

## La gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris

Les juridictions financières ont procédé, en 1997, au contrôle de la gestion administrative et financière de la préfecture de police de Paris. En raison du statut particulier de cette institution dont les moyens sont ouverts à deux budgets, celui de l'Etat et celui de la ville de Paris, la Cour et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France avaient à l'époque procédé à un contrôle conjoint qui avait donné lieu à de nombreuses critiques dont les plus graves avaient fait l'objet d'une insertion au rapport public de 1998<sup>56</sup>.

Le préfet de police s'était alors engagé à mettre en chantier un ensemble de réformes destinées à remédier aux dysfonctionnements relevés. Quelques années plus tard, la Cour a considéré qu'il convenait de dresser un bilan de ces réformes et d'en mesurer la portée. Tel a été l'objet de l'enquête diligentée en 2004, à l'occasion de laquelle la Cour, dans le cadre de sa compétence qui se limite aux questions administratives et financières afférentes au cadre étatique de la préfecture de police<sup>57</sup>, s'est efforcée d'apprécier les mesures mises en œuvre depuis 1998, tout en prenant bien entendu en compte les restructurations intervenues au sein de la préfecture de police depuis son dernier contrôle et dont les trois principales sont : la réforme de la police parisienne, entrée en vigueur en avril 1999 ; la modernisation structurelle fondée sur la réorganisation des services d'administration et de soutien, conformément au « *Plan de modernisation des services de la préfecture de police* » ; la création, par un décret du 1<sup>er</sup> août 2003, d'un secrétariat général pour l'administration placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration de la police de Paris.

---

56) Rapport public 1998, pages 169 à 208.

57) Les problèmes liés au budget spécial de la ville de Paris sont de la compétence de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Il résulte de ce contrôle que les préfets de police qui se sont succédé entre 1998 et 2005 ont mis en œuvre d'incontestables mesures de redressement dont la Cour estime nécessaire de rendre compte. Même si quelques lacunes ou insuffisances ont pu encore être observées dans certains domaines, le bilan global des réformes entreprises est très positif et la préfecture de police dispose aujourd'hui des structures, des moyens de fonctionnement et d'un contrôle interne adaptés aux missions qui sont les siennes.

## **I - La régularisation des procédures administratives**

### **A - L'instauration de procédures de conventionnement**

Les procédures de conventionnement ont été redéfinies et sont correctement appliquées. Même si elle n'est pas complètement achevée à ce jour, la remise en ordre des mises à disposition de moyens de fonctionnement à des organismes de droit privé a été engagée. Un nouveau dispositif conventionnel avait été mis en place avec l'établissement hospitalier qui assurait jusqu'à une date récente la couverture du centre de rétention - et la DASS de Paris. Désormais, huit des neuf associations ou amicales occupent des locaux de la préfecture de police en vertu d'une convention de mise à disposition d'une durée de cinq ans et la dernière d'une autorisation temporaire d'occupation de trois ans. A la mi-2005, plusieurs documents contractuels étaient en cours d'élaboration, dont trois avec la fondation Louis Lépine et un avec l'association sportive de la police de Paris. L'effort entrepris doit toutefois être poursuivi avec les syndicats représentatifs des personnels dont seulement trois sur douze bénéficient de conventions les autorisant à occuper des locaux de la préfecture de police.

Les modalités d'occupation des locaux des gares parisiennes par les services de police ont été régularisées, redéfinies et simplifiées. Elles s'appuient sur un double dispositif conventionnel, signé par la préfecture de police et la SNCF, qui a supprimé le 1<sup>er</sup> janvier 2004 le paiement des charges d'entretien acquittées par l'Etat et intègre directement le montant équivalent aux budgets délégués aux directions régionales de la SNCF.

A également fait l'objet d'une procédure de conventionnement la mise à disposition de véhicules par les collectivités locales de la petite couronne, des conventions de prêt ayant été conclues entre les services départementaux de police bénéficiaires et les conseils généraux intéressés. Des directives nationales ont été élaborées à l'intention de

l'ensemble des forces de police et une note de service définissant les règles d'utilisation par la police des véhicules mis à disposition était en préparation au début de 2005.

Seul, le litige qui oppose la préfecture de police et l'hôpital Sainte-Anne à propos de l'infirmierie psychiatrique n'est toujours pas réglé, les deux parties se considérant l'une et l'autre propriétaires de cette infirmierie, ce qui soulève des difficultés pour la maintenance immobilière. Dans un avis de 2002, le Conseil d'Etat a considéré que le terrain d'assiette de l'infirmierie appartenait à l'hôpital, mais il n'a pas pris parti sur la situation patrimoniale des bâtiments et s'est borné à préconiser la conclusion d'une convention. Un avant-projet a bien été élaboré au début 2005 et soumis à la ville de Paris, mais ce document ne règle pas, pour autant, la question juridique de la propriété de l'infirmierie.

## **B - La clarification de la répartition des charges**

La participation financière de l'Etat aux charges communes a été clarifiée à la suite, d'une part, de l'élaboration d'une méthode de ventilation des charges par service et par groupe de missions, d'autre part, de la conclusion de deux conventions qui, depuis le 10 décembre 2001, définissent les modalités de financement par l'Etat (40 %) et par la ville de Paris (60 %) du service interdépartemental de la protection civile (SIPC) et du service technique d'inspection des installations classées (STIIC) ainsi que celles du remboursement par l'Etat au budget spécial de la charge nette intégrale des services concernés.

Par ailleurs, pour ce qui est des contributions forfaitaires de l'Etat relatives aux personnels de statut local, la charge exacte des rémunérations a été déterminée : une convention a été signée entre l'Etat et la ville de Paris le 30 octobre 2001, qui prévoit un mécanisme de remboursement échelonné pour chaque exercice. Enfin, les services administratifs de la préfecture de police sont aujourd'hui en mesure d'estimer les coûts salariaux des personnels en activité et utilisent à cette fin des outils de gestion appropriés.

Les financements croisés entre l'Etat et la ville de Paris et les dettes respectives qui en résultaient ont été régularisés. En 1997, l'Etat était débiteur envers le budget spécial d'un solde non apuré correspondant au financement de l'infirmierie psychiatrique (8,74 MF) car le ministère des affaires sociales n'avait pas remboursé les dépenses de fonctionnement de cette infirmierie : cette dette a été acquittée. En sens inverse, une dette de 150 MF correspondant au solde de la contribution due par la ville de Paris au titre des dépenses des services actifs de police pour 1978 a été également réglée à l'Etat en décembre 2000. L'apurement

de cette seconde dette a toutefois mis en lumière l'absence de trésorerie disponible en fin de gestion, car le montant remboursé constituait de fait, pour la préfecture de police, un fonds de roulement nécessaire au paiement des dépenses liées au budget spécial. Pour pallier cette difficulté, le préfet de police préconise l'ouverture auprès d'un organisme bancaire d'une ligne de trésorerie équivalente aux besoins financiers correspondants.

Enfin, il convient de relever la clarification des compétences des laboratoires scientifiques et les conséquences qu'elle entraîne. Depuis mars 1998, seules les commissions d'experts sur ordonnance du juge d'instruction donnent lieu à facturation. Pour ce qui est du laboratoire de toxicologie, les frais consécutifs aux expertises faites « sur réquisition » du préfet de police ne sont plus facturés. Enfin, la préfecture de police a établi la liste des « experts judiciaires » (cinq pour le laboratoire central et cinq pour celui de toxicologie), accompagnée du nombre d'expertises effectuées et des rémunérations moyennes reçues sur la période 1999 – 2003.

### **C - La régularisation des procédures financières**

Les procédures relatives aux versements réguliers de l'Etat au budget spécial (chapitre 36–51) ont été simplifiées par l'ordonnancement direct des montants au receveur général des finances qui impute les crédits au compte approprié du budget spécial, puis unifiées dans la mesure où toutes les participations directes de l'Etat sont désormais assujetties à la même procédure.

La réforme des procédures financières a été également engagée. Elle s'est traduite, dès 2002, par l'amélioration de la capacité de pilotage budgétaire et comptable : les responsabilités financières ont été clarifiées par la formalisation des tâches alors que les procédures de commande et de traitement des factures ont été rationalisées. Un plan de réforme des 23 régies d'avances et de recettes a été mis en œuvre en 2004 et a conduit à régulariser les arrêtés de nomination des régisseurs et à redéfinir leurs attributions. Par ailleurs, un dispositif de contrôle de gestion est en cours de déploiement, l'objectif étant de recruter quatorze contrôleurs et de faire porter les priorités sur les systèmes de contrôle, les procédures de commande publique et l'intervention d'experts sur les chantiers de modernisation.

Le contrôle de la gestion financière a été amplifié par la mise en place d'un service de la commande publique au sein de la direction des services financiers, par l'extension de la globalisation des crédits aux services de police, par la clarification des procédures de commande et des

règles de gestion. Toutefois, ce dispositif n'est pas entièrement opérationnel puisque seulement deux services disposaient, en 2005, d'une application de comptabilité analytique : le service des explosifs du laboratoire central et la sous-direction de l'informatique et des télécommunications de la direction de la logistique.

### **D - La régularisation de la gestion des avantages en nature**

Les avantages et rémunérations accessoires des policiers parisiens sont désormais régularisés. Les instructions qui accompagnaient la mise en place d'une allocation de service attribuée à compter du 1<sup>er</sup> avril 1996 aux commissaires de police précisait que les intéressés ne pouvaient plus percevoir directement de rémunérations accessoires : ont donc été supprimées les vacances funéraires ainsi que les rémunérations complémentaires de toute nature (dont l'assistance à huissier). De même, la facturation des « services d'ordre indemnisés » effectués par les personnels de police est désormais adressée aux organismes bénéficiaires en application d'une circulaire ministérielle du 28 décembre 2000. Il n'existe donc plus de régime indemnitaire spécifique au profit des fonctionnaires de police participant à ce type de missions, considérées comme un travail courant.

Quant aux gratifications versées jusqu'en 1997 pour le compte des compagnies d'assurance, elles ont été également supprimées : une note du préfet de police a ainsi mis fin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, à la pratique du versement par la Fondation Louis Lépine aux fonctionnaires actifs de la préfecture de police d'une somme forfaitaire de 2,29 € pour tout véhicule volé et déclaré « retrouvé ». Le préfet de police a également mis un terme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, au dispositif irrégulier de prise en charge par le budget spécial d'une partie des frais de transport et de téléphone personnel des fonctionnaires de police en poste à Paris, pratique dont le conseil de Paris avait admis le principe dans une délibération du 20 décembre 1983.

La gestion des logements de fonction attribués par utilité ou nécessité absolue de service est désormais strictement encadrée. Dès 1997, la préfecture de police a commencé à recenser son parc de logements de service, à définir des procédures d'affectation rigoureuses et à centraliser leur gestion au sein d'une même structure. Désormais, seule une décision du préfet de police peut accorder un droit d'occupation et fixer la date d'entrée dans les lieux. La préfecture de police a également mis en œuvre la circulaire ministérielle du 30 décembre 2003 qui arrête la liste des fonctions justifiant l'attribution d'un logement, rappelle que les

dépenses accessoires au logement sont à la charge de l'occupant et précise les conséquences fiscales de cet avantage en nature. Elle a aussi satisfait à l'obligation de déclarer aux services fiscaux de l'Etat l'attribution des logements pour nécessité absolue de service, cette déclaration mentionnant les conventions conclues entre l'Etat et la ville et les modalités d'occupation individuelles des locaux.

Enfin, le préfet de police a mis fin aux situations irrégulières résultant du cumul des heures supplémentaires et de l'occupation d'un logement de fonction, conformément au décret du 14 janvier 2002 et a invité les personnels qui étaient logés à titre permanent dans des chambres de passage à les libérer. Les attributions automatiques de logement au profit des agents municipaux affectés à la préfecture de police ont été supprimées et les intéressés sont désormais logés sur la base d'un titre régulier dans les immeubles de la ville.

La seule situation qui soit restée en l'état est celle des directeurs des services actifs de police qui se voient octroyer les avantages dont bénéficie le corps préfectoral. Cette situation ne concerne qu'un nombre limité de responsables – quatre – et peut trouver sa justification dans le fait que les intéressés sont contraints, de par leurs fonctions, à loger sur place. Elle n'en demeure pas moins contraire aux dispositions d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 30 décembre 2003.

## **II - La restructuration des moyens**

### **A - La réorganisation des services**

Le centre de gestion des télécommunications et de l'informatique (CEGETI) a été supprimé et remplacé par une sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) par arrêté préfectoral du 6 octobre 1997. Une comptabilité analytique a été mise en place, qui permet d'assurer la répartition des dépenses de fonctionnement courant et d'évaluer le coût des prestations relevant respectivement du budget de l'Etat et du budget spécial. Ce dispositif, qui supprime les financements croisés, sera renforcé par un contrôle de gestion pour définir les coûts réels des prestations. Par ailleurs, il a été mis fin aux irrégularités constatées par la Cour lors de son précédent contrôle et affectant les achats publics de matériels informatiques.

L'évolution structurelle de la SDIT reste toutefois à parfaire. En effet, en dépit de l'élaboration d'un référentiel des compétences à partir d'un bilan individuel effectué pour chaque agent, le plan de formation accompagnant la réforme n'a pas encore été mis en place. Quant au

schéma directeur des systèmes informatiques qui devrait structurer l'architecture de la préfecture de police pour les cinq années à venir et dont la réalisation a été retardée par la mise en œuvre du plan de modernisation de celle-ci, il doit être finalisé.

Dans un domaine différent, la gestion des préfouirrières a été uniformisée. Depuis le 15 décembre 2000, les dix préfouirrières de la préfecture de police sont placées sous la seule responsabilité de la direction de la circulation, des transports et du commerce (DCTC). L'Etat ne supporte plus de charges indues liées au fonctionnement des préfouirrières et la gestion des personnels de ces dernières est aujourd'hui homogène : tous les agents qui y sont affectés sont des personnels de la ville de Paris disposant d'un statut de fonctionnaire territorial.

Enfin, la gestion administrative et financière de l'Ecole nationale de police de Paris (ENPP) a été réorganisée. S'agissant de la régie, les irrégularités antérieures ont été corrigées et la chaîne des recettes, correspondant à l'encaissement des repas, est désormais conforme à la réglementation. Le service de l'ordinaire a été restructuré en mars 1998 : les élèves sont effectivement tenus de prendre leur repas de midi sur place et de payer à l'avance le montant mensuel des repas, sauf pour le premier mois d'incorporation. Tout achat de denrées alimentaires par les personnels a été formellement prohibé, une ligne de frais de réception a été identifiée spécifiquement sur les crédits de fonctionnement et les repas offerts aux différents intervenants extérieurs ont été supprimés.

Le garage de l'école a été fermé et toute intervention sur des véhicules particuliers interdite, de même qu'ont été prohibés le stockage des matériels autres qu'administratifs et les commandes de pièces automobiles pour des personnes privées au nom de l'école. Enfin, une convention a été conclue entre le ministère de l'intérieur et la société nationale immobilière pour régulariser le paiement des chambres des élèves du site de la « Redoute des hautes bruyères » ; l'ENPP a d'ailleurs abandonné ce bâtiment en 1999 et les élèves se voient aujourd'hui proposer un hébergement gratuit à l'internat Auguste Delaune à Villejuif.

Reste la question de la cafétéria qui n'a pas été entièrement réglée. Certes, l'association qui gère cette cafétéria s'est employée à régulariser les situations les plus contestables : établissement d'une convention entre le préfet, le SGAP et le président de l'association pour la mise à disposition de locaux ; désignation d'un commissaire aux comptes ; modification du statut en conformité avec les instructions du directeur général de la police nationale relatives aux associations assurant la gestion d'un foyer – bar. Pourtant, la mise à disposition de l'association de deux fonctionnaires actifs de police ne repose sur aucune base réglementaire. Quant à la convention, évoquée plus haut, censée régler la

question immobilière, elle ne précisait pas les charges de soutien assurées par l'école et contrairement à ce qu'elle prévoyait, les inventaires du matériel et du mobilier appartenant à l'administration et qui devaient être établis annuellement, ne lui étaient pas annexés.

## **B - Les moyens humains**

La gestion des personnels a donné lieu à la mise en œuvre de procédures valorisées. Les opérations de redéploiement des effectifs actifs de police sur des missions opérationnelles ont été engagées. En contrepartie, les services administratifs et logistiques ont pu bénéficier du recrutement de 500 agents et l'affectation de 200 fonctionnaires techniques supplémentaires a été programmée par la direction générale de la police nationale. Au total, entre 2003 et le premier semestre 2004, 380 agents actifs ont été affectés à la voie publique. Plus de 500 personnels actifs devraient être redéployés d'ici à 2008 et une opération dite de « récupération des emplois locaux », fondée sur le non remplacement systématique des fonctionnaires partants, a été mise en place.

Afin de clarifier la situation de ses effectifs et de déterminer le taux réel d'occupation des emplois budgétaires par ses personnels, la préfecture de police s'est dotée d'un outil de suivi des agents par statut, catégorie, corps, direction et service d'affectation, complété par un plan de charge annuel des dépenses de personnels qui fixe les objectifs globaux par service. Une cellule de gestion prévisionnelle de pilotage des effectifs assure le suivi de ces derniers et la gestion en termes de coût réel.

Ce dispositif est appelé à être complété par un référentiel des métiers et la définition « d'effectifs cibles » des personnels de police. Il reste que l'absence d'un effectif de référence concernant les personnels complique l'exécution des missions opérationnelles et administratives. L'adéquation entre les missions et les statuts des agents, selon qu'ils relèvent de l'Etat ou de la Ville de Paris, est difficile à mettre en œuvre dans un ensemble aussi complexe que la préfecture de police, où des compétences de nature étatique continuent d'être assumées, totalement ou partiellement, par des personnels territoriaux. Le déséquilibre des charges respectives des deux collectivités étant corrigé par une compensation financière de l'Etat appelée « forfait SGAP », qui rembourse le budget spécial, il convient de veiller à ce que les charges en cause soient correctement imputées.

Les unités de prestige de la préfecture de police ont vu leur organisation et leur fonctionnement valorisés dès 1998 : mise au point d'un règlement intérieur, fixation du nombre de personnels affectés en fonction de l'activité, mise en place d'un conseil d'orientation, établissement d'un planning prévisionnel d'activité pour chaque formation. Certaines irrégularités relevées par la Cour lors de son précédent contrôle ont été corrigées : en particulier, les comptes de cumul des instrumentistes de la musique des gardiens de la paix sont désormais établis et suivis régulièrement ; par ailleurs, l'exécution des prestations de « relations publiques » a donné lieu à la mise en œuvre des directives du ministre de l'intérieur du 28 décembre 2000 qui précisent notamment que les manifestations se déroulant sur la voie publique ou sur un site fermé et accessible au public doivent faire l'objet d'une procédure de remboursement. Des conventions types ont donc été établies qui prévoient les modalités de calcul du coût des prestations.

Les prestations payantes effectuées par ces formations sont cependant peu nombreuses et les recettes encaissées sont faibles. Pour tenir compte de cette situation, les équipes de gymnastique et motocycliste ont été reconfigurées en octobre 2004, et leurs personnels, outre leur activité de spectacle et de répétition, effectuent aujourd'hui majoritairement des missions de police active et spécialisées.

## **C - Les moyens logistiques**

### **1 - Les matériels**

La gestion des matériels a fait l'objet d'un incontestable effort de rationalisation. Un dispositif de valorisation de cette gestion, en stock et en flux, a été développé à partir d'un instrument d'inventaire des biens : il porte sur la rationalisation des fonctions de gestion et la réorganisation du suivi et de la comptabilité matière. Un fichier informatique des biens a été mis en place et, aujourd'hui, 80 % des biens sont localisés.

Pour ce qui est plus spécialement des biens mobiliers, un répertoire par catégorie a été établi et tous les meubles sont aujourd'hui numérotés, différenciés et stockés dans des lieux appropriés. L'organisation des entrepôts, des magasins et des modalités d'utilisation des matériels a été refondue et permet de distinguer les stocks de la ville de Paris de ceux de la préfecture de police. Les commandes de biens consommables sont tenues séparément et un responsable « détenteur - dépositaire » par service a été désigné.

Une mention particulière doit être faite à propos de l'impression des formulaires administratifs. Une meilleure adéquation des compétences des agents de l'imprimerie aux activités de production a été recherchée et s'est traduite par une diminution notable des effectifs et le remplacement de fonctionnaires actifs de police par des personnels administratifs ou techniques. La mise à niveau des matériels a permis d'améliorer la qualité des produits et la réduction des délais de livraison. Les imprimés personnalisés ont été supprimés et les documents utilisables uniformisés, ce qui a entraîné une réduction de 13 % de leur nombre. La procédure d'agrément pour l'impression des documents a été refondue et le département de la communication et des relations publiques a été chargé de coordonner les productions.

Cet important effort de réorganisation n'a cependant pas été suffisant puisqu'au début 2004, un nouveau plan de modernisation de l'imprimerie a été engagé : il porte sur la valorisation des matériels, la facturation des prestations aux bénéficiaires, le contrôle strict du plan de charge, la mise en place d'un comité de pilotage, la facturation différenciée des prestations entre la ville de Paris et l'Etat, un meilleur suivi des stocks et des flux et l'évaluation des coûts complets. La réorganisation de l'imprimerie est donc une question en permanente évolution.

## **2 - L'armement**

La gestion de l'armement exigeait une sérieuse reprise en mains qui a été amorcée dès 1998 à la suite d'une mission d'inventaire des armes réalisée par la direction de la logistique au sein du SGAP de Paris, y compris dans les trois départements de la petite couronne. Les mesures consécutives à cette opération ont porté sur les conditions de gestion des armes dans les services, en particulier celle des armes en « pool » confiées aux services opérationnels. Le suivi périodique de l'inventaire des armes a permis de prendre d'utiles dispositions spécifiques en matière de stockage et de manutention.

En dépit des efforts notables qui ont été réalisés, quelques zones de fragilité subsistent : elles résident en particulier dans les difficultés de suivi par l'armurerie des armes placées sous scellés et dans l'incertitude des procédures afférentes à la perte ou à tout incident pouvant affecter l'arme de service d'un fonctionnaire ; dans ces hypothèses, les comptes-rendus ne sont pas toujours transmis à l'armurerie centrale par les services et l'inventaire général des armes n'est pas précisément renseigné au jour le jour. A l'évidence des efforts doivent être poursuivis dans ce domaine sensible.

### 3 - Les moyens de circulation

La refondation de la chaîne de réparation des véhicules administratifs a conduit à des résultats spectaculaires en matière de disponibilité automobile. Il est vrai que les mesures mises en œuvre ont été particulièrement énergiques : les réparations de véhicules privés effectuées jusqu'en 1997 dans les garages de la préfecture de police ont cessé dès 1998 et interdiction a été faite à l'ensemble des personnels, y compris à ceux du département des transports, d'effectuer des travaux sur des véhicules n'appartenant pas à l'administration.

L'amélioration du circuit de réparation des automobiles et du dispositif d'achat et de stockage des pièces détachées a été également entreprise, notamment par la suppression de la procédure de prêt pour un usage personnel et par la tenue d'un inventaire précis des pièces mécaniques. La récupération des pièces usagées pour une utilisation sur d'autres véhicules administratifs a été abandonnée et des règles strictes ont été édictées en matière d'utilisation des locaux et des matériels : rappel de la réglementation, vérification périodique et mise en conformité des installations, désignation d'un coordonnateur de sécurité par site, réorganisation de la sécurité incendie. Un plan de modernisation des ateliers a été également engagé, qui a permis de faire baisser de manière significative le taux d'immobilisation des véhicules : celui-ci est passé de 15,5 % en janvier 2003 à 5,6 % en mai 2005.

Toutes ces réformes ont entraîné des résultats appréciables qui ne doivent cependant pas masquer quelques insuffisances méritant d'être corrigées. On relève en particulier le nombre trop restreint de spécialistes dans certains domaines techniques et mécaniques, notamment au garage Nord où les affectations des personnels en 2003 n'ont que partiellement compensé les départs des années précédentes. Parallèlement, le « système d'information général du travail » n'était toujours pas mis en place en 2004 alors que son implantation reste nécessaire à l'utilisation rationnelle des indicateurs de production des ateliers. De même, l'application spécifique GIPA, qui est censée faciliter le suivi des véhicules et intégrer les données afférentes à leur utilisation, connaît des limites puisqu'elle ne prend pas en compte les indicateurs de charges générales pas plus que les données des carnets de bord des véhicules, au demeurant remplis de manière aléatoire. Enfin, si l'externalisation des réparations automobiles a fait l'objet d'une expérimentation récente, la réflexion n'est pas encore entièrement aboutie et se heurte à l'absence de consolidation des coûts relatifs aux réparations effectuées dans les garages publics.

Par delà les questions afférentes au fonctionnement des garages proprement dits, la gestion des moyens de circulation a été améliorée, mais l'effort doit être poursuivi pour tenir compte de la croissance du parc automobile de la préfecture de police qui a progressé de 9 % entre 1998 et 2004.

La préfecture de police a également procédé à la réforme de son dispositif d'octroi des cartes de circulation à ses fonctionnaires. Le nombre de cartes commandées, après déduction des cartes restituées, est passé de 30 425 en 1998 à 28 410 en 2004. Ce gain est appréciable car même si la préfecture n'acquitte que 7/12 du prix public, le coût des cartes représente 15 % du budget total annuel de fonctionnement délégué au SGAP.

Quant aux cartes de carburant affectées à chaque véhicule, leur répartition paraît déséquilibrée. Alors qu'une seule carte est attribuée à chaque véhicule de la ville de Paris dans le cadre d'un marché à lot unique passé sur le budget spécial (environ 560 cartes), quatre cartes de marques différentes sont affectées à chaque véhicule de l'Etat (soit près de 21 000 cartes). Le nombre de cartes octroyé à chaque véhicule « Etat », qui était de 2 en 1998 et de 3 en 2000, apparaît donc excessif et inutilement coûteux. Il devrait d'ailleurs être prochainement réduit.

#### **4 - Les moyens immobiliers**

La préfecture de police dispose d'un patrimoine immobilier hétéroclite, globalement vétuste, d'environ 780 000 m<sup>2</sup> (hors préfourrières et fourrières) situé pour l'essentiel dans Paris. Répartis sur 376 sites, les immeubles sont de configuration et de statuts divers puisqu'ils appartiennent soit à l'Etat, soit à la ville de Paris.

Afin de valoriser cet ensemble immobilier, la préfecture de police a transformé en 2002 la sous-direction des affaires immobilières et mobilières en service des affaires immobilières (SAIM) placé sous l'autorité directe du SGAP de Paris, secrétaire général de la préfecture de police. La vocation strictement immobilière de ce service a été renforcée et son périmètre d'action a été redéfini. Son organisation actuelle combine à la fois une fonction de suivi par opération et une fonction transversale de gestion. Par ailleurs, un recensement détaillé des locaux a été réalisé et distingue les bâtiments « ville » des bâtiments « Etat » et permet également de connaître le patrimoine immobilier situé dans les départements de la petite couronne parisienne.

Pour autant, une gestion immobilière opérationnelle suppose que soient surmontées des difficultés récurrentes. D'abord, la préfecture de police ne dispose pas d'un dispositif informatisé de conduite des

opérations bien adapté dans la mesure où deux instruments incompatibles entre eux continuent d'exister : l'application PIPC pour la conduite des opérations et l'application SOCRATE pour la programmation immobilière. Ensuite, le parc immobilier situé dans les trois départements de la petite couronne ne fait pas l'objet d'une gestion et d'un suivi suffisamment rigoureux, la dispersion des responsabilités entre le préfet de chaque département, le SGAP et le ministère (direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières - DEPAFI) rendant complexe la planification des opérations alors que parallèlement, le service immobilier est peu présent sur ce terrain. De fait, le SAIM, qui s'est pourtant fixé des objectifs rationnels, souffre de l'insuffisance de personnels techniques et de la dispersion de sa gestion financière entre plusieurs bureaux. Enfin, l'inadéquation entre le statut des immeubles et la nature des services affectataires freine l'effort général de rationalisation des missions. La clarification des conditions d'occupation des locaux relevant du patrimoine de l'Etat et de celui de la ville de Paris se révèle indispensable : elle a commencé à être mise en œuvre sur huit sites, dont quatre hôtels de police ; quinze nouvelles opérations sont à nouveau programmées, prioritairement au bénéfice de la sécurité publique, afin de permettre de désenclaver les services de police installés dans des bâtiments municipaux. Toutefois, s'agissant du regroupement fonctionnel des services, la reconfiguration générale reste à faire, la préfecture de police n'étant pas en mesure aujourd'hui de bénéficier des économies d'échelle qu'elle peut attendre des opérations de redéploiement.

Sous réserve des remarques générales qui précèdent, d'importantes réformes ont été engagées en matière d'entretien immobilier : un bureau de la maintenance immobilière a été créé en juillet 2000 ; une « ligne téléphonique d'urgence immobilière » a été mise en place pour permettre une intervention rapide des techniciens sur les sites demandeurs et de nouveaux marchés « tous corps d'Etat » ont été élaborés. Par ailleurs, les ateliers de maintenance immobilière ont fait l'objet, en 2003, d'une réforme d'ampleur destinée à valoriser l'organisation de leurs matériels et de leurs interventions. Ils ont été chargés de maintenir une capacité d'intervention immédiate de premier niveau : un atelier central a été conservé et cinq ateliers localisés et répartis dans Paris couvrent chacun une zone géographique déterminée.

Le recours progressif aux sociétés de maintenance privées a été largement développé dans une logique d'application des normes techniques aux bâtiments administratifs et de police et a été appliqué prioritairement au parc immobilier de l'Etat. On peut toutefois déplorer l'absence d'étude comparative des coûts réels entraînés respectivement par le recours aux prestations publiques et privées.

La planification des opérations immobilières s'est traduite par la réactualisation du « Schéma directeur immobilier général » engagée dès 1998, par l'élaboration d'un « Schéma directeur pour l'immobilier des services » et l'établissement, en mars 2004, d'un projet de directive afin d'arrêter la programmation des opérations et un plan patrimonial qui précise les principes d'action à long terme. Les projets arrêtés concernent cinq hôtels de police, six commissariats centraux et six structures spécialisées dont le laboratoire de police scientifique et l'école nationale de la préfecture de police. L'action de restructuration s'est soldée, en 2004, par la restitution de 1 000 m<sup>2</sup> de locaux à la ville de Paris et il est prévu de restituer une surface équivalente en début 2006.

La renégociation des baux existants témoigne d'un effort qu'il convient toutefois de confirmer. La préfecture de police l'a engagée, en liaison avec les services fiscaux, pour revoir à la baisse ses coûts de location. Deux opérations, à ce jour, ont été réalisées : les deux baux de l'immeuble de la rue du Château des Rentiers (13<sup>ème</sup>) ont été transformés en un bail unique et celui d'un commissariat de police rue des Nancy (10<sup>ème</sup>) a été révisé à la baisse à l'occasion d'un projet d'extension des surfaces occupées. Dans le premier cas, l'alignement du montant du loyer sur celui du coût du marché locatif n'a été rendu possible que par l'allongement concomitant de la durée du bail. La préfecture de police s'est fixée comme objectif de renégocier 18 baux entre 2004 et 2006 et espère retirer de la révision des baux arrivant à expiration un gain financier net de 1 M€ par an.

\* \* \*

Le bilan globalement positif qui est à la mesure des graves critiques que la Cour avait formulées en 1998, est encore à parfaire. La préfecture de police est, incontestablement, une institution lourde et difficile à gérer et qui, par la nature même de ses activités, est en permanente mutation. Il est donc compréhensible qu'elle rencontre des difficultés récurrentes d'autant plus sensibles que ses moyens humains, financiers et matériels, qui relèvent à la fois de l'Etat et de la ville de Paris, sont étroitement imbriqués. Pour autant, des irrégularités subsistent auxquelles il doit être mis fin, les réformes amorcées doivent être poursuivies activement et parachevées, d'autres encore, régulièrement annoncées, doivent être mises en chantier. Ces exigences devraient désormais être rapidement satisfaites dans la mesure où elles s'inscrivent dans un contexte assaini.

---

*RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

*Dans son insertion sur la « gestion administrative et financière de la Préfecture de Police », la Cour des comptes constate que « le bilan global des réformes entreprises est très positif et que la Préfecture de Police dispose aujourd'hui des structures, des moyens de fonctionnement et d'un contrôle interne adapté aux missions qui sont les siennes ».*

*Les appréciations portées par la Cour sur les réformes qui ont été mises en œuvre à la Préfecture de Police, depuis son premier rapport produit en 1998, viennent sanctionner positivement une action continue de remise en ordre de son dispositif fonctionnel.*

*Engagée dans un premier temps sous l'angle de la régularité des procédures et des dispositifs de gestion, elle s'est accélérée, par la suite, avec des mesures de réorganisation interne (création du secrétariat général pour l'administration) et de rénovation des méthodes de gestion (globalisation et déconcentration des crédits) visant à améliorer l'efficacité de la structure, autrement dit sa performance.*

*En reconnaissant la réalité des actions conduites et en mettant en avant les résultats ainsi obtenus, la Cour encourage l'ensemble des fonctionnaires de la Préfecture de Police à poursuivre ces réformes. Elle les incite dans le même mouvement à parachever le travail engagé en levant les dernières réserves que formule la Cour.*

*a) C'est ainsi que la Cour relève le fait que « le litige qui oppose la Préfecture de Police à l'Hôpital Sainte-Anne à propos de l'infirmerie psychiatrique n'est toujours pas réglé ... ce qui soulève des difficultés pour la maintenance immobilière ».*

*Il est exact que l'Hôpital Sainte-Anne et la Préfecture de Police ont une appréciation divergente sur la propriété du bâti et du non-bâti de l'infirmerie psychiatrique. Pour sortir de cet imbroglio juridique la Préfecture de Police a sollicité une nouvelle expertise juridique qui sera produite d'ici à la fin de l'année. Ceci étant, considérant qu'il était nécessaire d'améliorer sans délai la sécurité du bâti, la Préfecture de Police a d'ores et déjà obtenu l'accord de la Ville de Paris pour engager d'ici à la fin de l'année une première tranche de travaux de sécurité.*

*b) La Cour des comptes relève le fait que le dispositif de contrôle de la gestion financière n'est pas encore « entièrement opérationnel » puisque seulement deux services disposaient en 2005 d'une application de comptabilité analytique.*

*C'est à un double titre que la Préfecture de Police doit s'attacher à introduire une comptabilité analytique interne.*

*Comme administration d'Etat elle met en œuvre la nouvelle loi organique qui impose la généralisation de ce type de comptabilité pour tout ce qui relève des dépenses de l'Etat et en l'occurrence pour les dépenses des services de police.*

*S'agissant par ailleurs d'une institution qui assure également des fonctions municipales et qui au total vit sur deux types de budgets – le budget spécial et le budget du ministère de l'intérieur – il lui est également indispensable de pouvoir refacturer à chacun des budgets les dépenses qui lui incombent : comme le relève la Cour cette refacturation n'existe aujourd'hui que pour les dépenses informatiques et pour les dépenses engagées par le Laboratoire Central.*

*A terme ce mécanisme devra s'appliquer à tout le périmètre de la dépense.*

*Enfin, la Préfecture de Police continue de progresser dans l'optimisation de sa gestion interne : depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005, le service de l'achat et de la commande publique a été renforcé par le recrutement d'un professionnel des techniques d'achat qui s'est vu assigner, comme objectif, celui d'une réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement dans les cinq années à venir.*

*c) L'organisation interne de la Préfecture de Police fait l'objet d'un commentaire sur la nécessité de « parfaire l'évolution structurelle de la Sous-direction de l'information et des télécommunications (SDIT) ».*

*Sur la base d'un audit complet concomitant au contrôle de la Cour début 2005, l'organisation de l'ancienne SDIT a été entièrement revue. Créée le 17 octobre 2005, la nouvelle Sous-direction des systèmes d'information et de communication (SDSIC) est à présent pleinement opérationnelle. Elle est organisée en 7 départements dont tous les responsables ont été désignés il y a 4 mois. 70 % de l'encadrement supérieur a connu une mobilité. Le schéma informatique est entré depuis le mois de septembre dernier dans sa phase opérationnelle.*

*d) La Cour des comptes revient dans son rapport sur la cohérence entre les missions exercées par la Préfecture de Police et les statuts de ses agents en constatant que « l'adéquation entre les missions et les statuts des agents, selon qu'ils relèvent de l'Etat ou de la Ville de Paris, est difficile à mettre en œuvre dans un ensemble aussi complexe ».*

*La particularité de la Préfecture de Police et son efficacité résident précisément dans l'exercice par une seule et même autorité, le Préfet de Police, de compétences relevant soit de l'Etat soit de la Ville.*

*Cette dualité de compétences se traduit notamment par une dualité de moyens en personnels : mais le partage est déséquilibré, l'Etat allouant les postes budgétaires destinés aux fonctions d'encadrement (115 catégories A et 36 personnels d'encadrement supérieur) tandis que le budget spécial finance les postes budgétaires des catégories C et B.*

*Des compétences de nature étatique – telles l'entretien et la réparation de véhicules de l'Etat ou le nettoyage de bâtiments de police – se trouvent par conséquent assumées intégralement ou partiellement par des personnels territoriaux.*

*Le déséquilibre qui en résulte dans les charges respectives des deux collectivités est corrigé par une compensation financière de l'Etat appelée forfait SGAP qui rembourse le budget spécial.*

*Le montant de la compensation a fait l'objet à plusieurs reprises d'audits, dont le dernier conduit par l'inspection générale de l'administration en 2001 a conclu qu'il correspondait bien à la réalité du surcoût en personnels supporté par le budget spécial.*

*Reste naturellement l'objectif essentiel d'une correcte imputation des charges, ce qui renvoie aux développements précédents sur la généralisation de la comptabilité analytique.*

*e) La question du suivi par l'armurerie des armes placées sous scellé est considérée par la Cour des comptes comme une « zone de fragilité ». La mise en dotation progressive dans les services de police d'une nouvelle arme, le pistolet SIG SAUER permettra de corriger ce point puisqu'elle s'accompagne d'un dispositif d'inventaire informatique du matériel qui règle la difficulté relevée par la Cour.*

*f) La performance des garages de la Préfecture de Police est comme le souligne la Cour une condition du bon fonctionnement des services de police eux-mêmes. L'appréciation de la Cour sur le nombre trop restreint des spécialistes dans certains domaines techniques (mécanique auto notamment) illustre très concrètement la difficulté qu'il y a à substituer des personnels techniques aux personnels de police en raison de la rigidité des règles de recrutement dans la fonction publique.*

*g) Concernant les moyens de circulation, la Cour des comptes considère que le nombre de cartes de carburant octroyé à chaque véhicule Etat, actuellement 4 cartes de marque différente, est excessif. Outre le fait qu'en ce domaine la Préfecture de Police se borne à mettre en œuvre des marchés nationaux, c'est le nombre limité de stations services notamment sur Paris intra muros qui oblige les véhicules de police à détenir plusieurs cartes de ravitaillement.*

*h) Enfin traitant du sujet des questions immobilières, la Cour des comptes relève le fait que le parc immobilier situé dans les trois départements de la petite couronne ne fait pas l'objet d'une gestion et d'un suivi suffisamment rigoureux. Il est exact que les difficultés de fonctionnement rencontrées par le Service des affaires immobilières avant 2002 l'ont conduit à mettre fin à ses prestations en petite couronne.*

*La réorganisation conduite depuis cette date lui permet à présent d'offrir à nouveau une assistance immobilière aux préfetures de la petite couronne.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET  
A LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

*Le rapport de la Cour des comptes sur "La gestion administrative et financière de la Préfecture de police de Paris" dresse un bilan positif des réformes entreprises à la Préfecture de police suite au rapport public de la Cour des comptes de 1998.*

*Il me semble qu'il pourrait être utilement complété sur quatre points.*

*① S'agissant de la régularisation des procédures financières, le rapport ne fait pas état des réformes induites par la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ces réformes comprennent la généralisation du recours à la comptabilité analytique mais également la modification de la structure du budget de la Préfecture de police.*

*En effet, la participation de l'État au budget de la Préfecture de police, autrefois imputée sur le chapitre 36-51 du budget du ministère de l'intérieur, est désormais répartie entre deux budgets opérationnels de programme (BOP) : les dépenses de personnel sont globalisées avec l'ensemble des crédits de ce titre alloués au programme Police nationale (BOP « Commandement et soutien ») ; les moyens de fonctionnement de la Préfecture de police font l'objet d'une unité opérationnelle spécifique du BOP « Moyens des services de la zone Île-de-France ». En loi de finances pour 2006, le montant du BOP s'élève à 166,7 M€.*

*② L'entrée en vigueur de la LOLF induit également une réforme du contrôle financier de la Préfecture de police. En application du décret du 27 janvier 2005, le Payeur Général du Trésor (PGT) est contrôleur financier du BOP « Moyens des services de la zone Île-de-France ». Toutefois, afin de tenir compte de la spécificité de la Préfecture de police de Paris, les conditions d'exercice de ce contrôle sont en cours d'aménagement.*

*Un contrôleur général sera prochainement désigné pour assister la PGT dans la tâche de contrôle de l'unité opérationnelle « Préfecture de police de Paris » ; il recevra formellement délégation du payeur général de Trésor pour exercer son contrôle sur cette unité opérationnelle et sera installé au cœur de la Préfecture de Police.*

*③ En matière de gestion financière, je souhaite attirer l'attention de la Cour sur les déficits d'exécution régulièrement constatés (8,451 M€ en 2004, 7,158 M€ en 2005) et les arriérés qu'ils induisent envers certains créanciers publics, principalement la RATP.*

*④ S'agissant enfin de la régularisation des avantages en nature et, en particulier, de la gestion des logements de fonction attribués par utilité ou nécessité absolue de service, l'effort de rationalisation entrepris par la Préfecture de police nécessite d'être poursuivi.*

---