuis 2016, elle a pris en charge près de 8 000 événements par an en moyenne.

Dans sa gestion de l'ordre public, la préfecture de police s'appuie sur sa direction de l'ordre public et ses effectifs de sécurité publique ainsi que sur une enveloppe quotidienne de douze unités de forces mobiles, épaulées fréquemment par des renforts supplémentaires.

La préfecture de police est ainsi partagée entre son ambition, de gérer de façon autonome le maintien de l'ordre public dans sa zone de compétence, ambition qu'a incarnée la création de la DOPC, et la nécessité de faire appel à des moyens dépassant le cadre de cette direction, voire de la préfecture elle-même.

Pour améliorer les conditions de mise en œuvre de sa mission d'ordre public, la DOPC doit s'investir davantage dans sa fonction de coordination des forces intervenant sous son autorité et améliorer sa réponse aux événements d'ordre public par le suivi d'indicateurs pertinents ainsi que

par la mise en place d'un cycle rapide d'analyse des événements et leçons à en retirer.

Prenant acte du caractère hors norme des manifestations des « gilets jaunes » survenues depuis novembre 2018, la Cour s'abstient de porter une appréciation sur la conduite des opérations de maintien de l'ordre face à ces événements d'une ampleur et d'une fréquence inédites.

Elle examine en revanche l'organisation retenue par la préfecture de police pour exercer cette mission et préconise que la fonction d'évaluation et les pratiques de retour d'expérience de la DOPC soient renforcées, de façon à en tirer les conséquences sur la doctrine et l'organisation de la mission d'ordre public. Elle recommande en outre de rapprocher les centres de commandement, jusqu'ici distincts, des directions chargées du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, dont l'action est de plus en plus intégrée pour faire face aux événements de grande ampleur.

**

À l'issue de ses travaux, la Cour estime que la préfecture de police doit se réformer en profondeur pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne.

Ce constat l'amène à formuler 13 recommandations structurantes, qui poursuivent quatre objectifs.

- La préfecture de police doit évoluer tant dans sa gouvernance que dans son organisation afin de mieux s'inscrire dans son environnement institutionnel et accomplir dans de meilleures conditions ses missions de sécurité.
- Sa gestion budgétaire et financière, encore soumise à des archaïsmes, doit devenir plus efficiente.
- En raison de difficultés souvent plus accentuées qu'ailleurs, la gestion des ressources humaines doit constituer une priorité tant pour l'institution elle-même que pour la direction générale de la police nationale.
- Afin d'améliorer le service rendu aux habitants de l'agglomération parisienne, les missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public doivent gagner en efficacité opérationnelle.

Récapitulatif des recommandations¹

Atténuer la centralisation excessive de l'institution, adapter son organisation territoriale et améliorer la coordination avec les services de la direction générale de la police nationale

1. Dans les départements de la petite couronne, placer les services de police sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département (SGMI, DGPN, PP).
7. Revoir l'organisation territoriale de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne en fusionnant les circonscriptions de sécurité de proximité n'ayant pas la taille critique pour mener à bien leurs missions (PP).
8. Constituer une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France reprenant notamment les missions dévolues à la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture de police de Paris (DGPN).
11. Intégrer la direction régionale de la police judiciaire de Paris au sein de la direction centrale de la police judiciaire pour éliminer les doublons et la concurrence entre les deux organisations et dégager des synergies opérationnelles (DGPN, PP).

Rendre plus efficiente la gestion budgétaire et financière de la préfecture de police

3. Construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police ; le décliner pour chacune des missions de police active, en tenant compte des spécificités territoriales (DGPN, PP).
4. Réduire les fonctions de soutien au sein des directions de police en n'y conservant que celles qui ne peuvent pas être assurées par le SGAMI, et privilégier l'exercice de ces fonctions par des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PP).

¹ Les recommandations sont classées ici selon quatre thèmes. Leur numérotation correspond à leur ordre d'apparition dans le rapport.

2. Supprimer le budget spécial et organiser les relations financières entre la Ville de Paris et la préfecture de police dans le cadre de conventions particulières (DB, PP, DGCL, Ville de Paris).

Donner la priorité à la gestion des ressources humaines

5. Évaluer l'efficacité des dispositifs indemnitaires et d'avancement accélérés mis en œuvre en Île-de-France pour fidéliser les personnels ; les simplifier et mieux les cibler ; au sein de ces dispositifs incitatifs, accorder la priorité au financement de la politique en faveur du logement (DGPN, PP) .
6. Définir des parcours de carrière par corps, en professionnalisant la gestion des risques professionnels et en adaptant l'appareil de formation aux besoins (DGPN, PP).

Améliorer les conditions d'exercice des missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public

9. Augmenter la présence sur la voie publique des effectifs des circonscriptions de sécurité de proximité et la mesurer en s'appuyant sur des données de la main courante informatisée et des indicateurs pertinents d'activité (PP) .
10. Actualiser les protocoles de répartition des compétences entre les services de sécurité publique et de police judiciaire pour tenir compte des évolutions de la délinquance et de l'organisation territoriale, en s'assurant que les disparités entre les niveaux de saisine de Paris et de la petite couronne soient justifiés par des différences territoriales objectives et ne conduisent pas à un déséquilibre des moyens (PP, DACG).
12. Créer un outil permettant à la préfecture de police d'avoir une vision consolidée du nombre total de dossiers en stock dans les services d'accueil et d'investigation de proximité ; définir, avec l'ensemble des parquets compétents au sein de l'agglomération parisienne, des priorités de traitement des dossiers par type de contentieux (PP, DACG).
13. Intégrer davantage l'ensemble des intervenants placés sous l'autorité de la DOPC dans la mission d'ordre public en rapprochant les centres de commandement, en partageant les bonnes pratiques et en approfondissant le retour d'expérience et l'évaluation (PP).

Introduction

La préfecture de police de Paris est unique par l'étendue de ses moyens, de ses missions et de son périmètre géographique. Représentant de l'État à la tête d'une administration déconcentrée, le préfet de police assure la sécurité et la paix publiques, le maintien de l'ordre, le renseignement et la police judiciaire à Paris et, depuis la création de la police d'agglomération en 2009, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. À Paris, il conserve des compétences de police municipale, malgré les transferts intervenus depuis 1982, et demeure chargé « *dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris* »².

Les dépenses que l'État consacre à la préfecture de police peuvent être estimées à 1,6 Md€, dont 80 % de dépenses de rémunération. Celles du budget spécial, voté par le Conseil de Paris, sur lequel sont imputées les dépenses et recettes d'intérêt local, s'élèvent à 600 M€, principalement consacrées à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Ces modalités de financement reflètent la double compétence, étatique et décentralisée, du préfet de police.

En tant que préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris, qui s'étend sur le ressort de la région Île-de-France, le préfet de police exerce aussi des fonctions de gestion des effectifs et des moyens de la police nationale, ainsi que de coordination notamment des forces de sécurité intérieure.

Avec 34 016 agents (hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris), dont 27 760 policiers actifs, soit 22 % des effectifs de police nationale, les moyens mis à la disposition de la préfecture de police sont considérables. Ils sont placés sous l'autorité directe du préfet de police, dans le cadre d'une organisation fortement centralisée.

La préfecture de police se définit par son organisation intégrée. Quatre principales directions « actives », la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), la direction régionale de la police

² Article L. 2512-7 du code général des collectivités territoriales.

judiciaire (DRPJ) et la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP), à l'aide desquelles le préfet de police exerce ses missions de sécurité intérieure, lui sont directement rattachées. Ces directions exercent l'essentiel des missions de sécurité intérieure dans l'agglomération parisienne : la sécurité publique, la police judiciaire et le maintien de l'ordre public. Elles échappent ainsi à l'autorité hiérarchique et fonctionnelle que le directeur général de la police nationale (DGPN) exerce, ailleurs en France, sur les forces de police.

Cette organisation emporte des conséquences sur l'exercice des missions de sécurité intérieure par le préfet de police et ses directions. Autorité administrative unique en matière de sécurité et d'ordre public, le préfet de police définit la stratégie, les objectifs et la répartition des moyens de la DSPAP et de la DOPC et dirige leur action. Il exerce un rôle plus distancié à l'égard de l'activité opérationnelle de la police judiciaire, dirigée par les procureurs de la République.

L'ensemble de ces caractéristiques dessine les contours d'une institution unique, au large champ de compétence, capable de rassembler et de mettre en œuvre des moyens de sécurité importants, sous l'égide d'une autorité fortement centralisée, et jouissant d'une large autonomie au sein du ministère de l'intérieur.

C'est aussi une institution qui est à la croisée des compétences de nombreuses autres administrations, nationales et locales, avec lesquelles elle doit se coordonner quotidiennement. Elle est composée de directions fortes et de services aux champs d'action multiples, dont l'animation et la mise en cohérence impliquent des circuits de décision lourds et complexes. Elle est aussi, au-delà de ses spécificités, un reflet de défis importants, notamment de ressources humaines, que doit relever la police nationale dans son ensemble.

Le présent rapport examine l'organisation et la gestion de cette administration hors norme qu'est la préfecture de police, et cherche à déterminer comment celles-ci peuvent être améliorées, de façon à lui permettre d'exercer plus efficacement ses principales missions de sécurité.

Le dernier contrôle d'ensemble de la Cour des comptes sur la préfecture de police est ancien et avait donné lieu à une insertion au rapport public annuel (RPA) de 1998. Le suivi des recommandations émises à la suite de ce contrôle avait plus récemment fait l'objet d'une insertion au RPA 2006. Ces publications, antérieures à la mise en place de la police d'agglomération parisienne, ne portaient toutefois que sur la gestion administrative et financière de la préfecture.

Depuis lors, la Cour a abordé des thèmes concernant pour partie la préfecture de police. Il en va ainsi : du rapport public sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique (2011) ; les référés sur l'inspection générale de la police nationale et l'inspection générale des services (2010) et sur les moyens consacrés à la délinquance économique et financière (2018) ; des insertions au rapport public annuel sur l'action sociale du ministère de l'intérieur et la fondation Louis Lépine (2017), l'emploi des forces mobiles de la police et de la gendarmerie (2016) ; la communication au Sénat sur l'équipement des forces de l'ordre (2018).

Compétente pour examiner les comptes et la gestion de la Ville de Paris, la chambre régionale des comptes Île-de-France s'est penchée, dans ce cadre, sur le budget spécial de la préfecture de police, notamment en 2012³.

La présente publication de la Cour est donc le premier rapport dans lequel elle se prononce sur l'organisation, le fonctionnement et les missions de sécurité de la préfecture de police dans son ensemble⁴.

Périmètre de l'enquête

Le présent rapport se concentre sur les trois missions principales de sécurité du préfet de police :

- la mission de sécurité publique, exercée par la DSPAP ;
- la mission d'ordre public, exercée à titre principal par la DOPC ;
- la mission de police judiciaire, exercée par la DSPAP s'agissant du judiciaire de proximité et par la DRPJ pour le reste.

La sécurité civile, la sécurité routière et le renseignement, qui relèvent aussi de la compétence du préfet de police, ont été exclus du champ de la présente enquête. En effet, la Cour est amenée à traiter de ces sujets dans d'autres enquêtes. Au demeurant, les missions de sécurité examinées dans le présent rapport mobilisent à elles seules plus de quatre cinquièmes des effectifs et des moyens de la préfecture de police.

La désignation du préfet de police comme autorité hiérarchique d'un service recoupe deux réalités, qui sont distinguées tout au long du rapport.

³ Rapport d'observations définitives n° 2012-0024R du 20 juin 2012, *La commune de Paris, le budget spécial de la préfecture de police* (exercices 2007 et suivants).

⁴ L'enquête dont ce rapport rend compte a été achevée au mois de juin 2019.

Il exerce, en premier lieu, une autorité fonctionnelle sur les directions de police active et administrative qui lui sont directement rattachées. Dans ce cadre, le préfet de police est l'autorité hiérarchique qui dirige l'action opérationnelle et quotidienne des services. Cette autorité fonctionnelle est circonscrite à Paris et à la petite couronne.

Au titre de ses compétences zonales, le préfet de police exerce, en second lieu, une autorité de gestion sur l'ensemble des personnels rattachés au secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) de la zone-de défense et de sécurité de Paris. Le préfet de police est ainsi l'autorité de gestion des directions départementales de sécurité publique (DDSP) des trois départements de grande couronne mais ne dirige pas leur action opérationnelle.

La notion d'agglomération parisienne, utilisée tout au long du rapport, se réfère à l'ensemble constitué par les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, soit le périmètre de la police d'agglomération créée en 2009.

Après avoir présenté l'étendue et la complexité du périmètre de compétence de la préfecture de police, le présent rapport identifie, dans son premier chapitre, les difficultés de gouvernance que présente ce modèle.

La gestion des moyens humains et financiers considérables de la préfecture de police est abordée dans un deuxième chapitre, qui décrit comment elle pourrait être modernisée et mieux professionnalisée, en particulier la gestion des ressources humaines, sujet prioritaire entre tous.

Le troisième et dernier chapitre examine l'exercice, par la préfecture de police, de ses trois principales missions, la sécurité publique, la police judiciaire et l'ordre public, et s'efforce d'en apprécier la performance. Elle relève dans quelle mesure l'organisation et la gestion de la préfecture de police affectent la conduite et ses missions de sécurité et leurs résultats.

Chapitre I

La préfecture de police de Paris, une administration singulière à mieux inscrire dans son environnement institutionnel

La préfet de police, au départ exécutif municipal et autorité chargée de la sécurité et de l'ordre public dans la capitale, a vu, depuis 1982, le premier de ces rôles progressivement réduit au profit du maire de Paris. Dernière étape de cette évolution, la loi du 27 février 2017 a établi avec celui-ci un partage des rôles complexe et peu lisible. Il ne peut être considéré comme stable et sera appelé sans doute à évoluer encore.

Dans le même temps, les missions de sécurité du préfet de police se sont étendues sur le plan géographique et fonctionnel : extension de ses missions de sécurité publique et d'ordre public aux trois départements de la petite couronne en 2009, avec la création de la police d'agglomération ; extension en 2017 aux zones aéroportuaires de Roissy, du Bourget et d'Orly ; rôle de coordination en matière de sécurité publique au niveau de la zone de défense et de sécurité.

Cette extension pose aujourd'hui deux séries de questions.

La première concerne les relations des services de la préfecture avec les services de police homologues du ministère de l'intérieur. Les enjeux de sécurité considérables et souvent de dimension nationale, voire internationale, qui sont ceux de l'agglomération parisienne rendent inévitables des chevauchements de compétences, des problèmes de frontières et parfois une concurrence, entre les services de la préfecture de police et ceux relevant de la direction générale de la police nationale.

La seconde résulte de ce que la gouvernance centralisée de la préfecture de police, gage d'efficacité dans Paris *intra-muros*, s'avère problématique transposée à l'agglomération parisienne où les problèmes de sécurité sont divers et appellent des réponses différenciées données au plus près des réalités de terrain.

À ces deux séries de questions, les deux composantes du modèle intégré de la préfecture de police, l'autonomie et la centralisation de la gouvernance, n'apportent plus une réponse aussi crédible que par le passé. Sur ces deux plans, des évolutions sont nécessaires.

I - Des missions de sécurité intérieure exercées dans un périmètre élargi

La singularité du périmètre de compétence de la préfecture de police s'explique par un contexte territorial unique où se présentent des enjeux de sécurité sans équivalent. Les élargissements successifs de ce périmètre l'ont rendu difficilement lisible et compliquent l'exercice de certaines missions de sécurité.

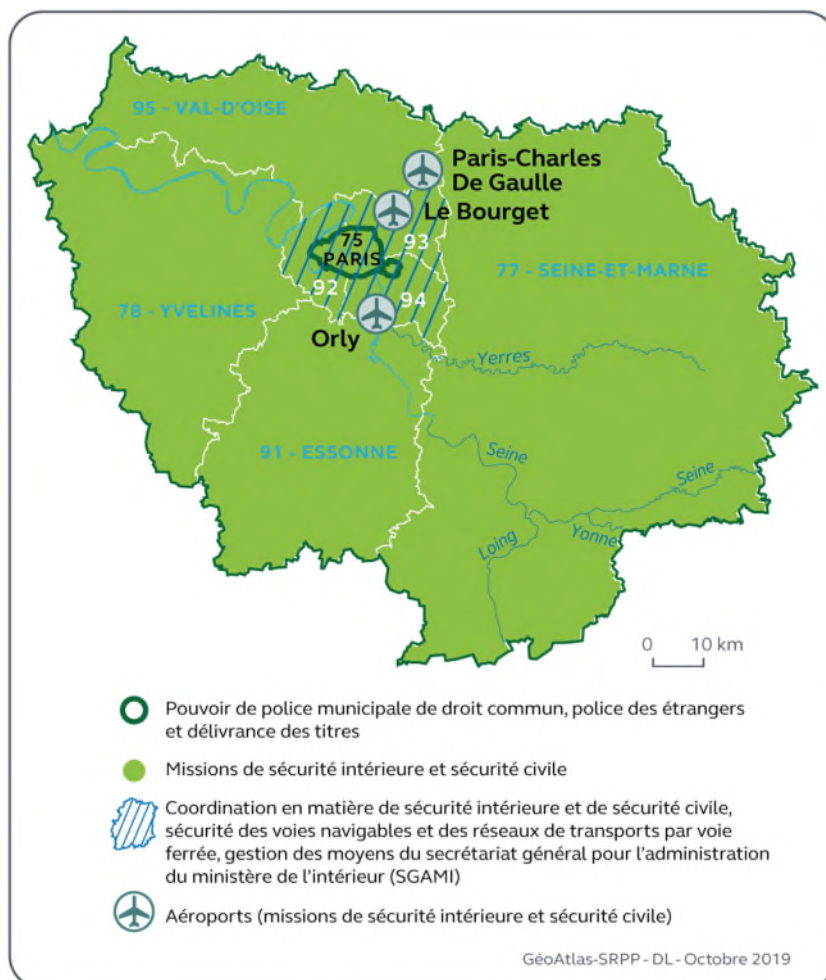
A - Des compétences dérogatoires motivées par les enjeux de sécurité de l'agglomération parisienne

1 - Un périmètre de compétence singulier et à géométrie variable

Le préfet de police exerce essentiellement des missions de sécurité. Il est parfois qualifié de « Janus institutionnel », du fait du caractère dual de ses attributions qui relèvent à la fois de pouvoirs de police municipale et de missions de sécurité intérieure. Il dispose également de larges compétences de gestion.

L'analyse des compétences du préfet de police ne peut être conduite indépendamment des ressorts territoriaux sur lesquels elles sont mises en œuvre. En effet, les pouvoirs du préfet de police dépassent le seul cadre parisien et s'étendent, pour la plupart de ses missions, aux départements de petite couronne et pour certaines à la région Île-de-France, voire au-delà (cf. tableau en annexe 1).

Carte n° 1 : missions du préfet de police par ressort territorial



Source : Cour des comptes

À Paris, le préfet de police exerce l'ensemble des compétences qui lui sont dévolues en sa qualité de représentant de l'État : il est à ce titre garant de l'ordre public, de la sécurité des personnes et des biens, de la prévention de la délinquance, de la police des étrangers, de la délivrance des titres d'identité, de la lutte contre la pollution atmosphérique ou encore de la police des installations classées.

Autorité de police municipale de droit commun, le préfet de police dispose d'une compétence générale en matière de police administrative, le maire de Paris ne disposant pour sa part que de compétences d'attribution dans des matières limitativement énumérées dans le code général des collectivités locales (cf. *infra*).

À Paris, et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le préfet de police assure des missions de sécurité et de paix publiques, le maintien de l'ordre, le renseignement, la police judiciaire, la sécurité routière et la sécurité civile.

En Île-de-France, il exerce les fonctions de préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris qui recouvrent des prérogatives de coordination de l'ensemble des acteurs de la sécurité et de leurs moyens au niveau de la région⁵ ainsi que la gestion de l'ensemble des moyens affectés au secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) Île-de-France⁶.

Enfin, sa compétence en matière de sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de voyageurs par voie ferrée s'étend sur les lignes, stations, gares et arrêts prolongeant le réseau régional et situés hors de la région Île-de-France.

⁵ Mesures d'information et de circulation routière dans la zone ; coordination des effectifs et des moyens de police, et de sécurité civile en cas de besoin ; coordination de l'action des préfets pour prévenir ou faire face à des situations de trouble à l'ordre public touchant plus d'un département.

⁶ Créés entre 2014 et 2016, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur sont des services déconcentrés de ce ministère ayant pour mission la mise en œuvre des fonctions de soutien de la police et de la gendarmerie nationales et des préfetures tels que les ressources humaines, la paye, la logistique, l'immobilier ou encore les systèmes d'information. Il existe un SGAMI par zone de sécurité et de défense placé de droit sous l'autorité du préfet de zone.

2 - Une spécificité justifiée par un contexte unique

Le maintien de la spécificité de la préfecture de police s'apprécie aujourd'hui tant du point de vue du rôle de Paris que de ses caractéristiques démographiques, économiques et urbaines.

La Ville de Paris et plus largement l'agglomération parisienne concentrent les activités d'une « ville capitale », siège des pouvoirs publics, et d'une métropole. Fruit d'une histoire centralisatrice, les institutions étatiques ainsi que les représentations diplomatiques et plusieurs organisations internationales y sont présentes. Elle est le lieu de la plupart des rassemblements revendicatifs, la préfecture de police estimant qu'elle gère 60 % de l'ordre public national. Elle accueille également des événements culturels, festifs ou sportifs de premier plan et à dimension internationale. Elle concentre enfin les sièges sociaux des entreprises.

La densité de population et d'activité y apparaît exceptionnelle. Avec 2 168 462 habitants (estimation de la population au 1^{er} janvier 2018 – Insee) et une moyenne de 21 067 habitants par km², la densité de Paris est l'une des plus fortes d'Europe⁷ ; elle est comparable, voire supérieure, à celle des autres grandes métropoles mondiales (cf. annexe 2). Cette densité est sans commune mesure avec les autres aires urbaines françaises. L'agglomération parisienne, qui regroupe les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, compte quant à elle 6 828 583 habitants au 1^{er} janvier 2018 pour une densité moyenne de 8 961 habitants par km².

Première métropole française, l'agglomération parisienne voit sa population s'accroître de flux considérables de personnes en provenance de l'extérieur. L'appréciation du périmètre de compétence de la préfecture de police doit donc prendre en compte la sécurité de ces personnes travaillant, étudiant ou visitant chaque jour le territoire.

Les flux entrants liés à l'emploi sont supérieurs à 1 million de personnes par jour auxquels s'ajoutent 83 100 étudiants. La fréquentation des 10 premiers sites culturels parisiens⁸, soit plus de 135 000 personnes, correspond à la venue quotidienne de l'équivalent de la population d'Aix-en-Provence. Sous l'effet de ces flux, qui représentent au total 1,2 million de personnes, la densité des arrondissements parisiens dépasse 40 000 habitants et actifs au km² (sauf le 12^e et le 16^e), et jusqu'à

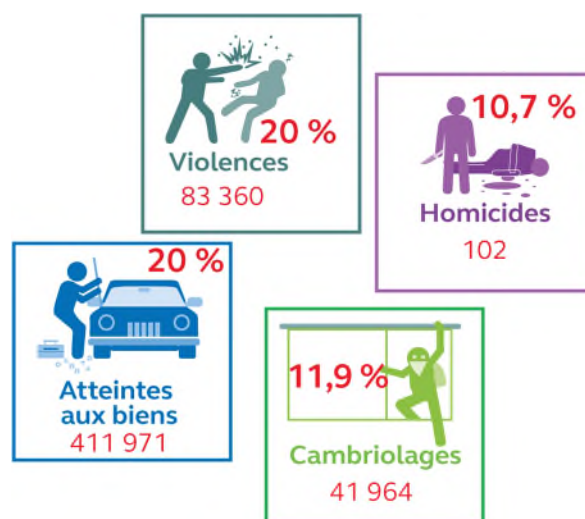
⁷ Cf. Annexe n° 2.

⁸ Office du tourisme et des congrès de Paris, *Le tourisme à Paris*, chiffres clés, 2018.

60 000 habitants et actifs au km² pour les 2^e, 9^e, 10^e et 11^e arrondissements⁹.

Enfin, l'agglomération parisienne connaît un niveau de délinquance lié notamment à cette densité de population. En 2018, les violences physiques crapuleuses (vols avec violence à main armée, avec arme blanche ou sans arme) et non crapuleuses représentaient 20 % des faits de même nature constatés au niveau national, tout comme les atteintes aux biens, alors que la population résidente ne représente que 10 % de la population nationale.

Schéma n° 1 : part de l'agglomération parisienne dans les faits constatés au niveau national en 2018



Source : Cour des comptes à partir des données des rapports annuels de performance et de la préfecture de police

⁹ Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie Île-de-France, *Atlas cartographique et chiffres-clés, Préfiguration de la Métropole du Grand Paris*, 2014.

B - Un champ de compétence devenu de plus en plus complexe

1 - Des pouvoirs de police municipale progressivement réduits

Le partage des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris, résultat d'évolutions nombreuses, est peu lisible. Il ne se traduit pas par des périmètres d'intervention clairement délimités de chacune des deux institutions.

À partir des années 60, la préfecture de police a vu ses missions de police municipale se réduire progressivement. La loi du 31 décembre 1975 a réformé le statut de la capitale pour le rapprocher du droit commun, en permettant notamment l'élection d'un maire de Paris, auquel ont pu être transférées certaines compétences exercées auparavant par le préfet de police¹⁰.

Aujourd'hui, l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit l'ensemble des compétences d'attribution du maire de Paris, chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, de salubrité des bâtiments à usage principal d'habitation et des bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement, y compris pour les immeubles menaçant ruine ; de bruits de voisinage ; de police des funérailles et des lieux de sépultures ; de maintien du bon ordre dans les foires et marchés ; de police des baignades ; de police de conservation des dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris et de défense extérieure contre l'incendie.

Le préfet de police demeure compétent dans tous les autres domaines, sur le fondement du même article, qui dispose que « *dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié* ». On peut s'interroger sur la référence à cette ancienne réglementation alors que certaines compétences définies par cet arrêté n'ont plus cours aujourd'hui.

¹⁰ Loi du 31 décembre 1982 dite « loi PLM » et relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, loi du 29 septembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la Ville de Paris, loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Extraits de l'arrêté du 12 messidor an VIII (1^{er} juillet 1800)

« Article 3 : il délivrera les passeports pour voyager de Paris dans l'intérieur de la République. »

« Article 5 : il accordera les permissions de séjour aux voyageurs qui veulent résider à Paris plus de trois jours. (...) il pourra envoyer les mendiants, les vagabonds et gens sans aveu, aux maisons de détention. »

« Article 28 : il fera tenir les registres des mercuriales, et constater le cours des denrées de première nécessité. »

La loi du 28 février 2017 a constitué une nouvelle étape dans l'extension des compétences du maire de Paris initiée par les lois précédentes. Les partages qu'elle organise demeurent cependant complexes, comme l'illustre le cas de la police de la circulation et du stationnement¹¹. Une conséquence importante de la loi a été de transférer à la Ville la pleine responsabilité sur les 1 600 agents de surveillance de Paris (ASP) précédemment affectés à la police du stationnement sous l'autorité du préfet de police. Cette mesure de clarification laisse néanmoins subsister une situation complexe en matière de circulation.

La police de la circulation et du stationnement

Le maire de Paris est chargé de la police de la circulation et du stationnement, dans le respect des compétences du préfet de police, ainsi qu'elles ont été redéfinies par la loi du 28 février 2017. Celle-ci introduit une nouvelle distinction entre les axes dits « essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics » et les axes « concourant à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise ou d'urgence ».

Sur les axes dits « essentiels », définis par voie réglementaire (il s'agit notamment des boulevards périphériques intérieur et extérieur ou encore des axes de circulation le long de la Seine), le préfet de police dispose d'un pouvoir de prescription à l'égard des projets d'aménagement de voirie engagés par la mairie de Paris, dans le but de garantir la fluidité de la circulation des véhicules de secours et de sécurité. Il s'agit notamment de garantir la sécurité des cortèges et convois officiels.

S'agissant des axes « concourant à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise ou d'urgence », dont la liste est fixée par arrêté du préfet de police pris après avis du maire de Paris, ce dernier exerce la mission de police de la circulation et du stationnement, après avis du préfet de police.

¹¹ Cf. Annexe n° 3.

Autre exemple de complexité, le transfert de la compétence de police municipale en matière de bruits de voisinage ne porte pas sur les bruits liés aux activités professionnelles, sportives, culturelles, de loisir, ou bien provenant de commerces ou de bureaux, pour lesquels le préfet de police demeure compétent. De la même manière, la police des édifices menaçant de ruine ou de la salubrité est exercée selon que l'établissement reçoit ou non du public, par la préfecture de police ou la Ville.

L'existence d'une répartition dérogatoire des compétences de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris peut se justifier en raison des particularités du territoire. Ainsi, le maintien de pouvoirs spécifiques du préfet de police pour la circulation repose sur sa dimension d'ordre public et d'intérêt national.

Cependant, ce partage des compétences constitue un équilibre provisoire qui sera sans doute amené à évoluer à l'occasion de la création annoncée d'une police municipale à Paris, constituée autour des 1 600 agents de surveillance de Paris (ASP) transférés à la ville en 2017. Cette création devrait conduire la Ville à assumer plus largement certaines compétences, la répartition des rôles avec la préfecture de police pourrait alors être de nouveau revue.

2 - Un périmètre de compétence en matière de sécurité intérieure de plus en plus large et complexe

Le périmètre de compétence en matière de sécurité intérieure du préfet de police a été élargi, ces 10 dernières années, à plusieurs reprises.

Le décret du 24 juillet 2009, qui a créé la police d'agglomération, a étendu aux départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne les compétences de trois directions de la préfecture de police respectivement chargées des missions de sécurité et de paix publiques, de la mission d'information générale ainsi que du maintien de l'ordre public et de la régulation de la circulation, autrefois limitées à Paris.

La réforme de 2009 a mis en cohérence le périmètre de compétence de ces directions avec celui de la direction de la police judiciaire qui s'étendait déjà aux trois départements de la petite couronne¹². Elle a aussi engendré une dichotomie entre Paris, où le préfet de police dispose de toutes les compétences attribuées par les textes, y compris une part du pouvoir de police municipale, et la petite couronne, où le pouvoir de police municipale est exercé par les maires, parfois à l'aide de polices municipales étoffées.

¹² Arrêté du 25 septembre 1971 constituant la direction de la police judiciaire de la préfecture de police en direction régionale de police judiciaire.

Elle a également eu pour effet de créer de nouveaux morcellements, le périmètre de compétence de certaines directions, voire sous-directions, variant en fonction des missions exercées. La direction chargée du maintien de l'ordre public et de la circulation est par exemple responsable des « opérations de régulation de la circulation et de missions de sécurité routière » sur certaines routes de la grande couronne, alors que son périmètre de compétence se limite à la petite couronne parisienne s'agissant de l'ordre public.

L'extension, en 2017, de la compétence des directions chargées de la sécurité publique, de l'ordre public et du renseignement aux plateformes aéroportuaires de Roissy, d'Orly et du Bourget, y compris pour leurs emprises situées en grande couronne, a ajouté un nouveau degré de complexité à la répartition des compétences.

Les emprises aéroportuaires, un champ d'acteurs multiples sous pilotage de la préfecture de police

Compétent depuis 2017 en matière de sécurité et de sûreté des emprises aéroportuaires de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, le préfet de police doit exercer ces compétences moyennant une coordination poussée avec de nombreux services de l'État impliqués sur ces sites.

S'appuyant sur un préfet délégué et son équipe (20 ETP), le préfet de police a renforcé la présence de ses services sur les plateformes :

- la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) exerce des missions de surveillance de la circulation et de lutte contre les infractions routières et aux règles de stationnement ;
- la direction de l'ordre public et de la circulation intervient aux abords des aéroports pour le contrôle des taxis ;
- la direction du renseignement est également présente sur les plateformes de Paris-Charles de Gaulle et Orly.

Autre acteur majeur présent sur les plateformes aéroportuaires, la police aux frontières (PAF) exerce le contrôle aux frontières dans les aéroports, qu'elle a par ailleurs pour mission de sécuriser. À cet égard, le décret relatif aux compétences du préfet de police sur les emprises aéroportuaires précise que les directions de la PAF sont placées, dans l'exercice de leurs « missions de sécurité et de paix publiques, de renseignement et d'information », « sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police ».

D'autres services de l'État interviennent sur les emprises aéroportuaires : compagnies républicaines de sécurité (CRS), patrouilles permanentes de militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle, une antenne de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTRIS), les services de douane, la gendarmerie des transports aériens.

S'il a permis de renforcer les moyens mis en œuvre pour assurer la fluidité de la circulation aux abords des aéroports, le modèle retenu en 2017 est doublement paradoxal. D'une part, la PAF est amenée, plutôt que la DSPAP, à exercer une mission de sécurité sur le périmètre des aéroports. D'autre part, le préfet de police, compétent en matière de lutte contre l'immigration irrégulière pour l'ensemble de l'agglomération parisienne, au détriment de la PAF, ne l'est pas dans les deux principaux points d'entrée d'étrangers sur le territoire, situés en bordure d'agglomération.

La compétence de la préfecture de police sur les plateformes aéroportuaires, au détriment du préfet de département territorialement compétent, a par ailleurs coupé le lien entre les différentes politiques publiques mises en œuvre sur ces sites, le préfet de police n'étant pas compétent en matière de développement économique et de soutien à l'emploi.

Pour l'ensemble de ces raisons, une mission conjointe de l'IGA, de l'IGPN et de l'IGGN avait déconseillé en 2015 le transfert de la mission de sécurité générale à la préfecture de police dans les aéroports, pour préconiser le maintien de l'organisation préexistante, sous réserve de divers aménagements. Une réévaluation du dispositif, demandée par le directeur général de la police nationale, s'impose dans les meilleurs délais.

La complexité du périmètre de compétence du préfet de police est accrue par l'extension de certaines de ses missions à la zone de défense et de sécurité de Paris, qui recoupe le territoire de la région Île-de-France. Préfet de zone, le préfet de police dispose ainsi de compétences de gestion et de coordination en matière de sécurité à dimension régionale.

D'abord limitées à Paris, les compétences de gestion administrative et financière des personnels et des moyens de la police nationale du préfet de police ont été étendues, en 2016, à la zone de défense et de sécurité de Paris (région Île-de-France).

Le préfet de police a aussi vu ses compétences de coordination renforcées au niveau de la zone de défense et de sécurité. Il est ainsi, à l'instar des autres préfets de zone, responsable de la « préparation et de l'exécution des mesures de sécurité nationale au sein de la zone de défense et de sécurité », y compris en matière de sécurité intérieure, et de la répartition des unités mobiles de police et de gendarmerie.

Pour assurer ses missions zonales, le préfet de police est assisté d'un secrétaire général de zone de défense et de sécurité (SGZDS) avec rang de préfet. Le SGZDS exerce pour l'essentiel des missions de sécurité civile, tandis que la coordination zonale en matière de sécurité intérieure est répartie entre les services actifs de la préfecture de police. L'exercice de cette dernière compétence a conduit ainsi à étendre le périmètre d'intervention des directions actives à l'ensemble de l'Île-de-France.

*

**

Alors que les compétences d'exécutif municipal du préfet de police ont été réduites au profit du maire de Paris, son champ de responsabilité a été élargi depuis 2009 avec la mise en place de la police d'agglomération, la dévolution de la sécurité dans les aéroports et le développement de ses responsabilités de gestion et de sécurité zonales en Île-de-France. Cette tendance touche aujourd'hui à ses limites et, sur certains points spécifiques, comme la sécurité des aéroports, une réévaluation du dispositif mis en place doit être conduite.

II - Une institution centralisée et largement autonome au sein de la police nationale

En 2017, le préfet de police définissait la préfecture de police comme une « *autorité territoriale déconcentrée de l'État* ». Toutefois, l'institution, qui se rapproche à bien des égards d'une administration centrale, jouit d'une réelle autonomie tant opérationnelle que de gestion.

A - Une administration intégrée, un positionnement institutionnel fort

À l'instar des préfets de département, le préfet de police exerce son autorité sur les directions et services actifs de police et dirige leur action opérationnelle. Son positionnement vis-à-vis de ces services présente toutefois une spécificité. En effet, les directions actives de police compétentes à Paris et en petite couronne, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police (DRPJ), et la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP) lui sont directement rattachées.

La préfecture de police se caractérise ainsi par son « modèle intégré », sans équivalent au plan national, à la tête duquel le préfet de police est l'autorité d'emploi et hiérarchique directe de 27 700 fonctionnaires de police, affectés à Paris et en petite couronne.

Le préfet de police des Bouches-du-Rhône : un préfet de police qui diffère du modèle parisien

À l'instar du préfet de police de Paris, le préfet de police des Bouches-du-Rhône est un préfet de plein exercice qui a pour mission de mettre en œuvre la politique de sécurité intérieure dans le département. Ayant autorité sur les forces de police et de gendarmerie, il coordonne leur action.

Le modèle de préfet de police des Bouches-du-Rhône diffère néanmoins à plus d'un titre de son « homologue » parisien. Son assise territoriale est limitée au seul département des Bouches-du-Rhône. Par ailleurs, la préfecture de police des Bouches-du-Rhône est conçue comme une administration de mission, composée d'une équipe restreinte d'une soixantaine d'agents, et non sur le modèle intégré de la préfecture de police de Paris à laquelle sont rattachés organiquement les services de police actifs. Enfin, le préfet de police des Bouches-du-Rhône n'est pas le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud.

Du fait de ce « modèle intégré », les directions actives de police qui composent la préfecture de police se trouvent de fait placées en dehors du périmètre de compétence et de gestion de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur.

La part des policiers placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police, qui représentait en 2018 un quart des effectifs en tenue de la police nationale, illustre le poids de l'institution. Il en résulte une forme de dualisme au sein de la police nationale, à l'inverse de la gendarmerie nationale, dont l'organisation s'appuie sur une direction d'emploi unique.

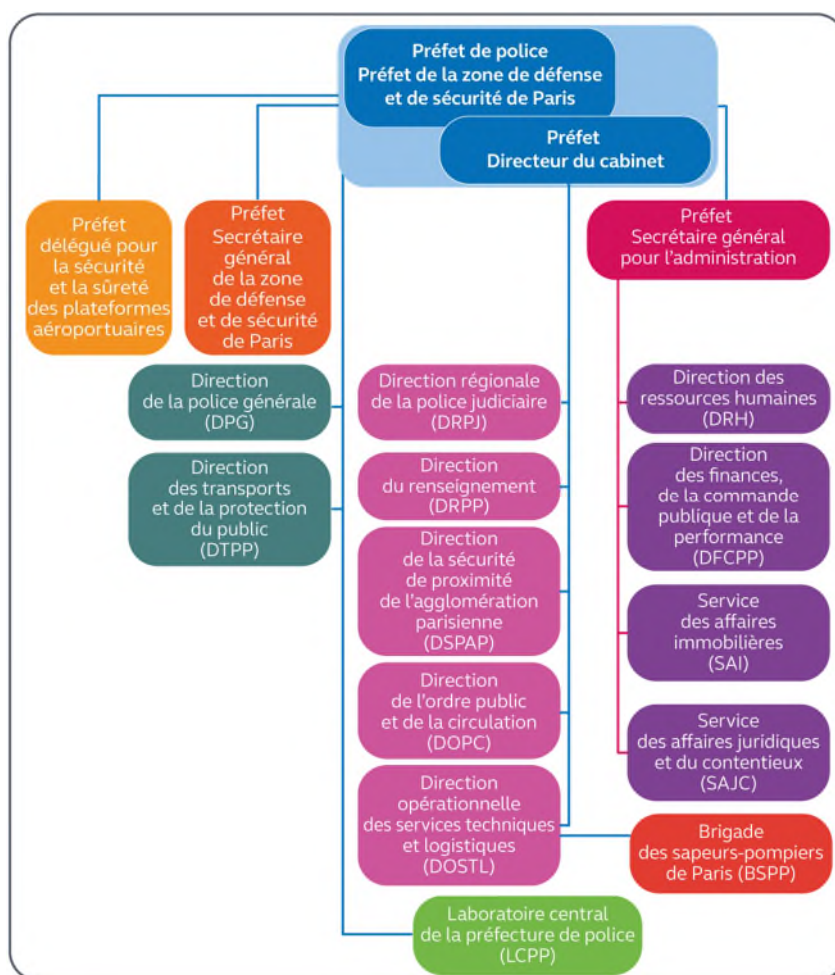
B - Une large autonomie opérationnelle et de gestion

L'organisation de la préfecture de police et la structure très étoffée de ses services ont toujours été justifiées par l'idée que le préfet de police devait disposer des moyens nécessaires à un commandement centralisé, garant de l'ordre et de la sécurité à Paris.

Le préfet de police est assisté d'un directeur de cabinet, lui-même préfet. La préfecture de police est organisée autour de 5 grands ensembles suivants, :

- le secrétariat général pour l'administration (SGA) dont relève l'ensemble des directions support ;
- les cinq directions dites de « police active » ;
- les deux directions de police administrative : direction de la police générale (DPG) et direction des transports et de la protection du public (DTPP) ;
- le secrétariat général de la zone de défense et de sécurité (SGZDS) ;
- la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Organigramme n° 1 : préfecture de police



Source : préfecture de police

Au 31 décembre 2018, 34 016 agents étaient placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police. Ces effectifs, particulièrement nombreux, relèvent de plusieurs catégories : policiers (27 700), personnels administratifs de statuts divers relevant de la fonction publique d'État et territoriale (6 436 agents). Si l'on ajoute les 8 000 militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, plus de 42 000 agents sont placés sous son autorité.

Les cinq directions de police active, regroupent 29 665 agents dont 27 314 fonctionnaires de police.

Graphique n° 1 : effectifs et missions des directions de police actives au 31 décembre 2018



Source : Cour des comptes d'après préfecture de police

La DSPAP, qui dispose des effectifs les plus nombreux et la DOPC regroupent, à elles seules, près de 85,5 % des personnels des directions actives et 74,6 % de l'effectif total de la préfecture de police. La comparaison des effectifs de certaines directions métiers de la préfecture de police avec ceux des directions correspondantes de la DGPN illustre bien le poids des premières au sein de la police nationale : ainsi, la DSPAP représente 28,7 % des effectifs de la direction centrale de la sécurité publique et la DRPJ, avec ses 2 207 fonctionnaires, 36,3 % de ceux de la direction centrale de la police judiciaire de la direction générale de la police nationale.

La force du modèle de la préfecture de police réside dans l'autonomie qu'elle confère au préfet de police au plan opérationnel pour mobiliser et coordonner facilement l'action de l'ensemble des services de police, y compris au niveau interdépartemental. Toutefois, cette autonomie opérationnelle rend difficile la coordination et l'échange d'information pourtant nécessaires avec les directions métier de la DGPN (cf. chapitre III).

Le caractère particulièrement étoffé de ses directions de soutien – (soit 2 135 agents au 31 décembre 2018), assure par ailleurs au préfet de police une réelle autonomie de gestion.

Celle-ci s'exerce au prix parfois d'une redondance avec certaines structures d'administration centrale. Ainsi, en est-il en matière de formation, où le préfet de police dispose de sa propre sous-direction, ou encore de la sous-direction de l'action sociale, qui lui permet de développer une politique d'action sociale au profit de ses agents parfois plus avantageuse que celle offerte par le ministère de l'intérieur lui-même.

Les modèles londoniens et berlinois

L'organisation des forces de sécurité intérieure à Berlin et Londres n'est pas constituée autour de modèles *ad hoc*. Ces deux capitales partagent, pour l'essentiel, une organisation proche de celles d'autres grandes villes d'Allemagne et du Royaume-Uni.

Le *metropolitan police service*, compétent à Londres – à l'exception de la « City », place financière de la ville qui dispose d'une police indépendante – et en grande banlieue, est placé sous la responsabilité du bureau du maire chargé des questions de police (*Mayor's Office for Policing and Crime*). Cette organisation, qui se retrouve aussi à Manchester, diffère de celles des autres villes où un *Commissionner*, dont le profil est opérationnel et non politique, exerce le commandement des forces de sécurité intérieure. Le ministre de l'intérieur ne dispose que d'une autorité de gestion sur les polices du Royaume-Uni. Tous corps et toutes missions confondus, le *metropolitan police service* compte 32 000 policiers, dont moins de 3 000 disposent d'une arme à feu, pour une population s'élevant à 8,4 millions d'habitants. Les moyens humains de la préfecture de police de Paris sont comparables à ceux de Londres, l'agglomération londonienne comptant en effet 3,8 policiers pour 1 000 habitants, contre 4,1 policiers à Paris.

Capitale fédérale, Berlin constitue une « ville-État », au même titre que Brême et Hambourg. L'organisation de la police de Berlin est la même que celle de ces deux villes, qui ne diffèrent pas notablement de celle des autres *Länder*. Le commandement opérationnel est assuré par le *Polizeipräsident in Berlin* (président de la police de Berlin), placé sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur du Land. Il n'existe pas de direction générale de la police au niveau fédéral. Dotée de 17 820 fonctionnaires de police pour une population de 3,52 millions d'habitants, Berlin dénombre plus de 5 policiers pour 1 000 habitants, se plaçant devant Paris et Londres.

C - Une gouvernance centralisée

1 - Des préfets de département placés sous l'autorité du préfet de police en petite couronne

La centralisation des attributions en matière de sécurité aux mains du préfet de police dans l'agglomération parisienne a entraîné une subordination des préfets des départements de petite couronne au préfet de police en la matière.

Aux termes du décret de 2010 relatif à la police d'agglomération parisienne¹³, les préfets des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne « *concourent, dans leurs départements respectifs à l'exercice par le préfet de police de [ses] attributions [en matière d'ordre public, notamment de prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et de sécurité des populations]. À cet effet, ils sont placés sous l'autorité du préfet de police et peuvent recevoir délégation de signature de ce dernier* ». En outre, « *pour les affaires pour lesquelles ils ont reçu délégation de signature du préfet de police* », les préfets des départements de petite couronne « *disposent, en tant que de besoin* », des directions et services de la préfecture de police, à savoir la DSPAP, la DRPP, la DOPC ainsi que la brigade fluviale.

Les trois préfets de la petite couronne bénéficient d'une large délégation de signature du préfet de police, dont les contours n'ont pas varié depuis 2010, en matière de sécurité et d'ordre publics.

Toutefois, l'usage par les préfets de département des attributions qui leur sont ainsi déléguées apparaît peu fréquent et limité. Malgré la volonté affichée par le préfet de police en 2016 de déconcentrer davantage ses compétences au profit des préfets de département, la portée de ses arrêtés de délégations n'a pas été étendue à ce jour. En pratique, le préfet de police fait largement usage de son pouvoir d'évocation.

Depuis 2017 et en application d'une circulaire du ministre de l'intérieur¹⁴, le préfet de police demande à ses directeurs de la sécurité de proximité et de l'ordre public de soumettre aux préfets de département les noms des personnes habilitées à décider de l'emploi de la force, en prévision de chaque événement, organisé dans leur département, susceptible de nécessiter la dispersion d'attroupements¹⁵. Selon cette procédure, le préfet de département désigne ainsi formellement les personnes habilitées à décider de l'emploi de la force, bien qu'il n'ait pas lui-même l'initiative en la matière.

Enfin, les préfets de département sont associés à l'élaboration de la politique et des décisions du préfet de police à travers des réunions périodiques¹⁶. Le préfet de police procède en outre, chaque année, à leur évaluation concernant leur action en matière de sécurité et de lutte contre la délinquance, ce qui peut sembler paradoxal au regard de l'étroitesse de la marge de manœuvre qui est la leur dans ce domaine.

¹³ Cf. article 73 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

¹⁴ Circulaire du ministre de l'intérieur du 2 mai 2017 relative à la dispersion des attroupements et à la présence et au rôle de l'autorité habilitée à décider de l'emploi de la force.

¹⁵ Note du préfet de police aux préfets des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne du 19 mai 2017.

¹⁶ Depuis septembre 2019, le préfet de police indique réunir les trois préfets de département au cours d'une réunion de coordination régulière.

2 - Un désengagement préjudiciable des préfets de département

Tant le précédent préfet de police que les préfets de département concernés s'accordent pour estimer que les préfets de la petite couronne parisienne sont insuffisamment responsabilisés en matière de sécurité. Le rattachement direct des services de police de ces trois départements à la préfecture de police emporte en effet plusieurs conséquences.

Le fait que, pour ces territoires densément peuplés et sensibles sur le plan de la sécurité, le préfet de département n'ait que des compétences réduites en la matière semble en décalage avec la situation de ces territoires, qui concentrent 27 % des atteintes aux biens et 19 % des violences physiques commises au plan national.

La responsabilité incombant au préfet de police sur ces quatre départements, qui regroupent 6,4 millions d'habitants, paraît ainsi exercée de façon trop centralisée. Une organisation plus déconcentrée permettrait à la préfecture de police de mieux absorber le changement d'échelle lié à la mise en place de la police d'agglomération, tout en s'appuyant mieux sur la connaissance fine qu'ont les préfets de leur territoire.

De plus, la situation des représentants de l'État dans les départements de la petite couronne parisienne en est rendue inconfortable. En effet, ils demeurent des interlocuteurs privilégiés des autorités locales et de l'autorité judiciaire. N'étant toutefois pas directement responsables de la sécurité dans le territoire qu'ils administrent, et étant inégalement informés sur les mesures décidées par le préfet de police, ils sont imparfaitement à même de répondre à leurs sollicitations.

Par ailleurs, la nécessité, malgré tout, pour les préfets de département de s'impliquer en matière de sécurité complique encore la gouvernance de la préfecture de police.

Ils conservent une relation suivie avec les services de sécurité de leur département, qui se traduit notamment par de fréquentes réunions de police avec les directeurs territoriaux de la sécurité de proximité (DTSP), ainsi que les services départementaux de renseignement et de police judiciaire. Il en résulte pour ces services une double chaîne de commandement, l'une interne à la préfecture de police, et l'autre vis-à-vis des préfets de département, ce qui peut créer des lourdeurs et des redondances, voire des risques de dysfonctionnement. Compte tenu de leur rattachement à la DSPAP et du rôle persistant du préfet de département, y compris en matière d'évaluation des directeurs territoriaux¹⁷, c'est de manière empirique que les services territoriaux concilient les injonctions reçues de part et d'autre, au risque d'une certaine confusion.

¹⁷ Les préfets de la petite couronne formulent un avis sur l'évaluation du DTSP de leur département, bien que ceux-ci soient évalués par le DSPAP.

Ces constats sont partagés par le précédent préfet de police qui relevait que, depuis 2009, « *les préfets (...) ont manqué de certains leviers en termes de moyens et de décision* » et qu'il convenait de « *redonner aux préfets de département, par délégation du préfet de police dont ils sont les relais, la place qui doit être la leur* »¹⁸.

Sur le plan de la gestion des moyens du ministère de l'intérieur, on peut relever deux distorsions apparentes : en premier lieu, le grade requis pour occuper les fonctions de préfet des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis n'a pas évolué à la suite de la mise en place de la police d'agglomération¹⁹, alors que cette réforme s'est traduite par une diminution de leurs attributions ; en second lieu, le dimensionnement du cabinet de ces trois préfetures reste comparable à celui d'une préfeture d'un département à la population équivalente situé dans le ressort de la direction générale de la police nationale.

Il convient de prendre acte de l'échec du système de délégation de signature du préfet de police. Dès lors, une plus grande déconcentration des décisions en matière de sécurité et d'ordre public, dans le ressort de la préfeture de police, permettrait de réserver l'usage de son pouvoir d'évocation par le préfet de police aux circonstances exceptionnelles et aux événements dépassant par leur ampleur les frontières des départements, pour lesquels lui seul peut assurer une forme de coordination.

Afin de renforcer l'échelon départemental, la meilleure option consisterait à replacer, dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les directions et services de la préfeture de police sous l'autorité fonctionnelle du préfet de département. Cette mesure n'aurait pas pour effet de remettre en cause la logique de la police d'agglomération résultant de la réforme de 2009 dont l'un des principaux acquis a été de permettre un rééquilibrage entre les effectifs de police de Paris et de la petite couronne.

*
**

La préfeture de police se caractérise par un « modèle intégré » qui voit le préfet de police, investi de l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur les services de police de l'agglomération, disposer en outre de fonctions de soutien propres pour ces services. Cette double spécificité rend la préfeture de police largement autonome au sein de la police nationale ; elle va de pair avec un exercice centralisé de l'autorité, parfois excessive

¹⁸ Note du préfet de police, *Stratégie d'organisation territoriale*, 23 octobre 2017.

¹⁹ En raison notamment du critère de population pris en compte par le ministère de l'intérieur, les postes précités sont confiés à des préfets hors-classe.

au regard des exigences de l'action de police que sont la proximité et de l'adaptation aux réalités locales. Un assouplissement de ce modèle, une restitution de marges d'initiative aux échelons intermédiaires et une meilleure articulation avec le reste de la police nationale paraissent aujourd'hui souhaitables.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les spécificités de l'agglomération parisienne et des enjeux de sécurité qui s'y rapportent ont conduit au maintien de compétences spécifiques au profit du préfet de police. Les réformes successives ont étendu son ressort d'action mais ont contribué à le rendre difficilement lisible et source de complexité de gestion.

Le transfert progressif de missions de police municipale du préfet de police vers le maire de Paris a recentré l'action de la préfecture de police sur le champ de la sécurité intérieure. Néanmoins, leurs compétences respectives restent inextricablement liées, la loi de 2017 n'ayant pas permis de les dissocier et de clarifier leur mise en œuvre. Le partage des compétences entre le préfet de police et le maire ne peut ainsi être considéré comme pleinement stabilisé et il est probable qu'il doive évoluer encore.

Du fait du modèle intégré de la préfecture de police, sans équivalent au plan national, et de l'ampleur des moyens mis à sa disposition, le préfet de police bénéficie d'une véritable autonomie opérationnelle et de gestion, qui est à l'origine d'une forme de dualisme au sein de la police nationale.

La gouvernance de la préfecture de police se caractérise par une forte centralisation au profit du préfet de police. Placés sous son autorité, les préfets de département de l'agglomération parisienne sont en retrait dans l'exercice des compétences relatives à la sécurité et l'ordre public, alors qu'ils auraient pu être les pivots de la mise en place de la police d'agglomération. Il en découle une déconcentration inaboutie de la gouvernance, source de confusion et potentiellement préjudiciable à l'exercice de ses missions par la préfecture de police.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 1. dans les départements de la petite couronne, placer les services de police sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département (SGMI, DGPN, PP).*

Chapitre II

Une gestion à rationaliser et à moderniser

La gestion de la préfecture de police porte sur des moyens humains et financiers considérables. Elle a été marquée par des progrès mais aussi par la persistance d'archaïsmes qui pèsent sur son efficacité.

Au plan budgétaire, elle se caractérise par une organisation dérogatoire et complexe, qui repose sur une dualité de budgets à laquelle il doit être mis fin. Par ailleurs, le poids important des fonctions de soutien et des structures d'état-major devrait être corrigé au profit d'une organisation plus efficace et d'une gestion des effectifs optimisée.

Enfin, la gestion des ressources humaines constitue le principal défi pour la préfecture de police. En effet, tout en étant confrontée à des problématiques propres, l'institution constitue une forme de miroir grossissant des difficultés que connaît la police nationale. Ces difficultés appellent des réponses dont certaines ne se limitent pas à la préfecture de police mais doivent déboucher sur des réformes pour la police nationale dans son ensemble.

I - Une gestion financière et budgétaire morcelée

L'organisation budgétaire et financière de la préfecture de police, fixée à l'article L. 2512-25 du CGCT, distingue les recettes et les dépenses « liées, à titre principal, à l'exercice de la police active », inscrites au budget de l'État, de celles qui constituent « des services d'intérêt local », inscrites au budget de la Ville de Paris dans un « budget spécial pour la préfecture de police ».

Les moyens mis à disposition de la préfecture de police représentent une part importante de ceux de la police nationale. Il est pourtant très délicat de les retracer de manière exhaustive et l'existence du budget spécial renforce cette difficulté. Cette situation est d'autant plus problématique que les contrôles relatifs à l'emploi des crédits apparaissent insuffisants.

A - Des moyens budgétaires de l'État difficiles à identifier

1 - Des financements multiples, un cadre d'exécution budgétaire difficilement lisible

La préfecture de police se caractérise par un schéma d'exécution budgétaire singulier, marqué par son manque de lisibilité.

D'une part, les financements provenant du budget de l'État sont dispersés, le périmètre d'exécution budgétaire afférent à la préfecture de police recouvrant pas moins de cinq programmes. Le rôle dévolu au préfet de police variant selon les programmes, il en résulte une architecture budgétaire complexe, qui permet difficilement de retracer le coût global de la préfecture de police.

D'autre part, la fusion des secrétariats généraux pour l'administration de la police de Paris et Versailles et la mise en place du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) à l'échelle de l'Île-de-France en 2016 ont créé une confusion budgétaire entre le périmètre de la préfecture de police, entendu comme celui sur lequel s'exerce l'autorité fonctionnelle du préfet de police, et celui, plus large, de la zone de sécurité et de défense (qui correspond à la région), sur lequel s'étend son rôle de gestion. Ainsi, les dépenses des services de la préfecture de police sont globalisées au sein du SGAMI Île-de-France, qui gère l'ensemble des forces de sécurité intérieure de la zone.

Il est toutefois possible de retracer l'évolution des dépenses de rémunération correspondant aux services placés sous l'autorité du préfet de police. Celles-ci sont supportées par le programme 176 - *Police nationale*, à l'exception des agents des administrations parisiennes, rémunérés par le budget spécial de la Ville de Paris. La masse salariale de la préfecture de police s'élevait ainsi en 2018 à 1 276,7 M€, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* (1 895,8 M€ CAS compris).

**Tableau n° 1 : masse salariale de la préfecture de police
(programme 176 - *Police nationale*)**

<i>En crédits de paiement en M€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 2016/2018
<i>Hors CAS</i>	NC	NC	NC	1 236,8	1 176,3	1 276,7	+3,2 %
<i>CAS compris</i>	1 848,6	1 852,6	1 855,0	1 837,8	1 751,5	1 895,8	+3,1 %

Source : direction des ressources et des compétences de la police nationale

Hors dépenses de rémunération, plus de 300 M€ de crédits de paiement ont été exécutés en 2018 au titre du programme 176 - *Police nationale* sur le périmètre du SGAMI Île-de-France, sans que la part spécifiquement destinée à la préfecture de police ne soit connue.

Seules certaines dépenses relevant spécifiquement du périmètre fonctionnel du préfet de police peuvent néanmoins être identifiées. Sont ainsi concernées les dépenses consacrées au soutien immobilier (80,8 M€), au plan de vidéoprotection de la Ville de Paris (31,4 M€), à l'achat de cartes de circulation pour les personnels de police (16,4 M€), au remboursement de l'État au budget spécial de la Ville de Paris (28 M€), à l'opération de relogement de la police judiciaire aux Batignolles (18,5 M€) ainsi qu'à l'aide au logement de la direction des ressources humaines de la préfecture de police (15,9 M€). En revanche, le solde des dépenses exécutées ne peut, en l'état des outils budgétaires, faire l'objet d'une ventilation entre services de la préfecture de police et autres services de police en Île-de-France.

Le coût de la préfecture de police comprend enfin, s'agissant du programme 176 - *Police nationale*, les dépenses exécutées par le service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI)²⁰ et par le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI)², chargés de l'acquisition des équipements de sécurité et des équipements informatiques pour l'ensemble des services de police et de gendarmerie. Toutefois, ni la direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL), à la préfecture de police, ni le (STSI)² et le SAELSI, services centraux, ne sont en mesure de préciser les montants exécutés pour l'achat des équipements informatiques et de sécurité au profit des services de la préfecture de police proprement dits.

Outre le programme 176 - *Police nationale*, une faible part des dépenses de la préfecture de police est assurée, hors du périmètre de la mission *Sécurités*, par les programmes 216 - *Conduite et pilotage du ministère de l'intérieur*, et 303 - *Immigration et asile*, pour respectivement près de 18,2 M€ et de 15,3 M€ en 2018. Il s'agit essentiellement, pour les premières, de dépenses de contentieux et d'action sociale et, pour les secondes, de crédits consacrés à l'entretien et au fonctionnement des centres de rétention administrative gérés par la préfecture de police²¹.

Tableau n° 2 : moyens budgétaires de l'État consacrés à la préfecture de police (hors rémunérations), en M€

<i>Programme</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Total programme 176 - Police nationale</i>	292,7	337,5	298,8	299,9
<i>Total autres programmes</i>	29,4	24,9	37,0	39,1
Total	322,1	362,4	335,8	339,0

Source : Cour des comptes – direction des finances, de la commande publique et de la performance de la préfecture de police – Chorus

Au total, l'État consacre près de 1,6 Md€ (hors CAS) à la préfecture de police, dont 78 % de dépenses de rémunération. Le programme 176 - *Police nationale* représente près de 95 % de ces moyens.

²⁰ Devenu service de l'achat, de l'innovation, de la logistique du ministère de l'intérieur depuis septembre 2019.

²¹ Voir annexe n° 4.

En dépit de l'incapacité de la préfecture de police à retracer ses propres dépenses, une comptabilité analytique de ses coûts a été développée, qui s'efforce de couvrir tous les services placés sous l'autorité du préfet de police. Selon cette approche, le coût associé à l'activité de l'ensemble des directions de la préfecture est proche de 2,2 Md€ en 2018 (y compris CAS), hors financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Tableau n° 3 : coût estimé de l'activité des services de la préfecture de police (hors BSPP)

<i>En M€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2010/2017
<i>Coût de l'activité de la PP</i>	2 127,4	2 172,3	2 228,0	2 140,0	2 262,3	2 154,2	2 134,1	2 185,6	+ 2,7 %

Source : direction des finances, de la commande publique et de la performance

En définitive, les moyens de la préfecture de police apparaissent dispersés et difficiles à consolider, alors que le code général des collectivités territoriales prescrit de longue date leur restitution budgétaire, notamment à destination du Parlement. En effet, il dispose que « *les recettes et les dépenses, y compris les dépenses d'investissement des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, sont inscrites au budget de l'État et font l'objet chaque année d'une annexe à la loi de finances* »²².

L'annexe prévue n'a jamais été produite, alors même que cette disposition remonte à 1964²³. Par conséquent, la synthèse des recettes et des dépenses de l'État afférentes à la préfecture de police de Paris nécessite un travail de reconstitution, qui ne saurait, en l'état des éléments disponibles, être exhaustif.

Dès lors, il paraît hautement souhaitable que la préfecture de police se mette en mesure de retracer les dépenses correspondant aux services placés sous l'autorité du préfet de police, en se dotant d'un outil de gestion interne permettant de connaître l'ensemble des dépenses engagées pour la préfecture de police. D'autre part, la réalisation d'une synthèse publique de ces dépenses permettrait de rendre plus transparents la gestion et le coût de la préfecture de police.

²² Article L. 2512-25 du CGCT.

²³ Article 38 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

2 - Un poids important dans les moyens de la police nationale

S'élevant à 1,3 Md€ en 2018, la masse salariale de la préfecture de police (calculée pour les services placés sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police) représente près de 20 % des crédits de titre 2 du programme 176 - *Police nationale* (hors contribution au CAS *Pensions*). Cette proportion est stable au cours des dernières années.

De même, la préfecture de police représente environ 20 % des emplois consommés par le programme 176 - *Police nationale*.

Tableau n° 4 : effectifs de la préfecture de police de Paris supportés par le programme *Police nationale* (au 31/12)

<i>En ETPT</i>	2016	2017	2018	Évolution
<i>Préfecture de police</i>	29 834*	30 496	30 276	+ 1,5 %
<i>Programme 176</i>	145 570	148 116	147 563	+ 1,4 %

Source : direction des ressources et des compétences de la police nationale

*moyenne annuelle (NC au 31/12)

Hors dépenses de rémunération, les crédits du programme 176 - *Police nationale* consacrés à la préfecture de police représentent 25 % des crédits de même nature exécutés pour l'ensemble du programme.

Le programme 176 - *Police nationale* est divisé en actions correspondant aux missions traditionnelles de police que sont l'ordre public, la sécurité publique, la police judiciaire, la sécurité routière et la police aux frontières.

La comptabilité analytique de la préfecture de police reprend cette nomenclature. La mise en regard des montants respectifs permet d'évaluer à grands traits la part des dépenses de la préfecture de police dans le périmètre de la police nationale.

Tableau n° 5 : coût direct de la préfecture de police et exécution du programme 176 - Police nationale par action en 2017 (CAS compris)

<i>En €</i>	Coût direct PP	Exécution P176	Part PP
<i>Ordre public et protection de la souveraineté</i>	264 043 574	1 208 094 936	22 %
<i>Sécurité et paix publiques</i>	536 396 070	3 009 008 066	18 %
<i>Sécurité routière</i>	152 662 272	452 324 900	34 %
<i>Police des étrangers et sûreté des transports internationaux</i>	31 107 566	825 403 715	4 %
<i>Mission de police judiciaire et concours à la justice</i>	603 582 359	2 790 023 583	22 %

Source : Cour des comptes à partir des données CAA – préfecture de police et rapport annuel de performance du programme 176

Sous les réserves méthodologiques exposées ci-dessus, ce tableau montre que, globalement, le poids de la préfecture de police au sein du programme est cohérent avec les données de population et de délinquance du territoire ainsi qu’avec les missions du préfet de police.

Il faut y ajouter, s’agissant de l’action en matière d’ordre public et de protection de la souveraineté, les moyens du programme 176 - *Police nationale*, comme les unités de forces mobiles, qui ne sont pas pris en compte dans la comptabilité analytique de la préfecture de police.

Elle ne permet pas non plus de mesurer le poids des structures de commandement et de soutien couvertes par l’action 6 du programme qui, pour la préfecture de police, ne peuvent être distinguées de celles liées aux autres missions du préfet de police comme la sécurité civile et la police administrative notamment.

L’évolution des moyens de la préfecture de police diffère de ceux du programme 176 au niveau national. Les moyens consacrés à l’ordre public et à la protection de la souveraineté sont plus dynamiques pour la préfecture de police avec une augmentation de 33 % sur la période 2010-2017, alors que les moyens nationaux progressent de 7 % sur la même période.

Au contraire, les moyens de l'action de police judiciaire augmentent de 33 % pour l'ensemble du programme 176 - *Police nationale*, alors qu'ils sont stables pour la préfecture de police. Malgré de fortes discontinuités, les moyens consacrés à la sécurité publique au niveau du programme 176 - *Police nationale* augmentent de 33 % sur l'ensemble de la période contre 20 % pour la préfecture de police.

B - Un budget spécial opaque et mal fondé

1 - Un budget local censé traduire le partage de compétences entre le préfet de police et le maire de Paris

La structure du budget spécial (cf. annexes 5 et 6) est le reflet du partage de compétences entre la Ville de Paris et la préfecture de police. Il totalise 627 M€, selon le budget primitif 2019, contre 714 M€ en 2017.

La baisse globale des dépenses de fonctionnement à compter de 2018 est due principalement au transfert de compétences intervenu de l'État vers la Ville, et notamment aux transferts de personnels à la suite de la mise en œuvre de la loi du 28 février 2017, soit 2 228 emplois budgétaires (dont 1 873 affectés à la police du stationnement) qui font partie des « personnels des administrations parisiennes ». La préfecture de police compte désormais 3 035 personnels des administrations parisiennes, selon le budget primitif 2019, au lieu de 5 166 avant le transfert.

Tableau n° 6 : le budget spécial de la préfecture de police

<i>En M€</i>	Compte administratif 2016	Compte administratif 2017	Budget primitif 2018	Budget primitif 2019
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	648,17	659	557,24	557,08
<i>Dont charges de personnel et frais assimilés</i>	516,01	519,16	451,27	447,76
<i>Dépenses d'investissement</i>	51,66	55,2	68,05	70,18

Source : comptes administratifs et budgets primitifs du budget spécial

Au titre des budgets primitifs pour 2018 et 2019, 70 % des dépenses de fonctionnement concernent la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), dont l'activité bénéficie à la Ville et aux trois départements de la petite couronne. Tous titres confondus, la BSPP représente plus de 50 % des emplois de ce budget.

Le budget spécial est financé par des appels de fonds qui sont fonction, soit d'un taux de participation déterminé par le code général des collectivités territoriales pour les collectivités territoriales et par convention pour l'État et les autres organismes, soit *via* un calcul de charges. La Ville de Paris ne contribue en 2019 qu'à hauteur de 38,5 % aux recettes de fonctionnement du budget spécial (et pour 21% de l'investissement), et sa participation a légèrement baissé (-8 %) depuis les transferts de compétences de 2017.

Tableau n° 7 : contributions au budget spécial (en M€)

Fonctionnement	557
<i>Contribution de la Ville de Paris</i>	215,6
<i>Contribution de l'État</i>	123,4
<i>Contribution des départements</i>	113,8
<i>Contribution des communes</i>	76
<i>Contribution des autres organismes et recettes propres</i>	28,1
Investissements (CP)	70
<i>Contribution de la Ville de Paris</i>	15
Total budget spécial	627

Source : Budget primitif du budget spécial 2019

2 - Un budget *sui generis* qui ne se justifie plus

Budget *sui generis*, le budget spécial est un élément de complexité supplémentaire dans l'organisation et la gestion de la préfecture de police. Il est en effet adopté et modifié par le Conseil de Paris, mais ordonnancé en dépenses et en recettes par le préfet de police, lequel présente, à la clôture de l'exercice, un compte administratif au Conseil de Paris. Il est cofinancé par les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes de la petite couronne, alors que ces collectivités ne le votent pas.

Le particularisme du budget spécial se traduit également par l'inscription de dépenses relevant de la compétence de l'État et remboursées par celui-ci, à travers un versement annuel aussi appelé « forfait SGAP » de l'ordre de 28 M€ chaque année. Le montant de ce remboursement forfaitaire²⁴, dont les modes de construction et la justification ont été oubliés, n'a pas été actualisé depuis 2001.

²⁴ Le forfait « SGAP » (secrétariat général pour l'administration de la police), devenu « SGAMI », est régi par une convention de 2011 signée entre le secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police, représentant l'État, et le préfet de police, représentant la Ville de Paris, qui a été prorogée pour trois ans à compter du 1^{er} janvier 2017, par avenant du 28 décembre 2016.

La Ville de Paris prend ainsi en charge des compétences relevant de l'État et plus particulièrement de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, le contribuable local finançant donc des actions relevant du contribuable national (délivrance des titres, traitement de la demande d'asile, personnel de soutien préfectoral, etc.).

Enfin, le budget spécial n'intègre pas l'ensemble des relations financières entre la Ville de Paris et la préfecture de police, qui s'appuient aussi sur des conventions *ad hoc* (vidéoprotection, occupation de l'espace public, mises à disposition immobilières). Ce budget est ainsi l'expression d'un « dualisme budgétaire » et d'un « dualisme des personnels »²⁵ qui ne coïncident pas avec le partage de compétences existant aujourd'hui entre le maire de Paris et le préfet de police, notamment dans le domaine de la police administrative et de la sécurité civile.

Il convient, à terme, de remplacer le budget spécial par des dispositifs plus adaptés, en fonction de la nature des dépenses : ils pourront relever du droit commun des relations entre l'État et les collectivités territoriales, notamment les conventions de mise à disposition de locaux et de personnels, et d'une prise en charge spécifique pour la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et les services historiques d'intérêt local (institut médico-légal ; laboratoire central de la préfecture de police²⁶ ; laboratoire central des services vétérinaires et service des objets trouvés).

C - Des contrôles insuffisants

Les dispositions applicables au contrôle interne de la préfecture de police ne sont pas différentes de celles des autres SGAMI. À ce titre, la direction des finances, de la commande publique et de la performance de la préfecture de police (DFCPP) est responsable du contrôle interne comptable et budgétaire. Elle a réalisé une carte des risques et animé un réseau de correspondants de contrôle interne. Malgré les travaux engagés, ce réseau reste à consolider. La DOSTL et le service des affaires immobilières (SAI), qui concentrent des risques financiers majeurs, ne l'ont rejoint qu'en fin d'année 2018.

²⁵ Renaudie (O.), *La préfecture de police*, LGDJ, 2008, pp. 239-248.

²⁶ Hors missions relevant du déminage et de la police scientifique et technique.

Parmi les 11 processus à risques identifiés par la carte, les immobilisations concentrent sept risques de toute nature. Malgré les plans d'action mis en œuvre en lien avec le SAELSI, pilote du plan d'action ministériel, le risque reste considéré comme fort s'agissant de la traçabilité de la gestion des stocks de munitions et une vigilance particulière doit être encore apportée à l'inventaire des véhicules, comme la Cour l'avait déjà relevé pour l'ensemble de la police nationale²⁷.

Le contrôle de certains dispositifs de commande publique, comme le plan zonal de vidéoprotection, apparaît insuffisant au regard des risques juridiques et financiers de ce projet d'ampleur qui représente à lui seul, en 2018, plus de 10 % des crédits de paiement du budget opérationnel de programme (BOP) zonal. En tant que chef de projet, le préfet secrétaire général pour l'administration devrait, pour renforcer ce contrôle, solliciter les avis et expertises des directions centrales du ministère de l'intérieur sur l'exécution de ce contrat.

Le contrat de partenariat pour la mise en œuvre du plan de vidéoprotection pour Paris (PVPP) devenu plan zonal de vidéoprotection

La préfecture de police a reçu du ministre la responsabilité de l'étude et de la mise en œuvre du PVPP en 2007. Le projet avait pour objectif : de faciliter la gestion des problèmes de circulation des principaux axes sur l'ensemble de la capitale et à ses portes ; de fluidifier la circulation et renforcer la sécurité routière ; d'améliorer la gestion du maintien de l'ordre public, notamment lors des grands rassemblements et manifestations, et d'assurer la protection des institutions et des établissements sensibles ; d'améliorer et optimiser les interventions des moyens de secours.

Le principe d'un financement quasi-exclusif par l'État de ce projet est une spécificité parisienne, là où le droit commun prévoit une participation maximale de 50 % à travers le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), le reste étant à la charge des collectivités territoriales. Pour la mise en œuvre du projet, la préfecture de police a fait le choix d'un contrat de partenariat avec un avis positif de la MAPPP²⁸ retenant le caractère complexe du projet. Contrat global, il prévoit les prestations de conception, construction, entretien, maintenance, exploitation technique et remise à niveau à l'issue de celui-ci. Au terme de la consultation, le contrat a été signé avec la société IRIS PVPP pour une échéance en décembre 2026.

²⁷ *L'équipement des forces de l'ordre*, communication au Sénat de la Cour des comptes, mai 2018.

²⁸ Mission d'appui aux partenariats public-privé - Avis n° 2008-16 du 29 novembre 2008.

Le pilotage juridique et financier du contrat apparaît insuffisant. Les modifications du marché et notamment l'extension du périmètre de celui-ci à la zone de défense et de sécurité ne sont pas analysées au regard du risque de modification substantielle susceptible d'affecter le contrat. L'ensemble des modifications sont estimées, par une étude externe récente, à 32 M€ pour les dépenses hors loyers et à 25 M€ pour le resoclage des loyers soit, au total, 23,3 % de la valeur initiale du contrat de partenariat établie à 244,5 M€.

Le contrôle externe de la préfecture de police continue de relever d'un contrôleur budgétaire près la préfecture de police (CBPP), fonction supprimée ailleurs. Le CBPP se prononce sur la soutenabilité des dépenses et émet un avis sur la programmation initiale des BOP zonaux.

Depuis 2010, ses avis sont favorables mais, portant sur le seul programme 176 - *Police nationale*, ils ne permettent pas d'apprécier le caractère soutenable des dépenses de la préfecture de police dans leur ensemble. Par ailleurs, malgré des contrôles ciblés, comme sur les cartes de circulation des personnels de police active, ses recommandations ne semblent pas suivies ni mises en œuvre.

Le contrôle des dépenses liées à l'utilisation des cartes de circulation

Le principe de la prise en charge par la préfecture de police des titres de transports en commun, au bénéfice des personnels de la police nationale affectés à Paris, date de 1945. Le périmètre de cette prise en charge a été élargi à l'ensemble de l'agglomération parisienne et a été maintenu malgré l'évolution des conditions du maintien de la sécurité publique au sein du réseau des transports publics parisiens (création de services d'ordre et de sécurité internes aux transporteurs, mise en place de la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT) au sein de la DSPAP). Cette dépense imputée sur le BOP zonal Île-de France s'établit en moyenne à 19,5 M€ par an (ce qui représente un coût annuel par agent de 640 €, 30 500 titres de circulation étant délivrés par mois).

Les conditions de délivrance du titre sont formalisées dans une convention pluriannuelle entre le ministère de l'intérieur, les transporteurs (RATP, SNCF, OPTILE) et le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) devenu Île-de-France Mobilités. La convention prévoit que la carte de circulation est strictement réservée aux fonctionnaires de police dont les déplacements, justifiés par les besoins du service, sont suffisamment fréquents, en vertu de l'article 4 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006²⁹.

La réalité de l'utilisation professionnelle de la carte de circulation ne fait pas l'objet de contrôle et est seulement attestée par l'agent bénéficiaire et son chef de service. L'administration n'est pas en mesure de contrôler la fréquence d'utilisation au niveau individuel, le STIF ayant indiqué ne pas pouvoir techniquement fournir les données relatives au détail des déplacements des agents. La requalification en mesure à caractère social recommandée par la Cour et le contrôleur budgétaire n'a jamais été mise en œuvre.

*

**

La complexité du budget de la préfecture de police tient à trois facteurs : un périmètre d'exécution large, qui recoupe cinq programmes budgétaires ; le fait que l'échelon de gestion principal est, pour elle, le SGAMI d'Île-de-France, au sein duquel les dépenses relevant de l'agglomération stricto sensu ne sont pas spontanément identifiées ; un budget spécial de la ville de Paris complexe, incomplet, et sur certains points obsolète. Les deux premiers facteurs sont inhérents à l'organisation administrative de la préfecture de police. Ils ne dispensent cependant pas celle-ci de l'obligation de connaître ses coûts et de suivre ses dépenses au niveau de l'agglomération. Quant au budget spécial, il appelle une refonte complète.

II - Une gestion complexe des effectifs

A - L'absence d'effectif de référence fiable

Les effectifs et la masse salariale de la police nationale sont centralisés, dans le budget de l'État, au sein d'un budget opérationnel de programme sous la responsabilité du directeur général de la police nationale. Le niveau des effectifs affectés à la préfecture de police est donc déterminé par un dialogue de gestion entre le DGPN et le préfet de police.

²⁹ Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

Il permet de notifier à la préfecture de police son plafond d'emploi et de définir des « *points de contractualisation*³⁰ » en matière de substitution des personnels actifs, de réduction des effectifs dans les fonctions de soutien ou encore de taux d'emploi des personnes en situation de handicap. La notification ne couvre que le périmètre fonctionnel du préfet de police.

Tableau n° 8 : plafonds d'emplois notifié au préfet de police par année sur le programme 176 - Police nationale

<i>ETP</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Plafond notifié</i>	29 710	30 564	30 847	31 129
<i>Dont plans de renfort</i>	50	506	326	-
<i>Plafond du CEA</i>	23 284	24 187	24 503	24 785

Source : Cour des comptes

Les sous-jacents du plafond d'emplois sont constitués d'un socle d'emplois du corps d'encadrement et d'application (CEA)³¹ dont le niveau de 23 640 ETP est « *communément admis* » depuis un courrier du ministre de l'intérieur du 10 novembre 2014, sans être étayé par ailleurs.

En 2019, la direction générale de la police nationale (DGPN) a défini un effectif de référence (ER) à partir d'une méthodologie commune pour l'ensemble de ses directions actives et pour la préfecture de police. Au regard de cette nouvelle méthodologie, l'effectif de la préfecture de police pour 2019 s'établit à 31 187 tous corps et toutes directions confondus.

En matière de sécurité publique, la DGPN a, en outre, élaboré un effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA) pour la sécurité publique. De son côté, la préfecture de police, considérant qu'elle fait face à une situation territoriale spécifique et compte tenu de son organisation, a établi un effectif de fonctionnement annuel (EFA) pour la DSPAP dont les critères et pondérations retenus n'autorisent aucune comparaison avec l'effectif de la DGPN.

La DOPC a également construit un effectif de référence qui n'est pas encore à même de servir au dialogue de gestion.

³⁰ Lettres annuelles de notification des plafonds d'emplois.

³¹ Le CEA est constitué de policiers de quatre grades : gardien de la paix, brigadier, brigadier-chef et major

Il en résulte que la DGPN et la préfecture de police n'ont pas de méthodologie partagée d'élaboration des plafonds d'emplois, leur seule référence commune remontant à 2014 pour le CEA et reposant sur une méthode qui n'est pas explicite. Sans rechercher une comparaison systématique avec les directions centrales de la police nationale, la préfecture de police doit rendre visibles les sous-jacents de ses besoins en effectifs. Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans ses dépenses globales, le préfet de police reconnaît nécessaire la construction d'un effectif de référence consolidé pour l'ensemble de ses missions afin de mettre en œuvre un réel dialogue de gestion.

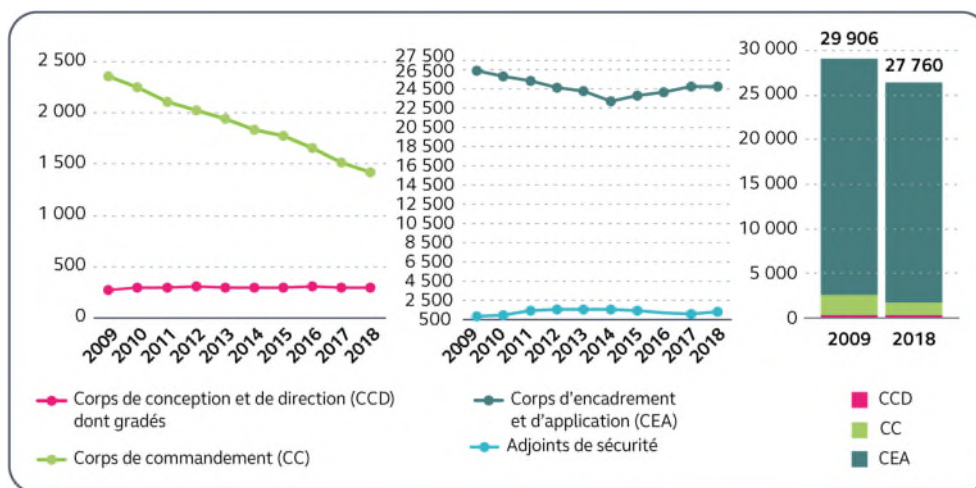
B - Des effectifs en diminution et déséquilibrés

1 - Des effectifs en baisse depuis 2009

Le préfet de police a autorité, au titre de ses missions de sécurité intérieure, sur plus de 27 000 personnels de police tous corps confondus.

Comme dans l'ensemble de la police nationale, ces effectifs ont été soumis, ces 10 dernières années, à des évolutions différenciées mais la préfecture de police a dû faire face à des baisses et un déséquilibre des effectifs plus marqués. Deux périodes se distinguent, avec, dans un premier temps, une baisse des effectifs actifs de police de 13 % tous corps confondus (hors adjoints de sécurité – ADS) entre 2009 et 2014 dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP), puis une remontée progressive des effectifs (+4,6 %) à la suite des plans de renforts décidés à partir de 2015, mais sans retrouver le niveau de 2009.

Graphique n° 2 : évolution des effectifs de police placés sous l'autorité du préfet de police (au 31 décembre)



Source : DRH - PP

Cette évolution a néanmoins été contrastée selon les directions. Si la DRPJ et la DRPP ont vu leurs effectifs progresser rapidement sous l'effet des plans de lutte anti-terroriste après les attentats de 2015, la DSPAP n'a retrouvé que 10 % des effectifs supprimés entre 2009 et 2014³² alors même qu'elle a été chargée de responsabilités nouvelles, en matière de lutte contre l'immigration irrégulière³³, qu'elle a vu son périmètre s'étendre aux aéroports et qu'elle doit mettre en place la nouvelle doctrine d'emploi des forces liée à la police de sécurité du quotidien (cf. chapitre III).

Si la police nationale, dans son ensemble, et la préfecture de police connaissent des évolutions comparables, celles-ci sont globalement accentuées à la baisse pour cette dernière. La déflation du corps de commandement (officiers) y est ainsi plus marquée, la baisse des effectifs du CEA moins compensée, tandis que les effectifs de gradés y ont progressé moins rapidement sur la période. Les effectifs des ADS ont, encore plus que dans le reste de la police nationale, servi de variable d'ajustement.

³² - 2 545 effectifs en moins entre 2009 et 2014 et +271 effectifs entre 2014 et 2018.

³³ Marquée par la création de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière (SDLII).

Tableau n° 9 : évolution comparée par corps de police active des effectifs

<i>Corps</i>	Évolution 2010 – 2018	
	<i>Police nationale</i>	<i>Préfecture de police</i>
<i>CCD</i>	-4 %	+9 %
<i>CC</i>	-26 %	-40 %
<i>CEA</i>	+1 %	-6 %
<i>Dont gardiens de la paix</i>	-17 %	-18 %
<i>Dont gradés</i>	+29 %	+20 %
<i>Total actifs</i>	-2 %	-9 %
<i>ADS</i>	+13 %	+47 %

Source : Cour des comptes à partir des données DGPN et PP

Par ailleurs, les effectifs décomptés en fin d'année ne reflètent pas l'effectif réellement disponible. Il convient à la fois d'en retrancher les effectifs déclarés « indisponibles³⁴ » évalués à environ 800 pour la DSPAP en 2018. Il convient également de prendre en compte les fortes variations en cours d'année dues aux mutations sortantes qui ne sont quasiment compensées que par des sorties d'école.

2 - Un sous-encadrement préoccupant

La préfecture de police connaît, comme le reste de la police nationale, une déflation forte du corps des officiers (-40 % entre 2009 et 2018). Le corps a été totalement redimensionné et rétréci avec l'extinction du grade de lieutenant en 2017. Pour la police nationale comme pour la préfecture de police, les grades de capitaine et de commandant ont été réduits, en partie au profit du grade de commandant fonctionnel.

La déflation du corps des officiers, issue de la réforme des « corps et carrières » de 2004, prévoyait un repyramidage du corps d'encadrement et d'application (CEA) qui s'est traduit par la hausse marquée des gradés du corps. Les effectifs du grade des responsables d'unité locale de police (RULP) ont ainsi triplé sur la période 2009-2018. Les effectifs de brigadiers et majors augmentent dans des proportions plus faibles tandis que ceux de gardiens de la paix diminuent sur une longue période, sans être compensés par les renforts décidés à la suite des attentats.

³⁴ Situations d'absences liées à la santé, à d'autres activités ou à caractère disciplinaire.

Sous l'effet de l'érosion naturelle des effectifs, la déflation du corps des officiers est amenée à se poursuivre dans les années qui viennent, aggravant ainsi le déséquilibre des corps de la police nationale. La DGPN estime que la stabilisation du corps des officiers, compte tenu des départs à la retraite, n'interviendra qu'en 2027, à la condition d'une accélération sensible du recrutement dans les 10 prochaines années. La redéfinition de la nomenclature des postes en cours au sein de la DGPN doit permettre de faire face à la situation à court terme en attendant la stabilisation du corps.

Cette situation, si elle n'est pas propre à la préfecture de police, s'y trouve accentuée par le profil de ses effectifs. La baisse mécanique du niveau d'encadrement y est plus marquée et peut avoir des conséquences opérationnelles plus sensibles dès lors que les agents à encadrer y sont plus jeunes et moins expérimentés.

L'augmentation des effectifs des grades supérieurs du corps des officiers tourne ceux-ci vers des fonctions managériales et de commandement au détriment de fonctions plus opérationnelles telles que la direction d'enquêtes pour la police judiciaire, qui échoit désormais aux gradés du CEA. Le basculement progressif de certains métiers, du corps des officiers vers celui du CEA implique, pour ne pas diminuer le niveau de compétence, de former et d'accompagner les parcours de carrière des gradés du CEA. Or, dans ces deux domaines, la préfecture de police et la DGPN peinent à trouver les solutions adaptées, en particulier pour la police judiciaire.

C - Des facilités de service accordées aux représentants syndicaux dans des conditions irrégulières

En application des dispositions du décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique d'État, les représentants syndicaux des policiers disposent, afin de remplir leur mandat syndical, de facilités de service sous la forme de crédit-temps syndical et / ou d'autorisations spéciales d'absence.

La circulaire conjointe du secrétaire général du ministère de l'intérieur et du DGPN du 3 avril 2015 prévoit qu'une décharge d'activité de service à temps complet pour exercer un mandat syndical correspond à 223 jours de crédit-temps syndical (CTS).

Dans son référé du 3 février 2015 relatif à la gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales, la Cour dénonçait le système forfaitaire d'attribution du temps syndical pratiqué à la préfecture de police, qui conduisait à attribuer au profit de trois organisations syndicales

du CEA une liste plafond de 211 ETP bénéficiant d'une décharge totale d'activité. Si la préfecture de police a depuis lors mis fin à ce système, les modalités d'exercice du droit syndical y demeurent critiquables.

En effet, depuis 2016, le préfet de police a admis, avec l'accord du cabinet du ministre de l'intérieur, que les policiers bénéficiant dès le début d'année d'une dotation de 100 jours de facilités de service (soit 0,45 ETP) soient *de facto* totalement déchargés d'activité, sous réserve de justifier le reste du temps par des autorisations spéciales d'absence (ASA). Bien que transitoire et irrégulier, ce dispositif était toujours en vigueur en 2018.

En 2018, au niveau du SGAMI, sur les 441 représentants des syndicats de policiers, 32 bénéficiaient d'un CTS entre 156 et 223 jours ; 134 d'un CTS entre 100 et 150 jours ; 275 entre 20 et 95 jours. Or, il est apparu que certains représentants syndicaux disposant d'un CTS inférieur à 100 jours bénéficiaient d'une décharge d'activité à temps complet grâce à la déclaration d'ASA, sans que la DRH ne puisse par ailleurs exercer un contrôle sur celle-ci, les policiers concernés lui transmettant *a posteriori* une simple déclaration trimestrielle récapitulative de leurs absences sans joindre le moindre justificatif. Par ailleurs, et alors que la DRH avait entrepris en 2017 des contrôles aléatoires sur les ASA, certains syndicats n'ont jamais répondu à ses demandes de production de justificatifs.

Pour tenter de remédier à cette situation, le préfet de police a demandé, en début d'année 2018, au secrétaire général d'un syndicat de se conformer au dispositif exigeant un minimum de 100 jours de CTS pour bénéficier d'une décharge complète d'activité. Les tentatives de la préfecture de police d'engager à l'encontre de quatre représentants syndicaux une procédure de suspension de traitement pour absence de service fait ont finalement été abandonnées, le syndicat ayant abondé le CTS des agents concernés.

Des exemples de décharges d'activité à temps complet obtenues dans des conditions contestables

Monsieur A, major exceptionnel affecté dans une circonscription de sécurité de proximité (CSP), ne s'est jamais présenté au sein de son service d'affectation depuis 2013 alors qu'il ne bénéficie d'aucune décharge d'activité à temps complet mais seulement de CTS annuels d'une durée de 25 à 35 jours. À la suite d'une demande d'explication de la PP, son syndicat a abondé, courant 2018, le CTS de ce fonctionnaire au titre de 2017 de 50 jours et ce dernier a déclaré *a posteriori* des ASA et des congés couvrant l'ensemble de l'année 2017. Les déclarations *a posteriori* d'autorisations spéciales d'absence de ce fonctionnaire, dont la situation était pourtant dénoncée par la DSPAP, ont été admises par le préfet SGA.

Monsieur B, brigadier-chef affecté dans une direction active, s'est vu attribuer au cours de l'année 2017, par étapes successives, 50 jours de crédit-temps syndical. Il a été présent en service dans sa direction d'affectation, cinq jours dans l'année, entre le 18 et le 22 décembre 2017 pour lesquels son activité déclarée est le « tutorat d'un stagiaire de 3^{ème} ». Ce fonctionnaire a déclaré 165 jours d'ASA (convocation à la demande de l'administration) sans fournir le moindre justificatif. L'agent a notamment déclaré avoir été convoqué par l'administration 34 jours entre le 4 juillet et le 31 août 2017. Compte tenu du nombre de jours de congés posés pendant l'année, l'intéressé a été en mesure d'épargner cinq jours de congés et 16 jours de récupération du temps de travail sur son compte épargne-temps.

Monsieur C, affecté dans une CSP, disposait pour l'année 2017 d'une dotation de 100 jours de CTS. Il n'a jamais été présent dans son service d'affectation. Il a déposé 118 jours d'ASA sans fournir de justificatif. Compte tenu du nombre de jours de congés posés dans l'année, l'intéressé a été en mesure d'épargner trois jours de congés annuels et 16 jours de récupération de temps de travail sur son compte épargne-temps. Le stock de ce dernier, établi à 43 jours en fin d'année 2017, lui a permis de demander une indemnisation pour l'équivalent de 9 jours de congés.

Les règles d'exercice du mandat syndical ont été détournées afin de faire bénéficier certains agents de décharges complètes d'activité dans des conditions injustifiées. Les conditions d'exercice des mandats syndicaux n'ont pu à ce jour être clarifiées au sein de la préfecture de police.

L'opacité qui entoure l'octroi de facilités de service ne permet pas de déterminer avec précision le nombre d'ETP concernés par ces pratiques qui justifieraient l'engagement d'un contrôle général. Afin d'éviter l'utilisation abusive des ASA sur convocation à la demande de l'administration, il convient de ramener au niveau réglementaire le seuil de CTS autorisant une décharge d'activité et de solliciter la réintégration des agents qui ne bénéficient pas d'un CTS suffisant ou d'autorisations spéciales d'absence dûment justifiées. La diffusion par la DGPN, en 2019, d'une circulaire récapitulant les règles en vigueur devrait permettre au préfet de police de remédier à ces dysfonctionnements.

D - Des moyens humains à affecter en priorité au cœur de métier de la police

De nombreux policiers ne sont pas affectés à des missions directement opérationnelles tant pèsent au sein de la préfecture de police les fonctions de soutien et les structures d'état-major, tandis que des missions périphériques affectent également l'emploi des effectifs.

1 - Des fonctions de soutien démultipliées, avec de fréquents doublons entre le SGAMI et les directions de police

Outre les directions du SGAMI, les directions de police possèdent également des services chargés du soutien aux activités opérationnelles, sans lien direct avec le cœur de métier de la police, et qui traitent de la gestion des ressources humaines, des finances, de l'immobilier, de la logistique, des systèmes d'information et de communication et des affaires juridiques. Ces fonctions représentaient en 2017 près de 1 500 ETPT pour les trois principales directions de services actifs (DSPAP, DOPC et DRPJ).

Tableau n° 10 : effectifs affectés aux fonctions de soutien dans les principales directions opérationnelles (en ETPT)

Direction	2010		2014		2017	
	Effectifs affectés à des fonctions de soutien	% des effectifs totaux	Effectifs affectés à des fonctions de soutien	% des effectifs totaux	Effectifs affectés à des fonctions de soutien	% des effectifs totaux
DSPAP	1 491	6,4 %	1 334	6,3 %	1 155	5,5 %
DOPC	243	4,8 %	184	4,0 %	141	2,8 %
DRPJ	226	9,7 %	162	7,3 %	208	9,4 %

Source : Cour des comptes d'après DF CPP

Ces effectifs sont majoritairement (77 %) rattachés à la DSPAP, dont ils représentent 5,5 % des personnels. La sous-direction du soutien opérationnel (SDSO), forte de plus de 300 agents, comprend ainsi des bureaux des technologies de l'information, un service de gestion, un service d'accompagnement et de soutien et un service de contrôle de gestion. En outre, la SDSO coiffe les bureaux de gestion opérationnelle des trois DTSP de la petite couronne, soit plus de 140 effectifs, eux-mêmes responsables des unités de gestion opérationnelle au sein des commissariats. Ce schéma pose la question du bon niveau de subsidiarité à fixer dans l'organisation de fonctions de soutien, dont la mutualisation pourrait encore progresser.

La DOPC dispose également d'une sous-direction de la gestion opérationnelle de plus de 100 personnes, qui comprend notamment un service de gestion des ressources humaines et un service de gestion des équipements, de l'immobilier et des finances. La DRPJ comprend une

sous-direction du soutien à l'investigation de près de 370 agents en 2018, et la DOSTL, une sous-direction des ressources et des compétences (115 effectifs), composées de services analogues à ceux dont dispose la DOPC pour son soutien.

Les fonctions de soutien présentes dans les directions de police entraînent des doublons avec les structures rattachées au SGAMI. Parmi les redondances les plus fréquentes figurent la gestion des ressources humaines, la gestion des moyens généraux et la logistique, les services informatiques et les affaires juridiques. En revanche, les affaires financières et immobilières, ainsi que la gestion des équipements de sécurité sont davantage concentrées au sein du SGAMI.

Au total, il résulte de la superposition des fonctions support un taux de soutien des directions de police relativement élevé, proche de 12 %. En effet, près de 3 300 personnels (1 800 au sein du SGAMI³⁵ et 1 500 dans les directions opérationnelles) sont affectés à des missions de soutien de la DSPAP, la DOPC et la DRPJ, lesquelles comptent ensemble un peu plus de 28 000 agents. Ce ratio ne tient pas compte par ailleurs du soutien externe dont bénéficie la préfecture, de la part de la direction des ressources et des compétences de la police nationale et de la direction de l'évaluation, de la performance, de l'achat et des finances (DEPAFI) notamment.

Ce constat a conduit la préfecture de police à engager une démarche de rationalisation. Un gisement de plus d'une centaine de personnels affectés à la gestion des ressources humaines pouvant être supprimés au sein de la DSPAP avait ainsi été identifié en 2016. Si le bilan de la démarche est positif, cette réduction s'est opérée uniquement par gel de postes, sans que l'organisation des fonctions de soutien au sein de cette direction n'ait été repensée.

2 - Un soutien qui mobilise encore trop de personnels actifs

Marquée par l'importance de ses fonctions de soutien, la préfecture de police se caractérise en outre par l'emploi de personnels des corps actifs pour l'exercice de ces fonctions, alors que la plupart d'entre elles auraient vocation à être assurées par le corps des personnels administratifs, techniques et scientifiques.

³⁵ Il a été fait application ici d'un ratio de 53 % des effectifs du SGAMI tournés vers les activités de police, ce qui correspond à la part des effectifs de la DSPAP, de la DOPC et de la DRPJ dans l'ensemble des effectifs gérés par le SGAMI Île-de-France. Le total des effectifs du SGAMI s'élevant à environ 3 350, il est ainsi possible d'en déduire qu'environ 1 800 de ces effectifs sont affectés au soutien de l'activité de police.

Ce constat se vérifie d'abord au sein du SGAMI, notamment pour la DOSTL et la DRH.

Au sein de la DOSTL, les personnels issus des corps actifs représentent encore un tiers des effectifs en 2019, contre 55 % en 2009, proportion qui reste élevée au regard des missions de soutien technique et administratif exercées par la DOSTL.

Au sein de la DRH, la proportion des personnels actifs est minoritaire mais a sensiblement augmenté à partir de 2014, et représente plus d'un quart des effectifs. Cette progression résulte de l'intégration au sein de la DRH des services de formation des directions actives. Au regard de la mission de la direction, qui consiste à assurer la gestion des personnels de la préfecture de police, cette proportion est injustifiée.

Quant aux directions de police, ce sont en majeure partie des personnels actifs qui sont chargés des fonctions de soutien internes, notamment à la DSPAP (70 % des effectifs de la sous-direction du soutien opérationnel).

Le nombre des postes correspondant à des fonctions non opérationnelles, occupés par des gradés et des gardiens, et pouvant sans difficulté être occupés par des adjoints administratifs ou secrétaires administratifs, serait compris entre 332 et 887, selon différentes estimations de la préfecture de police³⁶.

Ces affectations écartent les agents concernés des missions de voie publique, d'investigation ou d'ordre public qui correspondent à leur cœur de métier. En outre, elles sont susceptibles de compromettre le bon exercice des fonctions de soutien, dès lors que celles-ci ne sont pas confiées à des personnels spécialement formés pour les assurer.

Afin de tenter de remédier à cette situation, la préfecture a engagé une substitution de personnels administratifs à ces personnels actifs et arrête un objectif annuel de substitutions, qui lui a permis de remplacer 276 personnels actifs par des personnels administratifs entre 2016 et 2018.

³⁶ Note du DSPAP au préfet, secrétaire général pour l'administration, en date du 28 mars 2018 et réponse écrite du préfet de police à la Cour en date du 16 septembre 2019.

Tableau n° 11 : bilan des substitutions de personnels administratifs / actifs à la préfecture de police

<i>Substitution administratifs / actifs</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Cible</i>	38	61	145	130
<i>Réalisation</i>	41	69	166	NC

Source : Cour des comptes d'après secrétariat général pour l'administration de la préfecture de police

En 2018, l'objectif de substitution de la préfecture de police représentait près de 30 % de l'objectif national³⁷. Sa réalisation (166 substitutions au 30 novembre 2018) a reposé à 67 % sur des personnels administratifs et à 29 % sur des personnels techniques et scientifiques. En revanche, le recours aux contractuels demeure marginal pour remplacer les personnels actifs.

Cet effort de substitution n'a pas permis à ce jour d'abaisser durablement le nombre des policiers concernés, faute d'adjoints et de secrétaires administratifs en nombre suffisant.

En tout état de cause, les difficultés rencontrées par la préfecture de police dans sa démarche de substitution ne peuvent être imputées exclusivement à un manque de ressources. En effet, une telle politique doit s'accompagner d'une revue des postes concernés afin de déterminer, au-delà de leur caractère substituable, la nécessité de les conserver au sein des directions de police, au niveau territorial ou central. À défaut, les substitutions opérées risquent de pérenniser une organisation des fonctions de soutien qui mérite d'être rationalisée.

3 - Une organisation peu rationnelle des états-majors

L'importance numérique des états-majors au sein de la préfecture de police témoigne d'une allocation de ses effectifs insuffisamment centrée sur ses missions les plus opérationnelles.

Les fonctions d'état-major, qui désignent la collecte des informations, la rédaction de notes d'information et de synthèse à l'attention de la hiérarchie, la planification, la conception et la direction de l'action opérationnelle, occupent près de 2 300 personnels au sein de la

³⁷ La programmation pluriannuelle de la mission *Sécurité* prévoit une cible de 500 substitutions par an dans la police nationale pour la période 2018-2022.

DSPAP, de la DOPC et de la DRPJ, soit 8,2 % de l'ensemble de leurs effectifs. Matériellement, les états-majors occupent donc les salles d'information et de commandement, les bureaux de coordination opérationnelle et, dans certains commissariats, les salles radio.

Deux facteurs principaux sont à l'origine du dimensionnement important des états-majors au sein de la préfecture de police : l'organisation à niveaux multiples de la DSPAP, qui entraîne leur duplication à l'échelle territoriale, et la présence dans toutes les directions de police de nombreuses structures dites « d'information et de commandement ».

Au regard de la multiplicité de ces structures, des mutualisations sont possibles au sein de chaque direction, tout comme un rapprochement entre les états-majors de la DSPAP et de la DOPC. La création d'une salle d'information et de commandement commune aurait un intérêt tant en termes d'économies de moyens que sur le plan opérationnel (cf. chapitre III).

Les questions que suscite cette organisation sont indissociables de celles posées par la pertinence des remontées d'information vers les états-majors. Dans le cadre d'un programme de simplification³⁸, le préfet de police a validé en juin 2017 la suppression de plus de 50 remontées d'informations périodiques jugées inutiles ou redondantes. Cette démarche mérite d'être saluée. Il convient de veiller à ce qu'elle ne conduise pas les services d'état-major à s'abstenir, non seulement de transmettre, mais aussi de tenir à jour des données d'activité pouvant contribuer à mesurer la performance. Par ailleurs, ces décisions d'allègement ne s'accompagnent pas en l'état d'une réorganisation des structures d'état-major ni d'une réflexion sur leur dimensionnement.

4 - Un volume encore significatif de missions « périphériques »

Les effectifs de la préfecture de police sont fortement mobilisés par la protection de sites sensibles ainsi que par des missions d'assistance à la justice.

La mission de garde et de la protection des sites sensibles est confiée à la DOPC, chargée notamment de la protection du siège des institutions et des représentations diplomatiques, de la garde du tribunal de Paris et de sa zone d'attente ainsi que de la sécurisation opérationnelle de secteurs de la

³⁸ Programme « plus simple et plus efficace » lancé en 2017.

capitale³⁹. Les effectifs de la DOPC remplissant des missions de surveillance et de protection de sites représentent plus de 570 ETP en 2018.

En outre, la DSPAP se voit également confier la garde et la protection de bâtiments, sans être toutefois spécifiquement désignée par les textes pour assurer de telles missions. Celles-ci mobilisaient près de 580 ETP en 2017 et 640 début 2019, soit plus de 3 % des effectifs de sécurité publique. Une part significative des effectifs de police de la préfecture affectés à la garde de sites sensibles est ainsi fournie par la DSPAP, dont ce n'est pourtant pas la mission première.

La DOPC indique avoir étudié la possibilité de reprendre à son compte l'ensemble des gardes statiques de l'agglomération parisienne mais y avoir renoncé au regard de la « *perspective irréaliste en termes de moyens humains et matériels induits pour faire face à cet accroissement* »⁴⁰.

D'une sensibilité moindre que celles remplies par la DOPC, ces missions sont encore susceptibles d'être externalisées, comme l'a fait la DGP, ce qui permet de restituer des effectifs.

Outre la garde et la protection de bâtiments, diverses missions d'assistance à la justice incombent à la DOPC⁴¹. Celle-ci y consacre plus de 330 ETPT annuels, pour un coût associé légèrement inférieur à 20 M€. Là encore, un report de charges semble s'opérer en direction de la DSPAP, qui assure près de 25 % du volume de ces missions périphériques par rapport à sa vocation première de sécurité et de paix publiques. Cela met en évidence une articulation insuffisante entre la DOPC et la DSPAP, dont les relations sont réglées par un protocole des relations opérationnelles remontant à 1999 et qui n'a jamais été actualisé. Il conviendrait de revoir cette situation.

³⁹ Arrêté n° 2019-00249 du préfet de police en date du 20 mars 2019 relatif aux missions et à l'organisation de la DOPC.

⁴⁰ Réalisée au printemps 2015, l'étude de la DOPC aboutissait à une hypothèse d'augmentation de 160 % des missions de l'unité générale de protection (UGP) en cas de reprise des missions effectuées par la DSPAP.

⁴¹ Transfèrements et escortes de détenus et écroués, gardes des dépôts et détenus, scellés judiciaires, police des audiences.

III - Une priorité à accorder à la politique des ressources humaines

A - Un défaut d'attractivité aux conséquences opérationnelles sensibles

Depuis de nombreuses années, la préfecture de police est confrontée à un défaut d'attractivité et à une fidélisation médiocre, liés aux contraintes de l'agglomération parisienne, parmi lesquelles figurent le coût de la vie et notamment du logement, ainsi que des conditions d'exercice plus difficiles des missions.

Cette situation se traduit par un nombre important de mutations annuelles de policiers expérimentés. Leur remplacement par de jeunes recrues, sortants d'école de police, emporte des conséquences au plan opérationnel.

1 - Des départs nombreux de policiers expérimentés compensés par une affectation prioritaire des sortants d'école de police

Au-delà de l'érosion naturelle de ses effectifs, qui porte chaque année sur environ 450 ETP, la préfecture de police enregistre un nombre important de mutations hors de l'agglomération parisienne qui concernent essentiellement le CEA. Ainsi, depuis 2009, le nombre de mutations sortantes au sein du CEA a connu une augmentation de 33,5 % (1 302 mutations en 2009 contre 1 804 en 2018) et représente, en 2018, 7,3 % de l'effectif total de la préfecture de police.

La situation apparaît particulièrement critique pour la DOPC confrontée à un taux de rotation annuel des gardiens de la paix de l'ordre de 20 %. Un fléchissement des départs a été observé entre 2017 et 2018 sans que les causes de ce phénomène n'aient été identifiées par la préfecture de police. Signe de la très faible attractivité de l'institution, le nombre de mutations entrantes (hors recrutement à la sortie des écoles de police) rapporté aux départs demeure très limité, 200 contre 1 804 en 2018.

Le coût de la vie et la charge de travail étant relativement homogènes à Paris et en petite couronne, la création de la police d'agglomération en 2009 n'a pas contribué à l'objectif de fidélisation des fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application (CEA), qui, dans leur grande majorité, ne sont pas originaires de la région parisienne. D'ailleurs, ces difficultés de fidélisation s'étendent à l'ensemble du SGAMI Île-de-France qui, en proportion, connaît des départs plus nombreux que les autres. Ainsi, en 2017, 6,5 % des fonctionnaires actifs ont fait l'objet d'une mutation hors du SGAMI Île-de-France contre seulement 2,2 % pour le SGAMI Sud-Est, 1,6 % pour le SGAMI Nord ou encore 1,3 % pour le SGAMI Sud.

La création, en 2009, d'un concours de gardien de la paix à affectation régionale en Île-de-France, imposant aux lauréats une obligation de service de huit ans en région parisienne, contre cinq ans pour les gardiens de la paix issus des autres concours, a essentiellement eu pour effet d'allonger l'ancienneté moyenne des policiers de la préfecture de police (de l'ordre de 12,3 ans en 2018 contre 10,4 en 2014). Ces difficultés ont conduit la préfecture de police à adopter en 2015 une mesure de contingentement des départs, abandonnée dès l'année suivante car contraire aux dispositions statutaires.

Une des spécificités de la préfecture de police est que les départs des policiers expérimentés du CEA sont, dans leur très grande majorité, compensés chaque année par le recrutement de gardiens de la paix sortants d'école de police grâce à la mise en œuvre d'un dispositif d'affectation prioritaire. Ainsi, en 2018, 71,5 % des élèves gardiens de la paix sortant d'école ont été affectés à la préfecture de police contre 46,2 % en 2009.

Ces jeunes recrues sont très vite confrontées à des conditions d'exercice de leur métier plus difficiles qu'ailleurs, dans un environnement qui leur est peu familier. En effet, parmi les 20 256 candidats admis aux concours de gardiens de la paix entre 2010 et 2016, seuls 30 % étaient originaires de l'Île-de-France (et seulement 14,1 % de l'agglomération parisienne). Par ailleurs, 56 % de ces lauréats sont originaires de villes de moins de 20 000 habitants et seulement 15 % de villes de plus de 100 000 habitants.

2 - Des taux d'encadrement plus faibles qu'ailleurs

Pour les deux directions les plus nombreuses, la DSAP et la DPOC, auxquelles est affectée la quasi-totalité de ces jeunes agents, la grande mobilité des effectifs et leur remplacement par des gardiens de la paix inexpérimentés font que leur taux d'encadrement y est sensiblement plus faible qu'ailleurs.

Alors que la DRPJ et la DRPP ont des niveaux d'encadrement acceptables, la DSPAP, à qui incombe la prise en charge de la grande majorité de la petite et moyenne délinquance, enregistrait en 2018 un taux d'encadrement de 17,1 %, et la DOPC de 13,3 %. Ces taux sont bien inférieurs à celui de la police nationale, de l'ordre de 33,5 % en 2018 (contre 28,8 % en 2009), ainsi qu'au taux cible de 25 %⁴². Les autres services de sécurité publique du SGAMI Île-de-France affichent des taux moyens d'encadrement supérieurs à ceux de la DSPAP et de la DOPC, entre 23 et 25 %.

⁴² Fixé par le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale du 11 avril 2016.

D'autres services de la préfecture de police font face en 2018 à des taux d'encadrement particulièrement faibles qui amènent à s'interroger sur les conditions d'accomplissement de leurs missions : 6 % dans certains centres de rétention administrative, 12 % dans les compagnies d'intervention. Avec un taux d'encadrement de 11 % et une activité soutenue exercée dans un contexte particulièrement difficile, la situation du service d'accueil et d'investigation de proximité (SAIP) du 18^{ème} arrondissement apparaît particulièrement critique.

Le niveau de ces taux d'encadrement est d'autant plus préoccupant que la préfecture de police a subi, comme les autres services de la police nationale, une importante déflation du corps des officiers. Pour remédier à cette situation, des dispositifs d'avancement accéléré, tels que les secteurs et unités d'encadrement prioritaire (SUEP) (cf. *infra*), ont permis d'afficher un redressement du taux d'encadrement moyen pour la préfecture de police de 9,9 % à 13,7 % entre 2010 et 2018.

Toutefois, cette évolution apparaît en trompe-l'œil. En effet, les gardiens de la paix affectés dans un secteur et une unité SUEP peuvent accéder au grade de brigadier entre quatre et six ans après leur titularisation, contre 12 ans pour la voie normale. Cela a pour effet de créer une distorsion entre le taux d'encadrement affiché et l'ancienneté réelle des cadres.

La jeunesse des effectifs et l'insuffisance de l'encadrement imposent à la préfecture de police de gérer des conséquences, particulières au plan disciplinaire, d'une ressource plus jeune et plus nombreuse de gardiens sortants d'école qu'ailleurs. Cette situation doit être redressée pour mettre en place un encadrement effectif suffisant pour transmettre les compétences techniques et opérationnelles, ainsi que les repères déontologiques.

3 - Une ressource insuffisante en officiers de police judiciaire

Comme tous les services d'investigations, la DSPAP et la DRPJ doivent disposer d'un nombre suffisant d'officiers de police judiciaire (OPJ), pour accomplir dans de bonnes conditions leurs missions.

La fonction d'officier de police judiciaire (OPJ)

Un policier ou un gendarme OPJ est spécialement habilité à exercer les prérogatives définies par le code de procédure pénale pour constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs. Sous certaines limites, et toujours sous le contrôle de l'autorité judiciaire, l'OPJ peut user de certaines prérogatives au regard des droits et libertés individuels, parmi lesquelles figurent le placement en garde à vue d'un individu, dont il est le seul à pouvoir décider, la conduite de perquisitions ou encore la réquisition de toute personne utile à la manifestation de la vérité.

En raison de l'étendue de ces pouvoirs, la qualité d'OPJ ne peut être exercée que par un nombre limité de fonctionnaires de police selon différentes modalités fixées pour chaque corps. Les officiers et les commissaires obtiennent cette qualification au cours de leur formation initiale. Les fonctionnaires issus du CEA, ayant au moins trois ans d'ancienneté, peuvent passer un examen à l'issue d'une formation de six mois pour devenir OPJ. Pour exercer ces fonctions, tout fonctionnaire doit par ailleurs être personnellement habilité par une décision du procureur général près la cour d'appel dont il relève.

Les fonctionnaires quittant la région parisienne sont souvent détenteurs de la qualification d'OPJ, leurs compétences et l'expérience acquises en Île-de-France leur permettant de solliciter plus facilement leur mutation en régions dans le cadre de mouvements dits « profilés » au sein de services d'investigation spécialisés. Le tableau suivant retrace l'évolution, particulièrement critique, du nombre d'OPJ au sein de la DSPAP, qui a baissé de 17,9 % entre 2014 et 2018.

Tableau n° 12 : évolution du nombre d'officiers de police judiciaire au sein de la DSPAP entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution
<i>Effectifs globaux DSPAP</i>	21 285	21 466	20 993	19 941	19 980	-6,1 %
<i>Nombre d'OPJ</i>	2 947	2 884	2 627	2 546	2 240	-17,9 %
<i>Part d'OPJ</i>	13,8 %	13,4 %	12,5 %	12,7 %	11,2 %	-2,6 pts

Source : Cour des comptes d'après préfecture de police

Cette évolution aboutit à une sous-dotation en OPJ qui génère une perte d'expertise et de savoir-faire alors même que la technicité procédurale va croissant. En 2018, 11,2 % des effectifs de la DSPAP étaient officiers de police judiciaire alors que cette part s'établit pour la

sécurité publique à 20 % dans les départements de grande couronne et à 23 % au plan national.

En outre, la préfecture de police a enregistré une baisse de plus de 59 % du nombre de candidats (de 768 à 311) inscrits à l'examen d'OPJ entre 2012 et 2018. Les conditions de formation n'y sont pas étrangères, les candidats de l'agglomération parisienne étant pour un tiers d'entre eux affectés dans des écoles de police éloignées de Paris.

Surtout, les mesures adoptées dans le cadre du protocole d'avril 2016 pourraient avoir pour effet d'amplifier la désaffection constatée. En effet, il prévoit de promouvoir rapidement tous les gardiens de la paix détenteurs de qualifications au grade de brigadiers, ce qui va neutraliser l'avantage que détenaient précédemment les fonctionnaires titulaires de l'habilitation OPJ pour accéder au grade supérieur.

Par ailleurs, le protocole a entériné le versement d'une prime aux fonctionnaires détenteurs de la qualification OPJ, indépendamment de l'exercice effectif de la fonction. Il laisse subsister un écart de prime entre les fonctionnaires exerçant leur fonction d'OPJ et ceux qui détiennent la qualification sans l'exercer, de l'ordre de 40 euros par mois, qui apparaît bien peu incitatif.

Une politique volontariste de formation à la qualification d'OPJ au sein de la gendarmerie nationale

Au niveau national, 40 % des militaires de la gendarmerie nationale agissant au sein des unités territoriales et de recherches sont qualifiés et habilités OPJ. Le nombre de candidats à l'examen d'OPJ est en augmentation constante (+40 % entre 2013 et 2018).

La gendarmerie nationale a mis en œuvre une politique d'accompagnement des candidats à la qualification d'OPJ qui leur offre la possibilité de suivre une formation en deux volets :

- un parcours d'enseignement à distance, accessible en ligne, avec l'aide d'un tuteur, et réalisé à hauteur d'une journée par mois pendant quatre mois exclusivement consacrée à la formation individuelle du candidat ;
- une préparation en présence d'un formateur, au cours de laquelle les connaissances des candidats sont testées.

Cette formation, dont le contenu pédagogique est élaboré au niveau de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), est assurée de manière déconcentrée au niveau de chaque groupement. Chaque année, un directeur de « classe OPJ », assisté de plusieurs gradés du groupement, est désigné pour superviser et animer la formation.

Sensiblement plus critique au sein de la préfecture de police qu'ailleurs, cette situation s'inscrit dans un contexte général de désaffection de l'ensemble de la filière de l'investigation au plan national. Elle appelle la mise en œuvre de mesures spécifiques. Le préfet de police a d'ailleurs, à plusieurs reprises, appelé l'attention du directeur général de la police nationale à ce sujet.

Dans l'attente de ces réponses, la préfecture de police doit identifier plus activement les candidats à la formation d'OPJ au sein des SAIP de proximité de la DSPAP. La DGPN, de son côté, doit continuer à garantir à la préfecture de police un nombre de places de formation à la qualification d'OPJ adapté à ses besoins, ainsi qu'elle l'a fait en 2019⁴³, afin de lui permettre de rattraper l'écart de dotation en OPJ constaté avec les autres régions au niveau national. Par ailleurs, afin de rendre la qualification plus attractive, la DGPN se montre favorable à la modernisation, courant 2020, de la formation des candidats en alternant enseignement à distance et en présence d'un formateur, sur le modèle de la gendarmerie nationale.

Enfin, la création, à titre expérimental en 2018, par la direction centrale du recrutement, de la formation et des compétences de la DGPN, d'un module d'adaptation au premier poste permettant de former des élèves gardiens au métier de l'investigation constitue une avancée limitée. La DGPN pourrait envisager que soit offerte à certains gardiens de la paix la possibilité d'obtenir la qualification d'OPJ au cours de leur formation initiale.

À raison de 15 à 20 % d'élèves gardiens de la paix par an, la préfecture de police pourrait bénéficier d'un apport de 200 OPJ chaque année (soit le double du flux actuel). La reconstitution d'une filière de l'investigation pourrait être ainsi amorcée pour compenser la désaffection constatée actuellement.

B - Un empiement de dispositifs de fidélisation aux effets non démontrés

1 - Des indemnités insuffisamment ciblées

L'attractivité des postes ouverts aux fonctionnaires du CEA est renforcée par des dispositifs de rémunération visant à prendre en compte les difficultés d'exercice ou à récompenser l'ancienneté dans ces fonctions. On distingue l'indemnité compensatoire pour sujétions spéciales (ICSS) et les indemnités liées à la fidélisation qui s'appliquent indifféremment sur toute la région Île-de-France.

⁴³ En 2019, 75 % de ses besoins de formation exprimés ont été satisfaits par la DGPN.

L'ICSS est de 145 euros par mois. Créée en 2001, cette indemnité est versée dès le début d'exercice des missions sans que soit prise en compte la difficulté du poste (les agents du CEA touchent le même montant, qu'ils soient ou pas affectés dans une CSP sensible de petite couronne). Elle représente en moyenne 5 % de la rémunération du CEA.

Les indemnités de fidélisation, de leur côté, se sont ajoutées les unes aux autres. L'indemnité de fidélisation en secteur difficile, créée en 1999, est versée après deux années d'exercice pour les agents du CEA en fonction opérationnelle, et après cinq années pour le reste du CEA. Les secteurs difficiles concernent toute l'Île-de-France, et plusieurs grandes villes de province. Les montants de cette indemnité vont de 16 à 150 euros par mois en fonction de l'ancienneté sur le poste. Ils ont été majorés récemment pour l'Île-de-France⁴⁴.

En 2009, a été ajouté le complément d'indemnité de fidélisation (CIF) pour les CEA issus du concours national à affectation régionale en Île-de-France. Ce complément de 9 000 euros est versé en trois fois jusqu'aux 10 ans d'ancienneté. Il semble manquer sa cible puisque les gardiens de la paix qui passent le concours à affectation régionale en Île-de-France s'engagent en tout état de cause à y rester huit ans, contrairement aux concours nationaux où cet engagement est de cinq ans. À coût constant, il serait plus judicieux de le réorienter vers les fonctionnaires qui ne sont plus tenus par cette obligation d'ancienneté dans la région à l'issue d'une période statutaire de cinq à huit ans.

Le coût global de ces indemnités était estimé en 2017 à plus de 73 M€ par an avant prise en compte de la majoration de l'indemnité. La multiplication des dispositifs applicables sans distinction à l'ensemble de l'Île-de-France a conduit à une dilution de leurs effets. Leur efficacité n'a pas été mesurée tandis que les dépenses afférentes vont augmenter dans les années qui viennent.

2 - Une fidélisation par l'avancement de carrière peu efficace

La fidélisation des fonctionnaires de police est également encouragée par des mécanismes d'avancements multiples. L'avantage spécifique d'ancienneté et l'accélération d'avancement, les plus courants, se superposent à des avancements ciblés ou encore à la voie d'avancement en secteur difficile.

L'avantage spécifique d'ancienneté est une bonification d'ancienneté accordée à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles, permettant d'obtenir trois mois de

⁴⁴ Décret n° 2017-455 du 30 mars 2017.

réduction d'ancienneté à l'issue des trois premières années d'affectation continue dans ces quartiers, puis deux mois de réduction d'ancienneté pour chaque année supplémentaire. D'abord réservé aux fonctionnaires de police affectés dans les ressorts territoriaux des SGAP de Paris et Versailles, ce dispositif est en vigueur depuis 2015 dans 161 circonscriptions de police réparties sur le territoire national.

Un dispositif d'accélération de l'avancement⁴⁵ permet aux gardiens de la paix affectés dans un secteur et une unité d'encadrement prioritaires (SUEP) de devenir brigadiers entre quatre et six ans après la titularisation, contre 12 ans pour la voie normale, dans la limite du dixième de l'ensemble des promotions de grade de l'année. Il bénéficie également aux autres gradés du CEA pour l'avancement au grade supérieur. La préfecture de police bénéficie depuis 2010 de ce dispositif permettant dans certains services et circonscriptions d'attirer des gradés et de relever les taux d'encadrement. Au total, ce sont 46 circonscriptions de sécurité de proximité (CSP), cinq unités centrales de la préfecture de police et 22 CSP situées en grande couronne qui peuvent bénéficier de cet avantage.

L'avancement en SUEP est conditionné par la réussite à une épreuve de présentation d'un dossier professionnel constitué par le candidat en vue de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Cependant, l'avancement SUEP se superpose à d'autres mécanismes aux objectifs similaires. C'est le cas des dispositifs d'avancement ciblés mis en œuvre pour la première fois en 2018 et reconduits en 2019 dans le périmètre de l'agglomération, en faveur de services fortement déficitaires en encadrement. C'est le cas également pour la voie d'avancement en secteur difficile qui représente aujourd'hui moins de 5 % de la dotation globale, au bénéfice de la voie d'avancement des SUEP.

L'ensemble de ces mécanismes gagnerait à être revu, afin de les rendre plus clairs, mieux adaptés à la réalité des secteurs les moins attractifs, tout en veillant à l'adéquation des compétences de ceux qui en bénéficient aux postes qu'ils occupent.

3 - Une politique en faveur du logement globalement insuffisante

La politique en faveur du logement mise en œuvre par la sous-direction de l'action sociale de la DRH (SDAS) de la préfecture de police constitue le levier principal pour améliorer les conditions de vie de ses agents et contribuer ainsi à leur fidélisation.

⁴⁵ Prévu par l'article 12 du décret n° 2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Cette politique, qui repose essentiellement sur des réservations de logements sociaux, mobilise 11,7 M€ en 2019, soit plus de 80 % des crédits du ministère de l'intérieur, pour l'utilisation desquels le préfet de police bénéficie d'une délégation de crédits depuis 2006.

Très important, le parc de la préfecture de police comptait, au 31 décembre 2018, 13 228 logements répartis en trois grandes catégories (logements sociaux, privés et places en résidences d'accueil), à Paris et dans les départements de petite et grande couronne.

Les résultats de la politique conduite paraissent contrastés. L'action du service en faveur des sortants d'école est limitée. Depuis 2014, seuls 1 174 sortants d'école (soit moins de 10 %) ont sollicité le bureau du logement de la SDAS et 669 d'entre eux ont obtenu un logement en résidence d'accueil. Par ailleurs, si le taux de satisfaction des demandes de logements a progressé (il est de près de 64 % en 2018 contre 46,9 % en 2014), le nombre de demandeurs a, dans le même temps, baissé (de 2 739 à 2 378, soit une baisse de 12,9 %).

Le nombre de logements non attribués (494 en 2018 dont 200 logements sociaux) a été fortement réduit au cours de la période (- 52,5 %), mais un défaut d'adéquation d'une partie du parc aux besoins des demandeurs subsiste. En effet, malgré une baisse importante du taux de logements dits repris pour un tour⁴⁶ (-61,9 % entre 2016 et 2018), ils représentaient toujours 21,3 % du parc de logements sociaux en 2018, soit 2 452 logements.

La préfecture de police le justifie en indiquant que son parc est composé pour partie de logements réservés dans le cadre de conventions parfois anciennes, conclues pour de très longues durées, souvent plus de 50 ans, dans des zones urbaines ayant évolué défavorablement. Ce constat ne fait que renforcer la nécessité d'une gestion dynamique du parc, adaptée à l'évolution des besoins.

Attentive à la localisation des logements, la SDAS indique qu'une partie importante des réservations effectuées en 2017 et 2018 concerne des localisations très prisées par les policiers, notamment dans divers arrondissements de Paris et dans des communes des Hauts-de-Seine.

De surcroît, 8,3 % des logements étaient, en 2018, en vérification d'occupation contre 7 % en 2013, car occupés par des locataires qui n'entraient plus dans les critères d'attribution pour en bénéficier (retraités, radiés, décès, ayants-droit). Compte tenu de la tension observée en matière de logement sur le ressort de la préfecture de police, il doit être remédié à cette situation.

⁴⁶ Logement repris par le bailleur après un échec de présentation de candidat par la préfecture de police, et qui ne sera reproposé à bail à un candidat de la préfecture de police qu'à l'issue du bail en cours.

C - Une gestion des ressources humaines à renforcer et professionnaliser

1 - Une direction des ressources humaines absorbée par ses tâches administratives

La direction des ressources humaines (DRH) de la préfecture de police a été confrontée à d'importantes évolutions. Depuis la fusion des SGAP franciliens, puis la création du SGAMI Île-de-France, cette direction a été confrontée à un alourdissement de ses tâches administratives du fait de l'extension de son périmètre de gestion qui, au niveau zonal, englobe environ 52 000 fonctionnaires et agents non titulaires.

En 2017, pour le seul corps d'encadrement et d'application, elle a géré, à l'échelle du SGAMI, 2 373 mutations externes auxquelles se sont ajoutés 1 144 mouvements internes et 382 mutations entrantes, sans compter les affectations de sorties d'école de police. Ainsi, accaparée par la gestion des dossiers individuels, la DRH peine à assumer le rôle de pilotage stratégique et de gestion d'ensemble qui devrait être le sien, à l'égard notamment de directions de police actives soucieuses de leur autonomie à cet égard.

Ainsi, la DRH n'est pas en mesure d'intervenir en matière d'organisation du travail des directions de police, d'optimisation des cycles de travail, de formation des OPJ, ou encore de répartition des effectifs, qui devraient pourtant constituer pour elle des sujets légitimes et prioritaires. Illustrant cette situation, les objectifs annuels assignés au directeur des ressources humaines par le préfet de police entre 2014 et 2018 n'apparaissent pas toujours à la hauteur des enjeux auxquels sa direction est confrontée.

2 - Des parcours de carrière à organiser

La diversité des métiers et des positions de la préfecture de police permet d'offrir aux personnels qui y sont affectés des trajectoires de carrière variées et sans équivalent au sein de la police nationale. La définition de parcours avec ou sans spécialisation des compétences, l'alternance de postes difficiles et de postes moins exposés, la prise en compte des aspirations individuelles dans les différents moments de la vie personnelle sont des outils de plus en plus indispensables à la satisfaction des agents et à leur fidélisation.

L'intérêt du métier apparaît particulièrement marqué dans l'agglomération parisienne où les nombreuses possibilités offertes sont de nature à renforcer l'attractivité de la préfecture de police. Malgré ce

potentiel, la police d'agglomération n'a pas réellement modifié la gestion des carrières et n'a pas permis des parcours plus variés, alors que les effectifs sont astreints à une obligation de service de cinq ans voire de huit ans. Les carrières multi-directions sont rares, à l'exception des agents qui commencent à la DOPC et qui parviennent à changer de poste, ou les hauts potentiels de la DSPAP qui sont recrutés à la DRPJ.

La réponse de la préfecture de police reste trop ciblée vers les corps où l'enjeu de fidélisation est moindre, en particulier les commissaires. L'objectif du préfet de police en 2018 était de proposer aux commissaires volontaires des bilans personnalisés et un dispositif d'accompagnement managérial sur le modèle de ce que propose la direction de la modernisation de l'administration territoriale au corps préfectoral.

Ces réalisations, si elles vont dans le bon sens, traduisent un retard considérable de la préfecture de police dans la gestion de la montée en compétence de ses cadres. Les officiers ont quelques possibilités de prise en charge par la sous-direction des personnels de la DRH à travers un dispositif de « coaching », cependant rien n'est fait pour les gradés du CEA alors qu'ils constituent le cœur de cible de l'objectif de fidélisation et que la déflation du corps des officiers les conduit à exercer des grandes responsabilités croissantes.

Le préfet de police indique compter sur l'organisation intégrée de la préfecture de police pour assurer naturellement la mise en œuvre des parcours de carrières. La DGPN de son côté privilégie la construction de parcours de carrière pour les corps supérieurs mais n'exclut pas d'élargir cette démarche aux grades sommitaux du CEA.

Le périmètre de gestion du préfet de police étendu à l'ensemble de la région Île-de-France permettrait pourtant d'innover en la matière en proposant, par exemple, des parcours d'immersion dans plusieurs directions pour les primo-arrivants, en définissant des schémas d'évolution de carrière privilégiés pour les fonctions les moins prisées ou en encourageant les mobilités géographiques.

3 - Les risques liés aux conditions de travail : une politique de prévention à intensifier et professionnaliser

La démarche de prévention des risques dans la police nationale a suivi l'évolution des politiques de ressources humaines de la fonction publique, avec l'élaboration de documents uniques et de plans de prévention de risques particuliers notamment le plan de prévention des suicides. En 2015, la priorité ministérielle donnée à l'identification des situations à risque suicidaire a été appliquée par la direction des ressources

humaines de la préfecture de police, dont l'objectif est notamment d'améliorer la coordination des différents acteurs pouvant intervenir pour réduire ce risque. En augmentation par rapport à 2017, le nombre de suicides s'est élevé en 2018 à 10 parmi lesquels neuf policiers. On dénombrait par ailleurs 11 tentatives de suicide, dont 10 concernaient des policiers.

Il n'existe cependant pas de diagnostic global en matière de risques professionnels, alors que certains indicateurs pourraient alerter les autorités hiérarchiques, comme le nombre de blessures en service ayant entraîné un arrêt de plus de 90 jours, qui a augmenté à la DSPAP de 64 % entre 2016 et 2018. Cette direction identifie et suit un groupe de fonctionnaires considérés comme « à ménager », sans qu'il ait pu être indiqué à la Cour, les données relatives à cette population ni les mesures prises à son égard.

Dans ce domaine comme dans d'autres, la DRH ne parvient pas à s'imposer comme chef de file. Au sein de la préfecture de police, l'activité de prévention des risques mobilise des agents de la sous-direction de l'action sociale (SDAS), de la médecine de prévention et des directions actives, sans que l'articulation entre ces différents intervenants soit claire.

Les moyens sont limités, comme en témoigne la cellule de soutien psychologique opérationnel qui compte un effectif de 10 psychologues pour l'ensemble de l'agglomération parisienne. Il est largement en dessous du ratio moyen national (un psychologue pour 1 821 agents au niveau national contre un psychologue pour 3 963 agents au niveau de l'agglomération).

Enfin, il est communément accepté au sein de la préfecture de police, comme dans l'ensemble de la police nationale, que les difficultés que rencontrent les policiers doivent pouvoir être exprimées auprès d'autres fonctionnaires de police. La sous-direction du soutien opérationnel de la DSPAP comprend ainsi un service d'accompagnement et de soutien (SAS) regroupant une trentaine de fonctionnaires de police qui ont pour mission d'accompagner individuellement ou collectivement les personnels actifs en difficulté.

L'objectif du SAS est de pouvoir résoudre en interne les difficultés qui peuvent l'être et de ne faire appel aux relais externes spécialisés que lorsque cela est indispensable. Si l'objectif de mise en réseau des différents intervenants (action sociale, médecine de prévention, psychologues, encadrement) est louable, les conditions d'exercice de cette activité suscitent plusieurs interrogations. Cette cellule est astreinte à un fonctionnement continu, 24h/24, tous les jours de l'année. Pourtant, le bilan de l'activité 2017 montre que le niveau de sollicitation est assez faible

et que chaque effectif de l'unité gère en moyenne moins de deux appels par jour et moins de quatre entretiens physiques par mois.

Bien que chargée au sein du SAS des situations les plus sensibles, l'unité de soutien et d'écoute des personnels du service d'accompagnement et de soutien de la DSPAP (USEP) n'a établi ni protocole d'intervention ni charte de déontologie formalisée. La formation de ses agents ne fait pas l'objet d'un plan spécifique et leur supervision psychologique n'a pas encore été mise en œuvre. Le caractère insuffisamment formalisé et professionnalisé de son fonctionnement n'a pas empêché que cette unité soit dupliquée à la DOPC. La DRCPN, de son côté, a audité l'USEP afin d'en reproduire le modèle dans le Nord et en région Provence-Alpes, Côte d'Azur.

Il apparaît indispensable d'intégrer à cette mission des professionnels spécialisés, permettant d'instaurer un lien de confiance entre les fonctionnaires de police et ceux-ci et de mieux formaliser son rôle. La DRPJ semble être la seule direction à tendre vers cette exigence de professionnalisation ; notamment, dans cette direction, le lien avec la SDAS est immédiat dès qu'une difficulté est détectée.

4 - Un effort de formation insuffisant

La situation de la préfecture de police s'inscrit dans le contexte plus large de la formation au sein de la police nationale. Une direction centrale pour le recrutement et la formation de la police nationale (DCRFPN) a été créée au sein de la DGPN en janvier 2017. Elle est divisée en directions zonales dont une pour la zone Île-de-France. Compte tenu de l'échec du projet de fusion de la direction zonale et de la sous-direction de la formation de la préfecture de police, le DGPN et le préfet de police disposent chacun d'un appareil de formation.

La sous-direction de la formation (SDF) de la préfecture de police, comme la direction zonale de la DCRFPN, ne parviennent pas à définir une réelle stratégie de formation pour les directions actives de la préfecture de police. Elle ne réussit pas non plus à assurer la réalisation des formations obligatoires ou prioritaires ; c'est notamment le cas des formations au tir.

Les formations au tir à la préfecture de police

Les personnels de police active disposent d'une arme de service et sont tenus de s'exercer au tir au moins trois fois dans l'année. En 2018, plus du tiers des personnels n'avait pas réalisé ce minimum de trois tirs et près de 9 % ne s'étaient pas du tout exercés dans l'année.

La réalisation des formations à l'arme lourde connaît les mêmes difficultés. Moins de la moitié des habilitations prévues à l'arme lourde ont été réalisées en fin d'année 2018, et seulement 57 % des recyclages nécessaires au maintien de l'habilitation.

Les stands de tirs sont trop peu nombreux pour absorber la demande et ne sont pas adaptés aux besoins nouveaux qui naissent de l'emploi croissant d'armes lourdes. L'anticipation des besoins dans les programmes immobiliers n'est pas prise en compte, comme en témoigne le site du Bastion, construit en 2017, qui accueille la DRPJ et dont le stand de tir n'a pas été dimensionné pour l'entraînement à l'arme lourde.

Alors que les habilitations et recyclage aux armes lourdes sont considérés comme des formations prioritaires et que les lieux manquent pour satisfaire l'ensemble des besoins, la proportion de créneaux de formation disponibles et non-employés (« taux de places perdues ») reste particulièrement élevé dépassant les 30 % en 2018, traduisant des dysfonctionnements dans l'organisation.

Les formateurs reçoivent en moyenne 3,7 stagiaires par jour. Ces chiffres laissent penser qu'un gisement existe dans une meilleure utilisation des personnels dédiés à la formation. Une meilleure adaptation aux rythmes policiers serait de nature à améliorer les taux de réalisation, en particulier si l'entraînement au tir était proposé en soirée pour certains services.

Plus largement, les besoins métiers n'apparaissent pas toujours suffisamment pris en compte, comme le montre l'exemple de la formation des enquêteurs en cybercriminalité où les besoins de la DSPAP ne sont satisfaits qu'à hauteur de 24 %. Quant aux primo-intervenants en cybercriminalité, leur besoin de formation n'est pris en charge qu'à hauteur de 5,7 % pour les trois directions concernées que sont la DRPJ, la DSPAP et la DRPP. Deux autres formations prioritaires, l'utilisation de la trousse de secours d'urgence et la gestion technique d'une tuerie de masse par les intervenants connaissent des taux de réalisation particulièrement faibles, qui s'établissaient en fin d'année 2018 respectivement à 21,4 % et 11,5 %.

La stratégie d'ensemble relative aux structures de formation n'est pas formalisée et les responsabilités sont dispersées entre la DCRFPN et la SDF de la préfecture de police. L'on peut s'interroger sur l'existence de ces deux structures qui, l'une comme l'autre, ne parviennent pas à résoudre les difficultés de la formation en Île-de-France. Un plan de redressement apparaît nécessaire en urgence.

*
**

La préfecture de police présente des problèmes de ressources humaines sérieux, pour certains spécifiques pour d'autres communs à l'ensemble de la police tout en y étant plus accusés : rotation élevée et manque d'expérience des agents, sous-encadrement, déformation de la structure des corps, pénurie dans certaines spécialités, formation insuffisante. Les mesures d'incitation et de fidélisation destinées à compenser le manque d'attractivité de la préfecture de police apparaissent insuffisantes et parfois mal conçues. Ces problèmes doivent recevoir une attention soutenue, au niveau de la préfecture, comme de la police nationale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'éclatement des moyens budgétaires de la préfecture de police ne permet pas de reconstituer son coût avec précision sur son périmètre d'intervention, alors que la préfecture représente près de 20 % des dépenses de la police nationale. Dans ces conditions, la réalisation d'une synthèse budgétaire fiable et consolidée retraçant les dépenses exécutées à l'échelle de la police d'agglomération est indispensable, notamment pour faciliter l'évolution nécessaire du cadre de gestion de la préfecture de police.

Budget sui generis, le budget spécial de la Ville de Paris est un élément de complexité supplémentaire dans l'organisation et la gestion de la préfecture de police. L'identification des ressources et des charges rattachables à la préfecture de police est délicate à réaliser. Par ailleurs, d'importants flux croisés compliquent l'analyse des relations financières entre l'État et la Ville. Dans ce contexte, et depuis les transferts de compétences issus de la loi du 28 février 2017, le remplacement du budget spécial par des conventions spécifiques plus adaptées doit être envisagé.

La fixation du plafond d'emplois des effectifs actifs de la préfecture de police ne s'inscrit pas dans le cadre d'un réel dialogue de gestion, mais à partir d'un socle d'emplois du corps d'encadrement et d'application (CEA) dont les sous-jacents ne sont pas connus. Compte tenu du poids des dépenses de personnel dans les dépenses globales de l'institution et des difficultés constatées dans l'exercice de certaines missions, la construction d'un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police apparaît nécessaire.

Les fonctions de soutien consomment une part importante des moyens humains de la préfecture de police, encore trop fréquemment des fonctionnaires de police. Des mesures de rationalisation dans l'organisation de ces fonctions sont hautement souhaitables, à travers la suppression des doublons entre le SGAMI et les directions de police et, au sein de ces dernières, le regroupement du soutien interne.

Le poids significatif des structures d'état-major à la préfecture de police procède d'une organisation peu rationnelle, marquée par un nombre excessif de niveaux de responsabilités au sein des services, la multiplication des structures chargées de missions analogues et la faiblesse des mutualisations au sein et entre les directions métier. Enfin, l'utilisation des moyens humains de la préfecture fait apparaître, dans le cas de la DSPAP, un volume non négligeable d'effectifs affectés à des missions périphériques par rapport aux attributions de cette direction.

La préfecture de police est confrontée à un manque d'attractivité et à un défaut de fidélisation de ses agents qui constituent une problématique propre au sein de la police nationale. Le taux de rotation élevé a un effet négatif sur les taux d'encadrement, plus faibles qu'ailleurs, et le nombre d'officiers de police judiciaire, en baisse sensible, compromet l'accomplissement de cette mission.

L'efficacité des multiples dispositifs incitatifs, tant indemnitaires que d'avancement accélérés, mis en œuvre par la DGPN pour remédier à cette situation, n'apparaît pas démontrée. Parmi les moyens de fidélisation, la priorité doit être donnée à la politique en faveur du logement conduite par la sous-direction de l'action sociale de la préfecture de police, qui constitue un levier important.

Absorbée par ses fonctions administratives depuis la création du SGAMI, et considérée comme peu légitime en interne pour intervenir sur des sujets généraux de gestion des ressources humaines concernant les policiers, la direction des ressources humaines de la préfecture de police peine à s'engager dans une fonction stratégique. La création de parcours de carrière, la maîtrise des risques professionnels et la formation doivent constituer pour elle des sujets prioritaires.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. supprimer le budget spécial et organiser les relations financières entre la Ville de Paris et la préfecture de police dans le cadre de conventions particulières (DB, PP, DGCL, Ville de Paris) ;*
- 3. construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police ; le décliner pour chacune des missions de police active, en tenant compte des spécificités territoriales (DGPN, PP) ;*

-
4. *réduire les fonctions de soutien au sein des directions de police en n'y conservant que celles qui ne peuvent pas être assurées par le SGAMI, et privilégier l'exercice de ces fonctions par des personnels administratifs, techniques et scientifiques (PP) ;*
 5. *évaluer l'efficacité des dispositifs indemnitaires et d'avancement accélérés mis en œuvre en Île-de-France pour fidéliser les personnels ; les simplifier et mieux les cibler ; au sein de ces dispositifs incitatifs, accorder la priorité au financement de la politique en faveur du logement (DGPN, PP) ;*
 6. *définir des parcours de carrière par corps, en professionnalisant la gestion des risques professionnels et en adaptant l'appareil de formation aux besoins (DGPN, PP).*
-

Chapitre III

Des missions de sécurité exercées dans des conditions difficiles, une performance en baisse

Exercées dans des conditions difficiles, marquées par une augmentation générale de la délinquance et desservies par une organisation et une gestion insuffisamment efficaces, les missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public affichent des résultats en baisse. Le service rendu aux habitants dans l'agglomération parisienne s'est dégradé, un redressement est nécessaire.

Ce redressement passe par des mesures différentes selon les domaines considérés de l'activité de police : réoccupation de la voie publique et meilleure organisation territoriale pour la sécurité publique ; nouvelle articulation des moyens et coordination renforcée entre les divers services concernés pour la police judiciaire ; effort d'évaluation et d'adaptation aux défis nouveaux en fonction des leçons tirées de l'expérience, pour l'ordre public.

Ces différents axes d'effort ne sont pas séparables des améliorations à apporter à la gestion, et en particulier aux problèmes prioritaires et urgents de gestion des ressources humaines de la préfecture de police.

I - La sécurité publique : des résultats dégradés, des conditions de mise en œuvre à réformer

Centrale, la mission de sécurité publique repose sur une organisation insuffisamment efficiente et qui peut être améliorée. L'allocation des moyens humains ne repose pas suffisamment sur l'évaluation des besoins. Dans ces conditions, les résultats opérationnels se dégradent.

A - Une organisation insuffisamment efficiente

1 - L'organisation complexe de la DSPAP

Aux termes de l'arrêté du préfet de police relatif aux missions et à l'organisation de la DSPAP, celle-ci est chargée : « 1° de la prévention et de la lutte contre la criminalité et la délinquance et les autres atteintes à la sûreté et à la tranquillité publiques ; 2° de la réception et du traitement des appels ainsi que de la réorientation éventuelle des demandes de secours ; 3° de l'accueil permanent du public, notamment des victimes, de l'aide et de l'assistance aux personnes et des actions de partenariats avec les collectivités territoriales et la population en matière de sécurité ».

L'organisation des services de sécurité publique, en grande partie déconcentrée, se caractérise par un degré élevé de complexité, découlant d'une superposition de structures centrales et territoriales, au sein desquelles les unités opérationnelles agissent sur des périmètres variables.

La DSPAP compte une direction territoriale de sécurité de proximité (DTSP) pour chacun des quatre départements du ressort de compétence de la préfecture de police. Les DTSP comprennent des services à compétence départementale⁴⁷ et des circonscriptions de sécurité de proximité (CSP, échelon de base de la sécurité publique), regroupées en districts (cf. annexe n° 8).

⁴⁷ L'unité d'appui opérationnel, à laquelle sont rattachées les « BAC jour » territoriales, le service de prévention et, pour les DTSP des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis, la brigade équestre départementale.

Les 15 districts⁴⁸ de l'agglomération parisienne jouent un double rôle de coordination des CSP et de transmission d'information auprès de la DTSP. Les brigades anti-criminalité (BAC) de district, chargées de la recherche du flagrant délit, constituent toutefois les seules unités opérationnelles à la main du chef de district. Le rôle des districts reste ainsi entouré d'une certaine imprécision, l'arrêté d'organisation de la DSPAP de 2018 ne précisant ni les attributions et le positionnement hiérarchique du chef de district, ni les services dont il dispose en propre.

Les 83 CSP sont chacune composées d'un service de sécurité du quotidien (SSQ), d'un service d'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP), et d'unités diverses directement rattachées au chef de circonscription, notamment une mission prévention et communication, une unité de police administrative, un bureau de coordination opérationnelle et une unité de gestion opérationnelle.

Les organigrammes des commissariats centraux et de circonscription témoignent d'un relatif éclatement des services. Comme le relevait le préfet de police dans une note d'octobre 2017, « *la propension à multiplier les unités spécialisées a fait perdre de vue la polyvalence du métier de policier. Elle a également conduit à affaiblir les brigades généralistes qui assurent les missions de police du quotidien* ».

En outre, les services centraux (état-major, sous-direction des services spécialisés de l'agglomération, sous-direction régionale de la police des transports, sous-direction du soutien opérationnel et sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière) possèdent eux-mêmes des unités locales implantées dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

L'ensemble de ces services, centraux et territoriaux, s'inscrivent par ailleurs dans la logique de coordination zonale en matière de sécurité publique, dont la DSPAP est responsable en Île-de-France⁴⁹ (cf. annexe n° 9).

En outre, les services centraux possèdent eux-mêmes des unités locales implantées dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

⁴⁸ Outre les trois districts parisiens, chaque DTSP de petite couronne est divisée en quatre districts.

⁴⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 1^{er} août 2016 relative à la mise en œuvre de la coordination zonale de sécurité publique en Île-de-France.

2 - Une chaîne de commandement centralisée

L'organisation de la DSPAP est marquée par une forte centralisation du commandement, ce qui a eu pour effet, en petite couronne, « *d'éloigner les centres de décision du terrain* »⁵⁰. De fait, par comparaison avec la direction générale de la police nationale, où le commandement opérationnel est plus déconcentré au profit des DDSP, la mission de sécurité publique est soumise, à la préfecture de police, à une organisation rigide, sans que soit exploitée la proximité entre les échelons centraux et territoriaux, qui constitue une spécificité de la DSPAP.

La chaîne d'information repose ainsi sur un lourd circuit de transmission et de validation, qui fait intervenir, depuis le niveau du terrain, une longue succession d'acteurs : chef de circonscription, chef de district, état-major puis directeur territorial, état-major central de la DSPAP, directeur des services actifs et cabinet du préfet de police. Les directives données empruntent sauf exception un chemin identique, en sens descendant. Parallèlement, les préfets de département ou leur directeur de cabinet sont également susceptibles d'intervenir auprès du cabinet du préfet de police, ce qui rend encore plus complexe le dispositif d'ensemble.

Comme le constate un document interne, « *l'organisation actuelle de la DSPAP génère un pilotage opérationnel complexifié par une mosaïque d'activités et de structures agglomérées au fur et à mesure des besoins, sans mise en cohérence globale* »⁵¹.

Inutilement lourde et complexe, la chaîne de décision et de commandement de la DSPAP mérite d'être allégée et simplifiée.

3 - Un maillage territorial trop dense

L'organisation territoriale de la DSPAP comporte un réseau dense de points d'accueil du public, dont le nombre s'établissait, fin 2018, à 113.

Au regard du nombre de circonscriptions, la répartition des forces de sécurité publique paraît excessivement morcelée, sans corrélation directe avec la population des territoires concernés ou la délinquance qui s'y produit. C'est notamment le cas dans les Hauts-de-Seine, qui concentre le plus grand nombre de circonscriptions (25), alors qu'il s'agit du plus petit département en superficie. Le maillage territorial de la DSPAP, trop

⁵⁰ Note précitée du préfet de police (2017).

⁵¹ *Étude d'impact relative à la création des nouvelles structures de pilotage de la DSPAP*, 8 juin 2018.

dense, ne favorise pas les mutualisations, pourtant nécessaires, tant pour l'accueil du public que le fonctionnement des unités opérationnelles.

Les sites ouverts au public de la DSPAP ont accueilli, entre 2013 et 2018, 1,4 million de personnes chaque année en moyenne. En incluant les standards téléphoniques, l'accueil au guichet, la mobilisation d'interprètes, la prise des plaintes et des mains-courantes ainsi que le planton du local de police, l'accueil du public mobilisait, en 2017, 1 885 ETPT pour un coût de 110 M€, soit un coût moyen de 78,5 € par personne accueillie.

Liées à d'importantes charges fixes, les dépenses d'accueil du public représentent ainsi le second poste de dépenses pour la DSPAP, après les patrouilles et surveillances diverses (263 M€ en 2017). Les moyens consacrés aux opérations de contrôle et de sécurisation s'élevaient quant à eux en 2017 à 94 M€, tandis que les interventions de police-secours ont un coût estimé à 37 M€⁵².

Par ailleurs, la densité du maillage territorial ne facilite pas l'utilisation efficiente des effectifs disponibles, notamment pour l'activité de nuit. En effet, l'ouverture des commissariats la nuit impose d'affecter à l'accueil des effectifs dont l'activité est très réduite⁵³ mais qui, dans les plus petites circonscriptions, font défaut pour constituer dans le même temps des patrouilles.

Afin de remédier à cette situation, le regroupement de l'accueil de nuit dans certains commissariats permettrait de dégager des effectifs pour assurer une meilleure présence sur la voie publique. Des mutualisations entre commissariats sont désormais pratiquées pour la mission de police secours ainsi que la mission d'appui et d'anti-criminalité et l'accueil du public. Conçues de façon empirique, elles ne sauraient constituer une solution pérenne, en l'état actuel de la carte de la police d'agglomération.

Une réduction du nombre des circonscriptions de sécurité de proximité paraît donc nécessaire, à l'image de la réorganisation territoriale conduite par la DGPN. Il conviendrait d'organiser, sur la base d'un diagnostic partagé tenant compte du niveau d'activité de chaque territoire, le regroupement de plusieurs CSP au sein des districts. Les exemples de la fusion des 5^{ème} et 6^{ème} arrondissements de Paris, suivie de celle des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements⁵⁴, bien comprise par les élus et des personnels de police, fournissent le modèle d'une démarche en ce sens.

⁵² Données issues de la comptabilité analytique des coûts de la préfecture de police (source : DFCPP).

⁵³ Seuls 4 % des personnes accueillies dans un commissariat le sont entre minuit et 9 heures du matin (source : DSPAP).

⁵⁴ Secteur constitué par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

4 - Une mission de lutte contre l'immigration irrégulière à réorganiser

La lutte contre l'immigration irrégulière dans l'agglomération parisienne est assumée pour l'essentiel par la préfecture de police. En effet, en l'absence de direction zonale de la police aux frontières (PAF) en Île-de-France, l'activité de la PAF dans l'agglomération parisienne se limite à l'exécution des mesures d'éloignement ainsi qu'à la police ferroviaire.

À travers sa sous-direction spécialisée (SDLII), la DSPAP est amenée à coopérer avec de multiples partenaires dans l'exercice de cette mission. En particulier, l'action de la SDLII rencontre celle de la PAF :

- sur les plateformes aéroportuaires, où la PAF assure les contrôles aux frontières et la sécurisation des aéroports ;
- pour la gestion des centres de rétention administrative (CRA), assurée par la préfecture de police pour les CRA parisiens et par la PAF pour les CRA de grande couronne.

Par ailleurs, les critères de placement en CRA étant définis nationalement par la direction générale des étrangers de France (DGEF), celle-ci assure un suivi de l'action de la préfecture de police. Enfin, une coordination est nécessaire avec la préfecture de région Île-de-France, compétente en matière d'hébergement, et avec les préfectures de département, au titre de leur compétence en matière de police des étrangers.

La conduite par la préfecture de police de la lutte contre l'immigration irrégulière présente un intérêt au regard de sa capacité de coordination. Une cellule conjointe zonale a ainsi été créée en 2018⁵⁵ permettant à la préfecture de police d'assumer un rôle de coordination pour optimiser le placement en CRA, en lien avec les préfets de département d'Île-de-France et la PAF.

Toutefois, la préfecture de police ne peut totalement se substituer à la PAF dans son rôle de coordination de lutte contre l'immigration irrégulière, compte tenu de son importance dans l'agglomération parisienne, qui concentre une part estimée à plus d'un tiers des étrangers en situation irrégulière, ce qui se traduit par une activité soutenue : plus de 11 800 interpellations en 2017, ayant donné lieu à 3 900 placements en rétentions administratives et 1 700 éloignements, soit respectivement entre 20 % et 25 % l'activité nationale⁵⁶. Dès lors, l'exercice autonome par la

⁵⁵ Protocole du 31 janvier 2018 signé par le préfet de police, le directeur général de la police nationale et chaque préfet de département d'Île-de-France.

⁵⁶ Source : direction de la police générale de la préfecture de police.

préfecture de police de cette mission fait courir le risque de scinder cette politique nationale, au détriment de la vision globale que doit légitimement conserver la direction centrale de la PAF sur l'immigration irrégulière.

En outre, le dimensionnement de la sous-direction compétente de la préfecture de police (la SDLII) ne la met pas en mesure d'assurer cette mission. Comptant 550 fonctionnaires, en incluant les unités locales des départements de petite couronne, la SDLII consacre en effet l'essentiel de ses moyens à la gestion des CRA (315 fonctionnaires), tandis que la lutte contre la criminalité organisée mobilise 76 fonctionnaires et le contrôle des flux migratoires, 163. À titre de comparaison, plus de 1 100 effectifs de la PAF sont déployés au sein de la direction zonale du Nord, dont l'activité est la plus comparable à celle d'Île-de-France.

En Île-de-France, la PAF conserve plus de 3 000 effectifs (hors services centraux), principalement affectés dans les deux directions aéroportuaires (Orly et Roissy Charles de Gaulle/Le Bourget), alors que la SDLII est six fois moins dotée. Il semble donc paradoxal que la préfecture de police soit chef de file pour exercer la mission de lutte contre l'immigration irrégulière sans que ses services spécialisés ne disposent de la taille critique. Conjugué au besoin d'une action homogène et cohérente, ce rapport numérique plaide pour la constitution d'une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France, le cas échéant placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police.

B - Une répartition des moyens améliorée mais qui peut encore mieux tenir compte des niveaux de population et de délinquance

1 - Une répartition des forces de sécurité rééquilibrée au profit de la Seine-Saint-Denis

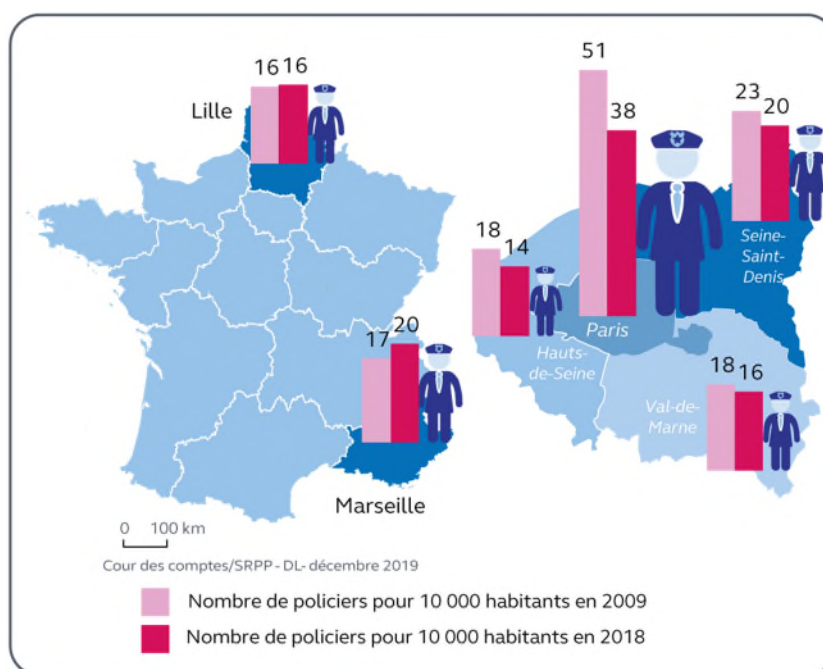
Représentant 62 % des policiers de l'agglomération parisienne, la sécurité publique, en particulier les services territorialisés, a subi l'essentiel de la réduction des effectifs de la préfecture de police depuis 2009.

Si Paris demeure le département le mieux doté en valeur absolue, il est aussi celui qui a subi la plus forte baisse (-21 %), suivi des Hauts-de-Seine (-19 %). Sans être épargnés par les réductions d'effectifs, la Seine-Saint-Denis (-11 %) et le Val-de-Marne (-9 %) se trouvent dans une situation plus favorable. Surtout, les effectifs de ces deux départements sont repartis à la hausse depuis 2015.

L'analyse de la répartition des effectifs par circonscription de sécurité publique confirme le rééquilibrage opéré au profit de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (cf. annexe n° 10).

En moyenne, les circonscriptions de sécurité publique (CSP) parisiennes étaient en 2009, et demeurent aujourd'hui, les mieux dotées en policiers par habitant, avec des extrêmes atteignant 132 policiers pour 10 000 habitants dans le 1^{er} arrondissement et 106 policiers pour 10 000 habitants dans le 8^{ème} arrondissement. Ces chiffres illustrent « l'effet capitale » : peu peuplés, ces arrondissements sont des lieux de pouvoir et de passage, justifiant l'importance des effectifs policiers qui y sont affectés. En faisant abstraction de ces deux extrêmes, Paris est dotée en moyenne de 29 policiers pour 10 000 habitants. En ne conservant que les arrondissements périphériques, du 10^{ème} au 20^{ème} arrondissement, ce ratio est de 20,9 policiers pour 10 000 habitants, proche du niveau de la Seine-Saint-Denis.

Carte n° 2 : moyenne du nombre de policiers actifs pour 10 000 habitants



Source : Cour des comptes d'après les données de la préfecture de police, des DDSP 59 et 13 et des données data.gouv.fr.

Note : effectifs actifs (CCC, CC, CEA et ADS) au 30 septembre 2009 et au 31 mars 2018.

Les six arrondissements du centre de Paris sont ceux qui ont connu la baisse la plus importante de leurs effectifs actifs, 38 %, contre 23 % en moyenne pour le département entre 2009 et 2018. L'évolution des effectifs actifs des Hauts-de-Seine suit une tendance comparable à Paris. À un niveau proche du Val-de-Marne en 2009, les Hauts-de-Seine sont désormais le département de l'agglomération le moins bien doté en policiers par habitant.

Hormis Paris, la Seine-Saint-Denis est à présent le département qui dispose du plus grand nombre de policiers par habitant. Plusieurs CSP du département ont bénéficié d'une hausse importante d'effectifs, comme Pantin (18 %), Saint-Denis (9 %), Saint-Ouen (18 %) et Villepinte (19 %), contrairement à la tendance générale de baisse au sein de l'agglomération.

Globalement, la baisse des effectifs actifs de sécurité publique de la préfecture de police a eu pour effet de rapprocher la situation de l'agglomération parisienne de celle des circonscriptions de Marseille et Lille.

2 - Une allocation locale des moyens qui pourrait être mieux corrélée au niveau de délinquance

Paris et la Seine-Saint-Denis sont à la fois les départements les mieux dotés en effectifs actifs, et ceux où l'on recense le plus grand nombre de faits de délinquance de l'agglomération. Ce constat global doit cependant être affiné par catégorie de délits.

La délinquance parisienne est marquée par une surreprésentation des atteintes aux biens (AAB) : la moitié des vols à la tire et 37 % des cambriolages de l'agglomération ont été constatés à Paris, qui ne représente qu'un tiers de la population. En Seine-Saint-Denis, la délinquance est marquée par la prédominance des atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP). En 2017, on y recensait par exemple autant de faits de violences physiques non crapuleuses qu'à Paris (environ 14 300 faits), pour une population moitié moins importante. Alors qu'ils comptent 56 % de la population, Paris et la Seine-Saint-Denis regroupent près de deux tiers des effectifs actifs de l'agglomération, ce qui est globalement en phase avec la proportion des faits délictueux dans ces deux départements.

Tableau n° 13 : part respective des quatre départements de l'agglomération parisienne en matière de délinquance, d'effectifs et de population (2017)

<i>En %</i>	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne
<i>Atteintes volontaires à l'intégrité physique</i>	35,4 %	16,7 %	32,7 %	15,2 %
<i>Atteintes aux biens</i>	44,6 %	17,9 %	22,7 %	14,8 %
<i>Effectifs actifs</i>	41,7 %	16,6 %	23,6 %	18,0 %
<i>Population</i>	32,3 %	23,7 %	23,6 %	20,3 %

Source : Cour des comptes

Cette proportion n'est cependant pas en phase avec l'importance du nombre de faits constatés. À Paris comme dans les Hauts-de-Seine, la réduction des effectifs, conjuguée à l'augmentation de certains faits de délinquance, se traduit par une augmentation du nombre de faits constatés par policier actif, en particulier en matière d'atteintes aux biens.

Paris est ainsi devenu le département de l'agglomération comptant le plus de faits constatés par policier en 2017, alors qu'il se trouvait dans la situation inverse en 2009. En matière d'AVIP, Paris demeure dans une situation plus favorable que les autres départements de l'agglomération, à l'exception du Val-de-Marne, avec moins de 6 faits constatés par policier, contre 8,5 en Seine-Saint-Denis.

La tendance en Seine-Saint-Denis est plus ambivalente. Si le nombre de faits constatés par policier actif a augmenté en matière d'AVIP, le nombre d'atteintes aux biens par policier a diminué entre 2009 et 2017.

Tableau n° 14 : faits constatés par policier actif

	Paris		Hauts-de-Seine		Seine-Saint-Denis		Val-de-Marne		Moyenne	
	2009	2017	2009	2017	2009	2017	2009	2017	2009	2017
<i>AVIP</i>	3,9	5,7	4,0	6,0	7,0	8,5	4,6	5,5	4,9	6,4
<i>AAB</i>	17,3	27,5	18,5	24,7	23,1	22,6	20,4	20,6	19,8	23,8
<i>CPATP</i>	7,2	8,3	8,4	8,7	12,7	11,4	9,1	7,8	9,4	9,1

Source : Calcul Cour des comptes d'après données de délinquance du SSMSI et données d'effectifs de la préfecture de police. (CPATP : atteintes à la tranquillité publique)

Depuis 2017, la préfecture de police dispose d'un outil de mesure des besoins en effectifs, l'effectif de fonctionnement annuel (EFA), composé de 14 critères pondérés, regroupés en trois grandes catégories (physionomie du territoire, activité judiciaire et activité de voie publique). La mise en place de l'EFA constitue un progrès par rapport à la situation antérieure.

Sur un échantillon sélectionné⁵⁷, l'analyse de la répartition des effectifs dans les CSP de l'agglomération parisienne fait cependant apparaître un écart sensible par rapport à l'EFA qui conduit à s'interroger sur l'utilisation effective de cet outil. Il ne semble en effet pris en compte ni comme palier au moment des baisses cycliques d'effectifs après l'été, ni comme valeur de référence pour affecter les agents sortant d'école. L'absence de lien avec l'exercice budgétaire conduit, de surcroît, à rendre cet outil en partie inopérant.

3 - De rares mutualisations

La mutualisation des moyens de sécurité publique permet de combler ponctuellement des besoins en effectifs et constituait l'un des objectifs de la police d'agglomération. Les services de nuit (SN) des quatre départements de l'agglomération sont ainsi placés sous l'autorité du même service, la sous-direction des services spécialisés (SDSS) de la DSPAP.

Dans les faits, la mutualisation est réduite et concerne, en moyenne, moins de 2 % des heures fonctionnaires exécutées. En valeur absolue, les services de nuit de Paris, des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis ont réalisé environ 120 missions extérieures en 2017, tandis que celui du Val-de-Marne en réalisait 216.

Tableau n° 15 : part de l'activité des services de nuit exercée hors de leurs départements de rattachement

		2013	2014	2015	2016	2017
SN 75	% heures-fonctionnaires	4,6	1,1	2,1	0,3	3,3
	% missions	1,5	0,4	0,7	0,2	0,7
SN 92	% heures-fonctionnaires	0,6	0,6	0,4	1,5	1,0
	% missions	0,4	0,4	0,3	0,7	0,4
SN 93	% heures-fonctionnaires	1,0	0,5	0,6	3,4	0,8
	% missions	0,7	0,4	0,4	1,7	0,6
SN 94	% heures-fonctionnaires	0,5	0,4	0,6	2,1	1,5
	% missions	0,5	0,4	0,6	2,1	1,5

Source : préfecture de police

⁵⁷ Vitry-sur-Seine, Aulnay-sous-Bois, Asnières-sur-Seine, Saint-Denis et le 18^{ème} arrondissement de Paris. Cf. annexe 11.

Le service de nuit de Paris se déplace principalement en Seine-Saint-Denis, à hauteur de 54 % des heures-fonctionnaires réalisées hors du département de rattachement en 2014 et jusqu'à 95 % en 2017. En revanche, la majorité des heures passées par les services de nuit de la petite couronne ont lieu à Paris, sauf en 2017, lors de laquelle les interventions se sont concentrées sur la Seine-Saint-Denis.

Si la mutualisation est une réalité, elle ne représente cependant qu'une part minime de l'activité des services centralisés au sein de la SDSS, alors qu'il s'agissait d'un des objectifs de la police d'agglomération. Bien que Paris soit le principal bénéficiaire des interventions extérieures, sa situation est ambivalente, en ce que son SN est aussi celui qui intervient le plus à l'extérieur. La mutualisation a surtout bénéficié à la Seine-Saint-Denis, seul département qui reçoit plus d'interventions extérieures qu'il n'en effectue, ce qui confirme le rééquilibrage des moyens au profit de ce département.

Au total, la police d'agglomération a permis un rééquilibrage des départements de Paris et des Hauts-de-Seine vers la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. La mutualisation des services de nuit a profité particulièrement à la Seine-Saint-Denis. Cependant, l'allocation des effectifs pourrait être davantage rapportée au niveau de délinquance au niveau local, où elle apparaît décorrélée de l'outil de pilotage mis en place par la DSPAP.

C - Des résultats opérationnels en baisse

Police judiciaire mise à part, l'action des services de sécurité publique s'articule autour de trois objectifs : le secours, la lutte contre les troubles à la tranquillité publique et la prévention de la délinquance et l'accueil du public.

L'examen des conditions d'accomplissement de la mission de sécurité publique laisse apparaître une activité particulièrement soutenue, des résultats inégaux selon les territoires et une diminution de la présence des policiers sur la voie publique.

1 - Des priorités trop nombreuses

Jusqu'en 2018, les priorités assignées aux services de la DSPAP apparaissaient assez peu centrées sur les grandes composantes de la mission de sécurité publique.

Toutes les lettres d'objectifs adressées successivement par le préfet de police, le DSPAP, les directeurs territoriaux de la sécurité publique de petite couronne et les chefs de circonscription se caractérisaient alors par une prédominance de la mission de police judiciaire et se traduisaient par une multiplicité d'objectifs, non hiérarchisés, centrés sur la lutte contre certaines catégories d'infractions (vol avec effraction, vol avec violences, trafic de stupéfiants). Par ailleurs, cette définition des priorités ne comprenait pas assez d'objectifs différenciés selon les territoires.

En revanche, les objectifs de la mission de sécurité publique apparaissent dans les différents plans thématiques de lutte contre la délinquance qui structurent l'action des services. Ainsi le plan de lutte contre les stupéfiants (2007), le plan de lutte contre les bandes (2010), le plan de lutte contre les ventes à la sauvette, le plan de sécurisation de fin d'année ou encore le plan estival de sécurisation des sites touristiques assignent aux forces de sécurité intérieure des objectifs ciblés de présence sur la voie publique et de prévention de la délinquance.

Le plan de sécurisation renforcé des lieux touristiques

Déployé en 2013, ce plan repose sur une sécurisation des sept principaux sites touristiques de la capitale entre les mois de juin et d'octobre, grâce à la mobilisation de plusieurs directions et services : la DSPAP, dont la sous-direction régionale des transports publics et la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière, la DOPC et la DOSTL.

Ce dispositif a engagé, en 2018, 6 847 policiers pour la réalisation en moyenne de 12 patrouilles de sécurisation sur chacun des sites concernés. Par ailleurs, au sein d'un centre de supervision urbain fonctionnant 7/7 jours, des policiers, grâce aux images des 216 caméras de vidéoprotection installées sur les sites touristiques, procèdent à une surveillance des lieux touristiques en orientant utilement les déplacements des policiers.

2 - Une mission de police-secours globalement conforme aux objectifs

L'assistance et le secours à la population constituent la mission première de la sécurité publique. Entre 2016 et 2018, la préfecture de police a rationalisé l'exercice de sa mission de police-secours avec la création d'une plateforme des appels d'urgence (PFAU) qui mutualise, en un lieu unique, le traitement des trois appels d'urgence sur l'ensemble de l'agglomération parisienne (le 112, le 18 et le 17) afin de cibler plus rapidement l'urgence et d'améliorer, sur le terrain, la coordination des opérations conjointes police-pompiers. Toutefois, et alors que les

événements traités par la plateforme⁵⁸ peuvent nécessiter son intervention, le SAMU n'est pas partie prenante de ce dispositif.

Avec environ 2,2 millions d'appels par an entre 2014 et 2018, soit en moyenne 6 136 appels par jour, l'activité de la plateforme des appels d'urgence est soutenue. Si le volume des appels n'évolue guère, tant les appels décrochés (environ 1,4 million en 2018) que les interventions (environ 520 000 en 2018) connaissent une augmentation sensible depuis 2014 (respectivement +18,5 % et +4,8 %).

Pour l'année 2018, le délai médian de réponse aux appels est de l'ordre de 15 secondes pour le numéro d'urgence 17. Tous numéros confondus, il est de 22 secondes. Enfin, les appels très urgents font l'objet d'une transmission accélérée et sont traités en 13 secondes.

Témoignant d'une efficacité certaine, les délais moyens d'intervention de la DSPAP demeurent assez brefs.

Tableau n° 16 : évolution du délai moyen d'intervention de jour et de nuit de la DSPAP

<i>En minutes et en secondes</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Délai moyen d'intervention de jour</i>	9:04	9:19	NC	9:10
<i>Délai moyen d'intervention de nuit</i>	7:43	8:11	8:21	8:17
<i>Délai moyen d'intervention de nuit au niveau national</i>	16:17	13:36	13:42	14:56

Source : Cour des comptes d'après DSPAP-RAP mission Sécurité

**Calcul du délai d'intervention : somme des délais d'interventions / nombre d'interventions effectuées*

Indicateur de performance du projet annuel de performance, le délai moyen d'intervention de nuit est, en 2018, inférieur de plus de 5 minutes au délai observé au plan national. Avec plus de 250 000 interventions, Paris concentre près de la moitié de l'activité des brigades de police-secours de l'agglomération parisienne.

Toutefois, ces bons résultats dissimulent des disparités territoriales marquées (cf. annexe 12) que la création de la plateforme unique des appels urgents, née du constat d'un niveau inégal de qualité de service dans l'agglomération, n'a pas encore permis de résorber. Dans certaines circonscriptions, le délai d'intervention peut être 5 à 6 fois plus long que dans d'autres (4 min 22 sec pour la CSP du Blanc-Mesnil et 18,16 pour la CSP du 18^{ème} arrondissement). Par ailleurs, les délais ne sont pas corrélés au nombre d'interventions.

⁵⁸ Le fonctionnement de la PFAU repose sur deux niveaux de prise en charge des appels. Un premier niveau d'opérateurs réceptionne l'ensemble des appels avec pour objectif d'identifier les urgences et apporter une réponse aux appels non urgents. Les appels urgents sont transférés à des opérateurs de niveau 2, spécialisés, chargés de déclencher en tant que de besoin les interventions selon les modalités propres à chaque service.

Ainsi, malgré un nombre d'interventions le plus faible de l'agglomération (608), la CSP de La Garenne-Colombes affiche le délai d'intervention le plus long, soit 25 minutes et 7 secondes. Dans la circonscription de Créteil, et alors que le département du Val-de-Marne n'avait pas encore été intégré au dispositif de PFAU (ce rattachement est intervenu en novembre 2018), la situation apparaît très favorable : un délai d'intervention court (7 minutes et 16 secondes) malgré un nombre d'interventions qui figure parmi les plus élevés de l'agglomération (10 166 en 2018). Enfin, d'une manière générale, les circonscriptions de la Seine-Saint-Denis connaissent des délais d'intervention inférieurs à ceux du reste de l'agglomération (entre 3 minutes et 15 secondes pour le plus bref et 10 minutes et 11 secondes pour le plus long).

3 - Une présence des policiers sur la voie publique en diminution

Au plan opérationnel, la mission de sécurité publique doit principalement se traduire par une présence et une surveillance accrue de la voie publique, des opérations anti-délinquance ou encore des interventions et interpellations. L'objectif de présence s'avère difficile à atteindre en raison de contraintes d'emploi pesant sur les forces de sécurité.

a) Un profil d'activité qui s'éloigne du cœur de la mission de sécurité publique

L'examen des conditions d'emploi des fonctionnaires actifs des CSP, retracées dans la main courante informatisée (MCI) – outil déclaratif de mesure et d'analyse de l'activité des policiers –, fournit des données sur la répartition, par nature d'activité, du potentiel horaire utilisé des agents (cf. annexe n° 13).

Avec 2,7 millions d'heures fonctionnaires en moins, le potentiel horaire utilisé des policiers des commissariats de la DSPAP a été réduit de l'équivalent de 1 700 ETP entre 2010 et 2017.

Les heures passées dans les locaux de police, consacrées aux activités administratives et judiciaires⁵⁹ ainsi qu'au soutien logistique et opérationnel⁶⁰, pour partie indissociables de la mission de sécurité, ont augmenté, passant de 60,4 % du potentiel horaire disponible des CSP en 2010 à 64,1 % en 2017.

À l'inverse, la part réservée à la police générale, qui recouvre les activités de maintien de l'ordre, les patrouilles, les interpellations, les

⁵⁹ Prises de plaintes, activités procédurales traitées au sein des services, tenue de fichiers et registres notamment.

⁶⁰ Activités de commandement, centre d'information et de commandement, passation de consignes, formation, sports et tir, activités de gestion, techniques et de maintenance, activités syndicales et sociales.

interventions, les constatations et les surveillances, connaît une baisse (-2,2 points) pour atteindre 29,2 % du potentiel horaire en 2017. La part de l'activité consacrée aux patrouilles et aux opérations anti-délinquance affiche la diminution la plus marquée, pour ne représenter que 2,51 % du potentiel horaire, soit pour l'ensemble de l'agglomération parisienne environ 321 ETP en 2017 contre 1 434 en 2010.

La priorité semble avoir été donnée aux patrouilles motorisées (17,4 % du potentiel horaire en 2017 contre 10,8 % en 2010) alors que la proportion des patrouilles pédestres ou à vélo, en baisse, paraît très faible (2 % du potentiel horaire représentant 250 ETP). Ces constats traduisent que le profil d'activité des policiers s'est éloigné du cœur de métier de la sécurité publique, qui repose sur la présence physique sur la voie publique.

Il peut être enfin relevé que les activités de soutien opérationnel et logistique dans les locaux de police (activités administratives et de maintenance, prise de consigne, réunions au service, formation, sports et tir, activités syndicales et sociales), continuent de mobiliser les effectifs à hauteur du tiers du potentiel horaire (33 %).

**La CSP de Lille : des contraintes d'emploi identiques
mais une sécurisation de la voie publique plus importante**

En 2017, l'équilibre général de la répartition du potentiel horaire utilisé au sein de la circonscription de sécurité publique de Lille apparaît assez proche de celui des policiers de l'agglomération parisienne ; des différences, observées pour certaines missions, montrent qu'une plus grande place est accordée aux opérations de sécurisation de la voie publique à Lille.

Ainsi, les opérations de patrouilles et anti-délinquance représentent 7,50 % du potentiel horaire (contre 2,51 % à la préfecture de police), les interpellations et interventions 6,72 % (contre 4,9 % à la préfecture de police). En revanche, à l'instar de la préfecture de police, les patrouilles non motorisées ne représentent que 0,75 % du potentiel horaire. Ce très faible taux traduit la même tendance d'un quasi-abandon des patrouilles pédestres ou à vélo au profit de patrouilles motorisées.

*b) Un objectif de plus grande présence sur la voie publique
non atteint*

La création de la police d'agglomération incluait l'ambition de pouvoir intervenir à tout moment et en tous lieux par une mobilisation d'effectifs ; elle aurait dû se traduire par une augmentation du taux de présence sur la voie publique. Or, déjà faible, ce taux s'est encore dégradé depuis 2010.

Des indicateurs perfectibles de mesure de la présence policière sur la voie publique

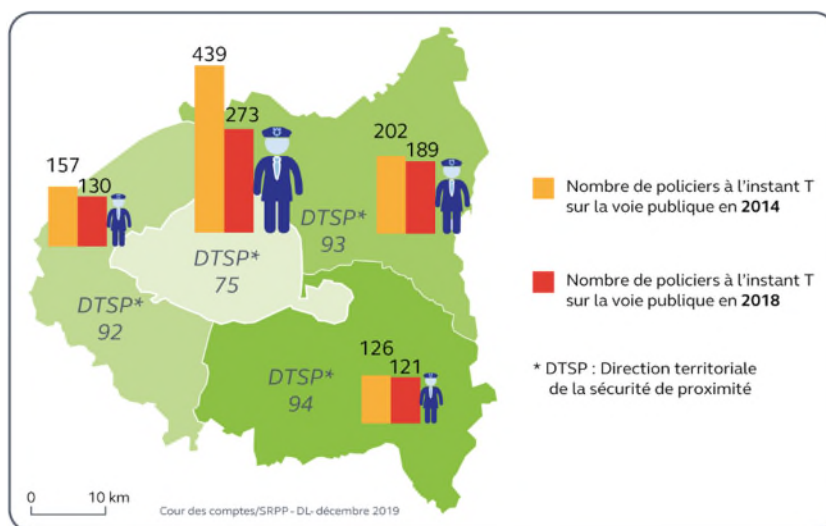
Les indicateurs traditionnellement utilisés pour mesurer la présence des policiers sur la voie publique sont le taux d'occupation de la voie publique (TOVP) et le nombre de policiers présents à l'instant T sur la voie publique. Ces deux indicateurs correspondent au pourcentage de l'effectif de policiers et au nombre de policiers occupés à un moment donné par ce type d'activités. Du fait de leurs modalités de calcul, qui intègrent l'activité de la totalité des fonctionnaires actifs alors que tous n'exercent pas des fonctions opérationnelles, ces indicateurs n'apparaissent pas totalement satisfaisants car ils donnent par construction une image assez dégradée de la réalité. La direction générale de la police nationale a abandonné cet indicateur au profit du taux d'engagement des effectifs sur le terrain.

Indicateur du projet annuel de performance le taux d'engagement des effectifs sur le terrain, qui s'avère bien supérieur au précédent dans tous les cas, rapporte le nombre d'heures consacrées aux activités réalisées hors des locaux de police à l'effectif réellement disponible. En apparence plus fin, cet indicateur présente aussi une limite : largement entendues, les heures fonctionnaires sur le terrain recouvrent toutes les missions réalisées en dehors des locaux des services de police alors que toutes n'impliquent pas une activité de surveillance générale de la voie publique. Tel est le cas de certaines missions de police de la circulation (constat d'accident, fourrière), d'assistance (escortes, gardes statiques) ou encore de police générale (réunions avec des partenaires institutionnels).

En 2018, le taux moyen d'occupation de la voie publique de la DSPAP s'élevait à 4,73 % contre 5,5 % en 2010. Dans les trois départements de la petite couronne, la même tendance est observée. Avec, 4,47 % le département du Val-de-Marne connaît en 2018 le taux d'occupation le plus faible de l'agglomération (4,66 % à Paris, 4,76 en Seine-Saint-Denis et 5,04 dans les Hauts-de-Seine). La baisse de ce taux se constate aussi dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP), alors même que la présence policière y est par définition renforcée. Ainsi, entre 2016 et 2018, le taux d'occupation est passé, dans le 18^{ème} arrondissement, de 5,50 % à 5,13 %, et à Asnières, de 5,47 à 4,96 %.

De manière symétrique, l'indicateur mesurant le nombre moyen de policiers présents sur la voie publique à l'instant T est en nette diminution (-22,3 %) depuis 2014 (cf. annexe n° 14).

Carte n° 3 : évolution du nombre moyen de fonctionnaires présents à l'instant T sur la voie publique pour la DSPAP



Source : DSPAP

En 2014, on dénombrait un nombre moyen de 1 126 policiers à l'instant T sur la voie publique dans l'ensemble de l'agglomération parisienne, contre 878 en 2018. Paris connaît la dégradation la plus marquée avec 273 policiers présents à l'instant T sur la voie publique en 2018 contre 439 en 2014. Pour les raisons méthodologiques précisées ci-dessus, le taux d'engagement des effectifs de la DSPAP et de la DOPC sur le terrain, de l'ordre de 39,5 % en 2018, affiche des résultats bien meilleurs que ceux du taux d'occupation de la voie publique.

Si l'on rapproche l'évolution du profil d'activité des policiers (cf *supra*) des indicateurs de mesure de la présence sur la voie publique, une tendance générale de moindre présence policière sur la voie publique se dégage ces dernières années.

Au regard de ce constat, la doctrine de la police de sécurité du quotidien (PSQ), qui a été mise en œuvre dans l'agglomération parisienne comme dans le reste de la France depuis la fin de l'année 2018, impose des changements dans la doctrine d'emploi des policiers de la préfecture de police, au premier rang desquels la limitation du recours aux patrouilles motorisées en véhicule banalisé, qui s'est largement imposé ces dernières années au sein de l'agglomération parisienne, alors qu'il est peu propice aux contacts avec la population.

La doctrine de la police de sécurité du quotidien (PSQ) fondée sur une plus grande présence sur le terrain

Les objectifs de la PSQ ont été fixés dans une instruction du ministre de l'intérieur du mois de février 2018. La PSQ a pour ambition d'octroyer aux chefs de circonscription une plus grande latitude dans la définition de stratégies locales de sécurité adaptées à chaque territoire. Elle promeut par ailleurs une plus grande présence policière sur le terrain, la densification du partenariat local, le renforcement du contact avec la population ainsi que la qualité de l'accueil du public.

La mise en œuvre de la PSQ s'appuie notamment sur des brigades territoriales de contact (BTC) positionnées au sein des commissariats. Certains secteurs sensibles, désignés quartiers de reconquête républicaine (QRR), bénéficient du renfort de moyens humains et matériels.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PSQ, tant le préfet de police que les DTSP préconisent le renforcement de la présence des effectifs de police sur le terrain, et sur la voie publique en particulier, ainsi que l'amélioration du contact avec la population.

La préfecture de police doit améliorer le niveau de présence des effectifs sur la voie publique. En application de la doctrine de la PSQ, la décision a été prise de recourir plus systématiquement aux patrouilles à pied. Ainsi, des brigades à pied ont été récemment reconstituées, notamment dans les commissariats des 1^{er} et 8^{ème} arrondissements. Toutefois le nombre limité d'heures de patrouille – deux par jour – témoigne des difficultés de mise en œuvre rencontrées. Par ailleurs, un plus grand recours aux patrouilles à pied pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre dans les secteurs les plus sensibles de l'agglomération parisienne.

L'ensemble de ces éléments militent en faveur de l'engagement, par la DSPAP, d'une évaluation des résultats de la PSQ au regard des objectifs fixés même si, pour l'heure, le ministère n'a pas encore défini d'indicateurs pour les mesurer. Cette évaluation doit être l'occasion pour la préfecture de police de se doter d'indicateurs précis (qui s'appuieraient sur la part du PHU réservée aux patrouilles motorisées et non motorisées, aux patrouilles et opérations anti-délinquance, aux interpellations et constatations) permettant de mesurer si les objectifs de plus grande présence sur la voie publique assignés aux personnels de sécurité publique et notamment aux brigades territoriales de contact, ont bien été atteints.

Enfin, afin d'évaluer la qualité du lien avec la population, cette démarche d'évaluation pourrait être enrichie par des enquêtes de victimation (telles que celles de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France). Portant sur un échantillon représentatif de personnes, elles renseignent sur les faits subis par les citoyens, le recours ou non à la police ou à la gendarmerie, le sentiment d'insécurité et l'appréciation de l'accueil réservé dans les services de police.

Les zones de sécurité prioritaire, une démarche encore inaboutie

Créées en 2012, les zones de sécurité prioritaire (ZSP) sont un dispositif de renforcement des moyens et de ciblage d'objectifs, au sein de périmètres choisis pour leur taux de délinquance important. Sur les 90 ZSP créées au plan national, neuf zones sont situées sur le ressort de la préfecture de police. La création des ZSP a également été accompagnée de la généralisation, dans chacun de ces territoires, des délégués à la cohésion police-population (DCPP). Réservistes de la police nationale, ils ont pour mission de renforcer le lien entre la police et la population en multipliant les contacts de proximité.

Le déploiement de ce dispositif s'est cependant heurté à plusieurs difficultés. Dans un contexte de réduction des effectifs, les ZSP n'ont, en premier lieu, pas bénéficié des renforts escomptés. Ce renforcement limité en effectifs a, en deuxième lieu, été compensé par un concours important des unités de force mobile, suspendu à partir de 2015 pour répondre à de nouvelles priorités liées au risque terroriste et à la situation migratoire. Enfin, la mesure de la performance dans les ZSP apparaît insuffisante.

Nouvelle doctrine d'emploi des forces, la police de sécurité du quotidien (PSQ) comporte une déclinaison spécifique pour des zones qualifiées de quartiers de reconquête républicaine (QRR), sélectionnées en raison de leur taux de délinquance, et de l'existence de trafics et d'incivilités en nombre important. Dans l'agglomération parisienne, tous les QRR sélectionnés sont des ZSP. Pour autant, l'articulation entre les deux dispositifs n'est pas précisée et toutes les ZSP de l'agglomération n'ont pas été sélectionnées en tant que QRR. La superposition des dispositifs présente un risque de dispersion des moyens, voire de contradiction entre les priorités. À cela s'ajoute l'absence d'indicateurs permettant de mesurer les résultats du dispositif des QRR. Il aurait ainsi été souhaitable de procéder à une évaluation des ZSP, en définissant au préalable des critères communs entre la DGPN et la préfecture de police, avant de créer un nouveau dispositif doté d'objectifs voisins.

4 - Une mission d'accueil du public en cours de réorganisation

Confrontée à un afflux croissant de personnes au sein de ses 113 sites d'accueil (plus de 1,5 million de personnes reçues), la DSPAP a mis en œuvre plusieurs dispositifs pour rationaliser l'accueil du public, qui n'ont pas encore fait leurs preuves.

Depuis 2013, la DSPAP offre, aux victimes d'une atteinte aux biens commise par un auteur inconnu, la possibilité de déposer une pré-plainte en ligne (PPEL)⁶¹ avant de se voir proposer, dans les 24 heures, un rendez-vous pour qu'elles complètent leur plainte. Ce dispositif, déployé au plan national, doit permettre de réduire les files d'attente dans les commissariats et de rationaliser l'organisation du travail des fonctionnaires de police. Il est toutefois encore peu utilisé (86 352 PPEL en 2018). Alors que les atteintes aux biens représentent plus de 60 % des faits constatés, seuls 10 % font l'objet d'une PPEL.

Toujours dans l'objectif d'alléger la charge des effectifs des commissariats parisiens, une plateforme des appels non urgents (PFANU) a été créée au sein de la DSPAP en janvier 2017. Joignable par un numéro unique, le « 3430 », cette plateforme prend en charge l'ensemble des appels reçus par les standards des six gares et des 19 commissariats parisiens, 7j/7 et 24h/24. Le premier bilan de cette plateforme, en deçà des prévisions initiales, est, selon la préfecture elle-même, décevant. Si elle contribue à décharger les commissariats parisiens de la majorité des appels, son activité est en baisse (208 000 appels en 2018, soit 570 appels par jour). La faible notoriété du dispositif pourrait expliquer cette situation.

Enfin, la DSPAP a créé au sein de chaque commissariat des boîtes mail « police-population » qui reçoivent les sollicitations des citoyens auxquelles la préfecture de police se fixe comme objectif de répondre dans un délai de cinq jours⁶². Ce dispositif, qui pèse sur la disponibilité des effectifs des commissariats, concurrence directement la plateforme des appels non urgents, dont les 38 fonctionnaires sont sous-utilisés.

Les modalités de la mission d'accueil du public assurée par la DSPAP paraissent difficiles à rationaliser. La démultiplication des modes d'accès aux services n'est toutefois pas satisfaisante en l'état. Par ailleurs, les potentialités offertes par la plainte en ligne introduite par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice – dont les conditions et le périmètre doivent encore être fixés par voie réglementaire – pourraient être mieux exploitées. Elles devraient conduire la préfecture de police à réorganiser le schéma d'accès à ses services.

⁶¹ Sur le site <https://pre-plainte-en-ligne.gouv.fr/>.

⁶² En 2018, il a été répondu à 88 % de demandes adressées par mail dans un tel délai à Paris, à 74 % dans les Hauts-de-Seine, à 57 % dans le Val-de-Marne, et à 56 % dans la Seine-Saint-Denis.

5 - L'intégration réussie de la préfecture de police au sein du « continuum de sécurité »

L'exercice de sa mission de sécurité et de paix publiques par la préfecture de police ne saurait se concevoir indépendamment des autres acteurs de sécurité, publics ou privés, de l'agglomération parisienne. La capacité de la préfecture à mener des partenariats efficaces avec eux est cruciale.

Avec les polices municipales, les relations sont formalisées dans l'ensemble de l'agglomération. Sur les 94 polices municipales que comptent les trois départements de la petite couronne, 88 ont passé des conventions de coordination avec la préfecture de police. L'action des polices municipales peut ainsi venir en complément de celle des commissariats (surveillance des lieux scolaires, prise en charge des vols à l'étalage, des différends familiaux...), tandis que la vidéoprotection mise en place par les communes sert aux forces de la police nationale. Ces synergies avec les polices municipales ne doivent pas conduire pour autant la préfecture de police à se détourner de sa mission de police de contact à l'heure de la mise en place de la police de sécurité du quotidien.

À Paris, le « partenariat de sécurité » relève du contrat parisien de prévention et de sécurité de 2015, complété par une convention de 2018 entre la préfecture de police et la mairie de Paris, qui précise les modalités de coordination de l'action des services nationaux et municipaux, notamment en matière de circulation, de stationnement et de manifestation sur la voie publique. La Ville de Paris dispose de près de 3 000 agents affectés, sous divers statuts, à des missions de sécurité. La coopération avec la DSPAP, qui se développe à travers la sécurisation d'événements festifs ainsi que des opérations conjointes, devra être restructurée dans la perspective de la création d'une police municipale parisienne.

Par ailleurs, l'opération Sentinelle, qui représente à Paris près de 3 000 effectifs mobilisés sur réquisition du préfet de police, permet une présence additionnelle sur la voie publique coordonnée avec les unités de la préfecture de police.

La préfecture de police entretient en outre un partenariat avec le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), chargé d'effectuer des patrouilles pendant la soirée et la nuit dans les groupes immobiliers de l'habitat social des arrondissements périphériques.

Enfin, les acteurs privés de sécurité sont utilement associés à l'action de la préfecture de police, notamment pour la surveillance et la protection des grands espaces commerciaux ; cependant seuls six de ces sites sur les 34 identifiés comme les plus sensibles font l'objet d'une convention signée avec la préfecture de police, qui permet de disposer d'un policier référent.

**

La sécurité publique mobilise la majorité des fonctionnaires de police de la préfecture. Leurs effectifs, globalement en baisse, ont été redéployés avec succès de Paris vers la petite couronne, particulièrement la Seine Saint-Denis. La répartition fine des moyens et le maillage territorial peuvent cependant être encore améliorés, tout comme le fonctionnement des chaînes hiérarchiques, qui apparaît très lourd. La présence policière sur la voie publique s'est réduite globalement et ses modalités –la prévalence des patrouilles en voiture- l'ont rendue moins visible pour la population. Cette situation fait de la mise en place de la police de sécurité du quotidien un défi considérable à relever pour la préfecture de police.

II - La police judiciaire : une mission fragilisée, un positionnement à redéfinir

Les conditions d'accomplissement de la mission de police judiciaire laissent apparaître des difficultés de coordination et des priorités stratégiques aux résultats incertains. Dans un contexte de forte augmentation de la délinquance, les services chargés du traitement de la police judiciaire de proximité apparaissent saturés, tandis que la direction régionale de la police judiciaire affiche des résultats mitigés.

A - Une multiplicité d'acteurs à la coordination imparfaite

1 - Une mission éclatée entre divers services

Deux directions exercent, à titre principal, des fonctions de police judiciaire au sein de la préfecture de police : la DSPAP, chargée de la police judiciaire de proximité, et la DRPJ, pour les affaires plus complexes. Au sein de chacune de ces directions, on distingue deux niveaux d'intervention.

Pour la sécurité publique, chaque circonscription de sécurité publique est dotée d'un service de l'accueil et de l'investigation de proximité (SAIP) composé d'une unité de traitement en temps réel, chargée de la prise de plainte, et d'une unité d'investigations, recherche et enquêtes. Premier niveau de police judiciaire, les SAIP traitent un large spectre constitué à la fois de la délinquance de masse et d'affaires criminelles dont la résolution, même lorsqu'elle présente peu de difficulté, requiert de nombreux actes de procédure.

À l'échelle départementale, les DTSP sont constituées, comme les DDSP hors de l'agglomération parisienne, d'une sûreté territoriale, qui vient en appui des services judiciaires des commissariats. Elle prend notamment en charge des affaires intermédiaires, dont la difficulté n'apparaît pas compatible avec la charge des SAIP, sans pour autant être suffisamment complexes pour relever de la DRPJ.

Les services actifs de la DRPJ sont, quant à eux, répartis entre un niveau central et territorial. Au niveau territorial, chaque département de la petite couronne dispose d'un service départemental de la police judiciaire (SDPJ) et d'un groupe d'intervention régional (GIR), tandis que le ressort de la ville de Paris est divisé entre trois districts de police judiciaire (DPJ). Le niveau central, placé sous l'autorité directe du directeur de la police judiciaire, est organisé autour de deux sous-directions composées de plusieurs brigades centrales, lesquelles ont pour mission de lutter contre le grand banditisme et la délinquance organisée ou spécialisée, d'une part, et contre toutes les formes de la délinquance économique et financière, d'autre part. Les brigades centrales prennent en charge les affaires les plus graves ou les plus sensibles.

Spécificité parisienne, les brigades centrales constituent un échelon supplémentaire de police judiciaire, qui ne trouve pas d'équivalent au niveau national. Pour autant, l'existence des brigades centrales parisiennes n'empêche pas, quoiqu'elle soit résiduelle⁶³, l'intervention des offices centraux de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), pour les affaires à dimension internationale notamment.

Au-delà de la mission de police judiciaire générale des SAIP et sûretés territoriales, d'autres services de la DSPAP exercent une mission de police judiciaire correspondant à des thématiques spécifiques. La sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière (SDLII) est ainsi responsable du traitement judiciaire des enquêtes d'initiative de ses services aux fins de démantèlement des filières d'acheminement et d'aide au séjour sur le territoire national, ainsi que du traitement judiciaire des infractions de travail dissimulé et d'habitat indigne. La sous-direction régionale de police des transports (SDRPT) dispose quant à elle d'une sûreté propre, forte d'environ 140 personnes, chargée du traitement judiciaire de la délinquance commise sur l'ensemble des réseaux ferrés d'Île-de-France et, depuis octobre 2016, des faits commis dans les transports de surface lorsqu'ils résultent d'interpellations réalisées par ses services.

Enfin, l'unité de traitement judiciaire des délits routiers, composée en 2018 de 52 fonctionnaires de la DOPC, traite les procédures judiciaires engendrées par l'activité de contrôle de la sécurité routière.

2 - Des protocoles de répartition entre la DSPAP et la DRPJ qui accentuent les inégalités de moyens dans l'agglomération

L'articulation des compétences de police judiciaire entre la DSPAP et la DRPJ est formalisée par quatre protocoles, un par département, co-signés par le directeur chargé de la sécurité publique, le directeur régional de la police judiciaire et le procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) du ressort concerné. Si les protocoles proposent des règles de répartition des compétences entre la DSPAP et la DRPJ, ils ne contraignent aucunement le parquet qui conserve, conformément à l'article D. 2 du code de procédure pénale, « *le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire territorialement compétents qui seront chargés de l'exécution de leurs réquisitions ou commissions rogatoires* ».

⁶³ On dénombre huit co-saisines DRPJ-DCPJ en 2018. Sauf en matière de terrorisme, domaine pour lequel la co-saisine est systématique.

Les protocoles de l'agglomération sont anciens et n'ont pas été renégociés depuis 2006 pour Paris, 2008 pour le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis, et 2011 pour les Hauts-de-Seine. Du fait de leur ancienneté, les protocoles prennent mal en compte les évolutions récentes de certaines formes de délinquance, à l'instar du proxénétisme dit « de cités » où s'organise depuis plusieurs années la prostitution de personnes mineures.

Faute de mention dans les protocoles, aucun service ne s'estimait compétent pour traiter ces affaires impliquant principalement des personnes mineures. À la suite des demandes de la procureure générale près la cour d'appel de Paris, le préfet de police a proposé, par le biais d'orientations, une nouvelle répartition des compétences. La brigade des mineurs de la préfecture de police devient compétente pour les affaires impliquant des mineurs de moins de 15 ans et les services départementaux de police judiciaire pour celles impliquant des mineurs de plus de 15 ans. En contrepartie, les services départementaux sont déchargés des vols à la fausse qualité, confiés aux SAIP. Or, cette répartition n'est pas sans poser de difficultés, les SAIP étant moins bien armés pour effectuer les recoupements nécessaires à l'élucidation des affaires de vol à la fausse qualité.

Cet exemple témoigne de la limite de la méthode actuelle, privilégiant une adaptation au coup par coup au détriment d'une réflexion globale sur la répartition des compétences, qui permettrait de mieux prendre en compte la charge de travail de chaque service et sa capacité à traiter au mieux le contentieux qui lui est confié. Les rares actualisations sont ainsi faites par amendement ou diffusion d'instructions, non consolidées au sein d'un document unique, ce qui ne facilite pas la lecture de la répartition des compétences entre services.

Le traitement judiciaire de certaines infractions fait également l'objet d'une répartition complexe entre les services, comme l'illustre le tableau ci-dessous. L'attribution d'un dossier à la sécurité publique (SP) plutôt qu'à la police judiciaire (PJ), et inversement, tient dès lors à des éléments dont l'autorité judiciaire n'a pas nécessairement connaissance au début de l'enquête. S'il est toujours possible de réattribuer une affaire devenue trop complexe à la police judiciaire, voire à une brigade centrale, ce type de changement n'intervient pas sans susciter une forme de concurrence entre les services. En définitive, la subtilité de certains protocoles, conjuguée à leur ancienneté, conduit à douter de leur utilité opérationnelle.

Tableau n° 17 : exemples de répartition des compétences entre la DSPAP et la DRPJ issus des protocoles, amendements et notes de service en vigueur à Paris

<i>Faits</i>	<i>Circonstances</i>	<i>Service compétent</i>
<i>Infractions à caractère sexuel</i>	Commises dans les réseaux ferrés franciliens	SP (SDRPT, sauf viols accompagnés de circonstances d'une gravité exceptionnelle)
	Commises au sein du couple	SP
	Viols au sein du couple	PJ. Si un viol est requalifié en agression sexuelle, la procédure revient à la sécurité publique.
	Viols commis dans un contexte de violences conjugales	PJ pour les faits de viols et SP pour les faits de violences conjugales. S'ils ne peuvent être dissociés, la PJ est compétente.
<i>Infractions (hors infractions simples comme les vols) commises dans les établissements de nuit</i>	Commis dans les bars et cabarets à hôtesse, clubs de strip-tease ou spectacles dénudés, clubs échangistes, restaurants libertins, discothèques, etc.	PJ
	Commis dans des restaurants, bars, salles polyvalentes, salles de spectacles, clubs de jeux, cyber-café, etc.	SP

Source : préfecture de police

Le niveau de saisine de la police judiciaire est inégal sur le territoire de l'agglomération, les services de la DRPJ intervenant à Paris pour des niveaux d'infractions bien plus bas que dans les trois départements de la petite couronne.

Cette disparité territoriale est particulièrement flagrante en matière d'infractions à la législation sur les stupéfiants, pour lesquelles les protocoles de l'agglomération prévoient une répartition des compétences entre la sécurité publique et la police judiciaire en fonction des quantités de substance saisies. Quel que soit le type de drogue concerné, la police judiciaire est saisie à des niveaux bien inférieurs à Paris que dans les trois départements de la petite couronne.

**Tableau n° 18 : seuils de saisine de la police judiciaire
fixés par les protocoles pour les infractions à la législation
contre les stupéfiants**

	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne
<i>Cannabis</i>	2 ou 5 kg	> 20 kg	> 40 kg	> 10 kg
<i>Drogues dures</i> ⁶⁴	> 20 gr	> 150 gr	> 250 gr	> 50 gr
<i>Drogues de synthèse</i> ⁶⁵	> 10 cachets	> 1 000 cachets	> 500 cachets	> 100 cachets

Source : préfecture de police

De même, alors qu'elles sont compétentes sur l'ensemble de l'agglomération, les brigades centrales interviennent rarement hors de la capitale. Entre 85 % et 90 % des affaires qu'elles traitent sont localisées à Paris.

Le rôle prépondérant de la DRPJ en matière de police judiciaire à Paris, y compris pour des affaires de faible ampleur, conduit à marginaliser la sûreté territoriale de la capitale. De création plus récente, la sûreté parisienne a progressivement développé une spécialisation qui n'empiétait pas sur les compétences des DPJ et des brigades centrales, en particulier en matière de cambriolages ou de vols à l'arraché de montres de luxe. Conformément à la lettre d'objectifs adressée par le DTSP de Paris à ses chefs de service début 2019, la sûreté parisienne a désormais vocation à participer à la lutte contre les stupéfiants, en particulier dans les quartiers sensibles, et à inscrire son action dans le cadre du plan interdépartemental de lutte contre le trafic de stupéfiants (cf. *infra*). La question de l'articulation de cette nouvelle compétence de la sûreté avec celles des autres acteurs de la police judiciaire ne manquera pas de se poser.

Ces différences de traitement du judiciaire entre Paris et la petite couronne révèlent un déséquilibre dans la répartition des moyens au sein de l'agglomération parisienne. Au-delà du déficit d'officiers de police judiciaire en sécurité publique, dont pâtissent la majorité des circonscriptions de sécurité publique, les départements de la petite couronne ne bénéficient pas d'un soutien aussi poussé de la DRPJ, en particulier des brigades centrales, sans qu'aucune raison objective, autre que la proximité géographique des services, ne le justifie.

⁶⁴ Cocaïnes, héroïnes, etc.

⁶⁵ Ecstasy, LSD, etc.

Ces constats appellent à une répartition plus équilibrée des affaires entre DSPAP et DRPJ, d'une part, et au sein de la DRPJ, d'autre part.

3 - La DRPJ de Paris : un positionnement complexe, une évolution nécessaire

Considérée comme un service déconcentré de la police nationale, et figurant à ce titre dans le décret du 24 avril 2003 relatif à l'organisation des services territoriaux de police judiciaire de la police nationale, la DRPJ de Paris est placée sous l'autorité conjointe du directeur central de la police judiciaire et du préfet de police⁶⁶. Cependant, dans les faits, la DRPJ de Paris ne relève pas du champ d'intervention de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), direction active de la DGPN, qui ne suit pas l'évolution de ses moyens et méthodes, ni même son activité.

La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

La DCPJ est une direction opérationnelle chargée de concourir à l'exercice des missions de police judiciaire en matière de prévention et de lutte contre la criminalité organisée, la délinquance spécialisée, le terrorisme et la cybercriminalité. Elle définit la doctrine générale et la stratégie de lutte contre toute les formes de criminalités relevant de sa compétence et est chargée de la coopération internationale entre services enquêteurs.

Forte de 6 078 agents au 31 décembre 2018, cette direction comprend :

- des services centraux, parmi lesquels 14 offices thématiques à compétence nationale, dont l'office central de lutte contre la corruption, les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO), l'office central de répression des violences aux personnes (OCRVP), l'office central pour la répression du faux monnayage (OCRFM), l'office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCLBC), l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTRI) ;
- et des services territoriaux (9 directions inter-régionales et régionales de police judiciaire composées de services régionaux et d'antennes de police judiciaire) assurant sa présence sur l'ensemble du territoire.

⁶⁶ En application des articles 231-1 et 2121-1 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement d'emploi de la police nationale.

Par ailleurs, et à l'inverse du positionnement des autres services régionaux de police judiciaire vis-à-vis des préfets de département, la DRPJ, du fait du modèle intégré de la préfecture de police, se trouve placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police. Cette spécificité de la police judiciaire parisienne n'apparaît d'ailleurs pas toujours facile à concilier avec les dispositions de l'article 12 code de procédure pénale qui place l'action des services de police judiciaire « *sous la direction* » du procureur de la République.

L'articulation entre la DRPJ de Paris et la DCPJ apparaît problématique. Alors que certaines formes de délinquance et de criminalité, particulièrement développées en petite couronne parisienne, revêtent la forme de réseaux, notamment internationaux, susceptibles d'opérer également dans le ressort de la DCPJ (à l'image des trafics de stupéfiants ou encore des filières de proxénétisme), cette dernière ne se dit pas en mesure de connaître l'activité de la DRPJ parisienne.

Par exemple, la DCPJ n'est pas associée à la définition et à la mise œuvre de la stratégie de lutte contre le trafic de stupéfiants au sein de l'agglomération parisienne, qui est pilotée par la DRPJ dans le cadre de plans départementaux (cf. *infra*) associant la DSPAP et la DRPP. Ce cloisonnement est observé en dépit de dispositions réglementaires confiant à la DCPJ un rôle de coordination opérationnelle et stratégique entre les différents services de police judiciaire, ainsi qu'une mission de centralisation et d'échange d'informations entre services. Or, la coordination entre services et le partage de l'information constituent autant de facteurs influant sur leur capacité à élucider des affaires.

De même, alors que la coopération internationale entre polices judiciaires est assurée par la DCPJ, celle-ci ne dispose pas d'une vision exhaustive de l'activité d'investigation sur le territoire. Au plan opérationnel, ce cloisonnement entre services spécialisés ne permet pas de tirer profit des bonnes pratiques et des outils innovants qui peuvent être mis en œuvre de part et d'autre. Enfin, si la DCPJ se caractérise par une forte intégration de l'échelon central et territorial et une capacité d'action sur l'ensemble du territoire national facilitée par la compétence nationale des offices centraux, la DRPJ de Paris conserve une autonomie opérationnelle sur son ressort.

Selon le directeur général de la police nationale, cette situation est à l'origine d'une concurrence entre les services qui n'est pas satisfaisante. À cet égard, on observe qu'avec ses services centraux et territoriaux, l'organisation de la DRPJ de Paris est assez symétrique à celle de la DCPJ. Dotée de 2 207 agents au 31 décembre 2018, la DRPJ de Paris, qui représente 36,3 % des effectifs de la DCPJ, est le service territorial de police judiciaire le plus important.

Si des textes anciens organisent déjà la coordination entre ces services, ils n'ont reçu que peu d'application pratique. Par ailleurs, même mieux coordonnée, l'existence parallèle de ces deux directions laisserait subsister une organisation peu efficiente marquée par des doublons entre certains services.

En effet, la ligne de partage entre la compétence des offices centraux de la DCPJ et celle de la DRPJ est parfois ténue. Certains services centraux peuvent être amenés à travailler sur les mêmes segments de délinquance. Ces redondances sont particulièrement marquées en matière économique et financière. La récente création au sein de la DCPJ, par décret du 23 avril 2019, d'une sous-direction de la lutte contre la criminalité financière ne fait que renforcer le constat de doublons appelant une rationalisation des moyens. La Cour a ainsi déjà souligné l'organisation fragmentée de la lutte contre cette forme de délinquance en région parisienne et a estimé nécessaire de « *mieux utiliser et de mieux coordonner les moyens existants* »⁶⁷. De même, en matière de lutte contre la criminalité organisée, des chevauchements existent entre l'OCLCO et la brigade de répression du banditisme de la DRPJ.

Ancienne et complexe, la question du rattachement organique de la DRPJ à la DCPJ n'a jamais été tranchée. Opposé à cette évolution, le préfet de police avance la nécessité d'une plus forte intégration de la DRPJ au sein de la préfecture de police tout en contestant l'existence d'un cloisonnement entre les deux directions. À l'inverse, le DGPN préconise qu'à l'occasion de la réorganisation des services territoriaux de police judiciaire au niveau zonal, une direction zonale de police judiciaire, regroupant la DRPJ de la préfecture de police et celle de Versailles, soit créée et rattachée à la DCPJ afin de mettre un terme à « *l'actuelle dichotomie* ».

Peu efficiente et préjudiciable au plan opérationnel, l'organisation de la police judiciaire parisienne doit évoluer. Au-delà du projet de réorganisation territoriale, le rattachement de la DRPJ à la DCPJ implique une nouvelle répartition des compétences entre les services, une rationalisation préalable des moyens humains présents de part et d'autre au sein des services opérationnels, des états-majors et des fonctions de soutien, ainsi que de dégager des synergies opérationnelles. Selon le DGPN, les gains d'effectifs ainsi obtenus pourraient être pour partie réaffectés au profit des services territoriaux de police judiciaire pour

⁶⁷ Référé aux ministres de l'intérieur et de la justice, *Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière*, décembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

garantir la prise en charge des dossiers aujourd'hui traités par les services de sécurité publique.

4 - Des priorités stratégiques insuffisamment partagées

La définition de priorités stratégiques en matière de police judiciaire est récente. Le préfet de police adresse, depuis 2016 seulement pour le directeur de la police judiciaire, et depuis 2017 pour le directeur chargé de la sécurité publique, une lettre d'objectifs. Aucun objectif organisationnel ou de gestion n'a été fixé au DSPAP, alors même que la police judiciaire de proximité se trouve dans une situation préoccupante (cf. *infra*).

L'amélioration du recueil et de la transmission d'information est un élément central de la stratégie de la préfecture de police en matière de police judiciaire. Depuis 2014, l'état-major de la DRPJ s'est doté d'une cellule opérationnelle de rapprochement et d'analyse des infractions liées (CORAIL). Composée d'agents de la DRPJ, de la DSPAP et de la DCSP, elle effectue, à partir des remontées d'information des services, des rapprochements de faits comparables et en diffuse la synthèse. Au-delà de la nécessité de bien connaître les phénomènes de délinquance, l'identification de modes opératoires peut aider à l'élucidation. Exemple réussi de coopération entre les services, le modèle CORAIL a été généralisé à l'échelle nationale. Pour autant, l'efficacité de ce dispositif est, dans l'agglomération parisienne, mise à mal par le désengagement progressif de la DSPAP, dont les effectifs au sein de la cellule régressent, passant de six policiers en 2010 à seulement deux en 2019.

La suppression de la sous-direction de la police d'investigation territoriale (SDPIT) en juillet 2018 témoigne de la même difficulté de la DSPAP à inscrire son action judiciaire dans une dimension stratégique.

Créée en 2013, la SDPIT, constituée en sous-direction distincte au sein de la DSPAP, était « *chargée d'une mission d'analyse et de synthèse de la délinquance et de la criminalité* », se traduisant notamment par le suivi judiciaire des affaires des commissariats. Pour justifier la suppression de cette sous-direction, dont les missions sont reprises par une division de la coordination judiciaire au sein de l'état-major, la DSPAP fait valoir que « *le partage subtil entre l'immédiateté des faits, de nature état-major, et leur prolongement en procédure, d'obédience SDPIT, a généré des redondances quotidiennes* ».

Cet argument traduit une difficulté à faire la part entre les réponses opérationnelles, d'une part, et l'analyse de long terme, d'autre part, alors même que les commissariats, surchargés de dossiers courants, ne peuvent se

permettre de développer une vision stratégique. L'intégration des missions de la SDPIT au sein de l'état-major fait courir le risque, à terme, que le flux des remontées opérationnelles prenne le pas sur l'analyse stratégique, pourtant facteur de performance de la mission de police judiciaire.

La lutte anti-terroriste, un axe prioritaire

La stratégie de la DRPJ s'est adaptée au maintien de la menace terroriste à un niveau élevé. Au niveau central, la section anti-terroriste (SAT) de la brigade criminelle a été étoffée et représente, en janvier 2019, 58 % de ses effectifs actifs. Au niveau déconcentré, des groupes de lutte anti-terroriste (GLAT) ont été créés, au cours de l'année 2018, dans chaque service territorial de la DRPJ. La montée en puissance des GLAT soulève cependant plusieurs questions :

- leur articulation avec les autres services participant à la lutte anti-terroriste, en particulier la DRPP, n'est pas clairement définie ;
- leur positionnement sous la double autorité des chefs de service territoriaux et de la direction centrale pourrait être source de tension ;
- aucun objectif ni indicateur de performance n'a été associé à leur création.

L'analyse et la transmission d'informations en matière de délinquance constituent une priorité de la mission de police judiciaire, face à laquelle la DSPAP paraît peu investie. La DRPJ a quant à elle réorienté, pour partie, l'action de sa brigade criminelle en faveur de la lutte contre le terrorisme, sans que la structuration ou le déploiement des groupes territoriaux chargés de cette mission ne soient satisfaisants.

B - La police judiciaire de proximité : une situation alarmante

Assumée par les services de la DSPAP, la mission dite de police judiciaire de proximité recouvre le traitement de la faible et moyenne délinquance (soit 95 % des faits constatés sur le ressort de la préfecture de police) qui ne relève pas des services spécialisés de la DRPJ de Paris.

1 - Un contexte général d'augmentation de la délinquance

Si la performance de la mission de police judiciaire de proximité ne peut être évaluée à l'aune de la seule évolution des statistiques de la

criminalité, celles-ci apportent des éléments d'information sur le niveau d'activité auquel les services de la DSPAP sont confrontés.

Tableau n° 19 : évolution des faits constatés par la DSPAP depuis 2012

	2012	2014	2016	2017	2018	Évolution 2012/2018
<i>Nombre total de faits constatés par la DSPAP</i>	542 823	604 126	598 658	610 138	615 575	+13,4 %
<i>Dont atteintes aux biens*</i>	357 854	409 566	382 617	380 673	381 499	+6,6 %
<i>Dont atteintes volontaires à l'intégrité physique</i>	92 133	91 436	97 511	99 954	102 097	+10,8 %
<i>Dont escroqueries et infractions économiques et financières</i>	46 085	63 011	74 699	78 064	75 359	+63,5 %

Source : Cour des comptes d'après DSPAP

*Les atteintes aux biens regroupent 36 index de l'état 4001⁶⁸ : vols à main armée autres vols avec violences, vols avec entrée par ruse, cambriolages, vols liés à l'automobile et aux deux-roues à moteur, autres vols simples au préjudice de particuliers, destructions et dégradations de biens.

La période sous revue se caractérise par une augmentation du nombre de faits constatés depuis 2012 (+13,4 %), qu'il s'agisse des atteintes aux biens, des atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) ou encore des escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF). Avec une augmentation de 63,5 % des faits constatés, celles-ci sont en pleine expansion, principalement du fait des fraudes aux moyens de paiement commises sur internet. Ce contentieux de masse occasionne de nombreux dépôts de plaintes pour les commissariats.

⁶⁸ Les données (nature d'infraction et indexation 4001) sont renseignées directement par les agents lors de la prise de plainte ou lors de la rédaction du procès-verbal de la constatation d'une infraction dans le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN), qui alimente la base de l'état 4001.

En 2017, les atteintes aux biens constatées par la DSPAP représentaient 24,5 % des faits relevés au plan national, et les AVIP 30,8 % du total des infractions de ce type (324 062 faits en 2017).

La délinquance dans les transports en commun de voyageurs d'Île-de-France

Avec 103 588 faits, la délinquance commise dans l'ensemble des réseaux de transports en commun d'Île-de-France (ferroviaire et de surface) est en augmentation de 2,5 % en 2018.

Sur l'ensemble des réseaux ferroviaires d'Île-de-France (métro, RER, Transilien), le nombre de faits constatés, en hausse de 4,6 %, s'établit à 87 916 faits en 2018 contre 84 012 en 2017. 88 % des infractions sont commises dans le ressort de la DSPAP, principalement dans le métro et le RER. Les vols simples et les vols à la tire, qui représentent les trois quarts des délits, augmentent de 7 % et sont souvent imputables à des mineurs étrangers isolés, dont la présence s'est accrue.

En revanche, les violences contre les particuliers, soit 9 398 faits, qu'elles soient ou non crapuleuses, baissent de 6,5 %. Même si leur volume (911 faits) reste faible au regard d'autres familles de délits, les atteintes et agressions sexuelles ont connu une forte hausse (+24,5 %). Pour y faire face, un groupe d'enquête spécialisé a été créé au sein de la brigade des réseaux ferrés de la SDRPT.

Tout fait de délinquance confondu, le taux d'élucidation⁶⁹ de la DSPAP s'est dégradé depuis 2012.

Tableau n° 20 : évolution du taux d'élucidation des faits constatés par la DSPAP entre 2012 et 2018

	2012	2014	2016	2017	2018	Évolution 2012 / 2018
<i>Nombre de faits élucidés</i>	170 082	151 512	158 482	163 409	165 645	-2,6 %
<i>Taux d'élucidation</i>	31,3%	25 %	26,5%	26,7 %	25,9 %	-5,4 points

Source : Cour des comptes d'après DSPAP

⁶⁹ Précision méthodologique : un fait constaté en année N ne sera pas systématiquement élucidé la même année, mais peut s'intégrer dans le taux d'élucidation de l'année suivante.

Alors qu'en 2012, près d'un fait sur trois était élucidé, un sur quatre l'était en 2018. L'analyse par agrégat de délinquance permet de constater que les taux d'élucidation de la DSPAP sont systématiquement inférieurs à ceux constatés au niveau national (cf. annexe n° 15). Si cette moindre performance peut être relativisée, du fait de l'augmentation générale de la délinquance précédemment observée, la baisse du nombre de personnes mises en cause, de 160 020 à 125 918, (soit -21,3 %), témoigne de la moindre efficacité des services dans la lutte contre la délinquance d'une manière générale.

2 - Une saturation des services d'investigation

a) Une absence de mesure de la charge de travail réelle des services

Selon les données extraites de l'effectif de fonctionnement annuel judiciaire⁷⁰ (EFA) de la préfecture de police, les SAIP ont été saisis en 2018 de 897 624 procédures nouvelles. Rapportée au nombre d'enquêteurs (soit 2 777 policiers dans les 83 SAIP), la charge de travail moyenne annuelle était donc de 323 procédures d'enquête par fonctionnaire, ce qui est considérable.

Avec 229 dossiers par agent, la charge de travail du SAIP de Champigny-sur-Marne est la plus faible ; à l'inverse, avec 593 dossiers par agent, la situation du SAIP de Levallois-Perret est la plus critique. Dans plus de la moitié des SAIP (46), les enquêteurs ont entre 300 et 400 procédures à traiter ; pour neuf d'entre eux (Asnières, Issy-les-Moulineaux, La Défense, Neuilly-sur-Seine et Levallois-Perret, 8^{ème}, 3^{ème}, 9^{ème} et 1^{er} arrondissements), plus de 400.

La Cour a toutefois pu constater que cette charge de travail, sur laquelle se fonde la préfecture de police pour allouer ses effectifs dans les circonscriptions, est sous-évaluée. En effet, la DSPAP ne tient compte que des procédures nouvelles enregistrées à l'instant T sans intégrer le flux de procédures, qui rapproche le nombre de procédures nouvelles du nombre de procédures clôturées et permet de comptabiliser le stock.

La préfecture de police n'a d'ailleurs pas pu fournir à la Cour le chiffrage du nombre total de procédures en stock dans les SAIP. Les investigations conduites ont permis de constater que ces services faisaient face à une charge de travail supérieure à celle retenue pour le calcul de l'effectif de référence.

⁷⁰ Cet EFA repose sur quatre critères : la part d'OPJ dans l'effectif total du service, le volume de gardes à vue par OPJ, le volume de procédures par effectif du SAIP et la part de dossiers difficiles. En fonction de l'écart à la moyenne pour chacun de ces critères, chaque circonscription de sécurité publique se voit attribuer un nombre de points, les services totalisant le plus de points étant considérés comme en difficulté.

**Tableau n° 21 : évaluation de la charge réelle de travail
 de certains SAIP en 2018**

<i>Par an</i>	Chiffres officiels du nombre de procédures / agent	Nombre moyen de procédures réellement en portefeuille / agent
<i>SAIP du 16^{ème} arr.</i>	369	459
<i>SAIP du 8^{ème} arr.</i>	456	492
<i>SAIP de Gennevilliers</i>	337	583
<i>Champigny-Sur-Marne</i>	229	424

Source : Cour des comptes d'après DSPAP-SAIP

Le nombre moyen de procédures dissimule une répartition souvent très inégalitaire des dossiers entre enquêteurs au sein des SAIP, certains fonctionnaires pouvant avoir en portefeuille jusqu'à 800 ou 1 000 dossiers.

La connaissance du niveau d'activité des SAIP est indispensable pour allouer les moyens humains dans des conditions optimales. Eu égard aux distorsions ainsi relevées, la détermination de l'effectif de référence judiciaire repose notamment sur une mesure d'activité qui paraît insuffisante.

b) Une inégale répartition des officiers de police judiciaire

À cette situation d'engorgement s'ajoute une répartition très inégale de la ressource en OPJ qui ne fait qu'aggraver la situation déjà dégradée des SAIP les moins dotés (cf. annexe n°16), étant précisé que les contraintes liées aux règles de gestion des effectifs de la police nationale contribuent à ces inégalités.

En 2018, plusieurs SAIP étaient dotés du même nombre d'OPJ alors que le différentiel de procédures traitées allait de 1 à 20 et le nombre de gardes à vue par OPJ de 1 à 10. À titre d'exemple, alors qu'ils disposent tous deux d'environ six OPJ, le SAIP d'Aubervilliers traite 15 300 procédures par an et 299 gardes à vue par OPJ contre 2 903 procédures et 30,2 gardes à vue pour celui de La Garenne-Colombes. Les SAIP de Créteil et du 18^{ème} arrondissement sont dotés d'environ 19 OPJ alors que le premier traite 6 745 procédures par an et 93 gardes à vue par OPJ contre respectivement 32 250 et 188 pour le second. Dans les services où la ressource en OPJ est la plus contrainte, les personnels sont mécaniquement soumis à un rythme de travail et de permanence plus soutenu.

Pour remédier à ces disparités, des mutualisations d'OPJ ont été engagées le week-end au niveau des districts des DTSP de petite couronne. Cette mesure, qui permet de compenser temporairement les déséquilibres constatés et de répartir plus équitablement la charge de travail entre les circonscriptions, doit être encouragée.

Si des solutions plus pérennes doivent être recherchées par la DGPN, la préfecture de police doit également mieux tenir compte de l'activité réelle des SAIP et cibler en priorité, à l'occasion des mutations internes, l'affectation d'effectifs dans les circonscriptions les moins dotées en OPJ. Par ailleurs, la fusion de circonscriptions préconisée par la Cour (cf. *supra*) devrait avoir pour effet de renforcer la filière d'investigation notamment pour les SAIP n'atteignant pas la taille critique.

c) Une vision stratégique de la police judiciaire de proximité à renforcer

Les enquêteurs des 83 SAIP ne peuvent absorber le niveau d'activité auquel ils sont confrontés. Si l'apurement des stocks de dossiers par l'effet de la prescription, tel qu'il se pratique actuellement, permet de désengorger ponctuellement certains services, il ne saurait devenir un mode de gestion normal des portefeuilles. L'allongement du délai de prescription délictuelle de trois à six ans depuis 2017 devrait avoir pour effet d'aggraver la situation des SAIP. Cette situation ne fait que renforcer la nécessité d'un meilleur pilotage de la mission.

Eu égard au flux entrant de procédures (près de 900 000 par an), une connaissance précise du niveau d'activité des services d'investigation ainsi qu'une réflexion stratégique sur les modalités de traitement des dossiers semblent indispensables afin de définir des priorités, par type de contentieux, en y associant les parquets de l'agglomération parisienne. Dans ce contexte, la récente décision de supprimer la sous-direction de la police d'investigation territoriale (SDPIT), qui apportait, au sein de la DSPAP, un soutien métier aux services d'investigation ne peut que susciter de fortes réserves de la part de la Cour.

Partageant les constats de la Cour, la procureure générale près la cour d'appel de Paris rappelle que cette situation ancienne « *aboutit à un déni de justice pour un grand nombre de victimes* ». L'absence de coordination entre la préfecture de police et l'autorité judiciaire sur le ressort de la cour d'appel de Paris constitue un obstacle important à l'amélioration de la situation de la police judiciaire de proximité.

C - Les résultats en demi-teinte de la police judiciaire spécialisée

Entre 2009 et 2018, la DRPJ a connu une diminution du nombre de faits traités (-22,2 %) plus marquée que la réduction des effectifs actifs (-6 %), qui se traduit notamment par une baisse du nombre de procédures ouvertes⁷¹. Pour autant, le stock de procédures en cours s'est accru sur la période, en particulier entre 2016 et 2017, alors même que le nombre de procédures clôturées progressait (15,8 %).

Ce paradoxe peut s'expliquer par la complexification des procédures, régulièrement pointée par la préfecture de police comme un frein à l'activité de police judiciaire. Il convient cependant de noter une nette amélioration s'agissant de l'ancienneté des procédures en cours. Si, en 2017, 53 % des procédures en cours avaient plus d'un an, niveau comparable à celui de 2009 (52 %), aucune procédure n'avait plus de trois ans⁷².

Le taux d'élucidation constitue le principal indicateur de performance de la police judiciaire spécialisée. Pour les homicides, le taux d'élucidation de la DRPJ est, en 2010, 2014 et 2018, supérieur à celui de la DCPJ. C'est également le cas, depuis 2018 seulement, pour les vols avec violence. En revanche, le taux d'élucidation de la DRPJ demeure, pour les cambriolages, inférieur à celui de la DCPJ.

Cet indicateur connaît en outre une dynamique différente entre les deux directions de police judiciaire. Sur la période, le taux d'élucidation de la DRPJ s'est amélioré, quel que soit le type d'affaire concerné. Dans le même temps, il diminuait pour la DCPJ en matière d'homicides et de vols avec violence.

⁷¹ Les procédures ouvertes correspondent à la somme des procédures dont le service a été saisi par le parquet (plaintes, instructions, commissions rogatoires) et des procédures ouvertes à son initiative. Il n'est donc pas directement corrélé au nombre de faits traités, mais plutôt au nombre d'affaires.

⁷² En 2009, 17 % des procédures en cours de la SDST avaient plus de trois ans. Le nombre de procédures de plus de trois ans atteignait 25 % en 2010.

Tableau n° 22 : taux d'élucidation de la DRPJ et de la DCPJ

		2010	2014	2018
Vols avec violence	DRPJ	59,4 %	70,0 %	74,0 %
	DCPJ	73,9 %	84,5 %	64,3 %
Cambriolages	DRPJ	28,2 %	45,1 %	73,3 %
	DCPJ	64,7 %	84,0 %	139,5 %
Homicides	DRPJ	126,9 %	140,9 %	150,0 %
	DCPJ	106,3 %	106,7 %	94,0 %

Source : données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Précision méthodologique : le taux d'élucidation peut être supérieur à 100 % dès lors qu'un fait constaté en année N n'est pas systématiquement élucidé la même année, mais peut s'intégrer dans le taux d'élucidation de l'année suivante.

Les services territoriaux, quant à eux, affichent des taux d'élucidation très inférieurs à la moyenne de la DRPJ, en particulier en matière de cambriolages (27 %), y compris pour les trois DPJ parisiens.

Représentative de la capacité des services à inscrire leur action dans une démarche stratégique et proactive, le travail d'initiative⁷³ s'est marginalisé, ne représentant plus que 4 % des faits traités par les services territoriaux en 2018, contre 10 % en 2009 et jusqu'à 17,5 % en 2014. L'initiative a même disparu de certains services, tel que le 1^{er} district de police judiciaire qui n'a traité aucun fait d'initiative en 2016 et 2017.

Par ailleurs, le taux d'élucidation des faits d'initiative est faible et, de surcroît, en diminution, ce qui témoigne des difficultés rencontrées par les services pour accomplir leur mission de police judiciaire. Alors que près de la moitié des faits d'initiative en matière de stupéfiants étaient élucidés en 2013, seuls 22,5 % l'ont été en 2017.

Tableau n° 23 : nombre de faits d'initiative à la DRPJ

	2009	2014	2018	Évolution
Total des faits d'initiative	573	873	174	-69,6 %
Dont ILS*	353	640	117	-66,9 %

Source : préfecture de police

* Infractions à la législation sur les stupéfiants

Au-delà des seuls faits à l'initiative des services, les plans départementaux de lutte contre les stupéfiants, mis en place à Paris dès 2007, puis étendus à l'ensemble de la petite couronne au moment de la

⁷³ Il s'agit des affaires qui proviennent de l'initiative des services et non de faits constatés à la suite de plaintes.

création de la police d'agglomération en 2009, présentent des résultats encourageants. Ils permettent notamment de traiter des affaires d'ampleur, conduisant à des niveaux de saisie de drogues et d'avois importants.

Les plans de lutte contre les stupéfiants

Le plan de lutte contre le trafic de stupéfiants associe les directions du renseignement, de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et de la police judiciaire, laquelle est autorité coordinatrice des plans, autour d'objectifs territoriaux et thématiques différents pour chaque département.

La majorité des affaires réalisées par les services de la sécurité publique et de la police judiciaire de l'agglomération, en matière de lutte contre les stupéfiants, sont étrangères aux axes définis par les plans. Cependant, les affaires liées aux axes du plan présentent des résultats plus satisfaisants.

Dans le Val-de-Marne par exemple, les affaires s'inscrivant dans le cadre du plan (26 %) représentaient, en 2018, 46 % des personnes déférées, 47 % des saisies de drogue et 47 % des saisies numéraires et plus de la moitié du montant total des avois saisis. Ce constat se vérifie également dans les autres départements de l'agglomération.

La DRPJ assure le suivi de son activité à l'aide de tableaux de bord internes. Si ces derniers recensent de nombreuses données quantitatives, ils ne font apparaître aucune donnée qualitative ou tentative de cotation des dossiers ou des procédures par complexité.

La DRPJ ne renseigne, par exemple, aucun indicateur sur la durée de traitement des différents types d'affaires (crimes, lutte contre les stupéfiants, vols etc.). L'absence d'indicateur qualitatif ne permet pas une comparaison approfondie de la répartition de la charge de travail entre les services, et notamment entre Paris et la petite couronne. Or, dans un contexte de raréfaction de la ressource d'officiers de police judiciaire, cette analyse serait un préalable utile à la constitution d'un outil de pilotage des effectifs, aujourd'hui inexistant à la DRPJ.

*
**

La police judiciaire voit coexister, à la préfecture de police, des services d'excellence aux résultats encourageants comme dans le domaine de la lutte contre le trafic des stupéfiants, et des situations très dégradées, comme celle des services d'investigation de proximité, dont certains sont en crise. La situation de ces services, qui présente un risque de déni de justice, doit être redressée. Au-delà de ces contrastes, on peut identifier des

problèmes structurels de la police judiciaire dans l'agglomération parisienne qui appellent des réorganisations importantes dans deux directions : une meilleure coordination avec les parquets, dont la préfecture de police a sous-estimé l'importance, et un rapprochement de ses services d'enquête spécialisés avec ceux de la direction centrale de la police judiciaire. Enfin, le problème plus général de la désaffectation des policiers pour la filière d'investigation, particulièrement sensible à la préfecture de police, appelle des réponses nationales.

III - L'ordre public : une charge croissante, une organisation sous tension

Particulièrement sensible, la mission d'ordre public de la préfecture de police constitue une spécificité parisienne en raison tant de son ampleur que de l'organisation retenue pour la mettre en œuvre. La DOPC ne peut, à elle seule, assumer cette charge et recourt largement à des moyens extérieurs. Face aux difficultés d'exercice de la mission, elle gagnerait à renforcer sa démarche d'évaluation, de doctrine et de performance.

Les manifestations des « gilets jaunes » à Paris, un contexte d'ordre public d'une intensité exceptionnelle

Analysant l'exercice, par la préfecture de police, de sa mission d'ordre public, le présent rapport s'abstient de porter une appréciation sur la gestion par la préfecture des manifestations des « gilets jaunes », survenues à Paris depuis novembre 2018, au regard de leur caractère inédit. Par leur durée, leur ampleur et leur mode de déroulement, ces manifestations ont constitué pour la préfecture de police un défi exceptionnel au cours de la dernière décennie.

Il convient de souligner la mobilisation soutenue des forces en ces circonstances. En effet, entre le 17 novembre 2018 et le 1^{er} juin 2019, la préfecture de police a engagé, lors de chaque samedi, en moyenne 2 540 effectifs (BSPP comprise), avec des pics approchant 4 000 agents les 8 et 15 décembre 2018 ainsi que le 12 janvier, le 23 mars et le 20 avril 2019. En complément, près de 1 560 effectifs de forces mobiles ont été engagés en moyenne au cours de la même période.

Au 1^{er} juin 2019, le bilan des interpellations effectuées par la préfecture de police à l’occasion de ces événements fait apparaître, un total de 3 692 personnes interpellées en flagrant délit lors des manifestations, parmi lesquels 2 976 ont été placées en garde à vue, dont 1 335 ont abouti à un défèrement (soit un taux de défèrement de 44,8 %). En matière d’investigations judiciaires menées à la suite des violences, dégradations et vols commis lors des manifestations, les services judiciaires de la DSPAP et la DRPJ font état respectivement de 24 et 31 affaires par le parquet de Paris, ayant abouti au total à l’identification et l’interpellation de six individus.

Le présent rapport ne porte, par ailleurs, pas d’appréciation sur la doctrine d’emploi en matière de maintien de l’ordre public, ni sur ses évolutions.

A - L’ordre public, une charge croissante

La problématique de l’ordre public se pose en des termes spécifiques à Paris, en raison du nombre élevé d’événements s’y déroulant et de la présence du siège des institutions. La mission d’ordre public, qui inclut les services d’ordre, le maintien et rétablissement de l’ordre, revêt, pour la préfecture de police, une sensibilité particulière. Depuis 2016, la direction de l’ordre public et de la circulation (DOPC) est amenée à prendre en charge près de 8 000 événements par an en moyenne, dont plus de 90 % à Paris.

Tableau n° 24 : nombre annuel d’événements d’ordre public pris en charge par la DOPC

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2010/2017	6 mois 2018
5 889	7 170	7 031	7 502	6 641	7 700	8 019	8 187	+39 %	4 223

Source : DOPC

Afin d’orienter l’action de ses services chargés de l’ordre public, le préfet de police adresse depuis 2016 une lettre de mission annuelle au DOPC. L’exercice de la mission d’ordre public a ainsi longtemps reposé sur des schémas permettant de faire face à l’activité immédiate, sans s’inscrire dans des objectifs formalisés intégrant une vision de long terme.

Bien que chaque lettre de mission tende à substituer de nouveaux objectifs à ceux définis l’année précédente, des éléments de continuité sont à relever. Une réforme de la chaîne de commandement opérationnel a ainsi

été mise en œuvre en 2016-2017 avec la suppression des districts d'ordre public. En revanche, hormis la création d'une unité de prospective et d'analyse stratégique, qui figure parmi les objectifs du DOPC pour 2017, aucun objectif assigné ne porte sur la doctrine du maintien de l'ordre.

Or, les conditions d'exercice de la mission d'ordre public ont évolué au cours des années récentes. L'ordre public fait l'objet d'une doctrine nationale qui repose sur le « *principe cardinal de distanciation entre manifestants et forces de l'ordre* »⁷⁴. Ce principe conduit à donner la priorité à la prévention des atteintes aux personnes et se traduit par des dispositifs d'encadrement statique des manifestations.

Selon la préfecture de police, cette doctrine se heurte aujourd'hui à l'augmentation du nombre d'événements d'ordre public (cf. tableau n° 24), dans un contexte de développement des violences urbaines et de maintien de la menace terroriste à un niveau élevé. La préfecture de police indique en outre que la tactique traditionnelle de maintien de l'ordre est mise à mal par la spontanéité des regroupements de personnes, facilitée par l'instantanéité des réseaux sociaux. Alors que la préparation des événements d'ordre public repose sur la déclaration de la manifestation, il devient parfois difficile pour la DOPC de disposer d'un interlocuteur clairement identifié.

L'ensemble de ces mutations constitue donc pour la préfecture de police un défi de taille à relever, si elle veut conserver sa capacité d'anticipation des événements et d'action appropriée et en temps utile de maintien de l'ordre. À cet égard, la structure de prospective et d'analyse stratégique, dont s'est dotée la DOPC en 2017, a formalisé de nouveaux principes en matière d'ordre public, fondés notamment sur la réduction de l'emploi des forces statiques, tandis que des unités spécialisées, les brigades de répression antiviolence (BRAV), ont été récemment créées.

B - Une direction chargée de l'ordre public dont ce n'est pas la seule mission

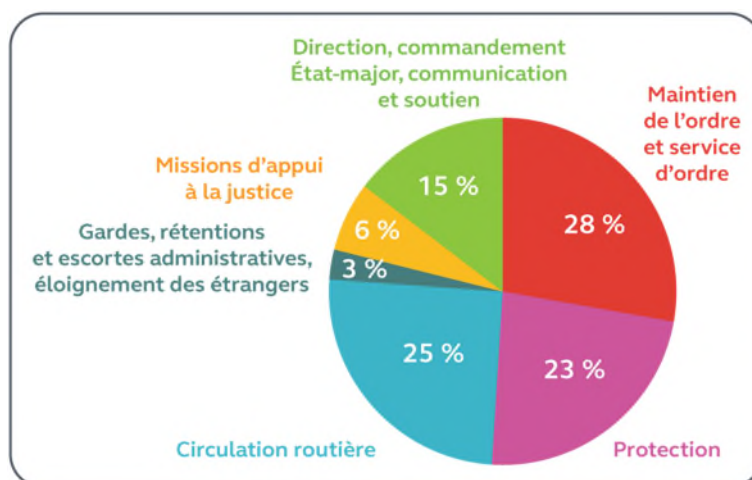
Créée en 1999 avec le double objectif de recentrer les commissariats sur leur activité première de lutte contre la délinquance et de disposer d'unités et services spécialisés et adaptés aux spécificités de l'ordre public à Paris, la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police est responsable du maintien de l'ordre public comme le spécifie le règlement général d'emploi de la police nationale.

⁷⁴ M. Eric Morvan, directeur général de la police nationale, audition devant l'Assemblée nationale, 9 avril 2019.

Sans équivalent sur le reste du territoire français, elle est chargée d'encadrer l'ensemble des événements sur la voie publique dont elle est saisie. Les forces intervenant sur le terrain, y compris lorsqu'elles sont extérieures à la direction (compagnies d'intervention, escadrons de gendarmerie mobile et compagnies républicaines de sécurité mis à la disposition du préfet de police, services d'intervention de la DSPAP) sont pilotées par la direction et son état-major.

La DOPC a d'autres missions qui viennent s'ajouter à celle du maintien de l'ordre et représentent 57 % de son effectif, comme la fluidification et la sécurisation du trafic routier régional, la protection des institutions, ou encore le contrôle des taxis. Pour l'exercice de ces missions, la sous-direction régionale de la circulation et de la sécurité routières compte plus de 1 500 agents et celle de la protection des institutions, des gardes et des transferts de l'agglomération parisienne plus de 1 600.

Graphique n° 3 : part de l'effectif affecté par mission de la DOPC en 2017



Source : Cour des comptes d'après les données de comptabilité analytique de la PP

Cette diversification des missions se traduit dans l'évolution de ses moyens. Ceux consacrés à la mission de maintien de l'ordre sont globalement stables et tendent à augmenter en fin de période. La mission de protection est la plus dynamique, à partir de 2015, dans le contexte post-attentats. La montée en puissance de ces deux missions a eu pour conséquence une baisse des moyens affectés à la sécurité routière.

Jusqu'en 2012, en matière de gestion de l'ordre public, la DOPC comportait une sous-direction de l'ordre public et des services déconcentrés organisés en trois districts territoriaux. Chaque district comportait une salle d'information et de commandement propre, deux compagnies d'intervention et une brigade d'information de voie publique.

Afin d'accroître le potentiel opérationnel de la direction et de mutualiser les fonctions de commandement et de soutien, la suppression des districts et le regroupement des compagnies d'intervention et des brigades d'information de voie publique ont été décidés en janvier 2012. Cela s'est traduit tout d'abord par le rattachement des districts à la sous-direction de l'ordre public. Le choix d'une gestion centralisée, a transformé progressivement la DOPC d'une direction territoriale en une direction de mission. Il a permis de simplifier la chaîne de commandement et d'exécution, tout en rationalisant la gestion des événements. Il a également permis de supprimer des services redondants et de diviser par deux le nombre de salles d'information et de commandement.

Le bilan de l'emploi des compagnies d'intervention montre que le maintien de l'ordre reste une spécificité parisienne au sein de l'agglomération. Entre 2009 et 2017, le nombre d'événements à Paris représente plus de 90 % du nombre total d'événements pris en charge annuellement par la DOPC.

C - Une structure de commandement et de conception qui recourt largement à des moyens extérieurs

La DOPC s'appuie dans sa gestion de l'ordre public sur d'autres forces que ses propres unités, au point de ne pouvoir être considérée comme pleinement autonome dans l'exercice de cette mission.

1 - Une mission d'ordre public partagée entre la DOPC et la DSPAP

En s'appuyant sur les éléments transmis par la direction du renseignement en amont des événements d'ordre public, la DOPC procède avec la DSPAP à une répartition de leur prise en charge, sous l'arbitrage du cabinet du préfet de police. Le principe est d'attribuer à la DOPC la responsabilité des événements présentant la plus grande sensibilité et à la DSPAP ceux rattachables à la sécurité de proximité. La DOPC dispose en tout état de cause d'un droit d'évocation des événements qu'elle estime nécessaire de prendre à sa charge.

Or, la répartition des responsabilités entre la DOPC et la DSPAP est précisée par un protocole ancien, de 1999, qui prévoit notamment la possibilité de transferts de moyens entre les deux directions. En particulier, il est convenu que, « *dès lors que la DOPC n'est pas en mesure de traiter un événement avec ses moyens propres, soit que ceux-ci soient déjà engagés en totalité, soit qu'elle n'ait pas obtenu les renforts extérieurs demandés, elle adresse une évaluation de ses besoins à la direction de la police urbaine de proximité [ex-DSPAP] qui s'emploie à les satisfaire dans la mesure de ses propres disponibilités* ».

La mise à disposition de la DOPC d'effectifs de la DSPAP, notamment les BAC et les compagnies de sécurisation et d'intervention, est sollicitée pour des missions particulières d'ordre public, telles que la mise en place de contrôles préventifs sur certains sites ou des dispositifs d'interpellation dynamiques. En effet, la doctrine d'emploi de ses propres compagnies d'intervention par la DOPC est tournée vers une utilisation essentiellement statique de ces unités lourdes.

La DSPAP apporte, pour sa part, une expertise rendue de plus en plus nécessaire en matière de violences urbaines. En outre, les événements d'ordre public les moins sensibles reposent largement sur des effectifs de sécurité publique dans les commissariats territorialement compétents. Au total, la mobilisation de la DSPAP en matière d'ordre public a représenté, en 2017, 14 % des effectifs de la préfecture employés à cette mission. Le coût associé à l'exercice de cette mission, de l'ordre de 100 M€, pèse dans une proportion voisine sur la DSPAP.

L'intervention de la DSPAP dans la mission d'ordre public soulève d'importants problèmes de coordination opérationnelle avec la DOPC. Or, les relations entre les deux directions n'ont pas fait l'objet d'une redéfinition en matière d'ordre public depuis 1999, alors même que la « *judiciarisation* » des événements d'ordre public contribue à placer la DSPAP au cœur du dispositif. À cet égard, une note de 2011 émanant du directeur de cabinet du préfet de police a précisé la répartition des rôles concernant le traitement par la DSPAP des manifestants interpellés par la DOPC, sans apporter de réponse d'ensemble au problème de la bonne articulation des deux services.

Malgré le principe de commandement unifié de la DOPC, la pluralité des acteurs intervenant en matière d'ordre public n'est pas sans soulever des difficultés d'intégration du dispositif. L'absence de salle d'information et de commandement commune entre la DSPAP et la DOPC, conjuguée à la diversité des conférences radio, sont particulièrement désignées comme des sources de confusion potentielle lors des opérations.

Dans sa lettre de mission pour 2017, le DOPC avait pour instruction de conduire, en coordination avec le DSPAP, le rapprochement des centres d'information et de commandement des deux directions, avec comme horizon « *l'intégration des deux CIC dans une entité unique qui devra permettre une formalisation plus réactive et une transmission plus rapide des notes et télégrammes à destination des effectifs engagés* ». Ce projet n'a toutefois pas encore abouti.

2 - Un recours massif et croissant aux forces mobiles

La DOPC a largement recours à l'appui des forces mobiles pour faire face au nombre élevé et à l'intensité des événements d'ordre public se déroulant dans l'agglomération parisienne. La préfecture de police dispose en effet quotidiennement de 12 unités de force mobile (UFM) au titre de la réserve zonale, dont quatre sont affectées à des missions prédéfinies⁷⁵ et les huit autres libres d'emploi. Dès lors que ces moyens ne sont plus suffisants pour faire face aux événements d'ordre public, l'état-major de la DOPC exprime ses besoins au cabinet du préfet de police, qui formule auprès de l'unité de coordination des forces mobiles (UCFM) de la DGPN une demande de forces supplémentaires.

La consommation de forces mobiles par la préfecture de police est particulièrement élevée pour les CRS, dont l'emploi en Île-de-France représente un tiers de l'emploi national en 2018⁷⁶. L'utilisation des forces mobiles pour des missions d'ordre public a progressé significativement entre 2010 et 2017 (+40 %), dans une proportion comparable à l'augmentation du nombre d'événements d'ordre public (cf. annexe n° 18).

Le coût du recours aux forces mobiles en Île-de-France s'établit autour de 60 M€ par an, sans qu'il soit possible à la DGPN et à la DGGN d'établir la part imputable aux interventions menées dans le seul ressort de la préfecture de police. En tout état de cause, le coût associé à la mission d'ordre public dans l'agglomération parisienne doit être majoré de près de

⁷⁵ Deux UFM sont employées au renfort de la police aux frontières à Roissy et Orly et à la sécurisation de la gare du Nord ainsi qu'à des missions de renfort dans les départements de grande couronne ; deux autres UFM effectuent des missions spécifiques (protection de l'Élysée, gardes statiques au profit d'anciens présidents de la République ou de sites religieux), que le préfet de police peut toutefois décider de lever ou de faire assumer par d'autres forces.

⁷⁶ 32,5 % (source : DCCRS).

50 % pour intégrer la mobilisation des forces mobiles, soit un total proche de 150 M€ par an.

Tableau n° 25 : coût estimé de l'emploi des forces mobiles en Île-de-France

<i>En M€</i>	2016	2017	2018
<i>Escadron de gendarmerie mobile</i>	27,2	26,0	15,1
<i>Compagnie républicaine de sécurité</i>	39,6	36,5	41,3
Total	66,8	62,5	56,4

Source : DCCRS et DGGN

Au regard des effectifs issus des différentes forces engagées chaque année sous l'autorité de la DOPC, la préfecture de police ne peut être considérée comme pleinement autonome dans l'exercice de sa mission d'ordre public. En effet, l'ensemble des effectifs de la DOPC et des services spécialisés de la DSPAP engagés chaque année sous l'autorité de la DOPC ne représentent qu'à peine la moitié des effectifs des forces mobiles engagés dans les mêmes conditions. Cette part a pu tomber, en 2013 et 2014, autour de 40 % (cf. annexe n° 17). En revanche, calculé à partir du nombre d'événements que la DOPC est capable de prendre en charge sans le concours des forces mobiles, son taux d'autonomie est proche de 80 %.

D - Un suivi et une évaluation à développer

1 - Une amélioration nécessaire de la coordination et de l'interopérabilité des forces

La mission de maintien de l'ordre fait intervenir de nombreux acteurs pour la conception des services d'ordre, comme pour leur exécution. Elle nécessite, pour être efficace, un bon niveau de coordination et d'interopérabilité des différentes forces, ainsi que le partage d'une doctrine claire de maintien de l'ordre.

Cette démarche de professionnalisation est présentée comme une « exigence absolue » au dernier point de l'instruction du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public par la police nationale. Pour répondre

à cette exigence, une cellule dénommée « Synapse » a été créée afin de diffuser une culture de prospective et d'analyse stratégique, ainsi que formaliser les retours d'expérience au sein de la préfecture de police.

Les bilans des retours d'expérience détaillent les pistes d'amélioration des opérations d'ordre public. Ils sont particulièrement nourris et élaborés pour les événements annuels récurrents (manifestation du 1^{er} mai, arrivée du Tour de France, nuit de la Saint-Sylvestre etc.). Les recommandations qu'ils contiennent visent à éviter la répétition des incidents constatés, à améliorer la réponse des forces de l'ordre vis-à-vis de manifestants violents et à identifier les solutions aux difficultés de coordination rencontrée. Cependant, les modalités de suivi de ces conclusions ne sont pas formalisées, ce qu'on peut regretter.

De plus, il serait nécessaire, pour que ce travail permette d'améliorer la mise en œuvre des services d'ordre, que l'ensemble des parties prenantes y soient associées. S'agissant des retours d'expérience par exemple, la DOPC convie les différents intervenants du service d'ordre aux échanges, mais ne recueille pas leurs avis sur les documents de formalisation, voire ne leur communique pas le bilan contenu dans le document de restitution.

Ce retour d'expérience est pourtant crucial afin de tirer les leçons des événements où des incidents se sont produits et où certaines forces ont été mises en difficulté (notamment les compagnies d'intervention de la DSPAP dont la mission d'interpellation les amène davantage au contact de la foule). La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), de son côté, n'a pas connaissance de cette démarche et indique ne pas y être associée. Au-delà des retours d'expérience, indispensables à l'amélioration de l'exercice de la mission, il est regrettable qu'aucun exercice commun ne soit organisé entre les différents intervenants du maintien de l'ordre et que la DOPC ne se soit pas dotée d'une démarche d'évaluation comparable à celle de la DCCRS.

2 - Des résultats et une performance difficiles à apprécier

Le préfet de police suit une série d'indicateurs quantitatifs en matière d'ordre public permettant d'apprécier l'activité de ses services. Ils incluent le nombre d'opérations d'ordre public en distinguant les manifestations revendicatives déclarées et non déclarées, le nombre de participants et les unités de forces mobiles engagées.

Cet éclairage quantitatif, s'il permet d'analyser des tendances, n'offre pas une lecture qualitative donnant la possibilité d'apprécier l'efficacité du gestionnaire de l'ordre public, matière qui reste empirique et particulièrement mouvante. Il reste difficile, à travers quelques

indicateurs, de déterminer la réussite ou l'échec d'un service d'ordre. Toutefois, l'analyse rétrospective de certaines données pourrait permettre d'en tirer les bonnes pratiques dans le cadre du retour d'expérience.

En amont du service d'ordre, le nombre de manifestations revendicatives non déclarées permet de mesurer la capacité de la préfecture de police à associer les organisateurs au bon déroulement des événements, quelle que soit leur nature. Si l'objectif de déclaration systématique peut sembler illusoire, la préfecture de police peut contribuer à réduire le nombre de manifestations non déclarées.

Elle le fait déjà, à travers une veille sur les réseaux sociaux qui permet d'identifier les responsables de manifestations, de prendre contact avec eux et de les accompagner dans la procédure de déclaration. Elle déploie également des actions de communication afin de mieux faire comprendre que l'obligation de déclaration ne constitue pas une entrave à la liberté de manifester mais son corollaire indispensable.

Pour améliorer la capacité d'anticipation dans la conception et la préparation des services d'ordre, il pourrait être utile, à travers le dispositif de cotation des manifestations revendicatives élaboré par la cellule Synapse⁷⁷ de vérifier si la cotation prévisionnelle de l'événement a été confirmée par les événements afin d'améliorer l'anticipation et la préparation des services d'ordre.

En aval du service d'ordre, la DOPC suit systématiquement le nombre d'interpellations, dont l'utilité est cependant limitée d'un point de vue qualitatif. L'évolution de ce taux sur longue période montre en effet que ses variations sont fortes et relativement erratiques d'une année sur l'autre. La mise en regard des suites judiciaires apportées à ces interpellations pourrait permettre une analyse plus opérationnelle de la doctrine employée en la matière.

Le nombre de blessés au sein des forces de l'ordre est suivi chaque année depuis 10 ans mais pourrait mieux orienter les choix tactiques ou les modalités d'équipement des forces, s'il incluait des données qualitatives. Le nombre de blessés du fait des forces de l'ordre n'est suivi de manière consolidée que depuis l'année 2018. Il dénombre les personnes prises en charge par la BSPP à l'occasion d'événements de voie publique encadrés par la DOPC, quelle que soit l'origine ou la nature de la blessure. L'évolution du nombre de blessés de part et d'autre, rapporté au nombre de manifestants et des forces engagées, peut donner une première approximation du bon déroulement des services d'ordre.

⁷⁷ Voir annexe n° 19.

Enfin, le montant des contentieux et règlements à l'amiable payés par l'État à la suite des manifestations n'est actuellement pas suivi par la DOPC mais pourrait permettre d'envisager dans sa globalité le coût des maintiens et services d'ordre et fournir un indicateur qualitatif complémentaire.

3 - Un remboursement des manifestations privées à rendre plus systématique

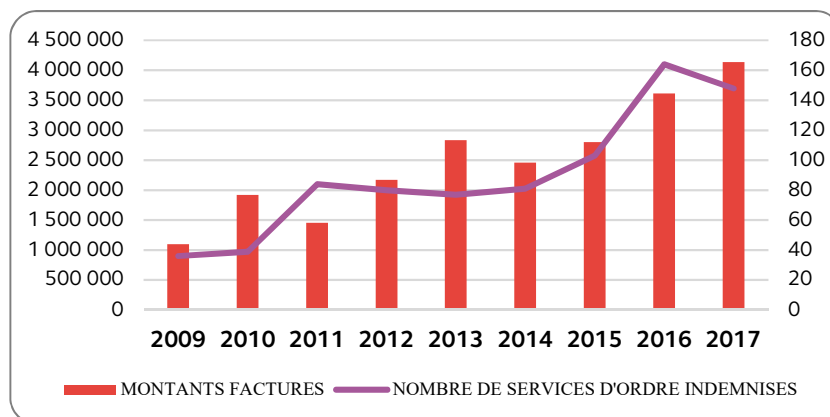
Certains services d'ordre mis en œuvre par la DOPC entrent dans le champ des services d'ordre dits indemnisés, dont le principe est posé par l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure. L'indemnisation est requise lorsque le service constitue une prestation au profit de tiers à but lucratif et non une obligation de puissance publique. Elle inclut le remboursement du déplacement, de l'emploi, de la mise à disposition de personnels et de moyens matériels (barrières, signalisation, extincteurs, etc.) liés à la prestation.

La définition d'un « périmètre missionnel facturable » permet de distinguer ce qui, dans l'emploi des forces, relève de la prérogative de puissance publique et ce qui est rattachable au seul événement. Les échanges préalables, sur la définition des besoins en matière de sécurité, permettent de prévoir le montant de la facturation.

De même, la rédaction d'une convention administrative et financière relative au service d'ordre est indispensable à la mise en œuvre de celui-ci. La circulaire du 15 mai 2018 relative à l'indemnisation des services d'ordre précise qu'« à Paris et dans l'agglomération parisienne, la sensibilité des événements qui s'y déroulent, exposés à des risques spécifiques, nécessitent de concevoir et de mettre en œuvre, sous l'autorité du préfet de police, des dispositifs de sécurité adaptés tenant compte des particularités d'action sur un territoire urbain dense ».

La préfecture de police indique avoir engagé à partir de 2015 une rénovation de sa pratique de l'indemnisation des services d'ordre en appliquant plus strictement les textes en vigueur. Cela se traduit par une hausse, sur longue période, des montants facturés et du nombre de services d'ordre indemnisés.

Graphique n° 4 : nombre de services d'ordre indemnisés et montants facturés par la DOPC



Source : Cour des comptes à partir des données DOPC – axe de gauche : montants, axe de droite : nombre de services d'ordre indemnisés

Ce nombre reste néanmoins modeste au regard du nombre de services d'ordre annuels et représente entre 10 et 20 % du total. Cela tient notamment au fait que la préfecture de police maintient des exonérations pour les événements organisés par la Ville de Paris et certains événements en petite couronne (Festival Rock en Seine, Fête de l'Humanité, Mondial de l'automobile notamment). Si la plupart des événements organisés par la Ville de Paris ne présentent pas le caractère lucratif de nature à rendre l'indemnisation obligatoire, d'autres devraient faire l'objet d'une facturation. La Foire du trône, s'étalant sur deux mois, représente à elle seule 66 événements pour la DOPC. Le choix de la préfecture de police d'exonérer ses organisateurs de tout remboursement apparaît injustifié au regard des obligations fixées par les textes.

Enfin, la préfecture de police est également confrontée à des difficultés de recouvrement. En 2017, 7 % des montants facturés n'ont pas été recouverts. Cette part s'explique par le refus de certains organisateurs de signer les conventions et de s'acquitter des facturations. Cette situation devrait être corrigée, et faire l'objet d'un suivi plus attentif de la préfecture de police et de la direction régionale des finances publiques.

*

**

La mission d'ordre public, qui relève d'une direction spécialisée de la préfecture de police, a cependant pesé dans la période récente sur l'ensemble de ses activités et sollicité une part importante de ses moyens. Cette organisation spécialisée est utile, mais doit être mieux articulée avec le reste des moyens de la préfecture, en particulier la direction de la sécurité publique et les états-majors des deux directions rapprochés. La doctrine de maintien de l'ordre en vigueur doit être apte à évoluer en fonction des changements rapides des défis à l'ordre public à Paris : cela plaide pour un renforcement des fonctions d'évaluation et de proposition de la direction de l'ordre public et d'un raccourcissement du cycle d'analyse et de de retour d'expérience mis en place à la préfecture de police.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Exercées dans des conditions difficiles et souvent desservies par une organisation et une gestion peu efficaces, les missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public doivent pouvoir gagner en efficacité opérationnelle.

- *Centrale, la mission de sécurité publique s'exerce dans des conditions peu satisfaisantes malgré la réforme de la police d'agglomération de 2009. L'organisation territoriale de la DSPAP, restée lourde et complexe, doit être simplifiée et mieux adaptée à l'exercice de la mission. En outre, la conduite par la préfecture de police de la mission de lutte contre l'immigration irrégulière n'apparaît pas optimale au regard des moyens dont elle dispose et de la nécessaire cohérence de cette mission sur l'ensemble du territoire national.*

La préfecture de police, qui s'insère activement dans la chaîne des acteurs de sécurité, contribue par ailleurs à animer des partenariats utiles, avec la Ville de Paris, les polices municipales de petite couronne, le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance, ou encore avec les acteurs privés de sécurité, qui peuvent encore être développés.

L'allocation des effectifs de sécurité publique a été rééquilibrée entre les départements de l'agglomération, mais doit pouvoir être encore améliorée en s'appuyant sur une évaluation fiable des besoins. Les conditions d'emploi des policiers des circonscriptions de sécurité de proximité de la préfecture de police laissent apparaître une diminution de la présence policière sur la voie publique. Les conditions de mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien doivent faire l'objet d'une évaluation précise afin de mesurer si les objectifs définis, notamment celui d'une plus grande présence sur la voie publique, ont bien été atteints.

- *L'organisation actuelle de la police judiciaire parisienne et les conditions d'accomplissement de sa mission posent quant à elles plusieurs questions : institutionnelle, d'efficience et d'efficacité opérationnelle.*

La mission est en effet morcelée entre de multiples directions, voire services au sein d'une même direction. À ce morcellement s'ajoute une hétérogénéité géographique dans les niveaux de délinquance traités, que des protocoles de répartition des compétences, désormais anciens, organisent.

Par ailleurs, peu efficiente et préjudiciable au plan opérationnel, l'organisation de la police judiciaire parisienne doit évoluer. Le rattachement de la DRPJ à la DCPJ implique, au-delà du projet de réorganisation territoriale, une nouvelle répartition des compétences afin de supprimer les doublons et les effets de concurrence entre services et de dégager des synergies opérationnelles.

Dans un contexte général d'augmentation de la délinquance, la performance opérationnelle des services de police judiciaire de proximité tend à se dégrader, notamment du fait de l'engorgement que connaissent les services d'investigation de l'agglomération parisienne. Cette situation appelle la mise en œuvre d'un soutien métier aux services d'investigation impliquant la définition de priorités stratégiques en accord avec les parquets de l'agglomération parisienne.

Enfin, si, comparés à la DCPJ, les résultats des indicateurs de performance de la police judiciaire spécialisée sont mitigés, le plan interdépartemental de lutte contre les stupéfiants affiche des résultats encourageants.

- *Les questions liées à l'ordre public se posent en des termes spécifiques à Paris, en raison tout à la fois du nombre élevé d'événements s'y déroulant et de la présence du siège des institutions. La préfecture de police ne peut assurer de façon autonome sa mission d'ordre public. Au regard des effectifs employés chaque année pour gérer les nombreux événements d'ordre public, elle ne contribue en effet qu'à hauteur de la moitié environ des moyens humains mobilisés. Aussi les modalités de coordination, de retour d'expérience et d'évaluation doivent-elles être renforcées entre toutes les parties prenantes à cette mission.*

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

7. *revoir l'organisation territoriale de la DSPAP en fusionnant les circonscriptions de sécurité de proximité n'ayant pas la taille critique pour mener à bien leurs missions (PP) ;*
 8. *constituer une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France reprenant notamment les missions dévolues à la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture de police de Paris (DGPN) ;*
 9. *augmenter la présence sur la voie publique des effectifs des circonscriptions de sécurité de proximité et la mesurer en s'appuyant sur des données de la main courante informatisée et des indicateurs pertinents d'activité (PP) ;*
 10. *actualiser les protocoles de répartition des compétences entre les services de sécurité publique et de police judiciaire pour tenir compte des évolutions de la délinquance et de l'organisation territoriale, en s'assurant que les disparités entre les niveaux de saisine de Paris et de la petite couronne soient justifiés par des différences territoriales objectives et ne conduisent pas à un déséquilibre des moyens (PP, DACG) ;*
 11. *intégrer la direction régionale de la police judiciaire de Paris au sein de la direction centrale de la police judiciaire pour éliminer les doublons et la concurrence entre les deux organisations et dégager des synergies opérationnelles (DGPN, PP) ;*
 12. *créer un outil permettant à la DSPAP d'avoir une vision consolidée du nombre total de dossiers en stock dans les services d'accueil et d'investigation de proximité ; définir, avec l'ensemble des parquets compétents au sein de l'agglomération parisienne, des priorités de traitement des dossiers par type de contentieux (PP, DACG) ;*
 13. *intégrer davantage l'ensemble des intervenants placés sous l'autorité de la DOPC dans la mission d'ordre public en rapprochant les centres de commandement, en partageant les bonnes pratiques et en approfondissant le retour d'expérience et l'évaluation (PP).*
-

Conclusion générale

Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne

Les investigations de la Cour sur la préfecture de police ont porté sur trois séries de sujets, l'organisation, la gestion, l'exercice des missions de sécurité, qui correspondent aux trois chapitres du présent rapport.

Sur le premier sujet, l'organisation et la gouvernance de la préfecture de police, le bilan est nuancé. La répartition des compétences de police entre le maire de Paris et le préfet de police est complexe, parfois confuse, mais n'est pas à l'origine de dysfonctionnements majeurs ; elle est d'ailleurs sans doute appelée à évoluer encore.

Depuis 2009, les effectifs de police ont été globalement rééquilibrés, au niveau départemental, entre Paris et la petite couronne, conséquence positive de la création de la police d'agglomération sur laquelle la Cour ne propose pas de revenir. En revanche, l'extension des compétences du préfet de police et la centralisation de leur exercice apparaissent excessives, dans certains domaines ponctuels comme la sécurité des aéroports et, plus généralement, dans l'exercice de ses missions de sécurité. La définition de réponses de sécurité publique adaptées aux situations de terrain et leur coordination locale avec les parties prenantes en sont rendues plus difficiles. Ce constat appelle des mesures correctrices, dont la principale serait de redonner aux préfets des départements de la petite couronne l'autorité fonctionnelle sur les forces de sécurité publique de leur ressort.

En matière de gestion, la préfecture de police a des marges de progrès importantes devant elle. La gestion financière des relations entre la ville et l'État repose sur le budget spécial, instrument opaque et obsolète dont la Cour préconise le remplacement par une série de conventions spécialisées par domaine. La préfecture de police doit par ailleurs progresser dans la connaissance de ses coûts, qu'elle n'identifie pas spontanément parmi les dépenses dont le préfet a la responsabilité à l'échelle du SGAMI d'Ile-de-France. La duplication des fonctions de soutien entre ce dernier et les directions opérationnelles de la préfecture peut encore être réduite, tout comme l'affectation persistante et anormale de 1500 agents, dont une majorité de policiers, à ces fonctions.

Dans le champ des ressources humaines, la préfecture de police souffre d'une faible attractivité, d'un déficit en personnel confirmé et d'un grave sous-encadrement. Les mesures indemnitaires ou d'avancement destinées à redresser cette situation structurellement défavorable, examinées en détail par la Cour, apparaissent mal articulées, peu incitatives et parfois contre-productives. Elles doivent être réexaminées, et la politique sociale de la préfecture se concentrer sur le point essentiel du logement. La formation des policiers, majoritairement peu expérimentés, est globalement insuffisante et ce déficit touche parfois des compétences-clés ; son organisation devrait être revue.

Enfin, les travaux de la Cour ont porté sur la conduite des trois principales missions de la préfecture de police : la sécurité publique, la police judiciaire et l'ordre public. Ces missions sont en effet la raison d'être de la préfecture de police, et leurs résultats la préoccupation essentielle à son égard de ceux qui résident, travaillent et se rendent dans l'agglomération parisienne.

Exercées dans des conditions difficiles, marquées par une augmentation générale de la délinquance et desservies par une organisation et une gestion insuffisamment efficaces, les missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public affichent des résultats en baisse.

Les constats de la Cour varient, cependant, pour ces trois séries de missions. En ce qui concerne la sécurité publique, la réactivité des forces, mesurée par les délais d'intervention de police-secours, reste excellente. En revanche, leur présence sur le terrain a fortement diminué, et prend principalement la forme de patrouilles en voiture qui alimentent la perception par le public d'un éloignement et d'une réduction de la présence policière. L'allocation des moyens, corrigée au niveau départemental, reste inégale au niveau des circonscriptions de police et sans base objective partagée. Le maillage territorial, lui aussi inégal, devrait être revu.

La police judiciaire, en crise au niveau des services d'investigation de proximité, voit ses résultats baisser significativement, tant en ce qui concerne les taux d'élucidation que les stocks d'affaires. Les services spécialisés de la préfecture affichent des résultats mitigés.

À ce niveau, celui des brigades spécialisées de la direction de la police judiciaire de la préfecture de police, l'excellence des équipes n'est pas en cause, mais des problèmes systémiques se posent : l'inégalité des moyens consacrés au traitement de la délinquance et des niveaux de saisine entre Paris intra-muros et la petite couronne ; le défaut de coordination avec la direction centrale de la police judiciaire de la DGPN ; l'insuffisante articulation avec les parquets, qu'il s'agisse de la définition des priorités de l'action répressive ou de la coordination des acteurs de la chaîne pénale.

Enfin, le maintien de l'ordre pose des problèmes spécifiques à la capitale par leur ampleur et leur fréquence, qui ont justifié la création, bienvenue, d'une direction spécialisée à la préfecture de police. Ces problèmes, exacerbés au cours de l'automne 2018 et du printemps 2019 par la crise des gilets jaunes, ont nécessité un appel systématique à des moyens normalement affectés à la sécurité publique et soulevé des questions importantes sur la chaîne de commandement et la doctrine suivie en la matière.

La préfecture de police, compte tenu des défis qu'elle a à relever simultanément dans ces trois domaines, ne peut être tenue pour intégralement responsable de la baisse constatée des résultats. La qualité et l'engagement de ses personnels, continûment sollicités depuis 18 mois à un niveau inédit, ont permis le rétablissement de l'ordre républicain menacé, tout en assumant l'essentiel de leurs missions normales. Il reste que ces sollicitations hors-norme se sont produites à la fin d'une période, celle retenue par la Cour pour son contrôle, qui a vu se dégrader les résultats des missions de sécurité dont la préfecture de police a la charge, et qu'un redressement est nécessaire.

Ce redressement passe par des mesures différentes selon les domaines considérés de l'activité de police : réoccupation de la voie publique, hiérarchisation des priorités et meilleure organisation territoriale pour la sécurité publique ; nouvelle articulation des moyens spécialisés d'investigation avec ceux de la DGPN et coordination renforcée entre les divers services concernés et les parquets pour la police judiciaire ; effort d'évaluation et d'adaptation aux défis nouveaux en fonction des leçons tirées de l'expérience, pour l'ordre public.

Ces différents axes d'effort, ne sont pas séparables des améliorations à apporter à la gestion, et en particulier aux problèmes, prioritaires et urgents entre tous, de gestion des ressources humaines de la préfecture de police.

L'ampleur des changements à opérer dans ces différents domaines pour redresser la situation justifie que soit engagée une véritable réforme de la préfecture de police. Le ministre de l'intérieur a demandé en mars 2019 au nouveau préfet de police de lui faire des propositions en ce sens. Celles-ci, remises au Gouvernement en juillet n'étaient pas connues de la Cour lors de son enquête. La Cour, de son côté, a mené son contrôle avec la conviction que la préfecture de police devait s'engager résolument dans la voie de la réforme, et avec le souci que ses constats et ses recommandations puissent l'y aider.

Les constats et recommandations de la Cour poursuivent quatre objectifs.

La préfecture de police doit évoluer tant dans sa gouvernance que son organisation afin de mieux s'inscrire dans son environnement institutionnel et accomplir dans de meilleures conditions ses missions de sécurité.

Sa gestion budgétaire et financière, encore soumise à des archaïsmes, doit être plus efficiente.

En raison de difficultés souvent plus accentuées qu'ailleurs, la gestion des ressources humaines doit constituer une priorité tant pour l'institution elle-même que pour la direction générale de la police nationale.

Afin d'améliorer le service rendu aux habitants de l'agglomération parisienne, les missions de sécurité publique, de police judiciaire et d'ordre public doivent gagner en performance opérationnelle.

Liste des abréviations

ADS.....	Adjoints de sécurité
ASA.....	Autorisation spéciale d'absence
AVIP	Atteintes volontaires à l'intégrité physique
BAC	Brigade anti-criminalité
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de la préfecture de police
BOP.....	Budget opérationnel de programme
CBPP.....	Contrôleur budgétaire près la préfecture de police
CC	Corps de commandement
CCD	Corps de conception et de direction
CEA.....	Corps d'encadrement et d'application
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CIF	Complément d'indemnité de fidélisation
CSP	Circonscription de sécurité de proximité
DCRFPN	Direction centrale pour le recrutement et la formation de la police nationale
DPJ.....	District de police judiciaire
DRH	Direction des ressources humaines
EFA	Effectif de fonctionnement annuel
EFDA	Effectif départemental de fonctionnement annuel
EIEF	Escroqueries et infractions économiques et financières
ER	Effectif de référence
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DFCPP	Direction des finances, de la commande publique et de la performance de la préfecture de police
DGPN.....	Direction générale de la police nationale
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DOPC.....	Direction de l'ordre public et de la circulation
DOSTL.....	Direction opérationnelle des services techniques et logistiques
DRPJ	Direction régionale de la police judiciaire
DRPP.....	Direction du renseignement de la préfecture de police
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DTSP.....	Direction territoriale de la sécurité publique

ICSS	Indemnité compensatoire pour sujétions spéciales
OPJ	Officier de police judiciaire
PAF	Police aux frontières
PHU	Potentiel horaire utilisé
PJ	Police judiciaire
PSQ	Police de sécurité du quotidien
PVPP	Plan de vidéoprotection pour Paris
SAELSI	Service achat équipement et logistique de la sécurité intérieure
SAI	Service des affaires immobilières
SAIP	Service d'accueil et d'investigation de proximité
SAS	Service d'accompagnement et de soutien
SDAS	Sous-direction de l'action sociale
SDLII	Sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière
SDRPT	Sous-direction régionale de police des transports
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
STSI ²	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
SUEP	Secteurs et unités d'encadrement prioritaire

Annexes

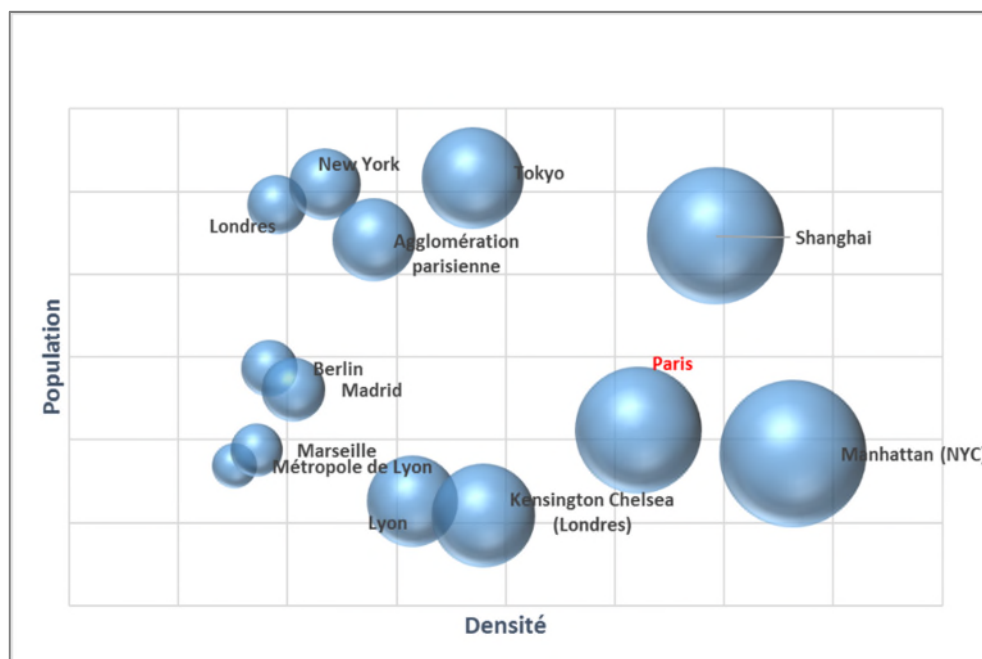
Annexe n° 1 : principales missions du préfet de police de Paris par ressort territorial.....	154
Annexe n° 2 : densités et populations comparées	155
Annexe n° 3 : axes essentiels de la compétence du préfet de police.....	156
Annexe n° 4 : moyens budgétaires de l'État consacrés à la préfecture de police (hors titre 2).....	157
Annexe n° 5 : le budget spécial de la préfecture de police, composante du budget principal de la Ville de Paris	159
Annexe n° 6 : détail du budget spécial de la préfecture de police 2016 - 2019	171
Annexe n° 7 : évolution des effectifs de police placés sous l'autorité du préfet de police (au 31 décembre).....	172
Annexe n° 8 : l'effectif réellement disponible	173
Annexe n° 9 : carte des quatre directions territoriales, des 15 districts et des 83 circonscriptions de la DSPAP	177
Annexe n° 10 : la coordination zonale en matière de sécurité publique	178
Annexe n° 11 : moyenne du nombre de policiers actifs pour 10 000 habitants	180
Annexe n° 12 : écart entre les effectifs réels et l'effectif de fonctionnement annuel en 2017 et 2018 dans cinq circonscriptions de sécurité de l'agglomération parisienne.....	181
Annexe n° 13 : délais moyens d'intervention des brigades de police-secours en fonction des circonscriptions.....	183
Annexe n° 14 : répartition par activité du potentiel horaire utilisé des fonctionnaires actifs des CSP de la DSPAP.....	184
Annexe n° 15 : évolution du nombre de fonctionnaires à l'instant T sur la voie publique pour le DSPAP	185
Annexe n° 16 : analyse de l'évolution du taux d'élucidation par agrégat de délinquance.....	186
Annexe n° 17 : nombre d'OPJ, de procédures, au sein des services d'accueil et d'investigation de proximité(SAIP) en 2018	188
Annexe n° 18 : missions de surveillance et de protection assurées par la DOPC en 2018	189
Annexe n° 19 : effectifs cumulés engagés annuellement sous l'autorité de la DOPC	190
Annexe n° 20 : typologie des manifestations établie par la DOPC.....	191

Annexe n° 1 : principales missions du préfet de police de Paris par ressort territorial

Territoires	Missions du préfet de police
Paris	Pouvoirs de police générale et spéciale relevant en droit commun de la compétence du maire sauf ceux qui ont été transférés ; Administration générale et territoriale de l'État pour les missions ne relevant pas du préfet de Paris (police des étrangers, délivrance des titres, etc.).
Agglomération parisienne (Paris et départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne)	Missions de sécurité intérieure : sécurité et paix publiques, ordre public et protection de la souveraineté, police judiciaire et concours à la justice, renseignement, sécurité routière ; Sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de surface ; Sécurité civile.
Agglomération parisienne et aéroports (Roissy-Charles de Gaulle, Orly et le Bourget)	Missions de sécurité intérieure : sécurité et paix publiques, ordre public, police judiciaire de proximité, renseignement, sécurité routière ; Réglementation des taxis.
Zone de défense et de sécurité de Paris (ressort de la région Île-de-France)	Coordination des moyens de sécurité intérieure ; Coordination des moyens de sécurité civile et gestion des crises ; Sécurité et réglementation des voies navigables ; Gestion des moyens du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI.) ; Sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de voyageurs par voie ferrée (y compris lignes, stations, gares et arrêts prolongeant le réseau régional et situés hors de la région Île-de-France).

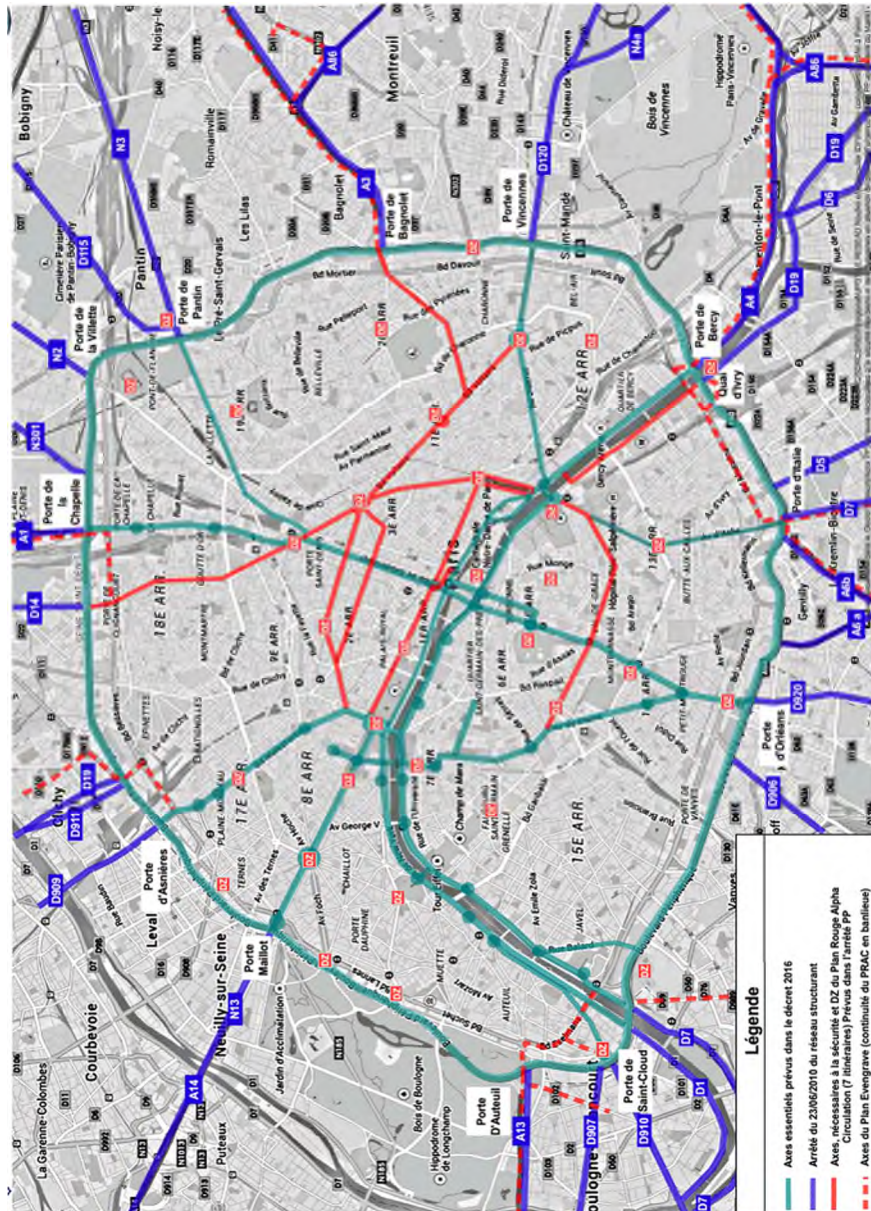
Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : densités et populations comparées



Source : Cour des comptes à partir des données Insee

Annexe n° 3 : axes essentiels de la compétence du préfet de police



Source : étude d'impact du projet de loi sur le statut de Paris

Annexe n° 4 : moyens budgétaires de l'État consacrés à la préfecture de police (hors titre 2)

<i>Programme/BOP</i>	<i>Activité</i>	2015	2016	2017	2018
176 - Police nationale Commandement, soutien, logistique	Investissement immobilier	67,2	100,7	62,9	42,2
	Action sociale	20,1	16,0	14,0	14,3
	Frais de mission, frais médicaux, indemnisation des gardiens de fourrière	8,5	8,0	12,8	12,6
	Fonctionnement du réseau ACROPOL et dépenses informatiques opérationnelles (hors ACROPOL)	2,1	3,8	2,9	3,3
	Formation	2,0	1,5	1,8	1,7
176 - Police nationale Zone de défense Île-de-France	Soutien immobilier (baux, fluides, TATE)	83,6	83,4	89,6	103,5
	Projets PVPP/PFAU	18,3	31,6	32,1	27,8
	Soutien logistique (réparation automobile, carburant, fonctionnement et équipement courants)	28,4	28,6	28,3	29,9
	Contribution au budget spécial	28,7	28,0	28,0	28,0
	Carte de circulation, frais de déplacement	21,1	21,2	16,4	24,5
	Soutien informatique (équipements SIC, entretien courant,	11,5	13,6	10,0	12,1

<i>Programme/BOP</i>	<i>Activité</i>	2015	2016	2017	2018
	téléphonie, copieurs)				
	Prestations droits de tirages spéciaux	1,2	1,1	/	/
<i>Total programme 176 - Police nationale</i>		292,7	337,5	298,8	299,9
<i>207- Sécurité routière</i>	Actions de sécurité routière	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>216- Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	Contentieux	14,2	10,0	17,6	12,8
	Action sociale	4,5	4,4	4,8	5,4
<i>303- Immigration et asile</i>	Immobilier des CRA	10,4	10,2	13,2	15,3
<i>723/724- Contributions aux dépenses immobilières</i>		N.C	N.C	1,1	5,3
<i>Total autres programmes</i>		29,4	24,9	37,0	39,1
<i>TOTAL</i>		322,1	362,4	335,8	339,0

Source : Cour des comptes – DFCPP – Chorus

Annexe n° 5 : le budget spécial de la préfecture de police, composante du budget principal de la Ville de Paris

I – Nature du budget spécial de la préfecture de police de Paris

Le budget principal de la Ville de Paris présente la particularité d'être constitué d'un budget pour la Ville de Paris et d'un « *budget spécial pour la préfecture de police* » prévu à l'article L. 2512-22 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *les dépenses et les recettes de la préfecture de police font l'objet d'un budget spécial* ».

Les dépenses et recettes du budget spécial, votées par la seule Ville de Paris, sont ordonnancées par le préfet de police. À la clôture de l'exercice, le préfet de police présente au Conseil de Paris un compte administratif.

II – Dépenses inscrites au budget spécial de la préfecture de police de Paris

Sont inscrites au budget spécial de la préfecture de police, les dépenses relatives :

- Aux « services d'intérêt local », par opposition à celles liées « à titre principal, à l'exercice de la police active », inscrites au budget de l'État. Ces services sont principalement : l'institut médico-légal ; le laboratoire central de la préfecture de police (hors missions relevant du déminage et de la police scientifique et technique) ; le laboratoire central des services vétérinaires ; le service des objets trouvés ;
- À la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, le préfet de police de Paris étant chargé du secours et de la défense contre l'incendie, à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;
- À la police administrative, pour les dépenses liées aux compétences exercées par le préfet de police en lieu et place du maire de Paris, et mises en œuvre par les personnels des administrations parisiennes, agents de la Ville de Paris, placés sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du préfet, mais financés par le budget spécial ;
- Au remboursement par l'État de dépenses relevant de sa compétence et mises en œuvre par la préfecture de police, ou de dépenses d'administration générale de la préfecture, cofinancées par la Ville de Paris (« forfait SGAP »).

III – Le budget spécial comme budget de contributions

Selon la préfecture de police, le budget spécial est un « budget de contributions », ses recettes étant constituées de dotations, participations ou subventions versées par ses bénéficiaires, en principe en contrepartie des services rendus, sur le fondement de clés de répartition définies par la loi et ses textes d'application. Il s'agit dès lors, sauf exceptions (conventions), de dépenses obligatoires pour chacun des contributeurs.

Le budget spécial est néanmoins le lieu de financements croisés en provenance de l'État, de la Ville de Paris et des collectivités de première couronne parisienne qui ne sont pas toujours rattachables aux services rendus, comme ce serait en principe le cas s'il s'agissait d'un budget annexe. Les contributions varient aussi en fonction des services concernés.

Ainsi, les départements et communes de la petite couronne participent, par le budget spécial, aux dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'investissement afférentes au casernement, avec l'État et la Ville de Paris. Après déduction des recettes diverses, la répartition de ces dépenses est calculée de manière telle que les charges respectives de la Ville de Paris, des autres communes et des départements concernés soient liées à leur population ou à leur potentiel fiscal.

De plus, l'État participe aux dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris les dépenses d'entretien, de réparation et de loyer de casernement, dans la double limite des dotations inscrites au budget de l'État et des paiements effectués par la préfecture de police au cours de l'exercice considéré.

Concernant les charges des services communs d'intérêt local, elles peuvent être réparties en vertu de conventions passés entre la commune de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Les départements peuvent ainsi renoncer à utiliser un ou plusieurs de ces services et cesser en conséquence de contribuer à leurs dépenses.

IV – La structure du budget spécial de la préfecture de police de Paris

Le budget spécial présente une structure partagée en deux chapitres fonctionnels tant en fonctionnement qu'en investissement selon une codification différente :

- Le chapitre « Services généraux des administrations publiques locales » qui comprend notamment les services de soutien et les services spécialisés (920 en fonctionnement et 900 en investissement) ;
- Le chapitre « Sécurité et salubrité publique » qui comprend les services communs d'intérêt local et des services dédiés à la sécurité et la salubrité publiques (921 en fonctionnement et 901 en investissement).

Les trois principaux postes de dépenses sont les charges de personnel et frais assimilés, les charges à caractère général et les dotations aux amortissements, malgré leur sous-évaluation. Au titre du budget primitif pour 2019, 68.67 % des dépenses de la section de fonctionnement concernent la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

A) Les dépenses et les recettes de fonctionnement

Tableau n° 26 : les dépenses de fonctionnement (2016 à 2019)

En M€	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BS 2018	BP 2019
Charges de personnel et frais assimilés <i>(Comptes 621, 633 et 64)</i>	516,01	519,16	451,27	453,30	447,76
Charges à caractère général <i>(Comptes 60, 61, 62 (sauf 621), 635 et 637)</i>	106,48	111,02	80,32	88,98	83,03
Charges de gestion courante <i>(Compte 65)</i>	2,13	2,27	0,78	1,27	0,78
Charges exceptionnelles <i>(Compte 67)</i>	1,62	1,79	1,25	1,61	1,20
Dotations aux amortissements <i>(Chapitre 934)</i>	21,93	24,76	23,62	24,67	24,31
Dépenses imprévues <i>(Chapitre 938)</i>				29,45	
Total	648,18	659,00	557,25	599,28	557,08

Source : Comptes administratifs et budgets primitifs

La baisse globale des dépenses de fonctionnement à compter de 2018 est due principalement aux transferts de certaines compétences de police à la Ville de Paris, mis en œuvre par la loi du 28 février 2017, avec le transfert de 2 200 agents (dont 1 873 affectés à la police du stationnement) qui exerçaient précédemment, sous l'autorité du préfet de police, les compétences de police transférées dorénavant au maire de Paris.

Tableau n° 27 : les charges de personnel (2016 à 2019)

En M €	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BS 2018	BP 2019
BSPP	292,58	299,31	302,611	307,62	309,34
Administrations parisiennes	223,44	219,85	148,66	145,68	138,42
Total	516,01	519,16	451,27	453,30	447,76
Part BSPP	56,7 %	57,6 %	67,0 %	67,9 %	69,1 %

Source : Comptes administratifs et budgets primitifs

Les dépenses du budget spécial sont financées à 90 % par les dotations et participations des contributeurs, et pour les 10 % restants par les produits des services du domaine et ventes diverses. Le budget primitif pour 2019 est quasi identique à celui de 2018.

Tableau n° 28 : répartition des recettes de fonctionnement

En M€	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BS 2018	BP 2019
Recettes propres	64,95	66,86	27	36,69	26,29
<i>Dont activité fourrières</i>	<i>37,24</i>	<i>34,74</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Dotations et participations	584,47	594,98	531,409	562,59	530,78
<i>Dont dotations 932 (Paris)</i>	<i>283,94</i>	<i>287,39</i>	<i>217,382</i>	<i>216,14</i>	<i>215,66</i>
TOTAL DES RECETTES	649,43	661,84	557,250	599,28	557,07
% des recettes propres/TOTAL	10 %	10 %	5 %	6 %	5 %
% des dotations/TOTAL	90 %	90 %	95 %	94 %	95 %

Source : Comptes administratifs et budgets primitifs

L'activité des fourrières représentait en moyenne 50 % des recettes propres avant le transfert à la Ville de Paris.

B) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont financées principalement par des recettes dites ventilées (29 M€ en 2017) et par les transferts de la section de fonctionnement (25 M€ en 2017).

Tableau n° 29 : recettes d'investissement en M€

Comptes	Recettes d'investissement en M€	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
10	Dotations	8,67	8,98	6,00	6,50
13	Subventions d'investissement	19,10	24,37	32,63	36,76
	Autres recettes (20/23/27...)	0,61	0,25	5,85	2,61
914	Transfert entre section	21,93	24,75	23,62	24,31
	TOTAL	50,31	58,35	68,10	70,18

Source : Comptes administratifs et budgets primitifs

Les recettes issues de l'article 138, concernant les subventions d'investissement des différentes collectivités, proviennent des départements de la première couronne et de ses 123 communes, auxquelles s'ajoute la Ville de Paris, à hauteur de 32,6 €.

Tableau n° 30 : subventions d'investissement en M€ (compte 138)

Articles	Libellé	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
1383	Départements	3 539 614 €	4 932 285 €	5 887 139 €	7 086 556 €
1384	Communes	15 556 686 €	18 942 982 €	26 747 381 €	29 119 299 €
dont	Ville de Paris*	8 474 640 €	9 088 244 €	15 000 000 €*	15 000 000 €
	dont recettes VDP non ventilées (912)	4 922 352 €	4 202 988 €	9 246 873 €	8 178 027 €

Source : Données ORC, comptes administratifs et budgets primitifs

*Les crédits ouverts annuellement aux comptes administratifs de la VDP sont de 15 M€ à l'article 204182 répartis pour 9,3 M€ à la PP et 5,7 M€ à la BSPP

En 2017, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris représente à elle seule 41 M€ du total des dépenses d'investissement du budget spécial (dont 22 M€ d'investissement sur les casernements).

C) La répartition fonctionnelle des contributions

Les ressources du budget spécial sont réparties de façon précise par chapitres fonctionnels et souschapitres fonctionnels :

- Les services dits « parisiens » regroupent tous les services dont la charge nette est intégralement financée par la Ville de Paris, à savoir : Les services de soutien : le cabinet de la préfecture de police, avec les services d'information, de communication et de publicité, le service des fêtes et des cérémonies ; Les services de police administrative, composés de la direction de la police générale (police des étrangers, délivrance de titres, nationalité...) et la direction des transports et de la protection du public ;
 - Le contrôle du stationnement (avant le transfert) ;
 - Le service des garnis ;
 - Le service de périls d'immeubles ;
 - La direction des services vétérinaires ;
 - Le service de lutte contre les nuisances.

Tableau n° 31 : services parisiens

COMPTE 747	Ville de Paris	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
920-202	Préfet	19 536 €	17 670 €	24 665 €	24 665 €
920-23	Info/com/pub	371 697 €	302 850 €	278 098 €	274 633 €
920-24	Fêtes et cérémonies	144 371 €	136 778 €	118 247 €	118 148 €
920-25	Aides aux asso	5 000 €	2 500 €	5 000 €	5 000 €
920-27	Police administrative	62 760 885 €	62 779 869 €	66 627 548 €	65 538 332 €
921-1211	Contrôle du stationnement	71 597 104 €	67 040 558 €	0	0
921-1213	Contrôle des garnis	1 957 517 €	1 975 404 €	2 005 846 €	1 802 920 €
921-1214	Périls d'immeubles	3 224 847 €	3 347 849 €	3 744 611 €	3 375 411 €
921-2111	Direction des serv. vétérinaires	1 395 750 €	1 375 904 €	1 444 844 €	1 256 499 €
921-2211	Lutte contre les nuisances	1 395 140 €	1 045 898 €	708 105 €	517 189 €
Total annuel		142 871 847 €	138 025 280 €	74 956 964 €	72 912 797 €

Source : Annexe des comptes administratifs et budgets primitifs

- Les services dits « communs » financés par la Ville de Paris et les départements de la première couronne :

Les services communs sont des services à la charge de la Ville de Paris et des trois départements de première couronne. Ils trouvent leur origine dans le décret n° 73-172 du 21 février 1973 qui détermine les services communs qui donnent lieu à une contribution des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne versée à la Ville de Paris, modifié par le décret n° 94-36 du 6 janvier 1994, qui fixe leur nombre à quatre.

Tableau n° 32 : services communs

Compte 747		CA 2016		CA 2017		BP 2018		BP 2019	
EN €		Ville de Paris	1 ^{ère} couronne	Ville de Paris	1 ^{ère} couronne	Ville de Paris	1 ^{ère} couronne	Ville de Paris	1 ^{ère} couronne
921-1221	Objets trouvés	712 094	1 326 565	694 226	1 231 305	770 142	1 300 020	651 553	1 153 004
921-1222	Institut médico-légal	889 700	1 538 430	948 181	1 718 310	1 003 426	1 693 812	879 961	1 557 200
921-1223	Labo central hors explosifs	3 555 084	5 812 978	3 841 537	6 033 756	3 689 012	6 227 1583	3 680 329	6 512 795
921-2112	Labo central des services vétérinaires	298 708	386 292	351 309	333 691	302 832	382 168	298 174	386 826
Total annuel		5 455 586	9 064 265	5 835 253	9 317 062	5 765 412	9 603 153	5 510 017	9 609 825

Source : Annexes, comptes administratifs et budgets primitifs

En ce qui concerne, les chapitres 921-1221/1222/1223, les participations sont calculées avec le même taux par contributeur. Le département du Val-de-Marne contribue plus, à sa demande, au chapitre 921-2112. C'est la Ville de Paris qui compense avec une augmentation de taux.

- Des services d'État financés en totalité par l'État :

Le remboursement par l'État au budget spécial correspond à la charge supportée par ce dernier au titre de services assurant des missions relevant des compétences de l'État, notamment les missions de déminage du laboratoire central, l'infirmerie psychiatrique, et, dans une moindre mesure, le laboratoire de toxicologie et le financement de l'organisation des examens de chauffeurs de taxis (135 000 €).

À ces services, il convient d'ajouter les dépenses des directions support du secrétariat général pour l'administration en tant qu'elles sont mobilisées au profit des missions de police active. Cette charge comprend :

- le remboursement conventionnel des personnels des administrations parisiennes effectuant, dans le cadre du secrétariat général pour l'administration, des missions relevant de la police nationale pour 12,5 M€ ;
- le remboursement conventionnel de 45 % de la charge d'usage des immeubles centraux de la Ville de Paris mis à la disposition des services de l'État gratuitement – Cité, Boulevard du Palais, Gesvres, Ursins-Chanoinesse – par convention du 24 mars 1977 pour un montant de l'ordre de 2 M€ ;
- le remboursement correspondant aux agents techniques d'entretien en charge du nettoyage des locaux affectés aux services de l'État (ATE, personnels Ville) de l'ordre de 3M€.

Tableau n° 33 : les services de l'État

PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT		CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
920-2031	Ensembles immobiliers	5 589 771 €	5 963 751 €	5 383 467 €	5 252 500 €
921-1111	Laboratoire de toxicologie	43 528 €	41 999 €	43 152 €	49 047 €
921-1112	Infirmierie psychiatrique	3 762 795 €	3 782 540 €	3 932 711 €	3 872 872 €
921-1223	Service des explosifs du labo central	6 567 478 €	6 709 138 €	6 494 835 €	5 645 785 €
Total annuel		15 963 572 €	16 497 428 €	15 854 225 €	14 820 204 €

Source : comptes administratifs et budgets primitifs

- les services financés par l'État et la Ville de Paris :

Il s'agit des services de l'administration générale de la préfecture de police (direction des ressources humaines ; direction des finances, de la commande publique et de la performance ; service des affaires immobilières, services des affaires juridiques et du contentieux ; direction opérationnelle des services techniques et logistiques pour sa partie administrative).

Une convention du 31 décembre 2011 entre l'État et la Ville de Paris précise les modalités de prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement (charges de personnel, fonctionnement et entretien des immeubles centraux et autres dépenses de fonctionnement courant) afin de définir les recettes attendues.

Le secrétariat général pour l'administration assure les fonctions de soutien de l'ensemble des directions et services de la préfecture de police, qu'ils exercent des missions à caractère municipal ou relevant de l'État. Ces directions et services interviennent indifféremment au profit des directions de la police administrative, de la BSPP, et de la police nationale. L'État rembourse en partie la masse salariale des agents de la Ville de Paris affectés au secrétariat général pour l'administration qui effectuent des missions relevant de la police nationale.

Tableau n° 34 : administration générale de la Préfecture de police

<i>920-201 administration générale de la pp cpte 747</i>	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
<i>État</i>	12 035 177 €	11 536 137 €	12 550 000 €	12 100 000 €
<i>Ville de Paris</i>	51 242 157 €	54 109 323 €	48 800 542 €	49 545 323 €
Total annuel	63 277 334 €	65 645 460 €	61 350 542 €	61 645 323 €

Source : Annexes, comptes administratifs et budgets primitifs

- Des services mixtes qui reçoivent un co-financement de la part de l'État à hauteur de 40 %

Le service interdépartemental de la protection civile (SIPC) est un service cofinancé par l'État et la Ville de Paris.

La convention du 6 janvier 1994, renouvelée le 30 octobre 2001 entre l'État (ministère de l'intérieur) et la Ville de Paris (préfecture de police) prévoit que l'État contribue à hauteur de 40 % de la charge nette pour couvrir les dépenses induites par les interventions dans les départements de la petite couronne. Les 60 % restants couvrent les dépenses induites par l'activité dans Paris et sont à la charge de la Ville au travers du budget spécial de la préfecture de police. Des avenants ont été signés en 2004 et 2010.

Tableau n° 35 : chapitre 921-1411 – Protection civile

<i>Service Interdépartemental de la Protection Civile</i>	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
<i>État</i>	432 230 €	409 512 €	521 727 €	410 698 €
<i>Ville de paris</i>	489 752 €	744 279 €	782 590 €	616 048 €
Total annuel	921 982 €	1 153 791 €	1 304 317 €	1 026 746 €

Source : Annexes, comptes administratifs et budgets primitifs

- Des services autres relevant du financement d'autres organismes :

Une quote-part du service déminage du laboratoire central de la préfecture de police (convention du 24 novembre 2006), à la charge de la SNCF, et le centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) de Nanterre (convention du 24 décembre 2007) sont ici concernés.

Tableau n° 36 : autres organismes

Compte 7478 : Autres organismes		CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
921-1223	Labo central (explosifs)	374 019 €	410 458 €	377 500 €	390 000 €
920-201	CASH Nanterre	802 670 €	1 338 512 €	1 270 197 €	955 900 €
TOTAL ANNUEL		1 176 689 €	1 748 970 €	1 647 697 €	1 345 900 €

Source : Comptes administratifs et budgets primitifs

- La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Les dépenses de la BSPP sont inscrites au budget spécial de la préfecture de police en vertu de l'article L. 2512-18 du CGCT, et sont financées par l'État (à hauteur de 25 %), par les départements de la première couronne (au *pro rata* de leur population, à hauteur de 45 % s'agissant des dépenses de fonctionnement et de 37,5 % s'agissant des dépenses d'investissement afférentes au casernement) et par les 123 communes des trois départements concernées ainsi que par la Ville de Paris, au *pro rata* de leur population.

**Tableau n° 37 : participations dédiées à la brigade
des sapeurs-pompiers (BSPP)**

CHAPITRE 921-1312	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
<i>État</i>	90 199 641 €	93 459 273 €	95 151 260 €	96 014 734 €
<i>Ville de paris</i>	84 233 122 €	86 192 345 €	87 076 943 €	87 076 943 €
<i>Première couronne</i>	97 620 207 €	101 182 339 €	102 761 283 €	104 194 989 €
<i>Communes (123)</i>	66 423 430 €	67 467 251 €	68 522 098 €	69 433 962 €
<i>Communes membres du gfp</i>	5 960 681 €	5 011 710 €	6 515 515 €	6 588 390 €
Total annuel	278 013 651 €	353 312 918 €	360 027 099 €	363 309 018 €

Source : Annexes, comptes administratifs et budgets primitifs

La participation de l'État comprend les dépenses d'entretien, de réparation et de loyer de casernement, dans la double limite des dotations inscrites au budget de l'État et des paiements, mais aussi l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service, les frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission concernant les personnels ; les dépenses du service d'instruction et de santé ; l'acquisition, l'installation, l'entretien et la réparation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission.

L'ensemble est versé directement du programme 161 - *Sécurité civile* du budget spécial.

Annexe n° 6 : détail du budget spécial de la préfecture de police 2016 - 2019

FONCTIONNEMENT				
<i>En M€</i>	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
<i>Charges de personnel et frais assimilés</i>	516,01	519,16	451,27	447,76
<i>Charges à caractère général</i>	106,48	111,02	80,32	83,03
<i>Charges de gestion courante</i>	2,13	2,27	0,78	0,78
<i>Charges exceptionnelles</i>	1,62	1,79	1,25	1,2
<i>Dotation aux amortissements</i>	21,93	24,76	23,62	24,31
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	648,17	659	557,24	557,08
<i>Recettes propres</i>	64,95	66,86	27	26,3
<i>Dont activité fourrières</i>	37,24	34,74	0	0
<i>Dotations et participations</i>	584,47	594,98	530,24	530,78
<i>Dont dotations 932 (Paris)</i>	283,94	287,39	217,382	215,66
TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	649,42	661,84	557,24	557,08
INVESTISSEMENT				
<i>En M€</i>	CA 2016	CA 2017	BP 2018	BP 2019
<i>Immobilisations corporelles</i>	5,61	5,89	7,03	7,47
<i>Immobilisations incorporelles</i>	31,94	31,19	32,68	32,68
<i>Immobilisations en cours</i>	13,58	18,12	24,48	29,26
<i>Travaux EOPCT</i>	0,53	0	0,36	0,27
<i>Opérations d'ordre</i>	0	0	3,5	0,5
TOTAL DES DEPENSES d'INVESTISSEMENT	51,66	55,2	68,05	70,18
<i>Recettes ventilées</i>	23,45	29,39	31,37	36,98
<i>Dotations et participations non affectées</i>	4,92	4,2	9,25	8,68
<i>Transferts entre sections</i>	21,93	24,75	23,62	24,31
<i>Autres recettes</i>	0	0	3,86	0,2
TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT	50,3	58,34	68,1	70,17

**Annexe n° 7 : évolution des effectifs de police
placés sous l'autorité du préfet de police
(au 31 décembre)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>CCD*</i>	270	297	292	301	299	297	297	300	296	293
<i>CC**</i>	2 358	2 253	2 105	2 029	1 948	1 834	1 778	1 665	1 518	1 416
<i>CEA</i>	26 413	25 869	25 302	24 638	24 246	23 185	23 844	24 134	24 780	24 778
<i>dont gradés***</i>	8 190	8 708	9 144	10 220	10 024	9 903	9 720	9 434	9 695	9 825
<i>Total actifs</i>	29 041	28 419	27 699	26 968	26 493	25 316	25 919	26 099	26 594	26 487
<i>Adjoint de sécurité</i>	865	939	1 495	1 543	1 565	1 555	1 498	1 240	1 143	1 273

*corps de conception et de direction

** corps de commandement

*** brigadiers à major responsable d'une unité locale de police (RULP)

Source : DRH - PP

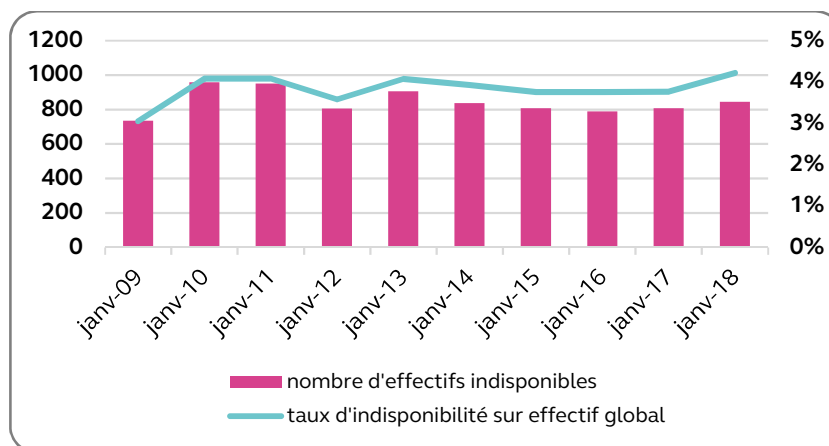
Annexe n° 8 : l'effectif réellement disponible

La vision globale des effectifs actifs de police par corps et par direction de la préfecture de police ne permet pas d'apprécier immédiatement la disponibilité de ceux-ci. Il convient pour cela de retrancher certaines catégories de personnels qui, pour les raisons exposées ci-dessous, sont décomptés dans les revues d'effectifs de fin d'année mais ne sont, dans la réalité, pas disponibles pour exercer leurs missions.

La direction des ressources humaines ne consolide pas les données d'indisponibilité des effectifs. La situation de la DSPAP peut néanmoins, compte tenu de la taille de son effectif, être considérée comme représentative. La DSPAP compte ainsi, en 2018, environ 800 effectifs déclarés comme « indisponibles », car se trouvant dans l'une des situations suivantes :

- absences liées à la santé : congé maladie ordinaire de plus de 30 jours, congé longue maladie, absence de plus de 90 jours pour blessure en service, congé maternité ;
- absences pour autre activité : mandat syndical, mise à disposition, congé formation rémunéré ;
- autres absences : suspension avec traitement, absence irrégulière.

Graphique n° 5 : évolution des effectifs indisponibles pour la DSPAP tous corps confondus



Source : Cour des comptes à partir des données DSPAP⁷⁸

⁷⁸ Les données n'ont pas pu être récupérées pour les seuls effectifs actifs et comprennent également les personnels administratifs indisponibles. Toutefois ces derniers restent stables entre 40 et 50 effectifs pour les années 2016 à 2018.

L'indisponibilité des effectifs actifs de la DSPAP a augmenté de 12 % entre 2016 et 2018, ce qui traduit la prégnance des situations de maladie ordinaire et de mandat syndical, qui représentent 66 % des effectifs concernés en 2018.

Le taux d'absentéisme⁷⁹ à la préfecture de police était de 6,5 % en 2017, c'est-à-dire inférieur au taux constaté dans les autres SGAMI⁸⁰.

Ce constat se retrouve également dans des unités spécifiques. Le taux d'absentéisme de la DOPC était de 3,81 % en 2017 quand celui de la DCCRS s'établissait à 8,90 % et celui de la DSPAP était inférieur de trois points à celui de la DCSP. Cette situation plus favorable en matière d'absentéisme pour la préfecture de police s'explique notamment par la jeunesse des effectifs.

L'approche visant à évaluer la disponibilité des effectifs peut également être complétée par le stock d'heures supplémentaires, de repos pour pénibilité spécifique ou de compte épargne-temps.

La préfecture de police est confrontée à une difficulté similaire à celle de la police nationale dans son ensemble s'agissant des heures supplémentaires ou des comptes épargne-temps. La situation relative au repos pour pénibilité spécifique y est plus accentuée et la préfecture de police cumule 30 % de ce stock au niveau national.

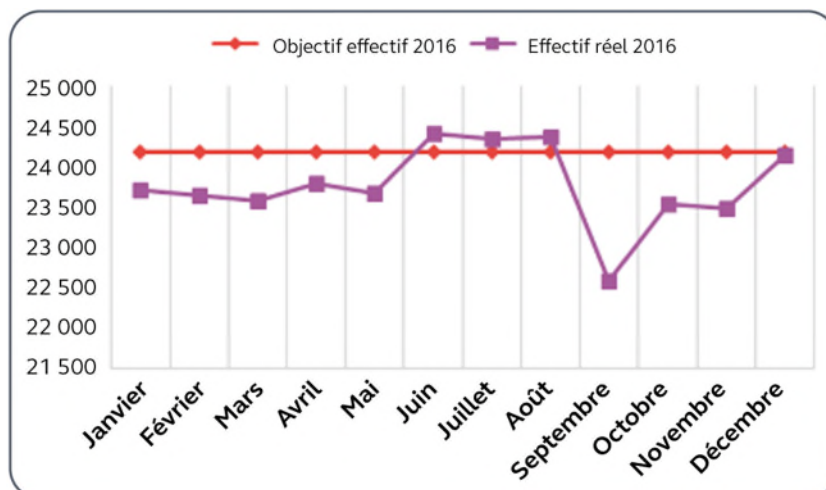
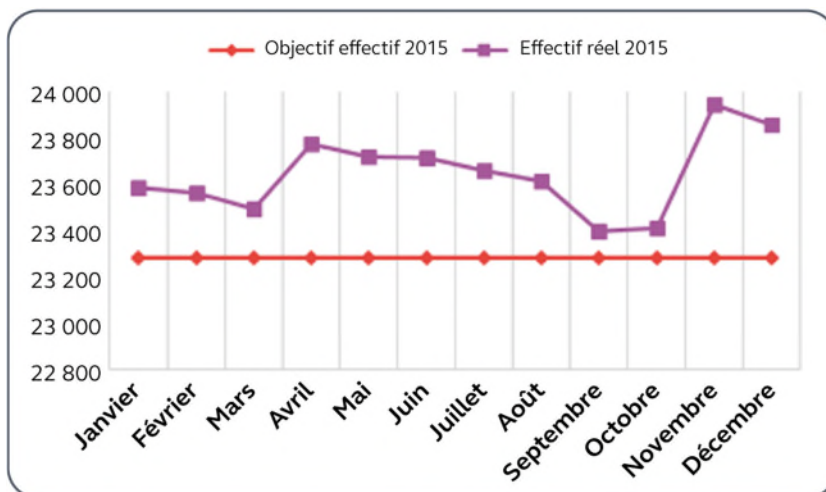
Enfin, l'effectif réellement disponible est soumis à de nombreuses variations au cours de l'année, créant un écart entre les entrées et sorties sur le potentiel opérationnel, qui correspond à l'objectif affiché par la direction des ressources humaines.

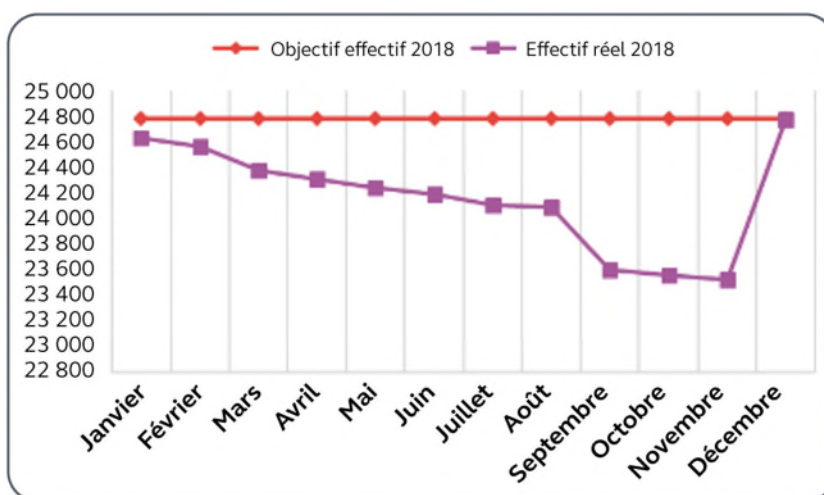
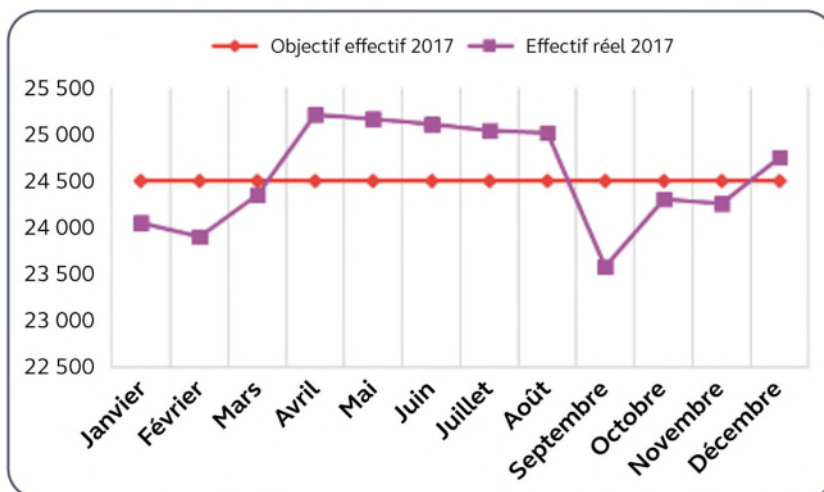
Sur l'ensemble de la période, on distingue trois phases. Entre 2009 et 2010, l'effectif mensuel est presque systématiquement supérieur à l'objectif. Entre 2011 et 2014, ce dernier n'est quasiment jamais atteint. À partir de 2015, chaque année est différente et soumet la préfecture de police à de nombreuses variations en cours d'année. Depuis 2016, une période creuse en matière d'effectifs du corps d'encadrement et d'application apparaît pour les mois de septembre à novembre avec un déficit d'effectif pouvant aller jusqu'à 1 200 personnels comme ce fut le cas en fin d'année 2018. Cette situation apparaît plus marquée à la préfecture de police que dans les autres SGAMI compte tenu des mouvements constatés en cours d'année.

⁷⁹ Source système d'information Dialogue (motifs pris en compte : congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé maternité, blessure en service).

⁸⁰ 9,60 % pour le SGAMI Nord, 9,50 % pour le SGAMI Sud et 6,60 % pour le SGAMI Sud-est.

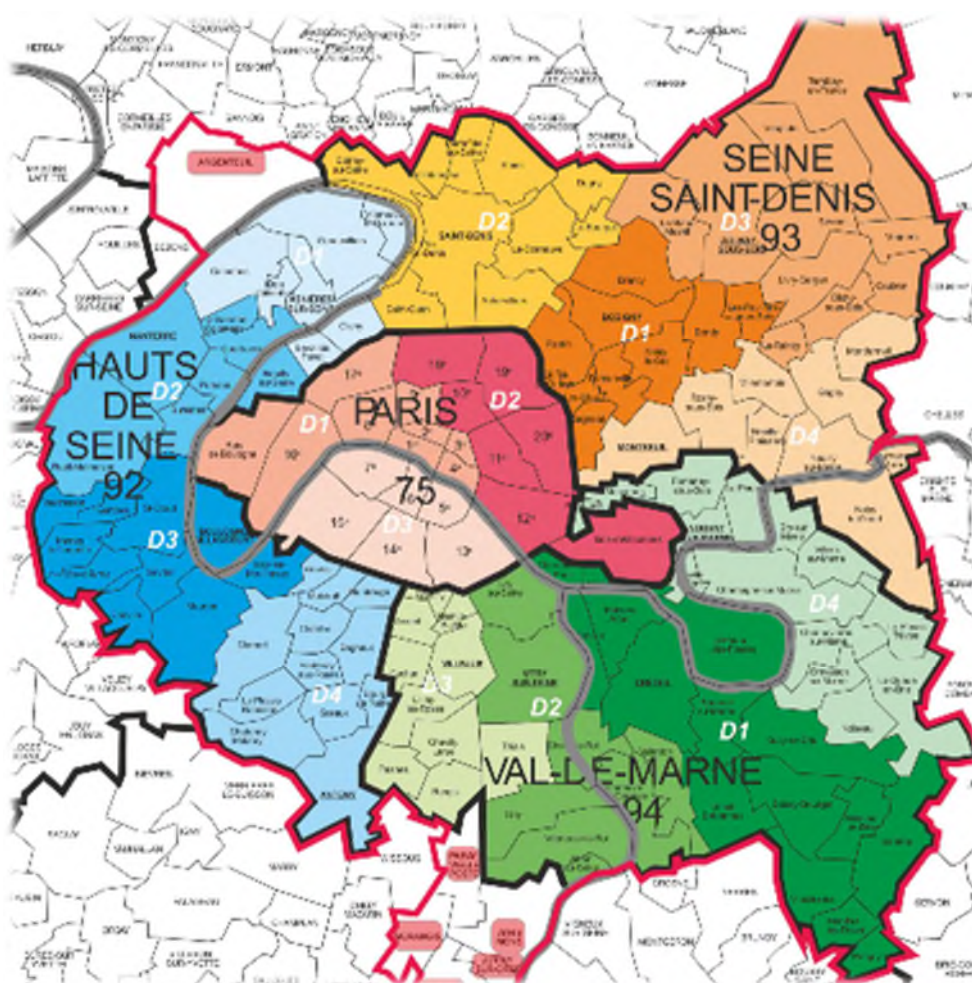
Graphique n° 6 : évolution mensuelle des effectifs du corps d'encadrement et d'application affectés à la préfecture de police





Source : direction des ressources humaines de la préfecture de police

**Annexe n° 9 : carte des quatre directions
territoriales, des 15 districts
et des 83 circonscriptions
de la DSPAP**



Annexe n° 10 : la coordination zonale en matière de sécurité publique

En Île-de-France, la coordination zonale en matière de sécurité publique est placée sous l'autorité du directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), aux termes d'une circulaire du ministre de l'intérieur de 2016⁸¹. Celle-ci précise que cette fonction s'exerce « *dans le respect de l'autorité des préfets de départements et du directeur central de la sécurité publique* ». La désignation du DSPAP comme coordinateur zonal ne déroge pas au droit commun qui veut que cette responsabilité incombe à la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) du département chef-lieu de zone de défense et de sécurité⁸², la DSPAP pouvant être considéré comme le service équivalent en Île-de-France.

La coordination zonale permet de mieux lutter contre des faits de délinquance qui présentent des modes opératoires ou des profils d'auteurs similaires dans divers territoires de la zone, en particulier les réseaux structurés et mobiles. Le préfet de police a ainsi identifié dans son instruction de 2017 les cambriolages et les vols à la fausse qualité, « *en raison des préjudices et du retentissement qu'ils occasionnent parmi la population* »⁸³ et a demandé à la DSPAP de coordonner la lutte contre ces deux formes de délinquance à l'échelle de la zone de défense et de sécurité. Il s'agit de permettre l'échange d'informations opérationnelles entre tous les services de sécurité intérieure et de mener des contrôles ciblés associant les services de la DSPAP et les DDSP ou groupements de gendarmerie de grande couronne.

Dans ce cadre, la DSPAP est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre le plan de lutte contre la délinquance en Île-de-France, de planifier et coordonner les opérations interdépartementales, ainsi que de centraliser les comptes rendus d'activité des DDSP au profit du préfet de police. À cet effet, une division « coordination zonale », placée au sein de l'état-major de la DSPAP, assure l'interface avec les DDSP de la grande couronne.

⁸¹ Circulaire du ministre de l'intérieur du 1^{er} août 2016 relative à la mise en œuvre de la coordination zonale de sécurité publique en Île-de-France.

⁸² Circulaire du ministre de l'intérieur du 7 octobre 2014.

⁸³ Instruction du préfet de police du 17 novembre 2017 relative aux compétences zonales du préfet de police.

Les opérations prennent la forme de contrôles d'identité dans les gares des communes visées, de contrôles routiers sur les grands axes ainsi que des visites de halls d'immeubles dans les cités sensibles.

Ces zones sont préalablement définies grâce au recoupement d'informations entre les DTSP et DDSP. Entre septembre 2016 et septembre 2017, les opérations zonales de lutte contre la délinquance ont ainsi permis de procéder à l'interpellation de 97 personnes et à 12 gardes à vue.

Ce bilan est à rapporter aux effectifs engagés, qui s'élèvent à 953 au cours de cette période⁸⁴. En outre, une part importante des infractions relevées sont des infractions routières, éloignées de l'objectif poursuivi initialement de lutte contre les cambriolages et les vols à la fausse qualité.

Si des progrès sont relevés de la part des unités opérationnelles de l'agglomération parisienne comme de la grande couronne dans la qualité et la fluidité des échanges d'informations, il semble que toutes les difficultés, notamment techniques, n'aient pas pu encore être levées pour faciliter la coordination. L'interopérabilité des liaisons radio, notamment entre la police et la gendarmerie, n'est pas acquise et nécessite l'élaboration, en lien avec la DOSTL, de solutions durables pour la communication entre les différentes unités engagées dans une même opération⁸⁵. De même, l'organisation d'exercices en commun entre les unités de la petite et de la grande couronne parisienne mérite d'être systématisée.

⁸⁴ Source : DSPAP.

⁸⁵ Compte-rendu de réunion du 14 septembre 2017 sur le bilan d'étape du schéma zonal d'intervention.

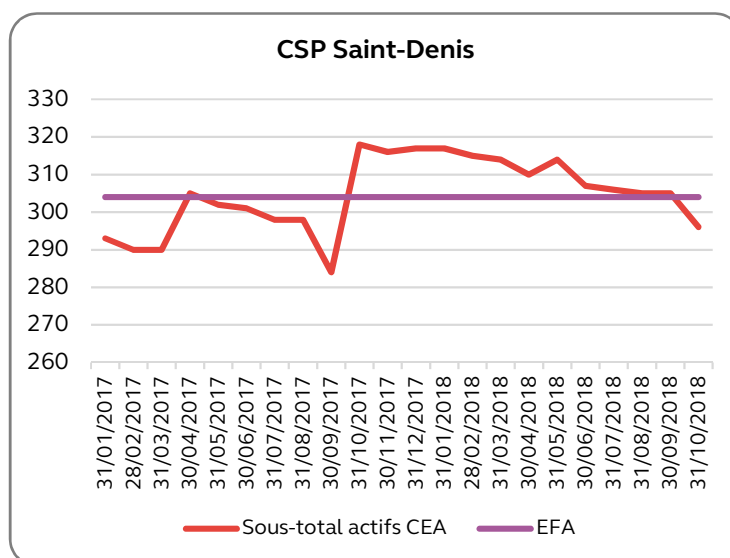
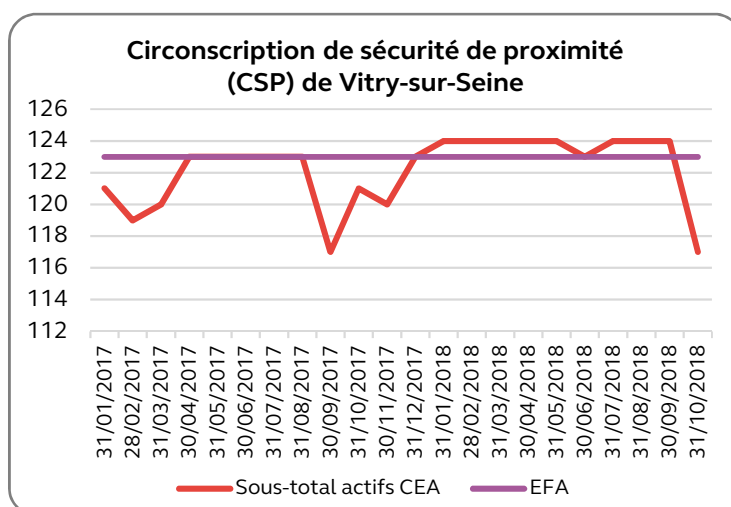
Annexe n° 11 : moyenne du nombre de policiers actifs pour 10 000 habitants

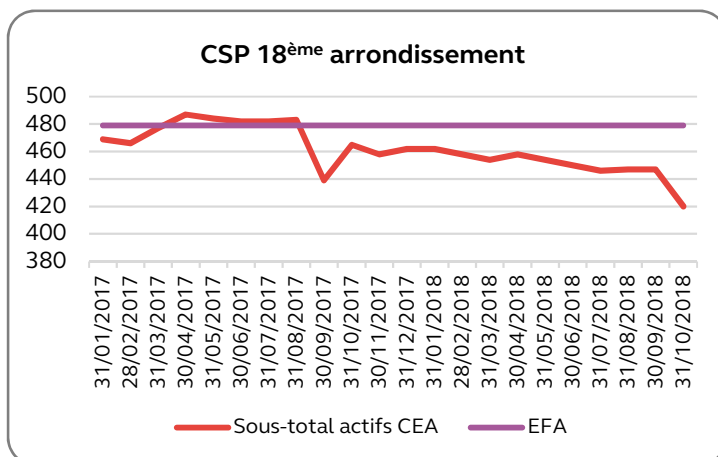
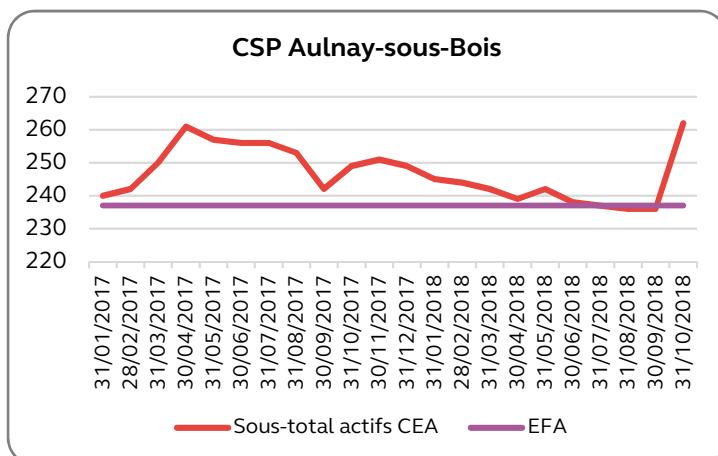
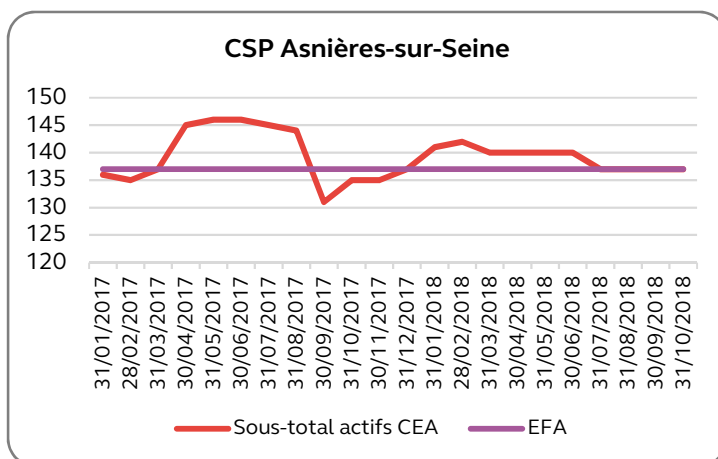
	2009	2018
<i>Paris</i>	50,98	38,47
<i>Hauts-de-Seine</i>	17,96	14,39
<i>Seine-Saint-Denis</i>	22,79	19,72
<i>Val-de-Marne</i>	17,84	16,29
<i>CSP Lille</i>	15,84	16,26
<i>CSP Marseille</i>	17,28	20,35

Source : Cour des comptes d'après les données de la préfecture de police, des DDSP 59 et 13 et des données data.gouv.fr.

Note : effectifs actifs (Corps de conception et de direction, Corps de commandement, Corps d'encadrement et d'application et Adjointes de sécurité) au 30 septembre 2009 et au 31 mars 2018.

**Annexe n° 12 : écart entre les effectifs réels
et l'effectif de fonctionnement annuel en 2017
et 2018 dans cinq circonscriptions de sécurité
de l'agglomération parisienne**





Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de police

**Annexe n° 13 : délais moyens d'intervention
des brigades de police-secours en fonction
des circonscriptions**

<i>Circonscription</i>	Délai d'intervention en minutes et en secondes	Nombre d'interventions
<i>Blanc-Mesnil (93)</i>	4:22	8 213
<i>CSP 1er arrondissement</i>	6:53	6 181
<i>Créteil (94)</i>	7:16	10 166
<i>Pantin (93)</i>	8:38	5 862
<i>Nogent-Sur-Marne (94)</i>	9:23	4 305
<i>Asnières (92)</i>	10:46	3 581
<i>Stains (93)</i>	12:52	5 463
<i>CSP 13ème arrondissement</i>	15:18	12 041
<i>CSP 18ème arrondissement</i>	18:16	9 942
<i>La Garenne-Colombes (92)</i>	25:07	608

Source : Cour des comptes d'après DSPAP

**Annexe n° 14 : répartition par activité
du potentiel horaire utilisé des fonctionnaires
actifs des CSP de la DSPAP**

	2010	2017	Évolution
<i>Potentiel horaire utilisé en millions d'heures (hors indisponibilités)</i>	23,4	20,6	-2,8
<i>Police de la circulation</i>	3,9 %	2,7 %	-1,2 point
<i>Police générale</i>	31,4 %	29,2 %	-2,2 points
<i>dont patrouilles et opérations anti-délinquance</i>	9,85 %	2,51 %	-7,34 points
<i>dont patrouilles portées motorisées</i>	10,8 %	17,4 %	+6,6 points
<i>dont patrouilles non motorisées</i>	2,27 %	2 %	-0,27 point
<i>dont interventions et interpellations</i>	5,2 %	4,9 %	-0,3 points
<i>Assistance</i>	4 %	3,9 %	-0,1 point
<i>Activités administratives et judiciaires</i>	28,1 %	31,1 %	+3 points
<i>Soutien opérationnel et logistique dans les locaux de police</i>	32,3 %	33 %	+0,7 point

Source : Cour des comptes-DSPAP-MCI

**Annexe n° 15 : évolution du nombre de
fonctionnaires à l'instant T sur la voie publique
pour le DSPAP**

<i>En nombre de fonctionnaires</i>	2014	2016	2017	2018	Évolution
<i>Nombre moyen de fonctionnaires à l'instant T sur la VP pour la DSPAP</i>	1 126	979	1004	878	-22 %
<i>Nombre de fonctionnaires à l'instant T sur la VP pour la DTSP 75</i>	439	368	379	273	-37,8 %
<i>Nombre de fonctionnaires à l'instant T sur la VP pour la DTSP 92</i>	157	142	137	130	-17,2 %
<i>Nombre de fonctionnaires à l'instant T sur la VP pour la DTSP 93</i>	202	178	188	189	-6,4 %
<i>Nombre de fonctionnaires à l'instant T sur la VP pour la DTSP 94</i>	126	107	117	121	-4 %

Source : DSPAP

Annexe n° 16 : analyse de l'évolution du taux d'élucidation par agrégat de délinquance

Tableau n° 38 : évolution des faits constatés et du taux d'élucidation des atteintes aux biens par la DSPAP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<i>Atteintes aux biens</i>	360 238	349 505	357 854	384 709	409 566	382 713	382 617	380 673	+0,12 %
<i>Taux d'élucidation en %</i>	12,59	12,54	11,58	10,35	9,15	8,64	8,73	8,66	-4 points
<i>Taux national d'élucidation en %</i>	15,33	15,06	14,03	13,90	13,31	13,18	12,99	13,30	-2 points

Sources : Cour des comptes-DSPAP-SSMSI

Tableau n° 39 : évolution des faits constatés et du taux d'élucidation des cambriolages par la DSPAP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<i>Nombre de cambriolages</i>	32 267	34 691	35 847	41 730	41 750	40 975	39 227	39 686	+23 %
<i>Taux d'élucidation en %</i>	8	8	8,25	7,75	8	8,75	8,75	10	+2 points
<i>Taux national d'élucidation en %</i>	13,43	12,67	11,16	11,63	11,86	12,05	11,61	11,85	-1,6 point

Sources : Cour des comptes d'après DSPAP et service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Tableau n° 40 : évolution des faits constatés et du taux d'élucidation des atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) par la DSPAP entre 2010 et 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<i>AVIP*</i>	95 176	93 029	92 133	91 738	91 436	94 878	97 511	99 954	+5%
<i>Taux d'élucidation en %</i>	44,32	43,93	42,35	39,45	39,96	41,67	42,54	41,87	-2,4 points
<i>Taux national d'élucidation en %</i>	59,81	60,30	58,81	59,94	60,28	61,14	61,22	61,13	-1,3 point

Source : Cour des comptes d'après DSPAP et SSMSI

*Les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes, au sein de l'état 4001, regroupent les violences physiques non crapuleuses et crapuleuses, les violences sexuelles et les menaces.

Tableau n° 41 : évolution des faits constatés et du taux d'élucidation des escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<i>EIEF</i>	48 167	47 566	46 085	53 929	63 011	73 003	74 699	78 064	+62 %
<i>Taux d'élucidation en %</i>	31	34,92	36,11	32,41	26,64	20,93	19,76	19,42	-11,7 points
<i>Taux national d'élucidation en %</i>	51,89	54,59	57,97	55,74	50,94	47,34	43,32	40,4	-11 points

Source : Cour des comptes d'après DSPAP et SSMSI

**Annexe n° 17 : nombre d'OPJ, de procédures,
au sein des services d'accueil et d'investigation
de proximité(SAIP) en 2018**

SAIP	Nombre d'OPJ	Ratio OPJ/total effectif SAIP	Nombre de procédures	Nombre de GAV/OPJ
Aubervilliers	6,42	14,67	15 303	299
Pantin	4,58	18,94	9 309	276
La Courneuve	6	17,1	8 391	319
Commissariat 19^{ème}	18,50	20,81	27 021	199
Commissariat 18^{ème}	19,75	22,61	32 250	188
Saint-Denis	18,97	24,26	24 485	148,5
Levallois-Perret	3,5	25,93	7 613	72,29
Choisy-le-Roi	10,92	35,99	10 174	110
Meudon	4	35,9	4 014	53,4
Créteil	19,33	43,86	6 745	93,93
Issy-les-Moulineaux	5,65	44,96	5 242	58,94
3^{ème} arrondissement	15,55	71,71	10 097	73,31
Chennevières	18,13	70,8	7 612	39
La Garenne Colombes	6,58	84,04	2 934	30,2

Source : Cour des comptes d'après DSPAP

Annexe n° 18 : missions de surveillance et de protection assurées par la DOPC en 2018

Service	Mission	Effectifs (en ETP)
Unité générale de protection (UGP)	Points de gardes statiques sur l'ensemble de l'agglomération parisienne.	104,07
Compagnie de garde du palais de l'Élysée (CGE)	Surveillance statique et dynamique du Palais de l'Élysée.	72,42
Compagnie de sécurisation de la Cité (CSC)	Surveillance statique et dynamique et protection de l'hôtel préfectoral.	108,93
Unité mobile-de protection (UMIP)	Protection mobile-des sites et bâtiments sensibles : cinq circuits regroupant en moyenne 150 points permanents et un circuit dédié aux points ponctuels.	100,48
Unité de sécurisation opérationnelle de la capitale (USOC)	Patrouilles pédestres assurant la sécurisation de 923 points sensibles répartis sur 16 secteurs définis de la capitale (salle de spectacles, lieux de cultes, écoles, mairies, sites, ou quartiers touristiques, monuments historiques...).	111,4
Service de garde et de sûreté du tribunal de Paris (SGSTP)	La section sûreté assure la protection intérieure et le proche périmètre du bâtiment et une surveillance de ses accès, le contrôle et le filtrage des accès étant assurés par une société de gardiennage privé.	80,85
Total DOPC		578,15

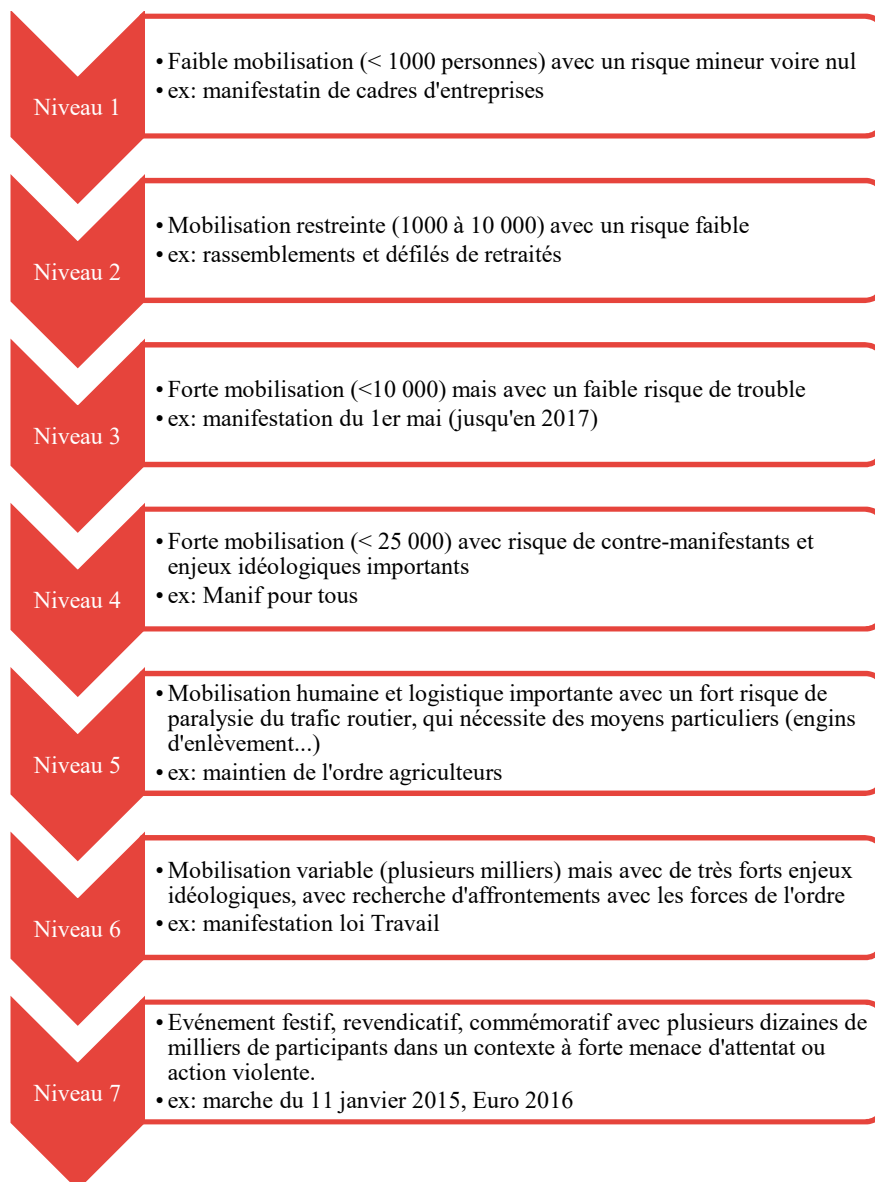
Source : DOPC

Annexe n° 19 : effectifs cumulés engagés annuellement sous l'autorité de la DOPC

<i>Unités</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2010/17	2018 (5 mois)
<i>Compagnies d'intervention</i>	114 915	126 908	125 135	130 180	123 733	150 196	149 855	149 008	+29,7%	66 811
<i>Compagnies de sécurisation et d'intervention et brigades anti-criminalité</i>	195	368	412	359	611	251	2 533	963	+393,8%	385
<i>Total PP</i>	115 110	127 276	125 547	130 539	124 344	150 447	152 388	149 971	+30,3%	67 196
<i>Escadrons de gendarmerie mobile</i>	61 898	58 469	67 699	81 795	70 818	98 903	81 743	63 413	+2,4%	14 315
<i>Compagnies républicaines de sécurité</i>	56 275	57 579	55 517	114 439	107 704	86 560	114 775	109 102	+93,9%	92 811
<i>Total forces mobiles</i>	118 173	116 048	123 216	196 234	178 522	185 463	196 518	172 515	+46,0%	107 126
TOTAL part PP	233 283 49,3%	243 324 52,3%	248 763 50,5%	326 773 39,9%	302 866 41,1%	335 910 44,8%	348 906 43,7%	322 486 46,5%	+38,2% /	174 322 38,5%

Source : DOPC

Annexe n° 20 : typologie des manifestations établie par la DOPC



Source : cellule Synapse - DOPC

Réponses des administrations concernées

Sommaire

Réponse du ministre de l'intérieur	197
Réponse de la Garde des sceaux, ministre de la justice	197
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	199

Destinataire n'ayant pas d'observation

Maire de Paris

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Vous m'avez saisi d'un rapport public thématique relatif à la préfecture de police de Paris, faisant suite au contrôle par la Cour de cette institution sur la période 2009-2018.

Les observations et recommandations que comprennent ce rapport public thématique rejoignent très largement les questions qui font actuellement l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre des travaux que j'ai engagés pour l'élaboration d'un livre blanc de la sécurité intérieure.

Les questions d'organisation, de missions et de moyens de la préfecture de police participent de ce chantier, à la conduite duquel la préfecture de police est étroitement associée, notamment au moyen de sa représentation au sein de l'équipe projet animant ces travaux.

Les constats, analyses et recommandations de la Cour viendront utilement nourrir cette réflexion, à l'heure où va s'engager une phase de concertation sur les orientations du livre blanc.

C'est ainsi dans le cadre de ces travaux et à leur issue qu'un certain nombre de points évoqués dans le rapport public thématique feront l'objet de décisions.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Dans les extraits que vous m'avez transmis, la Cour recommande d'« actualiser les protocoles de répartition des compétences entre les services de sécurité publique et de police judiciaire pour tenir compte des évolutions de la délinquance et de l'organisation territoriale issue de la police d'agglomération, en s'assurant que les disparités entre niveaux de saisine de Paris et de la petite couronne, justifiées par des différences territoriales objectives, ne conduisent pas à un déséquilibre des moyens humains ».

La Cour estime que les protocoles de répartition des affaires entre la direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris (DRPJ) sur les quatre départements de l'agglomération parisienne contribuent à accentuer les inégalités de moyens d'enquête sur le ressort de l'agglomération. Une nette césure existe effectivement dans

l'architecture des services d'enquête entre Paris et sa banlieue, avec en particulier :

- *l'existence à Paris intra-muros de trois districts de police judiciaire contre un seul service départemental de police judiciaire pour chaque département de petite couronne ;*
- *l'implication de brigades centrales de la police judiciaire parisienne exclusivement sur Paris concernant certains contentieux, et notamment la protection des mineurs et la lutte contre le proxénétisme.*

Cette situation conduit à un différentiel des niveaux de saisine très marqué entre Paris et sa banlieue. À titre d'illustration :

- *en matière de trafic de stupéfiants, le niveau de saisine de la police judiciaire sur les saisies « brutes » de produits est beaucoup plus faible à Paris (5 kg de cannabis) qu'en banlieue (de 10 à 40 kg de cannabis) ;*
- *en matière de violences sexuelles sur mineurs, le contentieux est géré à Paris par la brigade de protection des mineurs de la police judiciaire, délestant la sûreté territoriale de Paris de cette mission qui représente une charge très importante dans les sûretés de petite couronne ;*
- *en matière d'atteintes aux biens, les vols avec usage d'une arme de poing ou encore les vols par ruse y compris avec préjudice minime sont systématiquement couverts par la police judiciaire à Paris alors qu'ils relèvent en banlieue au mieux des sûretés sinon des commissariats.*

La recommandation de la Cour paraît dans ce contexte légitime, notamment au regard de l'ancienneté des protocoles de répartition en vigueur. Néanmoins, cette actualisation des protocoles ne saurait être engagée indépendamment de la réforme des services d'enquête afin que les transferts de contentieux soient en cohérence avec les moyens engagés par la préfecture de police. À titre d'illustration, un abaissement des niveaux de saisine de la police judiciaire en banlieue sur les trafics de stupéfiants ou la moyenne délinquance (vols astucieux, vols à main armée...) n'aurait pour effet, en l'état des structures de la police, que de saturer les services départementaux de police judiciaire déjà engagés sur des contentieux complexes.

Par ailleurs, la Cour recommande de « créer un outil permettant à la DSPAP d'avoir une vision consolidée du nombre total de dossiers en stock dans les services d'accueil et d'investigation de proximité ; définir

avec l'ensemble des parquets compétents au sein de l'agglomération parisienne une politique et des priorités de traitement des dossiers par type de contentieux ».

La Cour estime que la crise traversée par la police judiciaire de proximité est en partie alimentée par les carences dans le pilotage des portefeuilles, qui obèrent le potentiel des enquêtes. La Cour déplore notamment la suppression de la sous-direction de la police d'investigation territoriale, « état-major judiciaire » de la DSPAP, qui avait notamment engagé des travaux pour optimiser le suivi des portefeuilles d'affaires des services.

Le ministère de la Justice ne peut que souscrire à la nécessité d'un pilotage strict des portefeuilles, pour éviter la constitution de stocks de dossiers en souffrance ou prescrits. Il est néanmoins permis de soulever une réserve sur une priorisation des contentieux par les parquets qui risque de s'avérer délicate, pour finalement concerner l'ensemble des contentieux. Une approche locale par le dispositif des « magistrats référents » auprès des commissariats paraît davantage adaptée pour impulser et accompagner au plus près les démarches de la DSPAP que la Cour des comptes appelle de ses vœux. Des coordinations d'agglomération peuvent néanmoins être utiles à condition d'être ciblées sur des problématiques précises. À ce titre, les réflexions engagées dans le cadre de la redéfinition du plan de lutte contre les phénomènes de bande intègrent cet impératif en envisageant l'engagement des quatre parquets de l'agglomération parisienne dans une stratégie commune.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette communication appelle de ma part les observations suivantes :

- s'agissant des pouvoirs de police

Vous mentionnez que la répartition des pouvoirs de police entre le préfet de police et le maire de Paris est peu lisible et qu'elle constitue un équilibre provisoire qui sera sans doute amené à évoluer à l'occasion de la création annoncée d'une police municipale à Paris.

Comme vous le rappelez, le préfet de police s'est historiquement vu confier, sur le territoire de la ville de Paris, les pouvoirs de police administrative générale qui appartiennent au maire dans les autres

communes, en matière de bon ordre, de sûreté, de sécurité et de salubrité publiques.

Loin de correspondre seulement à un héritage du passé, cette spécificité se justifie par le statut de la ville de Paris, capitale, siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, et première agglomération du pays. Elle répond aux nécessités de gestion et de fonctionnement d'une métropole de 2,2 millions d'habitants, fréquentée et attractive, épicerie de mouvements de revendication et lieu d'événements festifs, culturels et sportifs de grande ampleur.

Pour autant, le maire de Paris, qui ne dispose que de pouvoirs d'attribution en matière de police, a vu ses prérogatives se renforcer depuis une vingtaine d'années, en dernier lieu par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Il est désormais compétent en tout ou partie en matière de salubrité, de conservation des dépendances domaniales, de bruits de voisinage, de circulation et de stationnement, de baignades, de funérailles et de lieux de sépulture.

Si la répartition des pouvoirs de police entre le préfet de police et le maire de Paris est complexe et résulte, pour certains, de textes anciens dont les termes peuvent être jugés surannés, il m'apparaît que cette répartition récente et exhaustive des pouvoirs de police, achevée par la loi précitée du 28 février 2017, est le fruit d'un compromis qui satisfait à ce jour les acteurs locaux et d'un équilibre dont l'efficacité a fait ses preuves en pratique.

- s'agissant de la gestion budgétaire et financière

Dans le chapitre II, vous mettez en exergue une gestion à rationaliser et à moderniser du fait d'une gestion financière et budgétaire morcelée mais également un budget spécial de la ville de Paris opaque et mal fondé.

Vous indiquez que ce budget spécial est un élément de complexité supplémentaire dans l'organisation et la gestion de la préfecture de police et que ce particularisme se traduit également par l'inscription de dépenses relevant de la compétence de l'État et remboursées par celui-ci. En outre, ce budget prend en charge des compétences relevant de l'État, notamment de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Vous soulignez également que ce budget spécial n'intègre pas l'ensemble des relations financières entre la ville de Paris et la préfecture de police.

À partir de ces constats, vous préconisez comme solution la suppression du budget spécial de la ville de Paris et de le remplacer par des conventions spécifiques entre la ville de Paris et la préfecture de police. De cette manière, le dispositif permettra de mieux identifier les relations financières entre ces deux entités.

Cette solution, si elle présente des avantages, doit être tempérée. En effet, la définition des périmètres budgétaires entre ce qui relève de l'État et ce qui relève de la ville de Paris est la mise en application de la répartition des attributions déterminées par la loi et codifiées dans le CGCT (notamment les articles L. 2512-18, L. 2512-19, L. 2512-22 à L. 2512-25, L. 2522-2, L. 3421-1 et 2 du CGCT). Le périmètre budgétaire de ce budget spécial et son fonctionnement sont en outre encadrés par des dispositions réglementaires précises (notamment les articles R. 2512-24 à R. 2512-29 du CGCT).

En second lieu, le budget spécial permet de retracer dans un document unique l'ensemble des crédits et des ressources à la disposition des services d'intérêt local de la préfecture de police. Il est débattu annuellement, concomitamment au budget de la ville de Paris et permet d'adapter les choix budgétaires en fonction des besoins. C'est un réel outil de suivi (avec une présentation selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, enrichie d'une présentation en mode LOLF) et de contrôle.

Une alternative à la suppression du budget spécial de la ville de Paris, qui offre un cadre de suivi budgétaire et de transparence financière pour le conseil de Paris et de contrôle pour les services de l'État, pourrait être une clarification des financements opérée dans un souci de transparence financière entre compétences régaliennes et compétences départementales ou municipales, en partie exercées par le Préfet de police à Paris et dans les départements de la petite couronne.

Une ou plusieurs conventions permettraient de déterminer les conditions d'exercice des missions et les modalités de restitution de leurs résultats.
