Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

Réformer pour mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2019

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Les réponses des administrations concernées figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 5

Un périmètre de compétence large et complexe. 7

Une large autonomie opérationnelle et de gestion au sein de la police nationale 11

Une gouvernance marquée par une forte centralisation 15

Une gestion budgétaire et financière à rationaliser 17

Une priorité à donner à la gestion des ressources humaines 19

La sécurité publique : des conditions de mise en œuvre à réformer 21

La police judiciaire : une mission fragilisée, un positionnement à redéfinir. 25

L'ordre public : une charge croissante, une coordination et une évaluation des forces à améliorer 27

Conclusion. 29

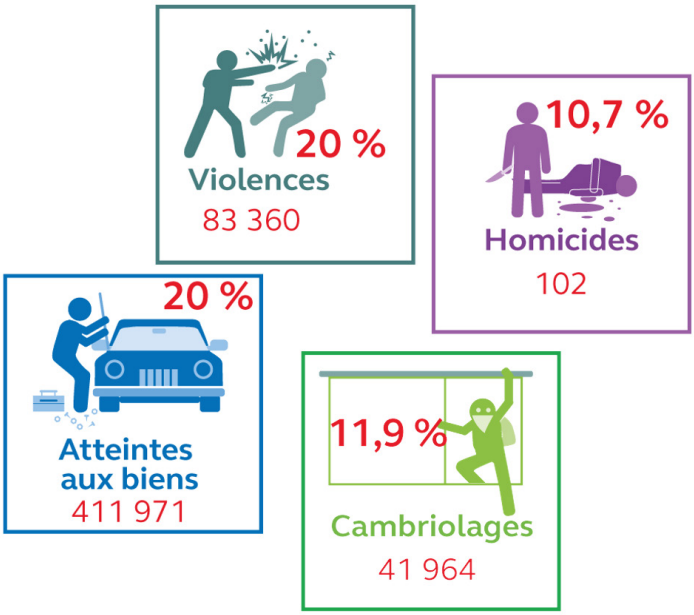
Recommandations. 31

Introduction

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'entrée 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'elle 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.

Part de l'agglomération parisienne dans les faits constatés au niveau national en 2018



Source : Cour des comptes à partir des données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et de la préfecture de police

Introduction

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 efficientes, 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.

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 ».

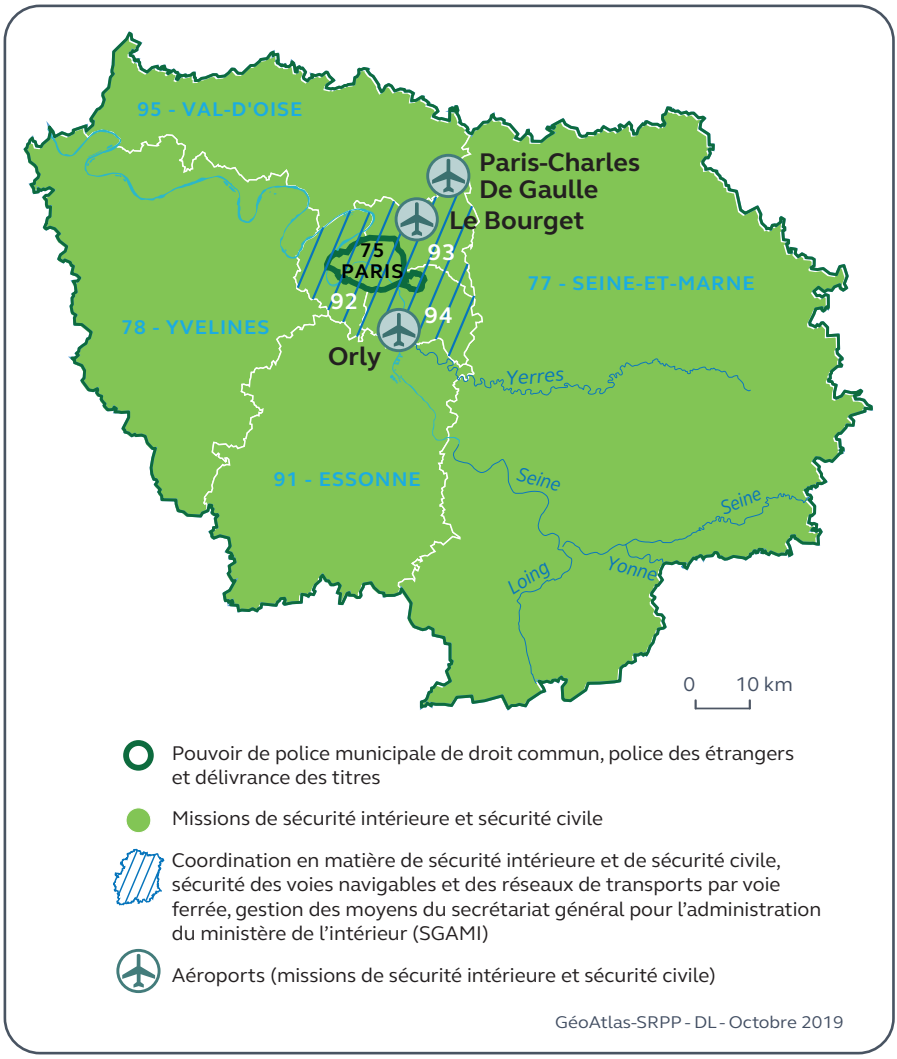
Sur les axes dits « essentiels », définis par voie réglementaire (il s'agit notamment des boulevards périphériques intérieur et extérieur ou encore des axes de circulation le long de la Seine), le préfet de police dispose d'un pouvoir de prescription à l'égard des projets d'aménagement de voirie engagés 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.

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.

Un périmètre de compétence large et complexe

Missions du préfet de police par ressort territorial



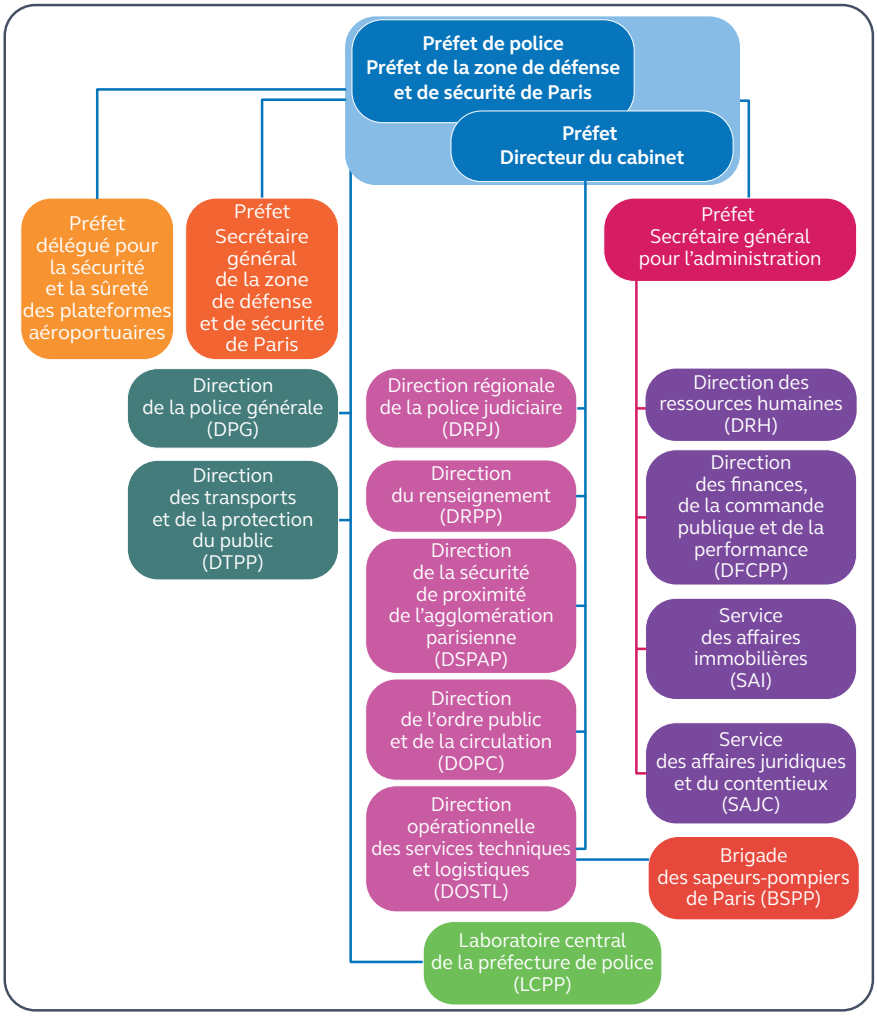
Source : Cour des comptes

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.

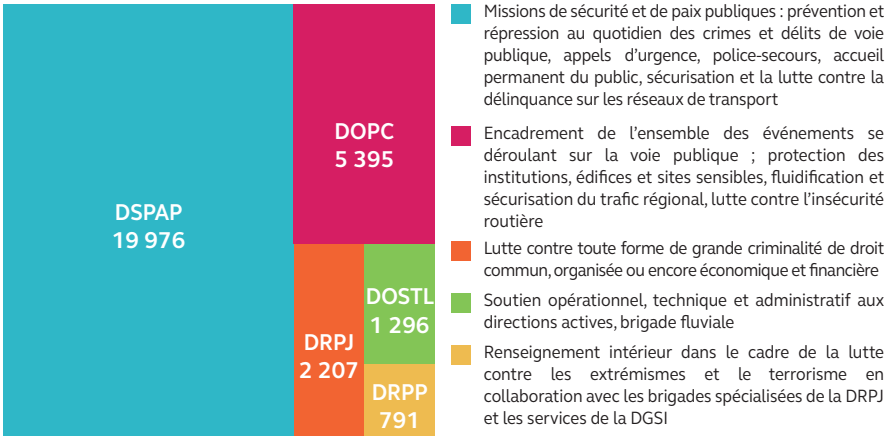
Organigramme de la préfecture de police



Source : préfecture de police

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.

Effectifs et missions des directions de police actives au 31 décembre 2018



Source : Cour des comptes d'après préfecture de police

Note : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), direction régionale de la police judiciaire (DRPJ), direction opérationnelle des service techniques et logistiques (DOSTL), direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP)

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 vus 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 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.

Une gestion budgétaire et financière à rationaliser

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 décru 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.

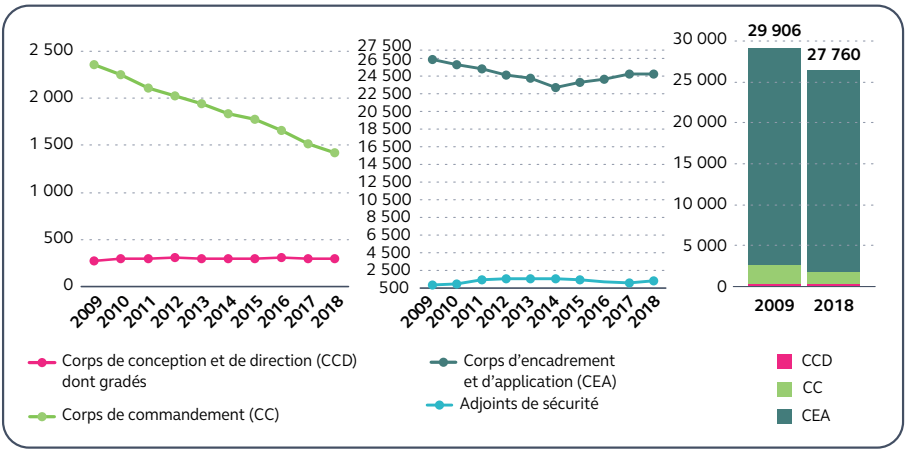
De nombreux policiers ne sont pas affectés à des missions directement opérationnelles, tant pèsent au sein de la préfecture les fonctions de soutien et les structures d'état-major, tandis que des missions de protection de sites sensibles et d'assistance à la justice affectent également l'emploi des effectifs. 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. En effet, la préfecture de police a dû faire face à des baisses et à un déséquilibre de ses effectifs plus marqués. 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.

Évolution des effectifs de police placés sous l'autorité du préfet de police (au 31 décembre)



Source : direction des ressources humaines de la préfecture de police

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.

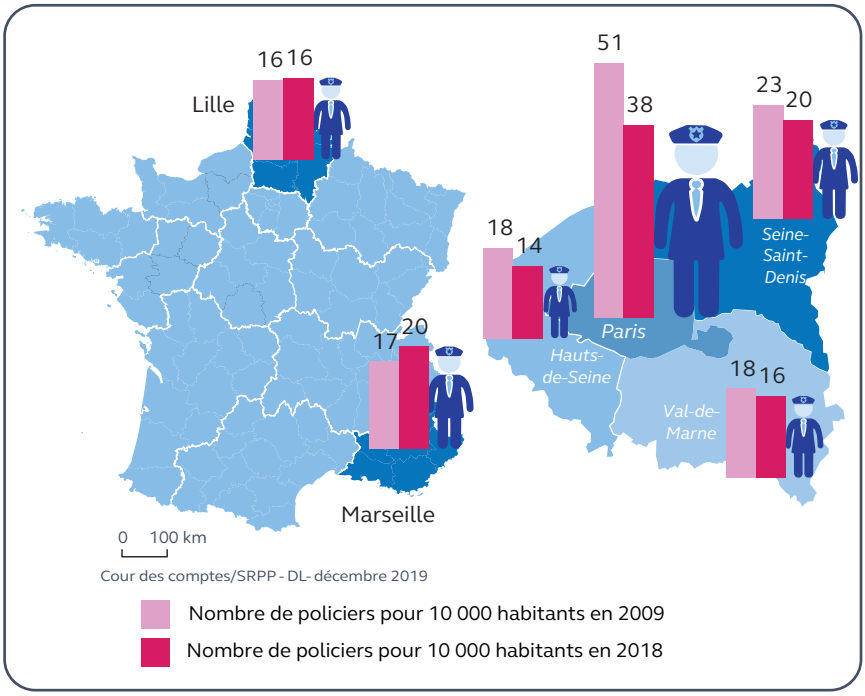
L'organisation des services de sécurité publique est caractérisée par un degré élevé de complexité, découlant d'une superposition de structures centrales et territoriales. Au 31 décembre 2018, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne comptait 83 circonscriptions et 15 districts 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 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 de cette mission par la préfecture de police 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 PAF 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).

Moyenne du nombre de policiers actifs pour 10 000 habitants

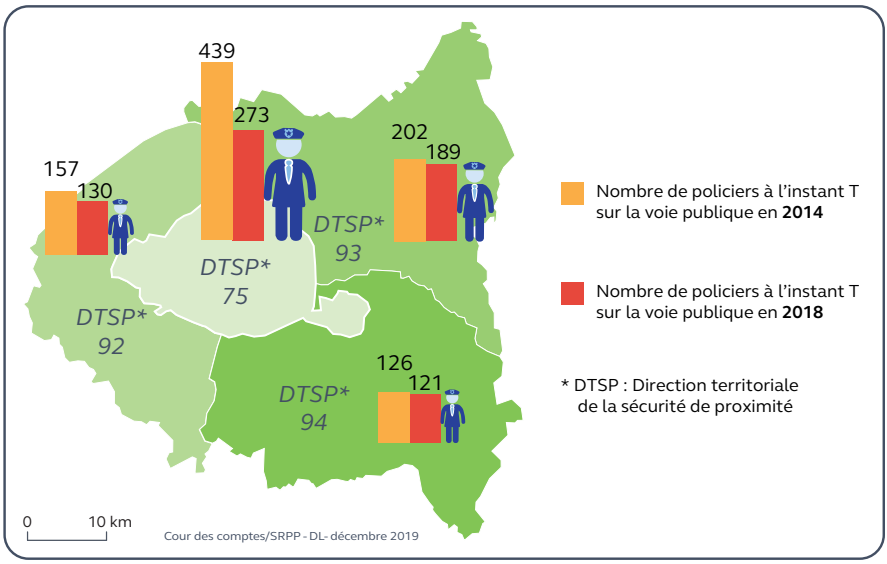


Source : Cour des comptes d'après les données de la préfecture de police, des directions départementales de la sécurité publique 59 et 13 et des données data.gouv.fr.
Note : effectifs actifs (centre de commandement et de coordination, corps de commandement, corps d'encadrement et d'application et adjoint de sécurité) au 30 septembre 2009 et au 31 mars 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.

Évolution du nombre moyen de fonctionnaires présents à l'instant T sur la voie publique pour la DSPAP



Source : DSPAP

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

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 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 directions territoriales de la sécurité publique (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 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 sain 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 de la DRPJ dans les affaires de délinquance à Paris. Ces constats appellent à une répartition plus équilibrée des affaires entre 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 (DCPJ) 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 entre 2012 et 2018), 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.

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 étrangers 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 avoirs saisis. Ce constat se vérifie également dans les autres départements de l'agglomération.

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.

Nombre annuel d'événements d'ordre public pris en charge par la DOPC

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

Source : DOPC

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.

Conclusion

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

Recommandations

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

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

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)*.

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)*.

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

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)*.

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)*.

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

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)*.

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

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)* .

Recommandations

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)*.

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)*.

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)*.