



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS : ENQUÊTE DE SUIVI DU RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE PUBLIÉ EN 2019

Exercices 2019-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 27 septembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	7
INTRODUCTION.....	15
1 LES COMPÉTENCES DU PRÉFET DE POLICE DE PARIS ET LEUR ARTICULATION AVEC LES AUTRES ACTEURS	18
1.1 Les missions de sécurité : une mise en cohérence des compétences en petite couronne, un de ses pouvoirs en grande couronne	21
1.1.1 Un équilibre non atteint dans l'agglomération parisienne	21
1.1.1.1 En matière d'ordre public les préfets de département de petite couronne sont placés sous l'autorité du préfet de police qui peut leur déléguer sa signature	21
1.1.1.2 Une plus grande cohérence du partage de compétences doit encore être recherchée.....	22
1.1.2 Un mouvement de « régionalisation » de la préfecture de police de Paris	23
1.1.3 La préfecture de police encore à l'écart du mouvement de réforme de la police nationale	24
1.1.3.1 Une autonomie de gestion toujours grande par rapport à la DGPN : l'exemple de l'allocation des effectifs.....	24
1.1.3.2 La préfecture de police n'est à ce stade pas concernée par la réforme de la police nationale	25
1.2 Les missions de police générale à Paris : un lent mouvement de normalisation avec la création de la police municipale ; le maintien d'un budget spécial mais des efforts en matière de transparence	27
1.2.1 La création de la police municipale parisienne, une normalisation progressive de la répartition des compétences de police générale à Paris	27
1.2.2 Un budget spécial peu lisible, nécessitant une remise à plat des financements.....	30
1.2.2.1 Hors services de police active, la préfecture de police est financée par le budget spécial, justifié par le régime dérogatoire des compétences du préfet de police	30
1.2.2.2 En dépit d'efforts en matière de transparence, le budget spécial a été maintenu	32
1.2.2.3 La volonté de la Ville de supprimer le budget spécial : une remise à plat préalable des financements et un accord global à trouver sur le nouveau cadre financier	33
2 LA DÉLICATE GESTION DES EFFECTIFS DES SERVICES ACTIFS DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE.....	39
2.1 Une absence d'harmonisation de la notion d'effectif de référence pour les effectifs de police au sein de la préfecture de police	39

2.1.1 Un seul effectif de référence pour l'ensemble de la préfecture de police	39
2.1.2 Des approches diversifiées de la notion d'effectif de référence au sein des directions de la préfecture de police	40
2.1.3 La nécessaire construction d'un effectif de référence unifié pour tenir un véritable dialogue de gestion	42
2.2 Des efforts en matière d'affectation des effectifs des services actifs sur les missions opérationnelles	43
2.2.1 Des fonctions de soutien maintenues au sein de directions de police active	43
2.2.2 Une politique de substitution qui dépasse les objectifs assignés mais atteint ses limites.....	45
2.3 Des mesures de fidélisation qui produisent des effets sans toutefois de remise à plat des dispositifs indemnitaires	46
2.3.1 Une sédimentation accrue des dispositifs indemnitaires.....	47
2.3.2 Une aide au logement nécessaire, dont les moyens ont été augmentés.....	48
2.3.2.1 Une offre de logements qui décroît du fait d'une baisse des dotations budgétaires jusqu'en 2020.....	48
2.3.2.2 Une offre de logements dont le taux d'attribution s'améliore depuis 2019 et qui est complétée par d'autres dispositifs.....	49
2.3.3 Une fidélisation par un avancement de carrière accéléré qui a permis d'augmenter le taux d'encadrement des services concernés	50
2.3.4 Un indicateur de « fidélisation » pour les gardiens de la paix et les gradés du corps d'encadrement et d'application (CEA)	52
2.4 Quelques avancées en matière de professionnalisation de la gestion des ressources humaines, mais une situation toujours préoccupante en matière de formation	54
2.4.1 Une absence de définition de parcours de carrière par corps.....	54
2.4.2 Une attention accrue portée aux risques professionnels et à leur prévention.....	55
2.4.2.1 Des efforts menés en matière de prévention des risques professionnels	55
2.4.2.2 L'organisation de cellules de veilles locales spécifiques à la DSPAP.....	55
2.4.3 Comblent les carences de l'appareil de formation de la préfecture de police	56
3 UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ORDRE PUBLIC ; DES RÉSULTATS MITIGES POUR LES MISSIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE POLICE JUDICIAIRE	59
3.1 L'ordre public : une priorité qui s'est traduite par le renforcement des effectifs et l'adaptation de l'organisation de la DOPC.....	59
3.1.1 Une charge d'activité en matière d'ordre public toujours forte	60
3.1.1.1 Un nombre d'évènements d'ordre public pris en charge par la DOPC ayant retrouvé son niveau d'avant crise sanitaire.....	60
3.1.1.2 La préfecture de police note des évolutions dans la pratique des manifestations.....	60
3.1.2 Depuis 2019 à des adaptations dans l'organisation de la DPOC, sa doctrine de maintien de l'ordre et l'allocation de ses effectifs	62

3.1.2.1	Une adaptation de l'organisation de l'état-major de la DOPC	62
3.1.2.2	Le renforcement des effectifs de la DOPC chargés de la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine en matière de maintien d'ordre	63
3.1.3	Une mission d'ordre public menée avec une plus grande autonomie mais dont les efforts en matière d'évaluation et de résultats doivent se poursuivre	64
3.2	La sécurité publique : une organisation insuffisamment réformée avec des résultats opérationnels en demi-teinte	65
3.2.1	Une organisation de la DSPAP toujours complexe.....	66
3.2.1.1	Un maillage territorial qui a peu évolué	66
3.2.1.2	Une chaîne de commandement inchangée.....	67
3.2.1.3	La lutte contre l'immigration irrégulière : un choix en faveur de la singularité du modèle parisien contre la création d'une direction zonale.....	67
3.2.2	Une répartition des moyens humains au profit des départements de petite couronne davantage corrélée au niveau de délinquance	69
3.2.3	Des résultats opérationnels en matière de sécurité publique en demi-teinte, une amélioration récente à confirmer.....	71
3.2.3.1	La mission de police-secours : l'obsolescence de l'outil Pegase ne permet pas des comparaisons sur la période 2019-2022 sur les délais moyens de réponse 74	
3.2.3.2	Une présence sur la voie publique qui demeure stable, malgré des efforts en cours 74	
3.2.3.3	Des progrès en matière d'accueil et d'accompagnement du public.....	76
3.3	Les missions de police judiciaire : une situation alarmante dans les services d'investigation ; un positionnement inchangé de la DRPJ	77
3.3.1	Des services d'investigation de proximité au bord du point de rupture ; une police judiciaire qui doit maintenir son attractivité et ses savoir-faire.....	77
3.3.2	Une renégociation en cours des protocoles de répartition des affaires entre DSPAP et DRPJ	79
3.3.3	Une meilleure régulation de l'activité du petit judiciaire qui dépend aussi de l'amélioration des outils numériques et du renforcement de l'encadrement	80
3.3.4	Une organisation de la police judiciaire parisienne inchangée	82
3.3.4.1	Le positionnement de la DRPJ vis-à-vis de la DNPJ.....	82
3.3.4.2	La question de l'articulation de la DRPJ de Paris avec la DRPJ de Versailles	84
ANNEXES.....		88
Annexe n°1.	Glossaire.....	89
Annexe n°2.	Suivi des recommandations du rapport public thématique sur la préfecture de police de 2019.....	93
Annexe n° 3.	Les compétences du préfet de police de Paris, selon une approche géographique.....	95
Annexe n°4.	Structuration budgétaire au sein de la préfecture de police	96
Annexe n° 5.	La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)	97
Annexe n° 6.	Présentation des principaux dispositifs indemnitaires dont bénéficient les policiers des services actifs affectés en Île-de-France	100
1.	L'indemnité de fidélisation et son complément.....	100

2. Les indemnités compensatoires de sujétions spécifiques (CEA) et pour sujétions exceptionnelles (officiers et commissaires).....	101
3. Une prime de fidélisation instaurée en 2020 pour tous les fonctionnaires exerçant de façon permanente en Seine-Saint-Denis	101
4. La prime régie en Île-de-France.....	102
Annexe n° 7. Indicateurs en matière de politique du logement	103
Annexe n° 8. Indicateurs d'activité à la DOPC.....	104
Annexe n° 9. Illustration d'évènements pris en charge par la préfecture de police entre 2019 et 2022	105
Annexe n° 10. Une plus grande autonomie de la DOPC vis-à-vis des UFM et de la DSPAP.....	106
Annexes n° 11. Les activités de retour d'expérience et d'évaluation au sein de la DOPC.....	107
Annexe n° 12. Composition et missions du service de sécurité du quotidien (SSQ).....	109
Annexe n° 13. Indicateurs sur la mission de sécurité publique.....	110
Annexe n° 14. Parts du potentiel horaire des effectifs de la DSPAP dédié aux opérations anti-délinquance, aux patrouilles motorisées et non motorisées et aux interpellations/interventions/constatations (2019-2021) ...	112

SYNTHÈSE

Une enquête de suivi d'un précédent rapport de la Cour des comptes

Le 16 décembre 2019, la Cour des comptes a publié un rapport public thématique sur la préfecture de police de Paris au titre des exercices 2009 à 2018. La Cour a engagé une enquête de suivi, afin d'évaluer dans quelle mesure le ministère de l'intérieur a mis en œuvre les 13 recommandations formulées en 2019. L'enquête intervient également plusieurs mois après la nomination le 21 juillet 2022 du préfet de police actuel.

Dans son rapport de 2019, la Cour examinait l'organisation et la gestion de la préfecture de police, ainsi que l'exercice et les résultats de ses trois principales missions opérationnelles : la sécurité publique, la police judiciaire et l'ordre public. La Cour y relevait des conditions d'exercice de ces missions particulièrement difficiles, accentuées par une organisation de la préfecture de police trop centralisée. Dans ce contexte, l'un des principaux défis identifiés résidait dans la gestion de ses ressources humaines, marquée par une forte rotation d'effectifs de gardiens de la paix insuffisamment encadrés et formés. Par ailleurs, les résultats des missions de sécurité publique et de police judiciaire étaient en baisse, et le traitement de la petite et moyenne délinquance dans les services de proximité des commissariats parfois proche du point de rupture. La Cour recommandait que la préfecture de police de Paris se réforme et fasse évoluer son mode de gouvernance, afin d'exercer plus efficacement ses missions.

L'enquête de suivi du rapport de 2019 a pour objet de procéder à une revue de la mise en œuvre des 13 recommandations formulées à l'époque. Elle apporte des éléments d'actualisation sur les différentes thématiques. Elle vise enfin à apprécier si, depuis 2019, la préfecture de police s'est ou non réformée afin de mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne.

La préfecture de police, une institution qui demeure singulière

La préfecture de police de Paris est une institution unique dans le paysage administratif en raison de l'ampleur des compétences et des moyens dont elle dispose. Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet de police tient son statut de l'histoire : il est l'héritier du lieutenant général de police de Paris de l'Ancien régime. Son statut déroge au droit commun visait par ailleurs à marquer la « mise sous tutelle » de Paris dans le but de permettre de « *maintenir le calme dans Paris pour assurer le repos de la France* ».

La singularité du modèle actuel de la préfecture de police se justifie par le fait que Paris est la capitale de la France et, à ce titre, le siège des institutions et des représentations diplomatiques étrangères. Capitale économique, elle constitue également la plus grande agglomération du pays, dans laquelle une population nombreuse se déplace chaque jour. Cette zone urbaine très dense l'expose, plus qu'ailleurs, à des risques liés à la délinquance, au terrorisme, aux troubles à l'ordre public ou même à des catastrophes de toute nature.

Les compétences du préfet de police de Paris ne sont pas comparables à celles de préfets d'autres territoires et varient selon le ressort territorial. A Paris, le préfet de police détient des compétences municipales exercées ailleurs par les maires. Dans l'agglomération parisienne (Paris et départements de petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), il y assure les missions de sécurité et d'ordre publics. En Île-de-France, il dispose également de compétences régionales et un rôle de coordination zonale en tant que préfet de

zone. Son statut et le positionnement des directions actives, placées directement sous son autorité et non celle du directeur général de la police nationale lui confèrent un lien direct avec le ministre de l'intérieur et font de la préfecture de police de Paris une institution à part.

Des moyens importants et un contexte particulièrement sensible

La préfecture de police dispose de moyens importants. Elle compte un peu plus de 33 000 personnels affectés sur son périmètre, dont 76 % sont des personnels des services actifs. À cela s'ajoutent 8 500 militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), placés pour emploi sous l'autorité du préfet de police et assurant les secours d'urgence et la lutte contre les incendies dans l'agglomération parisienne. Le budget annuel de la préfecture de police est de l'ordre de 2,9 Md€, répartis entre 2,2 Md€ pour l'État (dont 2,04 Md€ de masse salariale) et 660 M€ pour le budget spécial de la Ville de Paris. Ce dernier est financé majoritairement par les collectivités locales et est consacré pour 70 % au financement de la BSPP.

L'agglomération parisienne est confrontée à de multiples enjeux. Elle connaît une menace terroriste toujours importante ainsi qu'un niveau élevé de délinquance et de risques de troubles à l'ordre public. Le préfet de police de Paris fait face à quatre défis principaux en matière de sécurité :

- *la lutte contre tous les faits de délinquance* : avec 600 868 crimes et délits enregistrés en 2022, l'agglomération représente 16 % des faits nationaux et l'Île-de-France 25 %. Le nombre de crimes et délits y a progressé respectivement de 12 et 10 % entre 2021 et 2022, même si cette croissance connaît un ralentissement en 2023 ;
- *la lutte contre le trafic de stupéfiants*, notamment le démantèlement du trafic de crack dans le nord-est de la capitale ;
- *le traitement des troubles à l'ordre public* avec près de 7 000 événements (festifs, sportifs, revendicatifs etc.) organisés chaque année, et notamment la gestion d'incidents violents accrus en marge de manifestations (gilets jaunes, mouvements contre les mesures liées à la crise sanitaire, incidents au Stade de France ou en marge des manifestations contre la réforme des retraites) ;
- *la sécurité de l'organisation de deux événements sportifs d'ampleur à venir*, la Coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) en 2024, dont 80 % des épreuves et manifestations seront concentrées en Île-de-France.

Un double mouvement en cours de mise en cohérence et de régionalisation des compétences du préfet de police en matière de sécurité et d'ordre publics

En dépit des critiques formulées par la Cour, le ministère de l'intérieur a souhaité maintenir le statut particulier de la police d'agglomération. Toutefois, l'exercice des compétences en matière de sécurité et d'ordre publics dans *l'agglomération parisienne* n'a pas encore trouvé son point d'équilibre. Cette situation se reflète dans l'articulation des compétences entre les trois préfets de département de la petite couronne et le préfet de police. Bien que placés sous l'autorité du préfet en matière d'ordre public, les préfets de département conservent, en vertu de textes spéciaux, certaines polices spéciales concourant au maintien de l'ordre public (polices des stades, des manifestations et emploi de la force publique pour disperser des attroupements).

A contrario, dans le champ de compétences du préfet de police, les préfets de département disposent d'une délégation de signature qu'ils peuvent se voir retirer en tout ou en

partie, comme ce fut le cas pour le préfet de Seine-Saint-Denis entre 2021 et 2022. L'évolution souhaitée par le préfet de police actuel de disposer en petite couronne de la plénitude des pouvoirs de police concourant à l'ordre public vise à parachever la police d'agglomération et à clarifier ce régime. Quel que soit l'équilibre retenu par le ministère de l'intérieur, la Cour préconise que les préfets de département de petite couronne bénéficient d'une délégation de signature, générale et effective, qui est la condition du bon fonctionnement de l'organisation retenue et doit permettre aux préfets de département de jouer pleinement leur rôle de proximité et de relation avec les élus locaux. Une coordination et une information étroites entre le préfet de police et les préfets de département de petite couronne constituent les conditions de réussite du bon fonctionnement de la police d'agglomération.

En grande couronne, un mouvement de « régionalisation » s'observe avec l'extension des compétences du préfet de police à ces départements lors des prochains Jeux olympiques et paralympiques de 2024. À l'issue, un bilan devra être réalisé. Le préfet de police entend également jouer pleinement son rôle de coordonnateur zonal.

Enfin, l'organisation intégrée de la préfecture de police, avec des directions actives sous l'autorité directe du préfet, la place dans une situation dérogatoire, voire autonome vis-à-vis de la DGPN. À cet égard, le choix de renforcer l'autorité du préfet de police au niveau zonal en matière d'animation et de coordination de la politique migratoire distingue encore un peu plus le modèle parisien par rapport à l'organisation choisie pour le reste du territoire.

Un équilibre institutionnel et budgétaire avec la Ville de Paris inchangé

En dépit d'une lente « normalisation » des compétences du maire de Paris qui s'est traduite par plusieurs vagues de transferts de compétences de police administrative entre l'État et le maire, l'équilibre institutionnel entre les deux entités n'a pas évolué. A Paris, le préfet de police demeure toujours l'autorité de police municipale de droit commun tandis que le maire n'exerce des compétences de police administrative que par attribution, à rebours des autres maires ailleurs. La création de la police municipale parisienne, intervenue en octobre 2021 mais qui reste encore sous-dotée, n'a pas rendu plus lisible le partage des compétences ni modifié la spécificité de l'organisation de la gouvernance à Paris.

L'architecture budgétaire complexe de la préfecture de police est fondée sur une dualité de budgets : les services de police active de la préfecture de police sont financés par le budget de l'État ; toutes les autres dépenses sont financées par le budget spécial. Symbole de la nature bicéphale du préfet de police – représentant tantôt de l'État tantôt de la commune –, le budget spécial traduit l'intrication des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris. La Ville de Paris a annoncé vouloir supprimer le budget spécial pour 2024, ainsi que le recommandait la Cour en 2019.

Des progrès ont déjà été réalisés en faveur d'une plus grande transparence pour mieux rendre compte de l'emploi des crédits. Pour mener à bien la suppression du budget spécial, la remise à plat des financements croisés au sein du budget spécial nécessite un travail préalable de clarification des clés de financement des missions exercées par la préfecture de police. Un premier groupe de travail s'est tenu le 13 avril 2023 à la demande de la Ville de Paris, dont l'objet est de conduire à une évaluation de l'impact de la suppression du budget spécial.

Ce travail de mise à plat des relations financières entre la Ville et la préfecture de police nécessite d'être global et d'intégrer l'ensemble des relations financières entre les deux entités. Au regard de son poids dans les dépenses du budget spécial (71 %), la question du régime de

financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris est essentielle alors que l'État y contribue à hauteur de 96 M€ auquel il convient d'ajouter 200 M€ de contribution au CAS *Pensions* pour le financement des pensions des agents, pris en charge sur le budget de l'État. Seul un accord global entre l'État, la Ville et les autres collectivités contributives permettra d'organiser un nouveau régime financier plus lisible et plus complet tout en tenant compte des spécificités locales. L'ampleur du chantier a conduit la préfecture de police à reporter l'échéance après les Jeux Olympiques de 2024.

La préfecture de police, un miroir grossissant des difficultés en matière de ressources humaines dans la police nationale malgré quelques progrès

Avec plus de 26 000 personnels des services actifs, la préfecture de police est confrontée à *une gestion des ressources humaines particulièrement délicate*. Plus qu'ailleurs, l'agglomération parisienne est en effet marquée par une forte rotation d'effectifs de gardiens de la paix, disposant d'une faible expérience et insuffisamment encadrés. Le corps des officiers, premier échelon de l'encadrement, souffre d'un déficit important (20 % par rapport au plafond d'emplois), qui trouve son origine dans la réforme des « corps et carrières » de 2004 ayant conduit à une déflation du corps des officiers au profit d'un repyramidage du corps d'encadrement et d'application (CEA). De même, le taux d'officier de police judiciaire (OPJ) n'est que de 41 % alors que le taux de référence national de la sécurité publique est de 80 %. Face au nombre très élevé de postes non pourvus, l'affectation des gardiens de la paix et gradés en sortie d'écoles représente la ressource entrante quasi-exclusive de la DSPAP.

En matière d'allocation des effectifs, il n'existe pas d'approche méthodologique unifiée entre les directions de la préfecture de police sur la notion d'effectif de référence. Ce point a été relevé à plusieurs reprises par la Cour. Des efforts en matière d'allocation de policiers sur des missions opérationnelles sont à relever grâce à une politique de substitution qui a dépassé ses objectifs (507 emplois) mais qui atteint aujourd'hui ses limites. La nécessité de conserver au sein des directions actives des fonctions de soutien fait consensus dans un objectif de gestion de proximité. Une revue des processus de ressources humaines serait bienvenue en vue de déconcentrer les actes de gestion au niveau le plus adapté.

Face aux contraintes de l'agglomération parisienne, *plusieurs mesures RH visant à fidéliser les effectifs* ont été mises en œuvre, sur le plan tant indemnitaire que statutaire. Le paysage indemnitaire applicable aux effectifs des services actifs en Île-de-France ne s'est pas simplifié depuis 2019 avec la superposition de plusieurs dispositifs, d'un montant total de 156,6 M € (soit un doublement par rapport à 2017) sans qu'aucune évaluation de leur efficacité ne soit produite. La fidélisation par un avancement de carrière accéléré, principalement via le dispositif dit SUEP, a permis d'augmenter le taux d'encadrement des services concernés, qui est passé de 10,5 % en 2010 à 16,2 % en 2022 dans les CSP classées en SUEP. Toutefois, aucune évaluation qualitative n'a été réalisée ni sur l'impact de la relative jeunesse des encadrants ni sur les effets neutralisants de certaines autres mesures sectorielles.

En matière de *formation*, la Cour constate que la situation très préoccupante qu'elle avait notée, notamment en matière de réalisation des formations obligatoires, ne s'est pas améliorée et résulte largement d'un nombre trop faible de formateurs aux techniques de sécurité en intervention (dont la formation au tir). La préfecture de police doit combler les carences de l'appareil de formation, alors que ses effectifs sont jeunes et évoluent dans des zones difficiles. Un groupe de travail a été lancé en ce sens au printemps 2023.

La préfecture de police poursuit sa politique en matière d'*aide au logement* grâce à une augmentation récente des moyens (+53 %) et du nombre de logements réservés (+45 % de logements sociaux supplémentaires), ainsi qu'une recherche d'une diversification et d'un meilleur appariement avec la demande de l'offre. La Cour recommande, parmi les différents leviers de fidélisation des personnels, de privilégier l'investissement dans l'offre de logements. Enfin, des progrès ont été enregistrés en matière de *prévention des risques psychosociaux*.

Des résultats contrastés sur les trois principales missions opérationnelles

Depuis 2019, la priorité a été accordée à l'ordre public. De plus faibles résultats sont enregistrés pour les autres missions de sécurité.

La priorité à *l'ordre public* se reflète dans le redéploiement des effectifs de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) sur les missions de maintien de l'ordre, compte-tenu d'une charge d'activité qui a retrouvé un niveau d'avant crise sanitaire. Cette réorientation des effectifs ainsi que l'évolution de la doctrine de maintien de l'ordre permettent à la DOPC une autonomie plus grande par rapport aux effectifs de la direction de la sécurité publique de l'agglomération parisienne (DSPAP). Elle demeure toutefois toujours le principal bénéficiaire de forces mobiles à l'échelle nationale au regard de la concentration des événements à Paris. La DOPC a également entrepris une rationalisation interne de ses salles d'information et de commandement pour favoriser un commandement unifié au sein de son état-major. Désormais dotée d'une cellule de gestion des grands événements ainsi que d'une fonction d'évaluation et de prise en compte des retours d'expérience, la DOPC et ses effectifs, dont il est attendu une exemplarité en toutes circonstances, demeurent plus que jamais en première ligne dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre et de la sécurisation à venir des prochains grands événements sportifs.

A l'inverse, la *sécurité publique* (DSPAP) s'est peu réformée. Le maillage des circonscriptions de sécurité publique (CSP) est resté pratiquement inchangé, avec deux fusions (CSP « Centre » et CSP « Puteaux/La Défense »). Le niveau d'activité moindre de certaines circonscriptions qui pourraient être fusionnées, notamment dans les Hauts-de-Seine, permettrait de redéployer des effectifs dans des zones sous tension. La chaîne de commandement très centralisée de la DSPAP s'explique par le prisme plus global de la police d'agglomération, laquelle se traduit mécaniquement par une centralisation sur le plan opérationnel vers le préfet de police. En matière d'allocation des effectifs, la répartition des moyens humains est davantage corrélée au niveau de délinquance qu'en 2019 et le rééquilibrage en faveur des départements de petite couronne se poursuit. Face à la hausse de la délinquance pour la majorité des infractions dans les quatre territoires, les résultats opérationnels apparaissent peu satisfaisants, même si une inflexion s'observe au début de l'année 2023. Celle-ci doit cependant être confirmée. L'objectif d'une plus grande présence sur la voie publique n'est toujours pas atteint même si le taux moyen d'occupation de la voie publique de la DSPAP et le nombre moyen de fonctionnaires policiers sur l'ensemble du territoire de l'agglomération parisienne à un instant T se stabilisent.

La situation demeure toujours aussi préoccupante en matière de *police judiciaire*. Les services d'investigation de proximité (SAIP) font face à un stock de procédures en souffrance très élevé avec un nombre de saisines importantes (20 000 par an dans certains services) et un portefeuille par enquêteur en moyenne de 142 dossiers (contre 102 en moyenne pour les autres commissariats français et 32 dans les unités territoriales de gendarmerie), qui peut monter jusqu'à 500 dans certaines circonscriptions. Une meilleure connaissance et régulation de

l'activité judiciaire grâce à l'amélioration des outils numériques et au renforcement du rôle de l'encadrement de proximité demeurent des pistes valables.

En Île-de-France, la police judiciaire du haut de spectre souffre toujours d'une dualité entre, d'une part, la direction régionale de la police judiciaire de Paris (DRPJ Paris), compétente en petite couronne et relevant de la préfecture de police et, d'autre part, en grande couronne, la direction régionale de Versailles (DRPJ Versailles), relevant de la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ). Cette situation est susceptible de générer des concurrences et d'empêcher la circulation fluide de renseignements sur une criminalité organisée qui ignore les frontières départementales. La préfecture de police n'étant pas incluse dans le champ de la réforme de la police nationale, la question des modalités d'articulation avec la grande couronne n'est à ce jour pas réglée. La Cour des comptes recommande en conséquence de fusionner, après les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, les DRPJ de Paris et de Versailles dans une direction unique. Quel que soit le rattachement hiérarchique et fonctionnel retenu (sous l'autorité du préfet de police, du directeur national de la police judiciaire ou selon un schéma hybride), ce nouvel ensemble devra être correctement intégré dans la « filière métier » de la police judiciaire.

Une entité qui s'est finalement peu réformée depuis 2019

Malgré plusieurs avancées, la préfecture de police s'est peu réformée depuis 2019 : sur les 13 recommandations formulées dans le rapport de 2019, sept n'ont pas été mises en œuvre et six le sont partiellement (Cf. annexe 1). Du fait d'un calendrier qui n'apparaît jamais opportun, la préfecture de police semble échapper à un mouvement de réforme pourtant annoncé par le ministre de l'intérieur dans la feuille de route du précédent préfet de police de Paris en 2019. L'absence de la préfecture de police dans le champ de la réforme de la police nationale en cours, qui vise à créer cinq grandes filières, en est la dernière illustration, laissant entière la question des modalités d'application à la préfecture de police de la réforme, s'agissant de la définition des filières « métiers » et de l'articulation avec les départements de grande couronne sur des sujets essentiels, tels que l'immigration et la police judiciaire.

Au-delà, et même s'il doit être tenu compte des spécificités du territoire francilien, la préfecture de police ne peut rester en marge de toute réforme, sous peine d'affaiblir l'unité de la police nationale.

Le présent rapport formule dix recommandations visant à :

- adapter l'organisation de la préfecture de police, clarifier ses compétences et améliorer sa coordination avec les autres acteurs ;
- renforcer une meilleure allocation des moyens humains et professionnaliser la gestion des ressources humaines ;
- améliorer les conditions d'exercice et les résultats des missions d'ordre public, de sécurité publique et de police judiciaire.

RECOMMANDATIONS

Adapter l'organisation de la préfecture de police, clarifier ses compétences et améliorer sa coordination avec les autres acteurs

Recommandation n° 1. (DGPN, PP) : définir les modalités d'application à la préfecture de police de la réforme de la police nationale en cours.

Recommandation n° 2. (SGMI, PP, Ville de Paris) : pour mener à bien la suppression du budget spécial, clarifier les clés de financement des missions exercées par la préfecture de police entre l'État, la Ville de Paris et les autres financeurs.

Renforcer une meilleure allocation des moyens humains et professionnaliser la gestion des ressources humaines

Recommandation n° 3. (préfecture de police, DRHFS) : construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions de police active de la préfecture de police ; le décliner pour chacune des missions en fonction d'indicateurs d'activité propres aux directions.

Recommandation n° 4. (préfecture de police, DRHFS) : procéder à une revue des processus en matière de ressources humaines en vue de déconcentrer les actes de gestion au niveau le plus approprié.

Recommandation n° 5. (DGPN, PP) : évaluer l'efficacité des dispositifs indemnitaires et d'avancement accélérés mis en œuvre en Île-de-France pour fidéliser les personnels

Recommandation n° 6. (DGPN, PP) : parmi les mesures possibles de fidélisation, investir prioritairement sur l'accroissement de l'offre de logements à destination des personnels actifs de la préfecture de police de Paris.

Recommandation n° 7. (DGPN, PP) : combler les insuffisances en matière de formation des policiers de la préfecture de police aux techniques de sécurité en intervention.

Recommandation n° 8. (PP, DSPAP) : poursuivre une meilleure allocation des effectifs en fonction du niveau d'activité et de délinquance en regroupant, le cas échéant, des circonscriptions de sécurité publique afin d'assurer une plus grande présence sur la voie publique et de meilleurs résultats.

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

Recommandation n° 9. (DRPJ, DSPAP, DACG) : mieux réguler l'activité judiciaire dans l'agglomération parisienne, en actualisant 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, et en définissant, avec l'ensemble des parquets compétents, des priorités de traitement des dossiers judiciaires par type de contentieux.

Recommandation n° 10. (DGPN, PP) : après les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, fusionner au sein d'une direction unique pour l'Île-de-France les DRPJ de Paris et Versailles, en veillant à la bonne intégration de l'ensemble dans la nouvelle « filière métier » de la police judiciaire.

INTRODUCTION

Depuis sa création le 17 février 1800 par la loi du 28 pluviôse an VIII complétée par l'arrêté du 12 messidor an VIII, la préfecture de police de Paris est demeurée une entité pérenne et singulière dans le paysage administratif français. Dérogatoire au droit commun, sa création marquait la « mise sous tutelle » de Paris dans le but de permettre de « *maintenir le calme dans Paris pour assurer le repos de la France* »¹. Caractérisée depuis par son « enracinement » dans le temps, la préfecture de police a été maintenue malgré les réformes du statut de Paris et de la police nationale.

Les compétences du préfet de police ne sont pas comparables à celles de préfets d'autres territoires. Elles varient du reste en Île-de-France selon le ressort géographique : à Paris, le préfet de police dispose des compétences de police générale (titres, police des étrangers) mais détient également des pouvoirs de police municipale exercées ailleurs par les maires. Dans l'agglomération parisienne (Paris et départements de petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), il y assure les missions de la sécurité et la paix publiques, le maintien de l'ordre, le renseignement et la police judiciaire. En Île-de-France, il dispose d'un rôle de coordination zonale en tant que préfet de la zone de défense et de sécurité. Son statut², le positionnement des directions actives placées directement sous son autorité – et non sous celle du directeur général de la police nationale – et son champ de compétences sur le territoire de la capitale lui confèrent un lien direct avec le ministre, faisant de la préfecture de police de Paris une institution à part.

Forte d'un peu plus de 33 000 agents, dont 76 % sont des personnels des services actifs³, son budget annuel est de l'ordre de 2,9 Md€, répartis entre 2,2 Md€ pour l'État et 660 M€ pour le budget spécial de la préfecture de police. Ce dernier est financé majoritairement par les collectivités locales et est consacré pour 70 % à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Avec 8 500 militaires assurant les secours d'urgence et la lutte contre les incendies dans l'agglomération parisienne et placés pour emploi sous l'autorité du préfet de police, la BSPP constitue le plus grand corps de sapeurs-pompiers d'Europe.

La singularité de l'organisation de la préfecture de police et les moyens importants en découlant ont de manière constante été justifiés par une zone urbaine très dense (capitale économique, ville touristique et culturelle, siège des institutions)⁴ et particulièrement exposée à des risques (délinquance, troubles à l'ordre public, terrorisme, catastrophes naturelles ou technologiques) à l'intensité et à la probabilité plus élevées qu'ailleurs.

Engagée en novembre 2022, l'enquête de suivi de la Cour intervient quatre ans après le contrôle mené sur la préfecture de police de Paris au titre des exercices 2009-2018. À l'issue, un rapport public thématique (RPT) a été publié le 16 décembre 2019.

¹ Déclaration de Bonaparte devant le conseil général de la Seine, arch. nat. F1b II, seine 8, citée par J. TULARD, *Paris et son administration* (1800-1830)

² L'article 1^{er} de l'arrêté du 12 messidor an VIII (1er juillet 1800) qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris précise : « *Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs.* »

³ Environ 17 % des policiers français sont affectés à la Préfecture de Police (nota : la police nationale compte environ 150 000 ETPT sur le P176 en 2022).

⁴ La Ville de Paris compte plus de 2,2 millions d'habitants au sein d'une agglomération de 12 millions. Paris et sa région ont accueilli 50 millions de visiteurs en 2019.

Dans son rapport, la Cour examinait l'organisation et la gestion de la préfecture de police, ainsi que l'exercice et les résultats de ses trois principales missions opérationnelles : la sécurité publique, la police judiciaire et l'ordre public. La Cour y relevait des conditions d'exercice de ces missions particulièrement difficiles, accentuées par une organisation de la préfecture de police jugée trop centralisée. Dans ce contexte, l'un des principaux défis identifiés résidait dans la gestion de ses ressources humaines, marquée par la forte rotation d'effectifs de gardiens de la paix insuffisamment encadrés et formés. Par ailleurs, les résultats des missions de sécurité publique et de police judiciaire étaient en baisse, et le traitement de la petite et moyenne délinquance dans les services de proximité des commissariats étaient parfois proches du point de rupture. La Cour recommandait que la préfecture de police de Paris se réforme et fasse évoluer son mode de gouvernance, afin d'exercer plus efficacement ses missions.

L'enquête de suivi a pour objet de procéder à une revue de la mise en œuvre des 13 recommandations formulées dans le rapport public thématique et de prendre acte d'un certain nombre de choix du ministère de l'intérieur. Elle apporte des éléments d'actualisation sur les différentes thématiques. Elle vise enfin à apprécier si, depuis 2019, la préfecture de police s'est ou non réformée afin de mieux assurer la sécurité dans l'agglomération parisienne.

L'enquête intervient plusieurs mois après la nomination du préfet de police actuel, le 21 juillet 2022. Aujourd'hui, l'agglomération parisienne est confrontée à de multiples enjeux. Elle connaît toujours une menace terroriste importante ainsi qu'un niveau élevé de délinquance et de risques de troubles à l'ordre public. Le préfet de police doit faire face à trois défis principaux en matière de sécurité, fixés dans sa feuille de route par le ministre de l'intérieur⁵ : (i) la sécurité de l'organisation d'évènements sportifs d'ampleur (Coupe du monde de rugby en 2023 et Jeux olympiques et paralympiques (JOP) en 2024) ; (ii) la lutte contre tous les faits de délinquance : avec 600 868 crimes et délits enregistrés en 2022, l'agglomération représente 16 % des faits nationaux et l'Île-de-France 25 %. Le nombre de crimes et délits y a progressé respectivement de 12 et 10 % entre 2021 et 2022⁶ ; (iii) la lutte contre le trafic de stupéfiants, notamment le démantèlement du trafic de crack dans le nord-est de la capitale.

A ces priorités s'ajoute la question du traitement des troubles à l'ordre public. Le nombre annuel d'évènements d'ordre public pris en charge par la préfecture de police de Paris a en effet retrouvé un niveau similaire d'avant crise sanitaire, soit environ 7 000 par an. Les incidents violents en marge des manifestations contre la réforme des retraites au printemps 2023 ont porté à nouveau au centre du débat public le sujet sensible des opérations de maintien de l'ordre dans la capitale.

Enfin, les relations avec la Ville de Paris constituent un autre sujet important. Alors que le préfet de police demeure l'autorité de police municipale de droit commun, la Ville, dont les compétences se sont accrues au fil des années, est historiquement le principal financeur des activités de la préfecture de police. Le budget spécial de la préfecture de police retrace les recettes et les dépenses des « services d'intérêt local »⁷ et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

L'enquête porte sur les exercices 2019 à 2022 et reprend le périmètre du rapport de 2019. En matière opérationnelle, elle se concentre sur les trois missions principales de sécurité du préfet de police qui comptent pour 4/5^{ème} des effectifs de la préfecture de police : (i) la

⁵ Discours de M. Gérard Darmanin lors de l'installation de M. Laurent Nuñez le 21 juillet 2022.

⁶ Cf. SSMSI, [Interstats analyse n°54](#), parution le 31 janvier 2023.

⁷ Institut médico-légal, laboratoire central, laboratoire central des services vétérinaires, service des objets trouvés.

mission de sécurité publique exercée par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) ; (ii) la mission d'ordre public, exercée à titre principal par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et (iii) la mission de police judiciaire exercée par la DSPAP pour la délinquance de proximité et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) pour le haut du spectre. Elle exclut les questions liées au renseignement, à la sécurité civile, à la gestion de crises et à la sécurité routière.

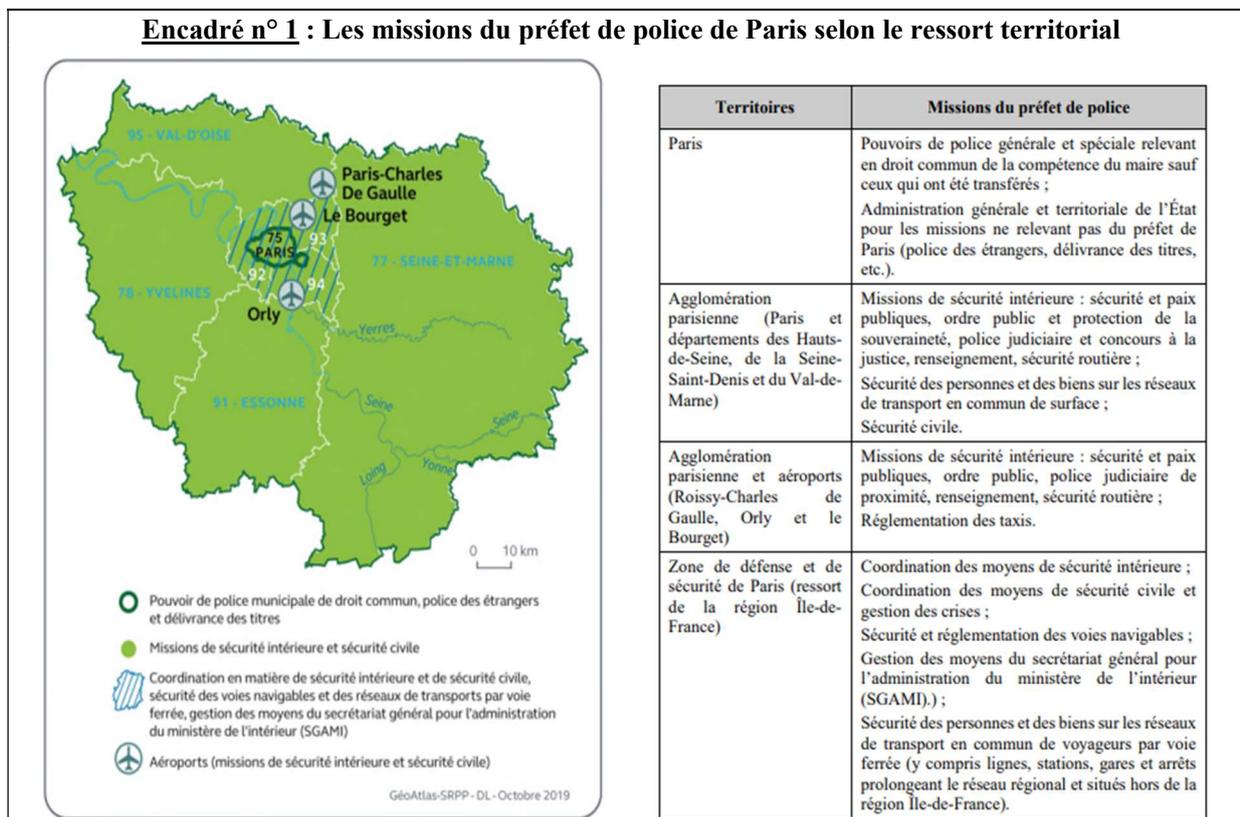
Le présent rapport apporte des éléments d'analyse sur les trois axes suivants :

- les compétences du préfet de police de Paris (étatiques et municipales) et leur articulation avec les autres acteurs (partie 1), notamment les préfets de département en petite et grande couronnes et la maire de Paris ;
- la gestion et les leviers en matière de ressources humaines (partie 2) ;
- l'efficacité des trois activités opérationnelles principales : ordre public, sécurité publique et police judiciaire (partie 3).

1 LES COMPÉTENCES DU PRÉFET DE POLICE DE PARIS ET LEUR ARTICULATION AVEC LES AUTRES ACTEURS

En 2019, la Cour relevait que la préfecture de police constituait une administration singulière en raison des caractéristiques démographiques, économiques et urbaines du territoire francilien mais aussi d'un héritage historique centralisateur.

Initialement, le préfet de police s'est vu en effet confier un double rôle d'autorité chargée de la sécurité et de l'ordre public dans la capitale et d'exécutif municipal. Dans le rapport de 2019, le manque de lisibilité sur les compétences « classiques » du préfet de police en tant que représentant de l'État variant selon le ressort géographique (cf. encadré n° 1) conduisait la Cour à préconiser de mieux inscrire la préfecture de police dans son environnement institutionnel. En particulier, elle s'est intéressée à l'articulation des compétences de sécurité intérieure avec les préfets de département de petite couronne (*recommandation n° 1 du RPT*), d'une part, ainsi qu'au budget spécial (*recommandation n° 2 du RPT*), d'autre part.



Source : Cour des comptes, La préfecture de police de Paris, rapport public thématique, décembre 2019.

Tandis que le rôle de représentant de l'État en matière de sécurité intérieure s'exerce dans un périmètre dont l'élargissement se poursuit, son rôle en tant qu'autorité de police municipale se réduit progressivement à la faveur du maire de Paris. Depuis 2019, les principes d'une organisation spécifique pour l'agglomération (1.1) et d'exercice d'un pouvoir de police générale ainsi que du maintien du budget spécial (1.2) n'ont toutefois pas été remis en cause.

Encadré n° 2 : L'organisation et les missions de la préfecture de police de Paris

La préfecture de police de Paris est organisée en six grands ensembles (cf. organigramme ci-dessous) :

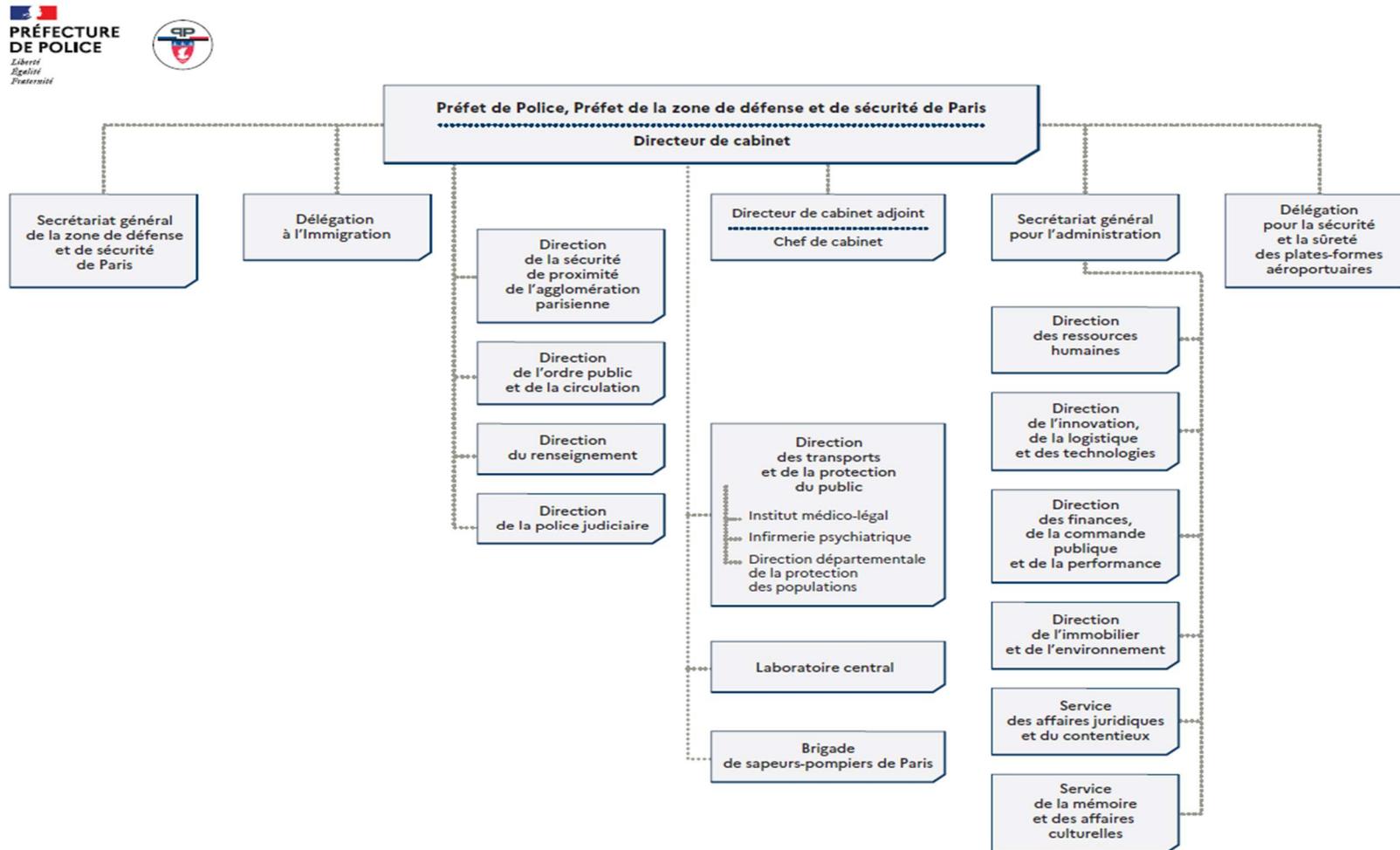
- (i) le cabinet du préfet de police qui comprend plus de 300 agents ;
- (ii) les directions actives (DOPC, DRPJ, DRPP et DSPAP) en charge des grandes missions opérationnelles (sécurité de proximité, maintien de l'ordre public, circulation et sécurité routières, lutte contre le crime organisé et le terrorisme) auxquelles il faut ajouter la délégation pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires (un total de 28 000 agents) ;
- (iii) les directions administratives en charge des polices administratives* (direction des transports et de la protection du public, DTPP) ou de la coordination des flux migratoires** (délégation à l'immigration, DIM, placée sous l'autorité du préfet délégué à l'immigration) (1 500 agents) ;
- (iv) le secrétariat général pour l'administration (SGA) qui assure la gestion*** de l'ensemble des services de la préfecture de police ainsi que le soutien des services territoriaux de la police nationale, et pour partie de la gendarmerie nationale, en région Île-de-France (3 100 agents) ;
- (v) le secrétariat général de la zone de défense et de sécurité, responsable de la gestion des crises à Paris et en Île-de-France lorsqu'elles concernent plusieurs départements (74 agents) ;
- (vi) les « services d'intérêt local » : institut médico-légal, laboratoire central de la préfecture de police, laboratoire central des services vétérinaires, service des objets trouvés, brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

**Prévention et traitement du risque urbain (risques sanitaires, environnementaux, bâtementaire), transports (VTC, taxis) et circulation (voirie, espace public), polices administratives spéciales de sécurité (vidéoprotection, armes, mesures d'interdiction administrative de stade, produits explosifs...), instruction des demandes de titres (CNI, passeports, permis de conduire et cartes grises) via cinq centres d'expertise et de ressources des titres (CERT).*

*** Demandes d'asile, instruction et délivrance des titres de séjour (100 000 par an), demandes de naturalisation (7 800 dossiers et une centaine de cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française) et d'éloignement.*

**** RH, finances et commande publique, immobilier et environnement, affaires juridiques et contentieux, mémoire et affaires culturelles, innovation, logistique et technologies.*

Organigramme de la préfecture de police de Paris



Source: Préfecture de police de Paris, décembre 2021.

1.1 Les missions de sécurité : une mise en cohérence des compétences en petite couronne, un de ses pouvoirs en grande couronne

En matière de sécurité et de police, les missions du préfet de police varient selon le ressort territorial (cf. encadré n°1). À Paris et dans les départements de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), l'organisation intégrée de la préfecture de police découle de la mise en place de la police d'agglomération parisienne en 2010.

Dans l'agglomération parisienne, l'exercice des compétences en matière de sécurité n'a pas encore trouvé son point d'équilibre même si une clarification est en cours (1.1.1). Alors que certaines compétences du préfet de police s'étendaient déjà au-delà de la petite couronne, un mouvement de « régionalisation » de la préfecture de police s'observe dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (1.1.2). Cette situation la place dans une situation toujours dérogatoire, voire autonome, vis-à-vis du reste de la police nationale (1.1.3).

1.1.1 Un équilibre non atteint dans l'agglomération parisienne

Les compétences du préfet de police en matière d'ordre public ont été étendues aux départements de petite couronne dans le cadre de la police d'agglomération. Il en résulte une organisation centralisée, qui avait conduit la Cour à préconiser en 2019 de replacer la police sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département (*recommandation n° 1 du RPT*).

1.1.1.1 En matière d'ordre public les préfets de département de petite couronne sont placés sous l'autorité du préfet de police qui peut leur déléguer sa signature

Créée par la loi du 2 mars 2010, la police d'agglomération s'est traduite par une organisation intégrée des forces de police sous le commandement unique du préfet de police⁸. L'objectif de cette autonomie opérationnelle est de mieux coordonner la réponse policière sur un bassin de délinquance ne se limitant pas aux frontières administratives. Au regard des flux pendulaires de population vers et en dehors de la capitale⁹, et avec eux les flux de délinquance, aucun des acteurs ne remet en cause le bien-fondé de cette organisation souple qui permet de projeter des capacités issues d'unités d'appui ou de services territoriaux.

Le législateur a ainsi chargé le préfet de police de l'ordre public et de la direction des services de police en petite couronne. Toutefois, il a été fait le choix d'énumérer les

⁸ En application de l'article L. 122-2 du code de sécurité intérieure, le préfet de police est chargé à Paris et dans les départements de petite couronne de l'ordre public, y dirige l'action des services de la police et de la gendarmerie nationales et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure en particulier l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure.

⁹ En 2020, selon l'INSEE, l'emploi francilien s'élève à près de 6,5M d'emplois, soit un quart de l'emploi total de France. Plus de 6 % des emplois franciliens sont occupés par des actifs résidant hors Île-de-France. L'Île-de-France représente 18 % de la population nationale pour 2 % du territoire, et un tiers de la richesse nationale.

compétences exercées par le préfet de police à l'article 73 du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets¹⁰ dans un objectif d'accessibilité et de lisibilité du droit.

Il en résulte trois conséquences en matière d'articulation des compétences entre le préfet de police et les préfets des départements de petite couronne. D'abord, le préfet de police exerce les attributions dévolues au « *représentant de l'État dans le département* » qui sont listées. Chaque nouvelle compétence créée par le législateur conduit à un travail de concertation et d'arbitrage, en lien avec la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)¹¹, pour déterminer l'échelon d'exercice le plus pertinent. Ensuite, dans les matières attribuées au préfet de police, les préfets de département restent « *chargés de concourir sur leur territoire à leur exercice* ». À cet effet, ils sont placés sous l'autorité du préfet de police, habilité à leur déléguer ou non sa signature. Celle-ci les autorise à disposer, en tant que de besoin, des directions et services actifs pour les affaires pour lesquelles ils ont reçu la délégation. Enfin, les préfets de département conservent des pouvoirs propres en vertu de textes spéciaux si ceux-ci n'en attribuent pas la compétence au préfet de police. C'est le cas des polices spéciales qui concourent directement à l'ordre public et à la sécurité publique comme la police des manifestations, la police des stades ou encore l'emploi des forces pour disperser des attroupements.

1.1.1.2 Une plus grande cohérence du partage de compétences doit encore être recherchée

Alors que la Cour avait formulé des critiques à l'égard de ce dispositif, elle note que le ministre de l'intérieur a souhaité maintenir le statut particulier de la police d'agglomération. Le préfet de police a par ailleurs souhaité que le régime actuel soit clarifié. En effet, face à un régime complexe au sein duquel les préfets de département conservent certaines attributions propres et le préfet de police ne dispose pas de la plénitude des pouvoirs de police concourant à l'ordre public, ce dernier a récemment porté à l'arbitrage¹² le rattachement à son niveau des polices spéciales concourant à l'ordre public et à la sécurité intérieure, en particulier les polices administratives des sports, des manifestations non-revendicatives ainsi que de l'engagement de la force. A la date de rédaction du présent rapport, aucune décision n'avait été prise sur cette demande.

Le système de délégation de signature, accordée par un texte à une autorité nommément désignée, implique une relation d'autorité. Il se distingue de la délégation de pouvoirs dès lors que, dans le premier cas, le délégant conserve la responsabilité administrative et juridique dans les matières déléguées. Le préfet de police est ainsi amené à formuler des instructions aux préfets de département¹³ et à faire largement usage de son pouvoir d'évocation.

¹⁰ Il est par exemple compétent pour réprimer des atteintes à la sécurité publique dans les communes où la police est étatisée, réquisitionner tout bien ou service et requérir toute personne lorsque l'atteinte à la sécurité publique l'exige et que les moyens dont il dispose ne lui permettent plus de garantir l'ordre public, instituer un périmètre de protection lorsqu'un événement est exposé à un risque d'actes de terrorisme.

¹¹ Travail en cours par exemple pour les nouvelles compétences en matière de lutte contre le séparatisme.

¹² Note du préfet de police de Paris de décembre 2022, « Compétences du préfet de police dans l'agglomération parisienne – présentation juridique et évolutions envisageables ».

¹³ Voir par exemple la note du préfet de police du 1^{er} septembre 2022 au préfet de Seine-Saint-Denis.

Ce système de délégation de signature implique également une relation de confiance entre le préfet de police et les préfets de département de la petite couronne. Or, sur la période 2021-2022, l'analyse des arrêtés de délégation de signature de chaque préfet de département montre des différences de périmètre. Le préfet de Seine-Saint-Denis a ainsi vu le champ de sa délégation réduite¹⁴, alors qu'il n'avait pas varié depuis 2010. Celui des deux autres préfets de département est resté inchangé. Juridiquement possible, cette différence de traitement a été supprimée depuis¹⁵.

La délégation de signature laisse donc une part à l'*intuitu personae*, pouvant contribuer au « désengagement préjudiciable des préfets de département » que la Cour relevait en 2019 : responsabilisation moindre en matière de sécurité ; risque de distorsion d'informations sur les mesures décidées par le préfet de police dans leur département ; chaîne de commandement des services territoriaux de police directement auprès de la préfecture de police ; problématique du traitement managérial dès lors que ces postes demeurent occupés par des préfets hors-classes¹⁶. En contrepoint, c'est le préfet de police qui a répondu seul à la commission du Sénat et qui a assumé la responsabilité des incidents au stade de France, pourtant situé en Seine-Saint-Denis, lors de la finale de la Ligue des champions le 28 mai 2022¹⁷.

Dans ce contexte encore instable, un fonctionnement efficace de la police d'agglomération repose sur un collectif de travail fluide entre le préfet de police et les préfets de département de la petite couronne, favorisée par une coordination et une information étroites et matérialisée par une délégation de signature générale et effective permettant notamment aux préfets de petite couronne de jouer leur rôle de proximité et de relation avec les élus.

1.1.2 Un mouvement de « régionalisation » de la préfecture de police de Paris

Le mouvement d'extension progressive des compétences du préfet de police ne se limite pas à l'agglomération parisienne. L'annexe n° 3 illustre les compétences par direction active selon une approche géographique concentrique.

En premier lieu, son périmètre s'est étendu en 2017 aux trois emprises aéroportuaires de la région parisienne – Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget – dont est chargée la délégation pour la sécurité et la sûreté des plateformes aéroportuaires de la préfecture de police. Les actions en matière d'ordre public relèvent du préfet de police sur ces aéroports¹⁸, localisés sur plusieurs

¹⁴ Arrêté n° 2021-00942 du 13 septembre 2021 : limitation de la délégation aux mesures de police administrative et fin de la délégation sur les mesures visant à accompagner l'activité policière.

¹⁵ Arrêté n° 2022-01038 du 31 août 2022 portant délégation de signature au préfet de la Seine-Saint-Denis.

¹⁶ La Cour notait d'ailleurs en 2019 que le grade requis de préfet hors-classe pour la petite couronne n'avait pas évolué depuis la mise en place de la police d'agglomération, avec des attributions moindres en matière d'ordre public et de sécurité intérieure que pour les autres départements. La nouvelle classification des emplois de préfet en quatre groupes, issue de la mise en place d'un statut d'emploi des préfets, pourrait apporter des évolutions.

¹⁷ Le rapport de la DIGES sur l'organisation de la finale de la Ligue des Champions du 28 mai 2022, rendu le 10 juin 2022, indique que « la prise en compte de la situation de terrain a été insuffisante en amont des événements et l'adaptation trop lente. Il apparaît que les compétences du préfet de Seine-Saint-Denis et de ses services auraient gagné à être davantage sollicitées. »

¹⁸ Le préfet de police y exerce les pouvoirs de police des aérodromes ainsi que les pouvoirs de police de maire (bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publiques, police spéciale des taxis) ; la charge de l'ordre public, de la direction des services de police et gendarmerie et de la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure ; plusieurs polices spéciales concourant à l'ordre public et à la sécurité publique (par exemple relatives aux manifestations et rassemblements, à la vidéoprotection, etc.), normalement exercées par le préfet de département.

départements, y compris de grande couronne. La réforme de la gestion des politiques migratoires en Île-de-France menée en 2021 a conduit à transférer au préfet de police plusieurs compétences en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et de police des étrangers (cf. point 3.2.1.3) jusqu'alors dévolues aux préfets de département.

En deuxième lieu, le préfet de police dispose de plusieurs compétences importantes sur le ressort de la région Île-de-France. Il intervient dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région voire au-delà du réseau régional. Par ailleurs, il exerce les attributions de droit commun du préfet de zone de défense et de sécurité, lui conférant un important rôle en matière de gestion et de coordination à l'échelle de la région Île-de-France¹⁹. La loi du 2 mars 2010 lui attribue en outre des pouvoirs en matière de régulation et de sécurité de la circulation en Île-de-France, complétés par un pouvoir de coordination de la circulation et du stationnement sur les axes régionaux structurants (décret du 4 mars 2010).

Par ailleurs, dans le cadre de la tenue des Jeux olympiques et paralympiques du 1^{er} juillet au 15 septembre 2024, dont 80 % des épreuves et manifestations seront concentrées en Île-de-France, le préfet de police jouera un rôle de premier plan dans la mise en œuvre opérationnelle du « plan global de sécurité ». Il aura la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations en Île-de-France. Il se verra transférer, pendant la période, les pouvoirs de police de la circulation routière et du stationnement, habituellement dévolus aux maires, ainsi que les compétences qu'il exerce en matière d'ordre public dans l'agglomération parisienne sur les départements de grande couronne (Yvelines, Val-d'Oise, Essonne et Seine-et-Marne).

Cette régionalisation accrue devra en tout état de cause faire l'objet d'un bilan à l'issue des Jeux olympiques et paralympiques.

1.1.3 La préfecture de police encore à l'écart du mouvement de réforme de la police nationale

Le « modèle intégré » de la préfecture de police fait du préfet de police l'autorité d'emploi et l'autorité hiérarchique directe des 26 000 fonctionnaires des services de police actifs affectés au sein de l'agglomération parisienne. Il en résulte une situation décrite dans le rapport de la Cour de 2019 dans laquelle les directions actives de la préfecture de police ne relèvent ni en gestion ni en termes de positionnement de la direction générale de la police nationale (DGPN). Cela tend à expliquer pourquoi la préfecture de police échappe à la réforme actuelle de la police.

1.1.3.1 Une autonomie de gestion toujours grande par rapport à la DGPN : l'exemple de l'allocation des effectifs

Les effectifs des services actifs de la préfecture de police sont centralisés au sein d'un budget opérationnel de programme sous la responsabilité du directeur général de la police nationale (DGPN), à l'exception du recrutement des policiers adjoints délégué au niveau du

¹⁹ Il coordonne l'action des préfets de département pour prévenir les événements troublant l'ordre public ou y faire face, lorsque ces événements intéressent au moins deux départements de la zone. Il procède à la répartition, entre les préfets de département, des unités de forces mobiles de police et de gendarmerie implantées sur le territoire de la zone, ainsi que des moyens militaires mis à sa disposition.

secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur Île-de-France (SGAMI). Cette architecture budgétaire devrait théoriquement impliquer un dialogue de gestion entre la DRHFS (direction des ressources humaines, des finances et des soutiens, au sein de la direction générale de la police nationale) et la préfecture de police.

En réalité, la DRHFS apprécie un seul effectif de référence pour l'ensemble de la préfecture de police, sans tenir de dialogue de gestion destiné à partager une méthodologie d'élaboration de cet outil²⁰. Cet effectif n'est pas construit sur la base d'une clé de répartition formalisée mais se fonde sur l'effectif historique et évolue de manière corrélée au schéma d'emplois national. Ainsi, l'effectif de référence s'accroît annuellement d'une quote-part de l'augmentation de celui du programme 176 – *Police nationale*, prenant en compte les priorités politiques du gouvernement.

Une fois le plafond d'emploi notifié au préfet de police (cf. tableau n° 6 au point 2.1.1), la DRHFS n'intervient pas dans la répartition des effectifs entre les directions de la préfecture de police. Ceci reste de la compétence exclusive du préfet de police.

Cette autonomie de gestion se reflète également dans les structures administratives tant dans les directions actives que dans les fonctions supports, existantes à la DGPN et qui ont été dupliquées à la préfecture de police. Il en va ainsi la formation ou l'action sociale, constat que la Cour a déjà relevé dans le rapport de 2019 ou d'autres contrôles²¹.

1.1.3.2 La préfecture de police n'est à ce stade pas concernée par la réforme de la police nationale

Dans son discours d'installation du préfet de police le 21 mars 2019, le ministre de l'intérieur avait érigé la réforme de la préfecture de police en priorité²² : « *Monsieur le préfet de police, je vous demande d'être un réformateur pour la préfecture de police. (...) Je ne souhaite pas remettre en cause le principe d'une organisation spécifique pour l'agglomération parisienne ou l'exercice par le préfet d'un pouvoir de police générale. Nous ne cherchons pas à affaiblir la préfecture de police, mais à toujours mieux l'intégrer et à la moderniser. Je souhaite que vous me fassiez des propositions pour réformer la préfecture de police à court et moyen terme.* ».

Dans son rapport de 2019, la Cour recommandait « *d'atténuer la centralisation de l'institution, d'adapter son organisation territoriale et d'améliorer la coordination avec les services de la direction générale de la police nationale* ». Face aux « *chevauchements de compétences, problèmes de frontières et parfois de concurrence* » entre les services de la préfecture de police et ceux de la DGPN, elle préconisait la fusion de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière de la préfecture avec les services de la DGPN en matière de police aux frontières dans une direction zonale Île-de-France (*recommandation n° 8 du RPT*)

²⁰ Il existe un dialogue de gestion RH et budgétaire deux fois par an entre la DRHFS et la préfecture de police, mais il n'a pas pour objet de fixer un effectif de référence. Ainsi que le précise la DGPN dans sa réponse à la Cour, ce dialogue de gestion a cinq objectifs : il aborde « *les conditions de fin de gestion ; l'évolution de l'organisation et l'activité ; l'expression des besoins du service en année N+1 en matière de ressources humaines et son impact budgétaire ; le volume des effectifs et des créations d'emplois prévues au titre de l'année N+1 ; la mise en œuvre et l'impact des réformes prévues au sein de la police nationale.* »

²¹ voir notamment Cour des comptes, [La formation des policiers](#), rapport demandé par la commission des finances de l'Assemblée Nationale, février 2022

²² Allocution de M. Christophe Castaner prononcée lors de l'installation de M. Didier Lallement le 21 mars 2019.

et d'intégrer la direction régionale de la police judiciaire de Paris au sein de la direction centrale de la police judiciaire (*recommandation n° 11 du RPT*). Or, sur ces deux sujets (voir partie 3), aucune avancée de nature à atténuer ce dualisme n'est constatée. Plus largement, le livre blanc de la sécurité intérieure de 2020 appelait à « *renforcer la collaboration entre la préfecture de police et la DGPN (...) afin de renforcer l'unité de la police nationale, permettre une appréhension stratégique et globale des phénomènes impactant la plaque francilienne mais qui la dépassent.* »

Dernière illustration récente, la préfecture de police n'est à ce stade pas concernée par la réforme de l'organisation de la police nationale (encadré n° 3), confirmée par le Président de la République dans son discours de clôture du Beauvau de la sécurité le 14 septembre 2021.

Encadré n° 3 : Le projet de réforme de l'organisation de la police nationale

La réforme consiste en un double mouvement :

- d'une part, créer cinq grandes filières (police aux frontières ; renseignement territorial ; police judiciaire ; sécurité et paix publiques ; ressources humaines, finances et soutiens), pilotées chacune au niveau central par une direction nationale,
- d'autre part, unifier la gouvernance des différents services locaux de la police nationale sous l'autorité d'un directeur départemental de la police nationale (DDPN) unique. Selon la DGPN, trois objectifs principaux guident cette réforme : (i) optimiser la coordination opérationnelle de la police en favorisant les liens interservices selon une logique métier ; (ii) améliorer la gouvernance territoriale grâce à un commandement unifié ; (iii) rendre l'action de la police plus lisible pour les partenaires locaux et la population.

Bien que la préfecture de police dispose déjà d'un commandement unique en la personne du préfet²³, la réforme de la police nationale posent deux questions spécifiques : d'une part, l'inclusion de la préfecture de police dans le périmètre des différentes filières métiers ; d'autre part, l'organisation et l'articulation des services de la préfecture de police avec ceux de la grande couronne concernés par la réforme, notamment en matière de police judiciaire (articulation entre la DRPJ de Paris et la DRPJ de Versailles, voir partie 3.3) et de police aux frontières. Ces deux questions ne sont à ce jour pas traitées.

Dans un courrier à l'attention des personnels de la direction générale de la police nationale le 3 mars 2023, le ministre de l'intérieur a annoncé la constitution d'un groupe de travail entre la DGPN et la préfecture de police afin de réfléchir « *aux orientations de plus long terme pour l'Île-de-France et la transposition de la réforme aux départements de petite et grande couronnes* ». Une première réunion de présentation de la réforme s'est tenue le 16 mars en présence du secrétaire général d'administration, sans que de premières orientations ne soient à ce stade définies.

Même si la préfecture de police n'est pas concernée par la création de directions départementales de la police nationale en petite couronne, elle ne peut rester en marge de la réforme de la police nationale, s'agissant de la mise en place de filières « métiers ». La création

²³ La préfecture de police constitue l'unique exemple à un échelon déconcentré d'unification de l'autorité hiérarchique exercée sur les différents métiers de la police nationale. Du préfet de police dépendent les directions de services actifs (DSPAP, DRPJ, DOCP, DRPP) avec, à leur tête, un directeur. La principale différence avec la réforme envisagée est qu'il n'y a pas de DTPN entre le préfet et les services de police.

des filières de l'investigation et de l'immigration doit plus particulièrement clarifier l'articulation entre les services en charge de la police judiciaire et de la police aux frontières, sur les territoires de petite et grande couronnes.

Recommandation n° 1. (DGPN, PP) : définir les modalités d'application à la préfecture de police de la réforme de la police nationale en cours.

1.2 Les missions de police générale à Paris : un lent mouvement de normalisation avec la création de la police municipale ; le maintien d'un budget spécial mais des efforts en matière de transparence

Autorité bicéphale, le préfet de police détient la compétence de police générale de principe sur le territoire parisien, lorsque le maire exerce des compétences d'attribution. Pour autant, une lente « normalisation » des compétences du maire est observée sur une période longue par des transferts de compétence.

La création récente de la police municipale parisienne y participe (1.2.1) même si la répartition des compétences n'a pas évolué depuis la dernière réforme du statut de Paris en 2017. Symbole de l'intrication des compétences entre le préfet de police et le maire, le budget spécial, toujours peu lisible, obsolète et incomplet, n'a pas été supprimé. Malgré des progrès en matière de transparence, une remise à plat des financements croisés est nécessaire afin de définir un nouveau cadre financier entre l'État et la Ville de Paris (1.2.2).

1.2.1 La création de la police municipale parisienne, une normalisation progressive de la répartition des compétences de police générale à Paris

En tant qu'autorité de police administrative, la particularité du préfet de police qu'il tire de l'arrêté du 12 messidor an VIII est double. D'une part, il est habilité à édicter des actes de police administrative tantôt au nom de l'État tantôt au nom de la commune. D'autre part, le préfet de police est l'autorité de police municipale de droit commun²⁴. Il dispose d'une compétence de principe en matière de police administrative, tandis que le maire de Paris ne dispose que de compétences d'attribution dans des matières limitativement citées dans le code général des collectivités locales²⁵. Au sein de l'agglomération parisienne, il en résulte une dichotomie entre Paris et les communes de la petite couronne. Dans ces dernières, ce sont les maires, souvent aidés localement d'un service de police municipale, qui disposent de la compétence de police municipale. Cette répartition historique s'explique par les spécificités du territoire de la capitale et des considérations d'ordre public et d'intérêt national.

²⁴ En tant qu'autorité de police municipale, l'arrêté du 12 messidor an VIII lui donne compétences en matière de petite voirie, liberté et sûreté de la voie publique, salubrité de la cité, incendies, débordements, accidents sur la rivière, police de la Bourse et du Change, sûreté du Commerce, taxes et mercuriales, libre circulation des subsistances, patentes, marchandises prohibées, surveillance des places et lieux publics, approvisionnements, et protection et préservation des monuments et édifices publics.

²⁵ Article L. 2512-13 du CGCT.

Pour autant, l'histoire du statut de la ville de Paris est celle de son rapprochement avec le droit commun et de la réduction progressive des pouvoirs de police municipale du préfet de police. Depuis une trentaine d'années, des transferts de compétences de police vers le maire de Paris ont eu lieu²⁶. Ainsi que le relevait la Cour en 2019, les compétences respectives des deux autorités restent néanmoins inextricablement liées, par exemple en matière de polices administratives de circulation et de stationnement, de bruits de voisinage ou des édifices menaçant de ruine ou de salubrité (cf. tableau n° 1). Marquant une étape importante avec le transfert de 1 600 agents de surveillance de la voie publique (ASVP) affectés jusque lors à la police du stationnement sous l'autorité du préfet de police, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain n'a toutefois pas permis de clarifier le partage²⁷.

Tableau n° 1 : Exemples de répartition de compétences de police

	Préfet de police	Maire de Paris
<i>Circulation et stationnement</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Axes « essentiels » définis par voie réglementaire (par exemple, les boulevards périphériques) : prescription à l'égard des projets d'aménagement de voirie de la mairie de Paris ; - Axes « concourant à la sécurité des personnes et des biens en situation de crise et d'urgence » fixés par arrêté : avis du préfet de police 	Autres voies
<i>Bruits de voisinage</i>	Bruits liés aux activités : <ul style="list-style-type: none"> - professionnelles - sportives - culturelles - de loisir - provenant de commerce ou de bureaux 	Autres bruits
<i>Police des édifices</i>	Établissements recevant du public	Établissements ne recevant pas du public

Source : Cour des comptes.

Sans remettre en cause la répartition des compétences, le lent mouvement de « normalisation » des compétences de police du maire de Paris s'est poursuivi avec la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour la sécurité globale préservant les libertés.

En application de l'article 6 et après approbation du Conseil de Paris, la création de la direction de la police municipale et de la prévention de la Ville de Paris est intervenue le 18 octobre 2021²⁸. Ce service s'est constitué par intégration de plusieurs corps existants²⁹ après dispense d'une formation ainsi que par des recrutements extérieurs. Avec un objectif de 3 400 policiers municipaux d'ici la fin de la mandature, la Ville peine toutefois à recruter. Elle compte actuellement 555 policiers municipaux contre 750 affichés pour la 1^{ère} année. Les missions

²⁶ Loi n° 86-1308 du 29 décembre 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 ; loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire.

²⁷ À la suite de la loi de 2017, le maire de Paris est devenu compétent en tout ou partie en matière de salubrité, voie publique, bâtiments à usage principal d'habitation, bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement, de conservation des dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris, de bruits de voisinage, de maintien du bon ordre dans les foires et marchés, de baignades, de funérailles et de lieux de sépulture, de police de circulation et de stationnement, de défense extérieure contre l'incendie.

²⁸ Convention de coordination de la police municipale de la Ville de Paris et les forces de sécurité de l'État.

²⁹ Inspecteurs de sécurité de la Ville de Paris, techniciens tranquillité publique et de sécurité, agents de surveillance de Paris, contrôleurs et chefs de tranquillité publique et de sécurité.

principales de la police municipale parisienne sont triples : lutter contre les incivilités dans l'espace public, veiller à la tranquillité publique et assurer la régulation des déplacements et la protection des piétons et des cyclistes.

Tenant compte de la répartition dérogatoire des compétences de police sur le territoire parisien, les agents de police municipale peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés du préfet de police relatifs au bon ordre, à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publiques, à l'exception des interdictions de manifestation sur la voie publique. Le tableau n° 2 synthétise la répartition des missions entre les services de la préfecture de police et la police municipale parisienne.

Tableau n° 2 : Répartition des missions entre la préfecture de police et la police municipale de Paris

	Préfecture de police	Police municipale
<i>Infractions du quotidien dans l'espace public (nuisances sonores)</i>	X	X
<i>Vente à la sauvette</i>	X	X
<i>Infractions au code de la route (voirie, trottoirs, zones piétonnes)</i>	X	X
<i>Prévention de la délinquance des mineurs</i>	X	X
<i>Prévention des violences sexistes, sexuelles et intrafamiliales</i>	X	X
<i>Protection des personnes vulnérables et aide aux victimes</i>	X	X
<i>Répression des crimes et des délits</i>	X	
<i>Répression de l'usage et du trafic de stupéfiants</i>	X	
<i>Lutte contre le terrorisme</i>	X	
<i>Maintien de l'ordre (atroupements ou manifestations revendicatives sur la voie publique)</i>	X	
<i>Mesures de police administrative exercées au nom de l'État</i>	X	
<i>Admissions en soins psychiatriques d'office ou à la demande de tiers</i>	X	
<i>Maintien de l'ordre au sein des gares et transports publics de voyageurs</i>	X	
<i>Interpellation et mise à disposition d'un OPJ d'auteurs présumés d'un crime ou délit</i>	X	X
<i>Accueil, surveillance et protection des espaces verts, ainsi que des équipements et bâtiments municipaux</i>		X
<i>Sécurisation de la traversée des écoliers ; possibilité de surveillance aux abords des écoles</i>		X
<i>Surveillance des foires et marchés</i>	X opérations conjointes (contrôle/répression)	X à titre principal
<i>Surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la Ville de Paris</i>		X
<i>Encadrement des manifestations non revendicatives et à caractère festif, sportif ou culturel</i>	X	X
<i>Encadrement et sécurisation des manifestations à caractère revendicatif</i>	X	prévention auprès des riverains avant/après
<i>Surveillance de la circulation et de stationnement des véhicules sur les voies publiques et parcs de stationnement</i>		X
<i>Verbalisation sur l'ensemble des axes routiers du territoire parisien</i>	X	X
<i>Tapages ou nuisances, diurnes ou nocturnes, générés par une activité professionnelle ou causés par un individu dans l'espace public</i>		X
<i>Tapages nocturnes ; nuisances en provenance d'une habitation ou nuisances occasionnées par la diffusion de sons amplifiés depuis l'intérieur d'un bâtiment</i>	X	
<i>Police administrative des débits de boisson (créations, transferts, licences, autorisations de nuit)</i>	X	

	Préfecture de police	Police municipale
<i>Verbalisation des infractions à l'arrêté du maire portant règlement des étalages et des terrasses</i>		X
<i>Coordination, sécurisation et encadrement des distributions caritatives sur la voie publique</i>		X

Source : Cour des comptes, d'après la convention de coordination de la police municipale de la Ville de Paris et les forces de sécurité de l'État.

1.2.2 Un budget spécial peu lisible, nécessitant une remise à plat des financements

1.2.2.1 Hors services de police active, la préfecture de police est financée par le budget spécial, justifié par le régime dérogatoire des compétences du préfet de police

L'organisation *sui generis* de la préfecture de police et l'imbrication des compétences avec la mairie de Paris se retrouvent au niveau budgétaire avec quatre particularités.

En premier lieu, l'architecture budgétaire complexe de la préfecture de police est fondée sur une dualité de budgets. Les services de police active de la préfecture de police, y compris les rémunérations des 26 000 agents (représentant 2,04 Md€ en masse salariale), sont financés par le budget de l'État, recouvrant six programmes budgétaires³⁰. Toutes les autres dépenses sont financées par un budget *ad hoc* : en vertu de l'article L. 2512-22 du CGCT, les dépenses et les recettes de la préfecture de police font l'objet d'un budget spécial.

En deuxième lieu, le budget spécial constitue l'un des deux budgets composant le budget principal de la Ville de Paris. Le préfet de police en est l'ordonnateur principal : il le prépare et le présente au Conseil de Paris au mois de décembre de l'année n-1. Il présente le compte administratif au conseil de Paris à la clôture de l'exercice. L'annexe n° 4 présente la structuration budgétaire au sein de la préfecture de police.

En troisième lieu, au sein du budget spécial trois ensembles peuvent être identifiés :

- *la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)* : placée pour emploi sous l'autorité du préfet de police de Paris, elle représente 71 % des dépenses du budget spécial ;
- *les quatre services communs identifiés* pesant pour 3 % du budget spécial : le laboratoire central de la préfecture de police (LCPP), le laboratoire central des services vétérinaires (LCSV), l'institut-médico-légal (IML), le service des objets trouvés, auxquels s'ajoutent deux services d'intérêt local : l'institut psychiatrique de la préfecture de police (I3P) dont les frais sont remboursés par l'État et le service interdépartemental de protection civile (SIPC) ;

³⁰ Programme 176 – *Police nationale* qui comprend la masse salariale des effectifs des services actifs ainsi que certaines dépenses HT2 telles que le plan de vidéoprotection de la Ville de Paris, le forfait « SGAP » ou l'aide au logement de la PP ; programme 161 – *Sécurité civile* pour le financement de la BSPP et la protection civile ; programme 216 – *Conduite et pilotage du ministère de l'intérieur* pour les dépenses de contentieux et d'action sociale, programme 303 – *Immigration et asile* pour les dépenses d'entretien et de fonctionnement des centres de rétention administrative, programme 207 – *Sécurité routière* ; programme 723/724 – *Contributions aux dépenses immobilières*.

- les « administrations parisiennes » qui assurent les missions administratives de la préfecture de police prévues par les textes ainsi que les services de soutien (RH, finances et achats, immobilier, informatique et logistique) pour un montant de 183,9 M€.

Enfin, le budget spécial, constitué en deux sections (fonctionnement et investissement) est un budget dit « de contributions » : 123 collectivités y contribuent, selon une clé de répartition fixée par le CGCT (cf. tableau n° 3). Cette contribution constitue une dépense obligatoire. Pour autant, seul le Conseil de Paris (dont la contribution pèse pour 39% du budget spécial) le vote et le niveau de contribution n'est pas débattu dans les autres assemblées délibérantes.

Par ailleurs, l'État apporte une contribution à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et à la protection civile. Il participe également au budget spécial sous forme d'un forfait « SGAP », voté en loi de finances (P176) à hauteur de 28 M€. Cette contribution a pour objectif de compenser le financement par la Ville de missions relevant de la compétence de l'État, sans toutefois que les sous-jacents ne soient discutés³¹. Elle couvre le remboursement des dépenses de personnel des 2 900 agents de la Ville de Paris effectuant des missions au profit des services de police ainsi que les dépenses de fonctionnement de l'infirmerie psychiatrique et les charges des immeubles mis à disposition par la Ville. L'encadré n° 4 présente les principales données du budget spécial.

Tableau n° 3 : Clé de répartition des financements fléchés sur les services du budget spécial

Services	Financeurs	Clé de répartition
<i>Brigade des sapeurs-pompiers de Paris</i>	- État - Ville de Paris - Départements de petite couronne - 123 communes de petite couronne	- État (P161) : 25 % des dépenses nettes énumérées à l'art. L. 2512-19 du CGCT - Le solde est financé à 45 % par les départements de petite couronne (art. L. 3421-2 du CGCT) et à 65 % par les communes et par Paris au prorata de leur population (art. L. 2522-2) du CGCT
<i>Protection civile</i>	- État - Ville de Paris	Convention du 30 octobre 2001 : - État (P161) : 40 % au titre de l'activité pour les départements de petite couronne - Ville de Paris : 60 %
<i>Objets trouvés</i>	- Ville de Paris - Départements de petite couronne	Financement par la Ville de Paris et les départements de petite couronne au prorata de leur potentiel fiscal, sauf convention contraire (art. R. 2112-28 du CGCT)
<i>Institut médico-légal</i>		
<i>Laboratoire central de la préfecture de police (LCPP)</i>		
<i>Laboratoire central des services vétérinaires</i>		
<i>Administration générale, police administrative, contrôle des garnis, périls d'immeubles, lutte contre les nuisances</i>	Ville de Paris	100 % à la charge de la Ville de Paris (art. L. 2512-25 du CGCT)
<i>Forfait SGAP</i>	État	Contribution de 28 M€, votée en loi de finances

Source : Cour des comptes, d'après les données de la Ville de Paris et PLF 2023.

³¹ Reconduction tacite d'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 1er janvier 2017, par avenant du 28 décembre 2016.

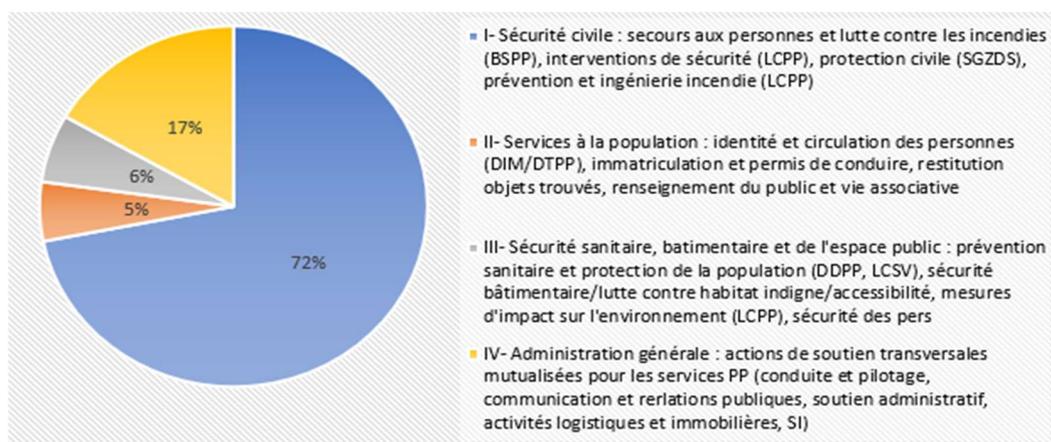
Encadré n° 4 : Quelques données sur le budget spécial 2019-2022

Tableau n° 4 : Évolution du budget spécial (2019-2022) (en M€)

	Compte administratif 2019	Compte administratif 2020	Budget primitif 2021	Budget primitif 2022
Dépenses de fonctionnement	610,03	584,91	590,63	597,82
<i>dont contribution Ville de Paris</i>	218,44	221,08	222,45	222,55
<i>dont charges de personnel et frais assimilés</i>	440,86	438,38	461,23	475,19
Dépenses d'investissement	97,2	93,17	94,94	88,96
<i>dont contributions Ville de Paris</i>	13,09	17,23	20	20
TOTAL	707,23	678,08	685,57	686,78

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires du budget spécial.

Graphique n° 1 : Répartition par missions du budget primitif 2022 du budget spécial



Source : Cour des comptes, à partir des données de la préfecture de police pour l'exercice 2022.

1.2.2.2 En dépit d'efforts en matière de transparence, le budget spécial a été maintenu

Dans son rapport de 2019, la Cour estimait que le budget spécial de la préfecture de police, censé traduire le partage des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris, était peu lisible, incomplet et obsolète. Elle recommandait de supprimer le budget spécial et d'organiser les relations financières entre la Ville de Paris et la préfecture de police dans le cadre de conventions particulières. Le budget spécial n'a pas été supprimé malgré une demande récente de la maire de Paris.

En revanche, sa présentation, à périmètre constant, a gagné en transparence. Un travail partenarial, dont la Ville de Paris et la préfecture de police se sont félicitées³², a été conduit depuis 2019 afin d'affiner la présentation du budget spécial et se rapprocher de la nomenclature « LOLF ». Cette présentation a été rénovée en 2020 afin de mieux rendre compte de l'emploi des crédits du budget spécial. Elle permet d'identifier quatre missions principales (sécurité civile, services à la population, sécurité sanitaire, bâtementaire et de l'espace public et administration générale), elles-mêmes déclinées en 18 actions (cf. annexe n° 5), les moyens mis en œuvre, les objectifs et les indicateurs qui s'y rapportent. De plus, la préfecture de police a procédé au 1^{er} janvier 2023 à la bascule du budget spécial en nomenclature budgétaire et comptable M57, plus proche de la présentation du budget de la Ville³³.

Bien que ces deux éléments contribuent à l'amélioration de la transparence du budget spécial, le périmètre des dépenses prises en charge par le budget spécial demeure le même. Ainsi, les questions de la pertinence du financement de certaines missions par le budget spécial et des masses budgétaires correspondantes n'ont été expertisées ni par la Ville de Paris ni par la préfecture de police de manière plus approfondie. En conséquence, les constats de la Cour formulés dans son rapport de 2019, notamment la prise en charge par la Ville de Paris de compétences relevant de l'État (police des étrangers) et l'absence de traçabilité de l'ensemble des relations financières entre la Ville et la préfecture de police au sein du budget spécial (vidéoprotection, mises à disposition immobilières) conservent leur actualité.

1.2.2.3 La volonté de la Ville de supprimer le budget spécial : une remise à plat préalable des financements et un accord global à trouver sur le nouveau cadre financier

A l'occasion de la préparation du budget primitif 2023, la Ville de Paris a annoncé vouloir atteindre l'objectif de suppression pour le budget 2024³⁴. Soucieuse de la soutenabilité de sa trajectoire budgétaire, la Maire a notamment formulé le souhait de mettre fin au financement de compétences relevant exclusivement de l'État et pris en charge ailleurs par les préfectures, telles que celles liées à l'administration des étrangers (24,3 M€). Elle souhaite à cet égard disposer d'un « *relevé des compétences nationales financées par la Ville de Paris, ainsi que des compensations reversées par l'État.* » Elle n'a toutefois pas été en mesure d'indiquer lors de l'instruction les conséquences financières qu'emporterait une telle évolution du droit positif et la suppression du budget spécial pour les autres postes de dépense.

En réponse, le préfet de police de Paris a indiqué³⁵ « *prendre acte et regretter vivement* » cette position « *qui rompt le consensus historique qui avait jusque-là prévalu sur le budget spécial* » et doit « *passer par un accord entre l'État et la Ville* ». Il a donné son accord à la mise en place d'un groupe de travail technique. Le premier s'est réuni le 13 avril 2023 au niveau des secrétaires généraux visant à « *réexaminer le modèle juridique et financier* » de la préfecture de police et à remettre à plat les compétences et les financements croisés entre la Ville et la préfecture de police. Au regard de la complexité du travail technique à mener, la préfecture de

³² Courrier de la secrétaire générale de la ville de Paris au préfet de police du 1er avril 2022 et réponse du préfet, secrétaire générale pour l'administration de la préfecture de police du 29 septembre 2022.

³³ Décision en ce sens du conseil de Paris du 15 novembre 2022.

³⁴ Courrier de la Ville de Paris à la préfecture de police du 28 octobre 2022 : « *Nous envisageons de nous conformer à la recommandation (de suppression du budget spécial) ce qui pourrait conduire le budget primitif 2023 à être le dernier budget spécial soumis à l'approbation du Conseil de Paris.* »

³⁵ Courrier du préfet de police de Paris à la maire de Paris en date du 17 novembre 2022.

police a toutefois conditionné ce travail à une cible calendaire après les Jeux Olympiques et Paralympiques, à l'automne 2024, sans préjuger des discussions qui auront lieu ensuite au niveau politique.

Ce travail amorcé en avril 2023 prévoit une approche globale et intègre l'ensemble des relations financières entre la Ville et la préfecture de police. L'identification des ressources et des charges rattachables à la préfecture de police est délicate à réaliser, notamment en raison de l'absence de présentation analytique du budget de la préfecture de police permettant d'établir la correspondance entre l'assiette budgétaire de chaque mission et l'organisation administrative de la préfecture de police. Certaines directions exercent en effet concomitamment des missions relevant de l'État et de la Ville. Par ailleurs, d'importants flux croisés compliquent l'analyse des relations financières entre l'État et la Ville.

Revenir à des relations financières de droit commun consiste à adopter une approche de la Ville et des collectivités locales en tant que « clients » et non plus de financeurs, c'est-à-dire un financement des dépenses en fonction de leur nature et à hauteur du service rendu, via des appels à contribution, dans le cadre de conventions avec l'État.

Cette remise à plat permettrait de lever l'ambiguïté sur les dépenses en matière de police administrative qui, s'agissant de compétences étatiques, sont budgétées dans les autres départements au sein du budget de l'État. Le retour au droit commun nécessiterait cependant une évolution du cadre législatif et réglementaire.

Au regard de son poids dans le budget spécial (71 %), la question du régime de financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est essentielle. La suppression du budget spécial et un alignement sur le droit commun des dépenses de la BSPP auraient des conséquences non négligeables sur les finances locales (cf. annexe n° 5). Selon le budget primitif 2022, la Ville de Paris contribue en effet à hauteur de 95 M€ en dépenses de la BSPP. Le financement par l'État (P161) s'élève à près de 96 M€ en fonctionnement, soit plus de 43 % des dépenses d'intervention du P161. Ces dépenses de fonctionnement sont constituées à 77 % de dépenses de personnel, avec des marges de manœuvre par conséquent limitées. A ce financement, s'ajoutent environ 200 M€ au CAS Pensions (P741) financés, s'agissant des contributions employeurs, sur le budget de l'État. Les autres communes et départements de petite couronne contribuent à hauteur de 204 M€.

Le basculement sur le modèle d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de droit commun n'est pas possible en raison du caractère interdépartemental de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Ni la préfecture de police, ni la Ville de Paris n'envisagent l'hypothèse d'une départementalisation de la BSPP. En revanche, la préfecture de police précise dans sa réponse à la Cour que « *la création d'un établissement public interdépartemental peut faire partie des pistes de réflexion* ». La suppression du budget spécial nécessiterait en tout état de cause de prévoir des modalités *ad hoc* de gestion financière et budgétaire de la BSPP pour éviter tout risque sur le financement de cette mission essentielle pour la santé et la sécurité des habitants de la capitale et plus largement du pays.

Le tableau n° 5 présente une cartographie des missions et des financeurs des dépenses que recouvrent le budget spécial.

Un travail conjoint préalable de remise à plat de la répartition des financements des missions exercées par la préfecture de police est nécessaire pour aboutir à la suppression du budget spécial et ainsi envisager un nouveau régime des relations financières entre l'État, la Ville de Paris et les autres collectivités concernées.

La Mairie de Paris indique à la Cour être favorable à la mise en œuvre de la recommandation ci-après.

Recommandation n° 2. (SGMI, PP, Ville de Paris) : pour mener à bien la suppression du budget spécial, clarifier les clés de financement des missions exercées par la préfecture de police entre l'État, la Ville de Paris et les autres financeurs.

Tableau n° 5 : Cartographie des missions et des financeurs des dépenses du budget spécial et de la vidéoprotection

	Financement	Compétence	Droit commun	Options possibles
Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	- Budget spécial (fonctionnement ; 424,97 M€) : collectivités et État (subvention P161) - État : CAS pensions (242,7M€)	État/ Ville/ départements de petite couronne	SDIS financés par les départements	- Transformation de la BSPP en établissement public interdépartemental - Convention financière État/Ville/départements petite couronne
Protection civile (SIPC)	- Budget spécial (820 100 €) - Remboursement par l'État à la Ville (40 % de la charge nette du service)	État/Ville	État	Convention financière État/Ville
Services communs d'intérêt local (IML, objets trouvés, LCPP, I3P)	- Budget spécial : financement Ville de Paris sans financement État (27,1 M€) - Forfait SGAP (P176)	Hors bloc de compétence - IML et I3P : État - LCPP : État - Objets trouvés : mixte	- IML et I3P : Justice et Santé - Déménagement : Intérieur	- IML et I3P : Justice (P166) et santé - Déménagement : Intérieur (P161) - Objets trouvés : convention financière État/Ville
Polices administratives (DTPP et DPG) hors étrangers	Budget spécial sans financement État	Compétences mixtes État/Ville	Missions de police administrative qui relèvent ailleurs des préfectures	- Maintien du budget spécial qui se justifie pour ces compétences croisées à condition du versement d'une contribution de chacun - Convention financière État/Ville
Police des étrangers (délégation à l'immigration)	Budget spécial sans financement État	État (ministère de l'intérieur)	Missions de police administrative qui relèvent ailleurs des préfectures	- Budgétisation sur le P354 avec une UO dédiée pour le périmètre PP - Forfait versé par l'État au budget spécial
Fonctions supports (SGA)	Financement mixte (depuis la fusion des SGAP Paris et Versailles) : - Budget spécial - Forfait SGAP État - Ville de Paris (services PP sur des emprises Ville)	Fonctions supports SGA au bénéfice de compétences mixtes État/Ville	Systeme hybride	- Maintien du budget spécial qui se justifie pour ces compétences croisées à condition du versement d'une contribution de chacun - Convention financière État/Ville
Cabinet du préfet	- Fonctionnement : budget spécial sans financement État - Dépenses de personnel : budget État	Fonctions du cabinet PP au bénéfice de compétences mixtes État/Ville	Systeme hybride	- Maintien du budget spécial qui se justifie pour ces compétences croisées à condition du versement d'une contribution de chacun - Convention financière État/Ville
PVPP	Convention financière particulière : - État : 97 % (330,3 M€)	Compétences mixtes	Collectivités locales avec subvention État (FIPDR)	Contribution financière à mettre en place de la part de la Ville de Paris pour l'utilisation des caméras*

	Financement	Compétence	Droit commun	Options possibles
	- Ville de Paris : 3 % (10,3 M€, pour les seules opérations d'investissement)			

Source : Cour des comptes, d'après données ministère de l'intérieur.

*Recommandation n°2 du référé adressé au ministre de l'intérieur relatif au plan de vidéoprotection de la préfecture de police de Paris (2 décembre 2021).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La préfecture de police est une institution singulière dans le paysage administratif en raison de l'ampleur des compétences dont dispose le préfet de police. Sa gouvernance et les relations avec les autres acteurs, qui ont peu évolué depuis 2019, l'illustrent particulièrement.

En matière d'ordre public et de sécurité publics, les compétences du préfet de police ont été étendues aux trois départements de petite couronne lors de la mise en place de la police d'agglomération. Il en résulte une relation d'autorité du préfet de police sur les trois préfets de département, au périmètre d'action plus restreint qu'ailleurs. Ils peuvent se voir retirer tout ou partie de leur délégation de signature, comme ce fut le cas pour le préfet de Seine-Saint-Denis entre 2021 et 2022. Cette configuration soulève davantage une question d'ordre managérial. Le point d'équilibre n'a pas encore été trouvé. L'évolution souhaitée par le préfet de police actuel de disposer en petite couronne de la plénitude des pouvoirs de police concourant à l'ordre public, y compris ceux de police spéciale détenus par les préfets de département (polices des stades, des manifestations, emploi des forces pour disperser des attroupements) vise à parachever la police d'agglomération.

La Cour prend acte que le ministère de l'intérieur a souhaité maintenir le statut particulier de la police d'agglomération. Elle recommande toutefois que les préfets de département de petite couronne bénéficient d'une délégation de signature générale et effective leur permettant de jouer pleinement leur rôle de proximité, en particulier en lien avec les élus locaux, et souligne qu'une coordination et une information étroites entre le préfet de police et les préfets de département de petite couronne constituent les conditions de réussite au bon fonctionnement de la police d'agglomération. Sur le territoire de grande couronne, un mouvement de « régionalisation » s'observe avec l'extension des compétences du préfet de police à ces départements lors des JO de 2024. À l'issue, un bilan devra être réalisé.

Enfin, l'organisation intégrée de la préfecture de police la place dans une situation de grande autonomie vis-à-vis de la DGPN. L'absence de la préfecture de police dans le champ de la réforme de la police nationale en est la dernière illustration. La préfecture de police ne peut pas rester en marge de toute réforme, sous peine d'affaiblir l'unité de la police nationale.

En matière de police générale, malgré une lente « normalisation » des compétences du maire de Paris qui s'est traduite par plusieurs vagues de transferts de compétences, le préfet de police demeure l'autorité de police municipale de droit commun à Paris. La création de la police municipale parisienne, si elle poursuit ce mouvement, n'a pas clarifié le partage des compétences entre le maire et le préfet de police ni modifié la spécificité de l'organisation de la gouvernance à Paris. Symbole de cette intrication des compétences municipales et étatiques, le budget spécial n'a pas été supprimé.

Pour mener à bien sa suppression, la remise à plat des financements croisés au sein du budget spécial nécessite un travail préalable de clarification des clés de financement des missions exercées par la préfecture de police. Bien qu'un premier groupe de travail ait été mis en place, aucune évaluation chiffrée de l'impact de cette suppression n'a été à ce stade réalisée. Toutefois, les progrès réalisés à partir de 2020 en faveur d'une plus grande transparence du budget spécial permettent de mieux rendre compte de l'emploi des crédits du budget spécial. Au regard de son poids dans le budget spécial (71 %), la question du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris est essentielle. Seul un accord global entre l'État, la Ville et les autres collectivités conduira à organiser un nouveau régime financier plus lisible et plus complet des relations financières, tout en tenant compte des spécificités locales.

2 LA DÉLICATE GESTION DES EFFECTIFS DES SERVICES ACTIFS DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE

Les ressources humaines représentaient en 2019, selon la Cour, l'un des principaux enjeux de gestion de la préfecture de police. Le sujet demeure délicat, malgré des progrès. Seront examinés : l'allocation des effectifs de police souffrant d'une absence de notion harmonisée d'effectif de référence (2.1), le recentrage des personnels actifs sur les missions opérationnelles (2.2), la difficile évaluation des mesures d'attractivité et de fidélisation au sein de l'agglomération (2.3) et les efforts en matière de professionnalisation de la gestion RH, notamment s'agissant de la formation et de la prévention des risques psycho-sociaux (2.4).

2.1 Une absence d'harmonisation de la notion d'effectif de référence pour les effectifs de police au sein de la préfecture de police

Malgré une meilleure répartition des effectifs de police au sein de la préfecture de police, notamment en faveur des départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, l'un des objectifs de la police d'agglomération, la Cour constatait en 2019 que l'évolution des effectifs dans les circonscriptions de sécurité publique (CSP) étudiées apparaissait décorrélée de l'outil d'allocation des moyens mis en place par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP). Elle recommandait de construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police, en le déclinant pour chacune des missions de police active, en tenant compte des spécificités territoriales (*recommandation n° 3 du RPT*).

2.1.1 Un seul effectif de référence pour l'ensemble de la préfecture de police

L'absence de méthodologie partagée sur la notion d'effectif de référence entre la direction des ressources humaines, des finances et des soutiens de la police nationale (DRHFS) et la préfecture de police, ne permet pas de déterminer les sous-jacents des besoins en effectifs, prérequis à la tenue d'un dialogue de gestion utile que la Cour appelait déjà de ses vœux dans son rapport en 2019.

Le tableau n° 6 illustre les évolutions des effectifs de référence et des effectifs présents de la préfecture de police entre 2019 et 2022, selon la méthodologie de l'effectif de référence utilisée par la DRHFS (cf. 1.1.3.1).

Tableau n° 6 : Effectifs par corps placés sous l'autorité du préfet de police (en ETPT)

	2019		2020		2021		2022	
	Effectifs présents	Effectif de référence						
CCD	289	310	276	311	292	311	284	311

	2019		2020		2021		2022	
CC	1 340	1 589	1 270	1 588	1 282	1 588	1 197	1 488
CEA	24 774	24 865	24 954	24 965	24 877	25 108	24 659	25 228
Total	26 403	26 764	26 500	26 864	26 451	27 007	26 140	27 027
Policiers adjoints	1 144	1 272	1 037	1 203	894	1 060	693	980

Source : Cour des comptes, d'après données DGPN/DRHFS.

CCD : corps de conception et de direction ; CC : corps de commandement ; CEA : corps d'encadrement et d'application

Deux enseignements peuvent être tirés. D'une part, les plafonds fixés pour ces recrutements ne sont jamais atteints. D'autre part, le déficit en effectifs présents est particulièrement marqué pour ce qui concerne les officiers (20 %), alors que ce différentiel n'est que de 1 % pour le corps d'encadrement et d'application (composé des gardiens de la paix et des gradés) et 8 % pour les commissaires.

Cette donnée confirme la tendance déjà observée par la Cour d'un sous-encadrement préoccupant au sein de la préfecture de police, qui trouve son origine dans la réforme des « corps et carrières » de 2004 ayant conduit à une déflation du corps des officiers au profit d'un repyramidage du corps d'encadrement et d'application (CEA)³⁶.

2.1.2 Des approches diversifiées de la notion d'effectif de référence au sein des directions de la préfecture de police

Le tableau n° 7 présente l'évolution des effectifs par direction de la préfecture de police entre 2019 et 2022. Les effectifs des directions actives, dont le préfet de police assure la répartition, sont restés globalement stables sur la période. La DOPC et la DRPJ ont connu une légère hausse (+85 et +54 ETPT) tandis que la DSPAP et la DRPP ont enregistré une légère baisse (-245 et -75 ETPT).

Tableau n° 7 : Effectifs par direction sous l'autorité du Préfet de police (en ETPT)

	2019	2020	2021	2022
DSPAP	20 033	20 100	20 078	19 788
DOPC	5 518	5 702	5 561	5 603
DRPP	776	735	743	701
DRPJ	2 272	2 308	2 355	2 326
DIRECTIONS ACTIVES	28 599	28 845	28 737	28 418
SGA (dont DRH)	3 174 (1 105)	3 003 (1 104)	3 012 (1 132)	3 117
Cabinet PP	381	360	368	315
Directions administratives (DPG, DIM, DTPP)	1 526	1 521	1 530	1 492
Autres (contrôle financier, LCPP, SGZDS, SPDA)	340	339	351	337
TOTAL PP	34 020	34 068	33 998	33 679

Source : Cour des comptes, d'après données de la DRH de la préfecture de police.

³⁶ Voir Cour des comptes, [les moyens affectés à la mission de police judiciaire](#), observations définitives, mai 2023.

L'effectif de référence est un outil d'allocation des moyens humains visant à connaître le niveau souhaitable d'effectifs pour accomplir les missions des directions. La DOPC et la DSPAP ne retiennent pas la même approche pour calculer leur effectif de référence.

La direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) construit un effectif de référence (EDR) et un effectif socle (ES) par grande mission (compagnies d'intervention, effectifs pour les gardes, etc.). L'EDR permet de connaître le volume d'effectifs pour assurer les missions dévolues à la DOPC. Lorsqu'il n'est pas atteint, les missions sont dégradées jusqu'à parvenir à l'effectif socle en-dessous duquel elle n'est plus en mesure d'exercer sa mission³⁷. L'EDR permet également d'identifier les missions qui pourraient faire l'objet de substitution d'actifs par des administratifs. La méthodologie retenue consiste, pour chaque mission, en la détermination du besoin opérationnel et la prise en compte des facteurs ayant une incidence sur la présence des effectifs³⁸. Toutefois, ces notions sont internes et ne sont pas discutées avec la DRHFS. Elles ne rejoignent pas non plus les indicateurs de la direction nationale de la sécurité publique (DNSP) pour la construction de sa clé de répartition, qui a succédé en 2019 à l'effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA).

La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) a élaboré un effectif de fonctionnement annuel (EFA) dès 2011, visant à objectiver la répartition des effectifs du corps d'encadrement et d'application assurant les missions de sécurité publique dans des structures comparables. Cet EFA a été élaboré en déclinant la méthodologie utilisée pour la création de l'EFA national, tout en prenant en compte les spécificités de l'agglomération. Toutefois, les 14 critères témoignant de l'environnement, de l'activité et de la charge des différents services, et les pondérations retenues entre eux, ne permettaient pas une comparaison directe avec les éléments issus des EFA des autres départements français. En 2016, le travail entre la DRHFS, la DNSP et la préfecture de police pour adopter un référentiel commun a été interrompu à la suite d'un désaccord³⁹. À partir de 2018, la répartition des promotions de gardiens s'est effectuée de manière plus empirique, l'EFA étant rappelé uniquement pour mémoire dans les tableaux de répartition soumis à la validation du préfet de police.

La DSPAP a reconnu que l'EFA utilisé comportait des biais liés à son aspect théorique. Un constat similaire a conduit la DNSP à faire évoluer en 2019 son EDFA vers une clé de répartition intégrant des données davantage qualitatives⁴⁰. Cet outil a été transposé à la DSPAP moyennant quelques ajustements⁴¹ pour tenir compte de trois spécificités. En premier lieu, la direction nationale de la sécurité publique (DNSP) dispose d'effectifs d'ordre public, ce qui n'est pas le cas de la DSPAP. En deuxième lieu, bien que les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne soient comparables aux départements de la grande couronne auxquels la clé de répartition DNSP s'applique, tel n'est pas le cas de la Seine-Saint-Denis et de Paris. Or, au regard des flux touristiques et du nombre d'utilisateurs des transports collectifs, le critère de population n'est pas approprié. Enfin, les critères relatifs à la nature d'activité ne prennent pas en compte les

³⁷ Dans l'exemple fourni par la DOPC, l'effectif socle représente 75 % de l'effectif de référence.

³⁸ Note DOPC/22-23468 « *Modalités de calcul de l'effectif de référence de la DOPC* », décembre 2022.

³⁹ Dans sa note du 14 septembre 2021 à propos de l'effectif de référence et la clé de répartition, la DRH de la préfecture de police indique que « *les simulations de la DRHFS étaient défavorables à la PP, allant de -833 à -1 492 CEA par rapport au plafond d'emploi de la PP* ».

⁴⁰ Celle-ci intègre deux innovations : les données quantitatives sont enrichies de données qualitatives (importance des violences urbaines et des trafics de stupéfiants éliminés) et la clé de répartition est appliquée à l'enveloppe d'effectifs réels employés, et non plus au plafond d'emploi

⁴¹ Note de la DRH de la préfecture de police, *L'effectif de référence et la clé de répartition*, 17 août 2022

vols simples, alors que la moitié d'entre eux a lieu dans l'agglomération parisienne. La DSPAP a ainsi retenu 11 critères d'activité afin de tenir compte des caractéristiques de la délinquance de l'agglomération⁴².

2.1.3 La nécessaire construction d'un effectif de référence unifié pour tenir un véritable dialogue de gestion

À défaut d'appliquer scrupuleusement cet effectif de fonctionnement annuel (EFA), la DSPAP utilise les 11 critères de l'EFA afin d'établir un classement mensuel et comparer les niveaux d'activité des 79 circonscriptions (CSP). Cet outil de pilotage permet d'allouer et ajuster les effectifs et les moyens des CSP. En particulier, il est utilisé pour l'affectation des gardiens de la paix en sortie d'écoles, ressource entrante quasi-exclusive de la DSPAP. Il permet également d'ajuster la nomenclature des commissaires et officiers dans chaque circonscription. Malgré un schéma d'emploi arrêté sur des bases empiriques, la DSPAP est satisfaite de cet outil.

La Cour recommandait dans son rapport de 2019 de construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions du préfet de police et de le décliner pour chacune des missions de police active en tenant compte des spécificités territoriales (*recommandation n° 3 du RPT*). De plus, dans son référent⁴³ sur l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure, elle préconisait de « *chercher une convergence de l'EFA de la préfecture de police avec la nouvelle clé de répartition de la DCSP [devenue DNSP]* ».

Néanmoins, la direction des ressources humaines de la préfecture de police fait part de sa réserve. Elle considère que la clé de répartition « *nécessite un suivi très exigeant de la part des DDSP et de leur direction centrale et aboutirait à un renforcement conséquent des équipes de soutien de la préfecture de police, ce qui ne s'inscrit pas dans la volonté de renforcer la présence des policiers sur le terrain. Son application ne permet pas de prendre en compte les instructions nationales et de faire face aux événements avec toute la souplesse et l'agilité requise.* »⁴⁴

Des axes d'amélioration sont toutefois à l'étude au sein de la préfecture de police : fonder l'EFA sur l'enveloppe d'effectifs réellement employés et non sur le plafond d'emploi ou prendre en compte les indicateurs de charge et d'activité. La préfecture de police reste toutefois défavorable à l'extension de l'EFA aux autres directions actives et souhaite que chacune élabore son propre EFA. En tout état de cause, la méthodologie devra tenir compte des spécificités de l'agglomération parisienne en matière de sécurité, qui peuvent être différentes du reste de la France.

⁴² Voir la note méthodologique de la DSPAP sur le classement des CSP, 16 novembre 2021 qui recense les 11 critères.

⁴³ Cf. *Mieux mesurer l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure*, référent en date du 24 octobre 2022.

⁴⁴ Note de la DRH de la préfecture de police, *L'effectif de référence et la clé de répartition*, 17 août 2022.

La mise en œuvre d'un dialogue de gestion fécond entre la DRHFS et la préfecture de police requiert la définition d'une méthodologie partagée sur un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions de police active à la préfecture de police. Cet outil de mesure d'allocation des effectifs est d'autant plus nécessaire que les effectifs des services actifs de la préfecture de police représentent 17 % des effectifs totaux de la police nationale et que la Cour a relevé, lors de contrôles récents⁴⁵, une mauvaise allocation des effectifs en région parisienne au regard du niveau d'activité.

Recommandation n° 3. (préfecture de police, DRHFS) : construire un effectif de référence consolidé pour l'ensemble des missions de police active de la préfecture de police ; le décliner pour chacune des missions en fonction d'indicateurs d'activité propres aux directions.

2.2 Des efforts en matière d'affectation des effectifs des services actifs sur les missions opérationnelles

La Cour constatait en 2019 que des progrès devaient être réalisés sur l'allocation des effectifs dès lors que de nombreux policiers n'étaient pas affectés sur des missions opérationnelles. Les fonctions de soutien représentaient une part excessive des moyens humains de la préfecture de police. Ces fonctions étaient du reste assumées, pour une large part, par des policiers. La Cour recommandait de réduire les fonctions de soutien au sein des directions actives, en n'y conservant que celles qui ne pouvaient pas être assurées par le SGA, et de privilégier leur exercice par des personnels administratifs (*recommandation n°4 du RPT*).

Bien que le maintien de certaines missions de soutien au sein des directions actives se justifie dans un objectif de déconcentration des actes de gestion (2.2.1), la politique de substitution des personnels actifs par des personnels administratifs, techniques et scientifiques s'est poursuivie même si l'exercice atteint sa limite (2.2.2).

2.2.1 Des fonctions de soutien maintenues au sein de directions de police active

Au sein de la préfecture de police, il existe un consensus tant de la part des directions actives que des directions du secrétariat général pour l'administration sur la nécessité de conserver des fonctions de soutien au sein des premières. Le secrétaire général n'a pas identifié de doublons et met en avant la complémentarité des missions exercées. Les directions du secrétariat général assurent du reste l'animation du réseau des sous-directeurs en charge des fonctions de soutien. Pour autant, les directions de police active indiquent que des gains sont encore possibles, notamment pour redéployer des effectifs de police sur des missions opérationnelles.

⁴⁵ Cf. *Mieux mesurer l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure*, référé en date du 24 octobre 2022, *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire*, observations définitives, mai 2023.

La DSPAP, à la recherche de leviers pour affecter le maximum de ses effectifs policiers sur la voie publique, a réduit ses fonctions de soutien de 16,3 % à 15,8 % entre fin 2019 et fin 2022 ainsi que le nombre de policiers actifs y contribuant (cf. tableau n° 8). L’effort peut encore être poursuivi, notamment au sein des directions territoriales de la sécurité de proximité (DTSP). Une réduction de 1 % de la part des effectifs de police affectés à des missions de soutien permettrait de dégager environ 400 ETPT⁴⁶.

Tableau n° 8 : Effectifs affectés à des fonctions de soutien au sein de la DSPAP (en ETPT)

	2019	2020	2021	2022
Effectif global DSPAP (présents)	19 870	19 881	19 786	19 509
<i>dont fonctions de soutien</i>	3 229	3 141	3 069	3 078
<i>dont policiers actifs sur des fonctions de soutien</i>	1 997	1 929	1 884	1 883
Ratio soutien/effectif DSPAP	16,3 %	15,8 %	15,5 %	15,8 %
Ratio soutien assuré par des policiers actifs/effectif DSPAP	10,1 %	9,7 %	9,5 %	9,7 %

Source : Cour des comptes, à partir des données DSPAP.

La direction de l’ordre public et de la circulation (DOPC) estime que la diminution des effectifs de soutien est possible sous réserve de la rénovation des processus et outils RH (systèmes d’information de gestion de carrière et de paie). Cette position est partagée par la DRH de la préfecture de police et la DRHFS. La feuille de route de la DOPC en date du 21 mars 2019⁴⁷ promeut ainsi une déconcentration des pouvoirs vers les chefs de service et une modernisation des outils de gestion des ressources humaines. Cet objectif s’inscrit en cohérence avec le mouvement de déconcentration et d’une plus grande individualisation des actes RH qui a cours dans la fonction publique⁴⁸. En 2021⁴⁹, la sous-direction de la gestion opérationnelle au sein de la DOPC a géré l’accueil et l’affectation de 4 promotions de gardiens de la paix représentant 659 agents. Ce sont 1 086 agents qui ont été formés ou recyclés aux différentes armes. Elle a adressé 897 lettres de félicitation et 185 médailles pour actes de courage et de dévouement. Enfin, elle a ouvert 2 173 dossiers de déontologie et 821 pour blessure en service.

Face à ces volumes d’activité, il n’est pas certain qu’une recentralisation et mutualisation au niveau de la DRH du secrétariat général pour l’administration produise des effets positifs en termes de service rendu à l’usager. Les règles d’avancement et de mobilité dans les corps de la police étant complexes, il serait difficile à la DRH d’apporter aux agents le même service de proximité. En revanche, un travail de simplification des processus RH et de leur déconcentration apparaît nécessaire. C’est le sens de la réflexion actuellement menée au sein de la DRHFS, visant à déconcentrer certaines compétences, par exemple en matière disciplinaire pour lequel elle traite actuellement les procédures de sanctions supérieures au premier groupe. La DGPN indique que des évolutions en ce sens seront déclinées à partir de 2024.

⁴⁶ Équivalent temps plein travaillé

⁴⁷ DOPC, *Feuille de route – 5. La dimension RH*, 21 mars 2019.

⁴⁸ Voir la circulaire du Premier ministre du 10 mars 2021 visant à *accélérer la déconcentration de la gestion budgétaire et des ressources humaines pour renforcer la capacité d’action de l’État dans les territoires*. L’objectif est de donner davantage de leviers aux encadrants de proximité et de professionnalisation la fonction RH, notamment de proximité.

⁴⁹ Rapport annuel d’activité de la DOPC, 2021.

Recommandation n° 4. (préfecture de police, DRHFS) : procéder à une revue des processus en matière de ressources humaines en vue de déconcentrer les actes de gestion au niveau le plus approprié.

2.2.2 Une politique de substitution qui dépasse les objectifs assignés mais atteint ses limites

Afin d'affecter prioritairement des policiers actifs à des missions opérationnelles, la politique de substitution des personnels actifs par des personnels administratifs, techniques et scientifiques se poursuit.

La préfecture de police est allée au-delà des objectifs assignés. Sur la période 2019 à 2022, elle a réalisé la substitution de 507 emplois, excédant ainsi de 19 emplois l'objectif (cf. tableau n° 9). Ce constat traduit la volonté de dégager des marges de manœuvre pour atteindre les objectifs de renforcement de la présence sur la voie publique (partie 3). Sur la période 2018-2022, sur les 2 500 substitutions au niveau national, 20 % concerne la préfecture de police. En contrepoint, tous les personnels actifs ne sont pas aptes à la voie publique, nécessitant de prévoir d'autres voies d'emploi. Enfin, certaines fonctions de gestion sont étroitement liées à l'opérationnel. Les agents qui les occupent doivent être capables de connaître les spécificités des statuts et des domaines d'activité.

Tableau n° 9 : Substitutions réalisées au sein de la préfecture de police (nombre d'emplois)

Année	DSPAP	DOPC	DRPJ	DRPP	DILT	Autres	Total	Objectif	Écart à l'objectif
2019	102	12	8	7	12	2	143	130	+13
2020	76	19	18	8	21	4	146	130	+16
2021	57	13	12	12	6	9	109	128	-19
2022 (sur 10 mois)	57	16	9	11	4	12	109	100	+9
TOTAL	292	60	47	38	43	27	507	488	+19

Source : Cour des comptes, à partir des données DRH de la préfecture de police.

Annoncée dans le cadre du Beauvau de la sécurité, la reconduction de l'objectif quinquennal de 2 500 substitutions est prévue par le protocole du 1^{er} mars 2022 pour la modernisation des ressources humaines de la police nationale. Cet objectif nécessite la réalisation d'une cartographie des postes substituables.

Par ailleurs, le maintien de policiers actifs sur ces postes sera découragé par des mesures de gestion de carrière (refus de prolongation d'activité sur ce type de fonctions, postes non ouverts à l'avancement), parallèlement à une amélioration des conditions de reclassement dans les corps administratifs, techniques et scientifiques. En effet, les difficultés de recrutement dans l'agglomération parisienne concernent également les personnels administratifs, qui viennent en substitution de fonctionnaires des services actifs qui bénéficient de primes spécifiques. Pour réduire cette difficulté de recrutement et de fidélisation, une indemnité de sujétion spéciale pour les personnels administratifs et techniques (ISS-PAT) est mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet

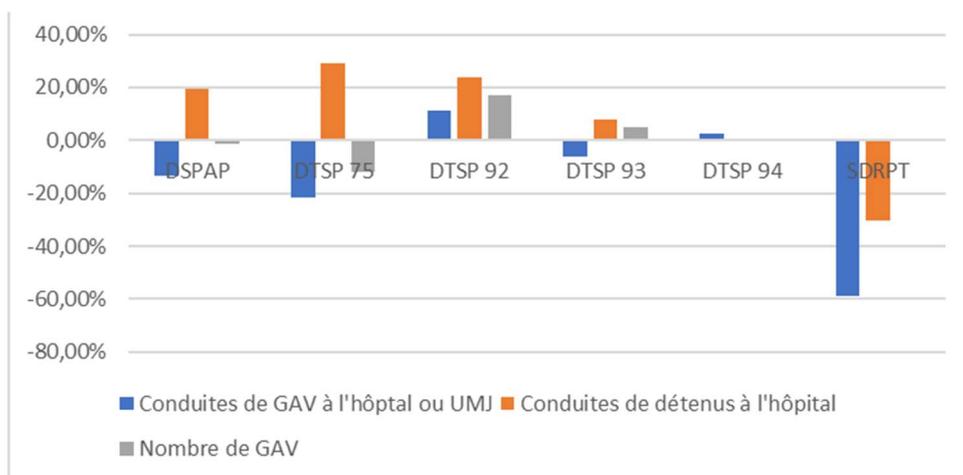
2023, sans être réservée aux personnels du ressort de la préfecture de police. Ainsi, l'exercice de substitution des personnels actifs par des personnels administratifs, techniques et scientifiques atteint ses limites.

Encadré n° 5 : La question des missions « périphériques »

Les missions dites « périphériques » sont un sujet récurrent dans les relations des forces de sécurité notamment avec la Justice. Ces missions réalisées au profit de la Justice ou d'autres administrations sont considérées comme « *non prioritaires, déstabilisantes pour l'organisation des services, coûteuses et démotivantes* ». Le livre blanc de 2020 évaluait le volume à 8,7 % de l'activité totale de la police et à 3,2 % de celle de la gendarmerie, en 2018. Certaines de ces missions périphériques mobilisent pendant de longues heures les policiers : prise en charge des scellés, vacations funéraires, établissement des procurations électorales, conduite de gardés à vue en unité médico-judiciaire, etc. Au sein de la préfecture de police, ce sont les effectifs de la DSPAP qui sont essentiellement concernés.

Entre 2019 et 2021, alors que le nombre de gardes à vue est resté stable (-1,3 points), la DSPAP a enregistré une baisse de son potentiel horaire consacré à certaines missions périphériques parmi lesquelles la conduite des personnes gardées à vue aux unités médico-judiciaires (-13,52 points, soit un bénéfice de 30 479 heures épargnées). Cette baisse globale s'explique par le développement des examens médicaux des mis en cause directement au sein des locaux de police à Paris et en Seine-Saint-Denis, les deux plus gros pourvoyeurs de gardés à vue. Les heures consacrées à la conduite de détenus à l'hôpital a pour sa part augmenté (+19,49 %, représentant 2 243 heures supplémentaires). Des marges de progrès existent encore afin de réduire le temps passé à ces missions périphériques : réquisition de médecin pour l'établissement du certificat médical de décès pour les défunts à domicile, généralisation des examens médicaux au commissariat.

Graphique n° 2 : Évolution du potentiel horaire consacré par la DSPAP à des missions périphériques



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DSPAP.

2.3 Des mesures de fidélisation qui produisent des effets sans toutefois de remise à plat des dispositifs indemnitaires

La Cour constatait en 2019 un défaut d'attractivité et de fidélisation des personnels, liés aux contraintes de l'agglomération, notamment le coût de la vie et du logement ainsi que les

conditions d'exercice difficiles des missions. La multiplication des dispositifs indemnitaires applicables sans distinction à l'Île-de-France, dont l'efficacité n'était pas mesurée, avait conduit à une dilution de leurs effets. En matière de déroulement de carrière, la Cour jugeait la fidélisation par l'avancement peu efficace même si quelques effets positifs sont enregistrés sur le taux d'encadrement (2.3.3). Enfin, la politique en faveur du logement était considérée comme largement insuffisante. Ces constats avaient amené la Cour à recommander (*recommandation n° 5 du RPT*) d'évaluer l'efficacité des dispositifs indemnitaires et d'avancement mis en œuvre en Île-de-France pour fidéliser les personnels, de les simplifier (2.3.1) et de renforcer d'autres leviers, en particulier la politique en faveur du logement (2.3.2).

2.3.1 Une sédimentation accrue des dispositifs indemnitaires

Le paysage indemnitaire applicable aux effectifs des services actifs en Île-de-France ne s'est pas simplifié depuis 2019 avec la superposition de plusieurs dispositifs pour la région parisienne ministériels ou interministériels synthétisés dans l'annexe n° 6, parmi lesquels l'indemnité de fidélisation et son complément ; les indemnités compensatoires de sujétions spécifiques (gardiens de la paix et gradés) et pour sujétions exceptionnelles (officiers et commissaires) ; la prime de fidélisation instaurée en 2020 pour tous les agents exerçant de façon permanente en Seine-Saint-Denis ou la revalorisation de la prime pour les agents du CEA ayant qualité d'OPJ exerçant en Île-de-France, etc. En conséquence, le constat de la Cour formulé en 2019 d'un empilement des dispositifs indemnitaires insuffisamment ciblés demeure valable.

Pour 2017, le coût global de l'ensemble des indemnités spécifiques à l'exercice de mission en Île-de-France pour les policiers actifs était de 73 M€. En 2022, il est de 156,6 M€, soit un peu plus d'un doublement par rapport à 2017, auxquels s'ajoutent 41 M€ d'indemnité de résidence et 5,1 M€ de prime spéciale d'installation.

Tableau n° 10 : Montants versés en 2022 au titre des dispositifs indemnitaires en Île-de-France

Dispositif	Montants versés en 2022 en Île-de-France (en M€)
<i>Indemnité de fidélisation</i>	61,7
<i>Complément d'indemnité de fidélisation</i>	14,5
<i>Indemnité compensatrice de sujétions spéciales (ICSS)</i>	71,5
<i>Indemnité pour sujétions exceptionnelles (ISE)</i>	3,6
<i>Indemnité pour exercice sur poste difficile</i>	0,7
<i>Complément de l'indemnité d'exercice des fonctions alloué aux policiers adjoints</i>	4,6
<i>Indemnité de résidence (IR)</i>	41
<i>Prime spéciale d'installation</i>	5,1
<i>Prime de fidélisation territoriale⁵⁰</i>	0,04
Total	202,74

Source : Cour des comptes, d'après données DRHFS.

⁵⁰ Un versement proratisé était possible pour les fonctionnaires atteignant la limite d'âge applicable à leur corps et pour les agents dont l'ancienneté le justifie et qui quittent leurs fonctions.

2.3.2 Une aide au logement nécessaire, dont les moyens ont été augmentés

La politique du logement de la police a pour objectif d'élargir et diversifier l'offre de logements proposée. En Île-de-France, cette politique est pensée comme un parcours résidentiel. Elle offre aux agents la possibilité de bénéficier d'un logement correspondant à l'évolution de leur situation : logements temporaires pour les agents primo-affectés, logement social dont la typologie correspond à la situation familiale puis prêt d'accession à la propriété pour accompagner l'agent lors d'une primo-accession à la propriété. Cette politique du logement repose sur deux dispositifs : la réservation de logements sociaux et le prêt à taux zéro du ministère de l'intérieur (PTZMI) que la LOPMI prévoit de renforcer.

2.3.2.1 Une offre de logements qui décroît du fait d'une baisse des dotations budgétaires jusqu'en 2020

Dans son rapport de 2019, la Cour estimait que la politique en faveur du logement mise en œuvre par la préfecture de police constituait le levier principal pour améliorer les conditions de vie de ses agents et contribuer ainsi à leur fidélisation.

Encadré n° 6 : La politique du bureau du logement de la préfecture de police

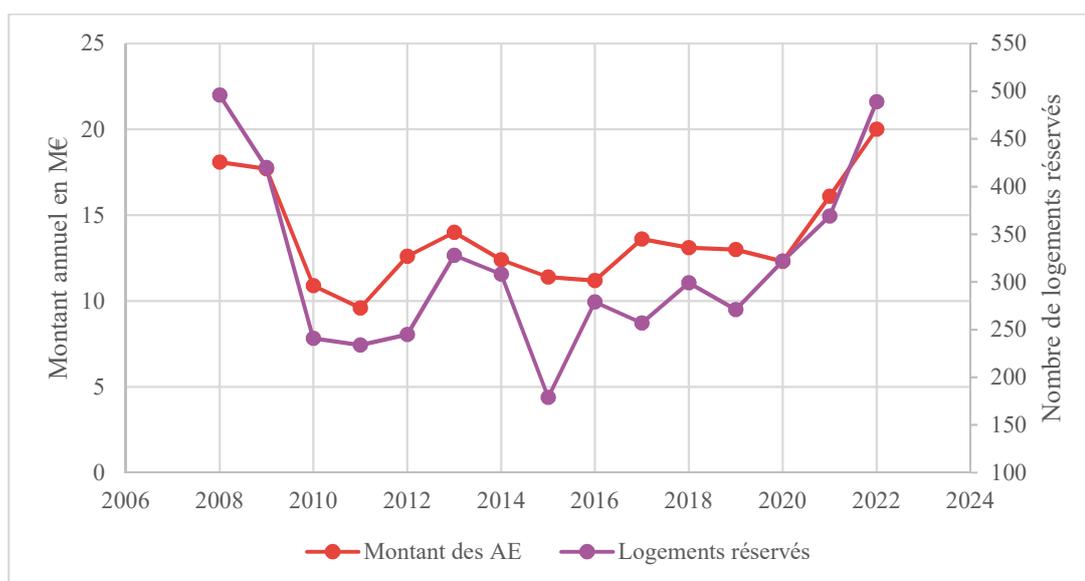
Le bureau du logement est chargé de proposer des logements sociaux ou des hébergements en résidence pour les jeunes fonctionnaires ou les personnels en rupture d'hébergement. Cette offre s'adresse aux agents affectés à Paris et dans les trois départements de la petite couronne dans les services relevant de l'autorité du préfet de police, ainsi que plus récemment aux agents relevant des services de police affectés en grande couronne. Les logements sociaux et les résidences font l'objet d'une négociation afin d'obtenir, contre le paiement d'une subvention, un droit de proposition de locataires dit unique (une fois) ou de suite (multiple selon la durée de la convention) auprès des commissions d'attribution des bailleurs. Les enjeux des négociations avec les bailleurs portent sur l'abandon de certaines localisations inadaptées au profit d'autres plus appropriées. L'offre du secteur social est complétée par des logements de propriétaires privés qui bénéficient de la garantie du paiement des loyers via les fondations Louis Lépine ou Jean Moulin. Le bureau du logement assure également l'offre de logements privés pour les personnels du ministère. À ce stade, la préfecture de police exclut la voie de l'achat d'immeubles d'habitation. Le bureau du logement de la préfecture de police effectue une intervention sur ses missions dans chacune des écoles de police nationale à l'occasion de la fin de scolarité des promotions de gardiens de la paix. Dès l'affectation à la préfecture de police confirmée, un dispositif spécifique d'accueil personnalisé sur rendez-vous est mis en place avec l'objectif de garantir à tous une solution de logement.

Au 31 décembre 2022, l'offre de logements gérée par la préfecture de police est constituée de 12 634 logements répartis comme suit : 11 144 logements réservés dans le parc des bailleurs sociaux, 881 studios en résidences pour jeunes fonctionnaires, et 609 logements proposés par des bailleurs privés. Cette offre de logements est donc en diminution de 9 points, malgré une augmentation des crédits consacrés (cf. annexe n° 7). Le protocole signé le 2 mars 2022 prévoit d'augmenter le nombre de réservations de logement auprès des bailleurs avec un objectif de 1 000 logements d'ici 2027, en particulier dans les zones tendues.

D'après la préfecture de police, la politique de réservation de logements sociaux représente un coût annuel de 2 850 € par ménage logé. La durée d'occupation moyenne est de quatre ans, témoignant d'une satisfaction globale du dispositif.

La réduction des dotations consacrées au logement à partir de 2010 a réduit la capacité de la préfecture de police à réserver des logements sociaux (cf. graphique n° 3). À partir de 2021, le niveau des dotations de 2008 à 2009 a été retrouvé permettant de procéder à 369 puis 489 réservations de logement (+ 45 % par rapport aux années précédentes). Or, sur la période 2020-2025, l'expiration des conventions en cours ont fait ou feront perdre 3 036 logements réservés. Le niveau actuel de réservation n'est donc pas suffisant pour maintenir le nombre de logements réservés, d'autant que la préfecture de police se heurte à l'insuffisance de l'offre de logements sociaux, qui l'empêche parfois de consommer l'ensemble de son budget. Elle subit donc à présent, par effet de retard, les baisses de dotations intervenues plusieurs années auparavant. Ainsi, alors que le parc francilien du ministère de l'intérieur dans son ensemble (agglomération parisienne et grande couronne) comptait, au 31 décembre 2021, 14 387 logements (dont 13 172 pour la préfecture de police), il est descendu à 13 851 un an plus tard. De par l'inertie du marché du logement, il apparaît donc nécessaire de maintenir stable sur la durée la dotation de la préfecture de police pour la réservation de logements.

Graphique n° 3 : Évolution du budget consacré à la réservation de logements (autorisations d'engagement en millions d'euros) et du nombre annuel de logements réservés pour les agents de la préfecture de police depuis 2008 (échelle de droite)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la DRH-PP.

2.3.2.2 Une offre de logements dont le taux d'attribution s'améliore depuis 2019 et qui est complétée par d'autres dispositifs

Ces logements sont majoritairement (70 %) attribués aux gardiens de la paix et aux policiers adjoints. Toutefois, rapportés aux effectifs, ce sont les policiers adjoints qui bénéficient le plus cette offre (cf. annexe n° 7). En 2020, 287 gardiens de la paix issus de quatre promotions ont été reçus lors de ces journées dédiées aux rendez-vous des sorties d'écoles, soit 17 % des nouveaux arrivants et parmi eux, 117 ont accepté un logement proposé en résidence pour jeunes fonctionnaires. En 2021, 240 gardiens de la paix issus de quatre promotions ont été contactés, soit 13 % des nouveaux arrivants et parmi eux, 66 ont accepté un logement proposé

en résidence pour les jeunes fonctionnaires. En 2022, 13 % de nouveaux arrivants se sont manifestés et 142 ont accepté un logement en résidence. Après les baisses constatées en 2020 et 2021, ce chiffre est légèrement meilleur que ceux constatés entre 2014 et 2018 (669, soit en moyenne 134 par an).

Alors que la Cour s'était inquiétée en 2019 du nombre élevé de logements non attribués, traduisant un défaut d'adéquation d'une partie du parc aux besoins des demandeurs, cette part s'est réduite entre 2017 et 2020 avant d'enregistrer une nouvelle augmentation en 2021 (217 logements non attribués) puis une baisse en 2022 (166). (Cf. annexe n° 7).

La préfecture de police poursuit sa réflexion en vue d'une meilleure adéquation de son offre aux attentes des jeunes fonctionnaires et de la recherche de nouveaux partenariats pour l'amélioration de l'offre en résidences. Elle a récemment mis en place à titre expérimental une offre de colocations en partenariat avec la fondation Louis Lépine et la fondation d'Aguesseau. Par ailleurs, elle a créé au sein du bureau du logement une mission d'accueil des jeunes fonctionnaires ayant pour objet de mieux leur faire connaître les dispositifs d'accompagnement dont ils peuvent bénéficier.

La LOPMI prévoit un effort financier supplémentaire visant à faciliter l'installation et le logement des fonctionnaires du ministère, en particulier en Île-de-France : développement du stock de logements accessibles, utilisation accrue du parc de logement à disposition de l'État (à travers les contrats de sécurité intégrée passés entre l'État et les collectivités territoriales), création d'une offre de locations, etc. Cet effort financier est compris dans l'augmentation des crédits de paiement hors titre 2 du programme 176 – *Police nationale*, qui devraient progresser dans leur ensemble de 22,4 % entre 2023 et 2027 (de 1,55 Md€ à 1,90 Md€).

Enfin, en application du protocole du 2 mars 2022, un projet de texte prévoit à l'horizon 2025 la création d'une indemnité compensatrice de logement au profit des commissaires affectés sur des postes non attractifs grâce à des conditions matérielles renforcées. Une cartographie de 200 postes éligibles est actuellement en élaboration par la DGPN, ne permettant pas encore d'évaluer son coût budgétaire.

2.3.3 Une fidélisation par un avancement de carrière accéléré qui a permis d'augmenter le taux d'encadrement des services concernés

Le dispositif SUEP (secteurs et unités à encadrement prioritaire) crée une voie d'avancement accélérée, dans la limite du neuvième de l'ensemble des promotions du grade à réaliser, au grade de brigadier puis de brigadier-chef et de major pour les gardiens de la paix affectés dans certaines circonscriptions (CSP) d'Île-de-France caractérisées par un déficit d'encadrement et une forte rotation. Les bénéficiaires de ce dispositif demeurent ensuite affectés, pendant une durée minimale de deux ans, dans l'un de ces secteurs ou unités.

En 2010, lors de sa mise en place, aucune circonscription classée en SUEP à Paris et en petite couronne ne disposait d'un taux d'encadrement supérieur à 20 %. Depuis, le taux moyen d'encadrement est passé de 10,5 % à 16,2 % en 2022 dans les circonscriptions classées en SUEP. Dans les autres circonscriptions, ce taux a quasiment stagné, passant de 12,5 % à 12,9 %

sur la même période⁵¹. Ce dispositif a ainsi amélioré le taux d'encadrement dans des services éligibles de la préfecture de police, sans toutefois permettre d'atteindre les taux d'encadrement cible de 21,5 % pour les brigadiers et 17 % pour les brigadiers chefs figurant dans le protocole des corps et carrières de 2004 et ses protocoles additionnels. Aucune évaluation qualitative sur l'impact de la relative jeunesse des encadrants n'a été réalisée. Dans son enquête récente sur les moyens affectés à la mission de police judiciaire⁵², la Cour a relevé que ce faible taux et d'encadrement et une faible expérience contribuaient à la situation alarmante des services d'accueil et d'investigation de proximité (SAIP) au sein de l'agglomération parisienne.

La préfecture de police a, dans le cadre des travaux relatifs au Beauvau de la sécurité, sollicité l'extension de la cartographie des SUEP. À l'issue d'une phase de dialogue social entamée début 2021, un nouvel arrêté en date du 27 mars 2023 fixant la liste des secteurs et unités d'encadrement prioritaire prévoit l'extension de la cartographie de 73 à 124 SUEP pour Paris et la petite couronne (99 DSPAP et 10 à la DOPC). 33 secteurs SUEP ont été pris en compte pour la grande couronne. Par ailleurs, le protocole du 2 mars 2022 prévoit le doublement de l'avancement au titre du SUEP à partir de 2023, puisque la part des agents issus des SUEP parmi les avancements au grade de brigadier-chef sera portée à 1/5^{ème}. En effet, les deux premiers grades de gardien et de brigadier seront fusionnés à partir du 1^{er} juillet 2023 et les brigadiers reclassés au grade de brigadier-chef.

Enfin, le protocole prévoit de modifier les règles de mobilité pour une meilleure répartition des effectifs sur le territoire⁵³. Pour le corps d'encadrement et d'application (gardiens de la paix et gradés), dès 2023, les règles du mouvement général seront amodiées afin que le nombre de départs d'un service ne puisse excéder 10 % des postes, soit un niveau proche du mouvement enregistré au sein de la préfecture de police.

Encadré n° 7 : La LOPMI poursuit des efforts dans d'autres domaines que l'indemnitaire

La police nationale expérimente actuellement un certain nombre de dispositifs visant à faciliter les conditions d'exercice des agents, en particulier en Île-de-France, dans un objectif de fidélisation :

- En matière de soutien aux familles, le ministère réserve des places en crèche : 76 berceaux sont réservés au bénéfice des agents affectés à la préfecture de police, pour un coût annuel de 0,55 M€. La LOPMI prévoit l'augmentation de l'offre de garde d'enfants avec 225 places de crèches supplémentaires, même si ces places sont fléchées essentiellement hors Île-de-France. Après une expérimentation en Bretagne, un dispositif d'accompagnement des travailleurs de nuit a été développé dans les départements franciliens. Le dispositif « Mamhique » (mode d'accueil mutualisés en horaires atypiques) permet le recrutement d'assistantes maternelles pour une garde à domicile la nuit et/ou le week-ends et jours fériés. Il bénéficie à 44 familles pour un coût de 0,1 M€ ;
- Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022, le dispositif *Voyager et protéger* (VeP) permet aux policiers actifs voyageant armés sur les lignes TGV et Intercités de bénéficier de tarifs avantageux. La première année, 248 107 trajets ont été financés par l'offre dite loisirs sur toute la France, pour un coût d'environ 30 M€. La préfecture de police estime que ce nouveau dispositif présente une forte plus-value dans la fidélisation de ses personnels actifs, dont la majorité est originaire d'une autre région que l'Île-de-France. En outre, l'abonnement domicile travail *Max Actif+* est intégralement pris en charge par l'administration (sous réserve de l'accord du chef de service) pour les trajets d'une durée d'une heure

⁵¹ Note méthodologique : le RPT de 2019 présentait des données globales en matière d'encadrement pour la préfecture de police (SUEP et hors SUEP) avec un taux d'encadrement de 9,9% en 2010 à 13,7% en 2018.

⁵² Cour des comptes, *les moyens affectés à la mission de police judiciaire*, observations définitives, mai 2023.

⁵³ Point 3.1/ du protocole pour la modernisation des ressources humaines de la police nationale du 2 mars 2022.

et quinze minutes au plus. Au 30 novembre 2022, 204 agents bénéficient de cet abonnement, dont plus de 90 % concernent des liaisons au départ de Paris, pour un coût de 1,2 M€⁵⁴ ;

- La DSPAP indique porter une attention particulière à la question du stationnement des véhicules personnels des policiers affectés en commissariat. Selon un sondage récent auprès de 1 000 agents, seuls 29 % indiquent utiliser les transports en commun pour les trajets domicile-travail en raison des horaires décalés et de logements distants.

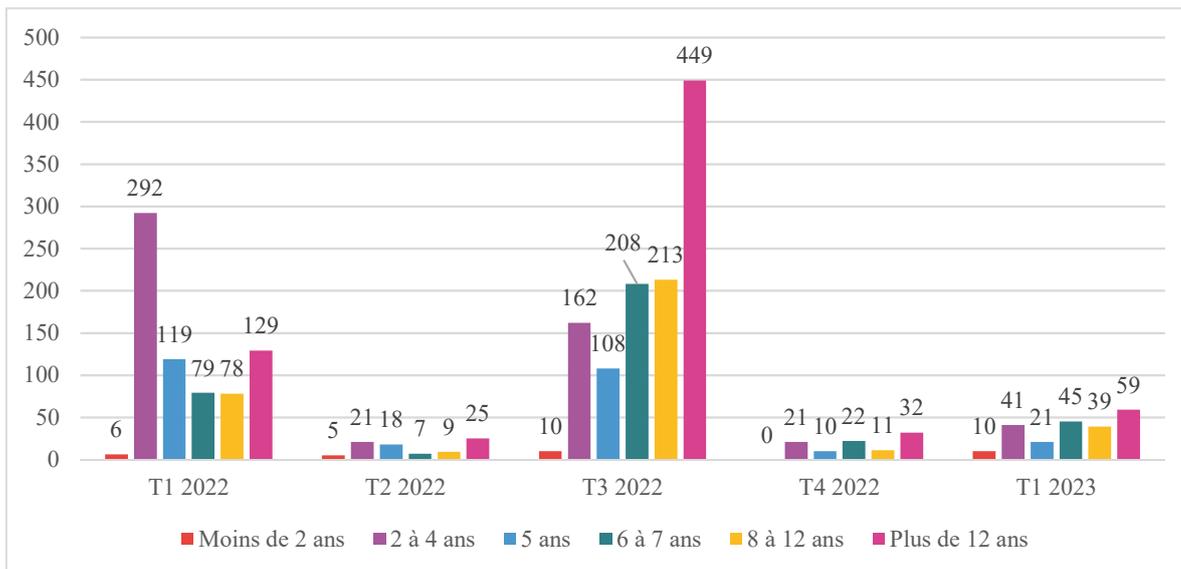
2.3.4 Un indicateur de « fidélisation » pour les gardiens de la paix et les gradés du corps d'encadrement et d'application (CEA)

Afin de mesurer l'impact des différents dispositifs en faveur d'une fidélisation accrue des agents de la police, la préfecture de police a élaboré au troisième trimestre 2022 un indicateur de « fidélisation » portant sur le corps d'encadrement et d'application (CEA) qui analyse les départs par mutation. Le périmètre d'étude est celui des directions de la préfecture de police intégrant des effectifs actifs. Des tranches d'ancienneté sont définies en cohérence avec les règles de mutation pour le CEA, en particulier au regard des obligations relatives aux deux concours à affectation nationale ou à affectation régionale en Île-de-France : inférieure à 2 ans, 3 à 5 ans, 6 à 8 ans, 9 à 12 ans et supérieure à 12 ans. Les mutations sont présentées trimestriellement et comprennent les mutations vers la grande couronne ou hors périmètre de l'Île-de-France.

Au troisième trimestre 2022, qui comprend classiquement d'importants mouvements de mutation, la préfecture de police a enregistré 1 140 départs d'agents du CEA, sur un total de 24 625, soit un taux de sortants de 4,6 %. La mise en place récente de cet indicateur (cf. graphique n° 4) ne permet pas à ce stade de tirer des enseignements. En outre, cet indicateur présente l'ancienneté dans le corps et non l'ancienneté d'affectation sur le ressort de la préfecture de police de Paris. Toutefois, cet indicateur devrait permettre à la préfecture de police, sur une période suffisamment longue, de mesurer l'impact des différentes mesures de fidélisation. En 2022, plus de la moitié (53 %) des mutations sortantes ont concerné des gardiens de la paix d'une ancienneté inférieure ou égale à 5 ans.

⁵⁴ Cour des comptes, [Analyse de l'exécution budgétaire de la mission Sécurité en 2022](#), avril 2023

Graphique n° 4 : Répartition des mutations sortantes des agents du CEA par ancienneté dans le corps en 2022 et au premier trimestre 2



Source : Cour des comptes, à partir des données de la DRH-PP.

Les différents dispositifs de fidélisation, indemnitaires ou statutaires, ne font toujours pas l'objet d'une évaluation globale même si des outils sont en cours de développement pour objectiver davantage les résultats. Cette évaluation est rendue d'autant plus nécessaire que de nouvelles mesures issues du protocole RH de mars 2022 ou de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ont été récemment adoptées.

Au regard des conditions d'exercice difficiles en Île-de-France, les outils statutaires et indemnitaires ne constituent qu'un levier parmi d'autres en vue de renforcer l'attractivité de l'agglomération parisienne, surtout lorsque plusieurs mesures se neutralisent (concurrence du dispositif SUEP avec la réforme des voies d'avancement pour les gardiens OPJ par exemple). La mobilisation de ces outils doit s'accompagner d'une réflexion plus large en matière de définition de parcours ou de conditions de travail ou de pénibilité. À cet égard, le travail engagé en matière de dispositifs d'aide au logement renforcés est bienvenu et doit être poursuivi.

Recommandation n° 5. (DGPN, PP) : évaluer l'efficacité des dispositifs indemnitaires et d'avancement accélérés mis en œuvre en Île-de-France pour fidéliser les personnels

Recommandation n° 6. (DGPN, PP) : parmi les mesures possibles de fidélisation, investir prioritairement sur l'accroissement de l'offre de logements à destination des personnels actifs de la préfecture de police de Paris.

2.4 Quelques avancées en matière de professionnalisation de la gestion des ressources humaines, mais une situation toujours préoccupante en matière de formation

En 2019, la Cour constatait l'absence de politique de la préfecture de police visant à proposer des parcours de carrière aux policiers, en particulier aux gradés. Elle regrettait également, d'une part, l'insuffisante professionnalisation des démarches de prévention des risques professionnels et, d'autre part, l'absence de stratégie de formation et la réalisation insuffisante des formations obligatoires. Dans son rapport, elle formulait trois recommandations (*recommandation n° 6 du RPT*) visant à définir des parcours de carrière par corps (2.4.1), à professionnaliser davantage la gestion des risques professionnels (2.4.2) et à adapter l'appareil de formation aux besoins (2.4.3).

2.4.1 Une absence de définition de parcours de carrière par corps

Concernant la définition de parcours de carrière visant à donner des perspectives aux gardiens de la paix du corps d'encadrement et d'application, la préfecture de police maintient la position exprimée en 2019 au cours de la contradiction. Elle fait valoir que, malgré sa taille et ses compétences, la préfecture de police reste une préfecture. La DRH de la préfecture de police ne possède ainsi pas tous les leviers nécessaires à la construction de véritables parcours de carrière, en particulier pour les officiers et les commissaires.

La gestion de la carrière des commissaires reste en effet centralisée au niveau de la direction générale de la police nationale (DGPN / DRHFS), la DRH de la préfecture n'étant chargée d'aucun acte de gestion les concernant. Pour ce qui concerne les officiers – pour lesquels la préfecture de police effectue la paie, sans être en charge des actes de gestion de carrière –, un entretien de carrière individuel est effectué par la DRH de la préfecture de police après une certaine ancienneté. Enfin, s'agissant des gardiens de la paix et gradés, la préfecture de police n'a pas fourni d'éléments relatifs à la construction d'une politique visant à proposer des parcours de carrière.

Toutefois, cette réflexion ne peut être menée sans s'inscrire dans la réforme plus globale de la police nationale dont l'un des objectifs est de définir des filières « métiers » et structurer davantage des parcours de carrière cohérents et attractifs. La préfecture de police ne peut pas être laissée en marge de la création de « filières métiers » tant les enjeux en matière d'attractivité et de fidélisation y sont prégnants et urgents. D'ailleurs, la DSPAP et la DRPJ avaient largement contribué à la coordination nationale d'investigation (CNI), enceinte de réflexion pilotée par le cabinet du DGPN entre 2020 et 2022 visant à examiner les problématiques transversales liées à la « crise de l'investigation ».

2.4.2 Une attention accrue portée aux risques professionnels et à leur prévention

2.4.2.1 Des efforts menés en matière de prévention des risques professionnels

La prévention des risques professionnels, et notamment du suicide, est une priorité pour la DGPN. Elle recommande que des structures extérieures aux hiérarchies fonctionnelles assurent cette mission. Selon la DRHFS, la préfecture de police a été active en la matière. Le programme national de mobilisation contre le suicide (PMS) a été décliné en 2020 en différentes actions au sein de la préfecture de police, selon trois axes⁵⁵ : mieux répondre à l'urgence, prévenir les situations de fragilité et agir sur le collectif de travail.

Une attention particulière est portée aux conditions d'accueil des gardiens de la paix affectés à la préfecture de police à l'issue de leur scolarité. À la suite du décès récent d'un jeune gardien issu de la 260^{ème} promotion, la sous-direction de la prévention et de la qualité de vie au travail a enrichi le programme de la semaine d'accueil des nouveaux arrivants, en y intégrant le service de soutien psychologique opérationnel. Cette initiative vise également à identifier en amont des éventuels facteurs de fragilité. Ce dispositif global est encore en cours de déploiement et comprend d'autres actions : expérimentation de rencontres thématiques régulières au cours des 18 premiers mois d'affectation, constitution d'un réseau de référents hors hiérarchie (réservistes), etc. Une information plus circonstanciée sera également délivrée aux élèves-gardiens lors de la scolarité en école nationale de police, afin de les sensibiliser sur les spécificités parisiennes et les dispositifs d'accompagnement et de soutien existants.

Dans son rapport de 2019, la Cour relevait également que le ratio du nombre de psychologues par rapport au nombre d'agents (un psychologue pour 3 963 agents) était largement en-dessous du ratio moyen national (un pour 1 821). Bien qu'il reste toujours en-deçà de la moyenne nationale, des recrutements ont permis d'améliorer ce ratio, pour s'établir au 31 décembre 2022 à un psychologue pour 2 357 agents.

Tableau n° 11 : Évolution du nombre d'agents par psychologue à la préfecture de police

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
<i>Nombre de psychologues</i>	8	11	11	14
<i>Nombre d'agents par poste de psychologue</i>	3 939	3 151	2 824	2 357

Source : Cour des comptes, à partir des données de la DRH-PP.

2.4.2.2 L'organisation de cellules de veilles locales spécifiques à la DSPAP

A la DSPAP, le service d'accompagnement et de soutien (SAS) de la sous-direction du soutien opérationnel (SDSO) comporte deux unités chargées d'accompagner les managers et les agents : l'unité de prévention et d'aide au management (UPAM) et l'unité de soutien et d'écoute du personnel (USEP). Le SAS est chargé de la mise en œuvre de la prévention des

⁵⁵ Note du 13 novembre 2022 sur la mise en œuvre du PMS à la préfecture de police.

risques professionnels et, en lien avec les hiérarchies locales, de mesures à destination d'agents éloignés du service en raison de difficultés professionnelles ou personnelles.

Jusqu'en 2019, les signalements de situations de risques psychosociaux étaient abordés lors de la réunion de cellules de veille présidées par la DRH, organisées en moyenne deux fois par an. Depuis juillet 2020, le principe de cellules RPS au sein de la DSPAP a été validé avec une cellule de veille par direction territoriale, présidée par le directeur territorial concerné. En 2021, huit cellules locales se sont tenues, en plus d'une cellule de veille centrale. En 2022, deux cellules locales et deux cellules centrales se sont tenues. Ces cellules associent la DRH (un représentant du bureau de la prévention, du soutien et des conditions de travail de la SDQVT), le CHSCTi, un conseiller de prévention de l'UPAM, ainsi que des professionnels médicaux-sociaux. Une procédure de traitement des signalements a été mise en place. À la suite d'événements graves ou traumatisants (la DSPAP recense en moyenne 3 000 agents blessés par an), l'USEP assure l'interface avec la SDQVT pour un soutien et une prise en charge, à court et moyen terme, dans le cadre d'un système d'astreintes. Par ailleurs, l'UPAM, par des actions de formation, de sensibilisation et de travail partenarial, joue un rôle important en matière de prévention des RPS.

Ces différentes actions traduisent un progrès important dans la structuration de la prise en compte des risques professionnels. Ces efforts doivent être poursuivis.

2.4.3 Comblent les carences de l'appareil de formation de la préfecture de police

La sous-direction de la formation (SDF) de la préfecture de police se réfère au schéma de formation de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale (DCRFPN). Si elle identifie des besoins spécifiques, elle ne propose théoriquement des formations propres que dans l'hypothèse où elles ne font pas déjà l'objet d'une mallette pédagogique de la DCRFPN.

Pour la mise en œuvre des formations, en particulier les formations obligatoires et entraînement de premier niveau au tir et gestes professionnels, elle est notamment dépendante du nombre de formateurs aux techniques de sécurité en intervention (FTSI), rattachés à la sous-direction de la formation ou parfois exerçant en service actif (au sein de la brigade de recherche et d'intervention par exemple). Or, leur nombre demeure insuffisant au sein de la préfecture de police.

La Cour avait relevé dans son rapport sur la formation des policiers en 2022⁵⁶ une situation particulièrement critique en Île-de-France, souffrant à la fois d'un sous-dimensionnement en matière d'infrastructures de formation (stands de tir), d'un déficit de formateur lié à une plus faible attractivité de la région parisienne ainsi qu'un faible contrôle de l'obligation des trois séances annuelles de tir. Ainsi, le taux de réalisation complet de 12h d'entraînement annuel à la préfecture de police était de 14 % en 2019 (contre 24 % pour la DNSP), alors que les policiers affectés en région parisienne disposent d'une expérience plus faible qu'ailleurs et interviennent dans des zones particulièrement sensibles.

⁵⁶ Cour des comptes, *La formation des policiers - Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, février 2022.

Au regard du ratio cible de 1 FTSI pour 120 agents à former, la préfecture de police souffre d'un déficit de 104 FTSI (117 FTSI pour un ratio théorique de 221). Elle ne peut donc assurer qu'un peu plus de 50% des obligations de formation. Dans le rapport précité, la Cour recommandait de « *mettre en œuvre un plan d'action en urgence pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'organisation de la formation continue aux TSI à la préfecture de police, définir les besoins réels en habilitations par direction et assurer des moyens en adéquation avec les besoins* ». Cette recommandation conserve son actualité.

Par ailleurs, la formation initiale et complémentaire des réservistes opérationnels d'une durée de 20 jours (53 et 43 candidats pour chacune des promotions en 2022), affichée comme priorité ministérielle, a mobilisé respectivement 47 et 22 FTSI. Ce nombre important de FTSI s'explique, selon la DRH de la préfecture de police, du fait du respect des règles de la formation initiale qui imposent la présence d'un formateur aux TSI derrière chaque tireur lors d'une action de tir. En 2023, la préfecture de police prévoit de former trois promotions de 90 réservistes avec des besoins importants en FTSI.

En matière de formation à l'ordre public, la DOPC a sanctuarisé, sur le modèle de la direction nationale des CRS, des journées de formation : chaque lundi, l'une des sept compagnies d'intervention (six compagnies de jour et une compagnie de nuit) effectue un entraînement commun avec la brigade de répression de l'action violente motorisée (BRAV-M) et tous les moyens spéciaux de la DOPC. En revanche, les formations communes entre la DOPC et les unités de forces mobiles, préconisées par le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), peinent à être mises en place : en 2022, seules trois se sont tenues.

Le constat formulé par la Cour en 2019, et confirmé en 2021, de l'absence de stratégie de formation et d'une situation particulièrement critique s'agissant des réalisations des formations obligatoires, notamment s'agissant de la maîtrise de l'arme individuelle, reste donc valable. La préfecture de police doit combler les carences de l'appareil de formation alors que ses effectifs sont souvent jeunes et évoluent dans des zones difficiles.

La préfecture de police souscrit à ce constat. Elle indique qu'un groupe de travail s'est ouvert avec la DGPN le 8 juin 2023, aboutissant à la formalisation de 11 axes pour améliorer la disponibilité globale des FTSI (réduction des tâches annexes, constitution d'un vivier d'anciens FTSI, recours aux réservistes opérationnels sur certaines formations) et l'attractivité de la filière (avancement accéléré, prime de résultats exceptionnels, facilitation de la reconversion en brigade anticriminalité). D'ores et déjà, le déploiement du logiciel de réservation de créneaux de tir LORELI a permis de réduire les places perdues de 10 %.

Recommandation n° 7. (DGPN, PP) : combler les insuffisances en matière de formation des policiers de la préfecture de police aux techniques de sécurité en intervention.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2019, l'un des défis identifiés par la Cour était la délicate gestion des ressources humaines, marquée par une forte rotation d'effectifs de gardiens de la paix, disposant d'une faible expérience et insuffisamment encadrés. Cet enjeu demeure avec notamment un déficit d'officiers (différentiel de 20 %).

En matière d'allocation des effectifs, il n'existe toujours pas d'approche méthodologique unifiée en son sein (DSPAP et DOPC) sur la notion d'effectif de référence, ni partagée avec la DGPN. En dépit de l'absence d'harmonisation avec la clé de répartition utilisée par la DNSP, la DSPAP a fait évoluer son effectif de fonctionnement annuel en prenant en compte 11 critères d'activité. Cet outil lui permet d'établir un classement mensuel des 79 circonscriptions et est utilisé pour l'affectation des CEA en sortie d'écoles, ressource entrante quasi-exclusive de la DSPAP. La préfecture de police reste défavorable à l'extension de l'EFA aux autres directions en raison du suivi très exigeant qu'il implique. Toutefois, la construction d'un effectif de référence consolidé permettant de tenir un dialogue de gestion fécond avec la DRHFS reste d'actualité au regard de la part que représente les effectifs des services actifs de la préfecture de police dans le périmètre police (17 %). Des efforts en matière d'allocation de policiers sur des missions opérationnelles sont à relever en raison d'une politique de substitution, qui a dépassé ses objectifs (507 emplois) mais qui atteint toutefois ses limites, et des gains en heures pour certaines missions périphériques (conduite des gardés à vue aux unités médico-judiciaires). La nécessité de conserver au sein des directions actives des fonctions de soutien fait consensus dans un objectif de gestion de proximité. Une revue des processus RH serait bienvenue en vue de déconcentrer les actes de gestion au niveau le plus adapté.

Face aux contraintes de l'agglomération parisienne, plusieurs mesures RH visant à fidéliser les effectifs ont été mises en œuvre, sur le plan tant indemnitaire que statutaire. Le paysage indemnitaire applicable aux effectifs des services actifs en Île-de-France ne s'est pas simplifié depuis 2019 avec la superposition de plusieurs dispositifs ministériels ou interministériels, d'un montant total de 156,6 M€ (soit un doublement par rapport à 2017) sans qu'aucune évaluation de leur efficacité ne soit produite. La fidélisation par un avancement de carrière accéléré, principalement via le dispositif « SUEP », a permis d'augmenter le taux d'encadrement des services concernés, qui est passé de 10,5 % en 2010 à 16,2 % en 2022 dans les circonscriptions de sécurité publique classées en SUEP. Toutefois, aucune évaluation qualitative n'a été réalisée ni sur l'impact de la relative jeunesse des encadrants ni sur les effets neutralisants de certaines autres mesures sectorielles (réforme des voies d'avancement pour les OPJ). Aux côtés de ces outils traditionnels, la préfecture de police a poursuivi sa politique en matière d'aide au logement grâce à une augmentation des moyens (plus de 53 %) et du nombre de logements réservés (45 % de logements sociaux supplémentaires) ainsi qu'une recherche d'une diversification et d'un meilleur appariement avec la demande de l'offre, conduisant à une baisse du nombre de logements non attribués. L'offre globale proposée est toutefois en baisse. Cette politique de logement doit devenir prioritaire en matière d'attractivité et de fidélisation.

Le constat déjà formulé par la Cour d'une situation très préoccupante, notamment en matière de réalisation des formations obligatoires en raison d'un faible nombre de formateurs internes aux techniques de sécurité en intervention, reste valable. La préfecture de police doit combler les insuffisances de l'appareil de formation, d'autant que ses effectifs sont souvent jeunes et évoluent dans des zones difficiles.

Enfin, des progrès ont été enregistrés en matière de prévention des risques psychosociaux. En témoignent l'amélioration du ratio psychologue/agents et la mise en place de cellules de veille spécifiques à la DSPAP.

3 UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À L'ORDRE PUBLIC ; DES RÉSULTATS MITIGES POUR LES MISSIONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE POLICE JUDICIAIRE

En 2019, la Cour avait examiné les trois principales missions de sécurité de la préfecture de police. Celles-ci comptent pour 4/5^{ème} de ses effectifs : la mission d'ordre public, exercée à titre principal par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), la mission de sécurité publique exercée par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et la mission de police judiciaire exercée par la DSPAP pour la délinquance de proximité et la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) pour le reste. La Cour y notait que l'action des services de police s'exerçait dans des conditions particulièrement difficiles avec des résultats mitigés.

Depuis 2019, la priorité accordée à la mission d'ordre public (3.1) s'est faite au détriment de la mission de sécurité publique dont l'organisation n'a pas été simplifiée et aux résultats en demi-teinte (3.2). En matière de police judiciaire, la situation des services d'investigation de proximité est alarmante tandis que le positionnement de la police judiciaire parisienne est resté inchangé (3.3).

3.1 L'ordre public : une priorité qui s'est traduite par le renforcement des effectifs et l'adaptation de l'organisation de la DOPC

En matière d'ordre public, la charge croissante d'activité de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) et un fonctionnement sous tension soulevaient en 2019 des questions d'organisation, notamment au sein de l'état-major de la DOPC.

Quatre ans après et malgré la baisse d'activité liée à la crise sanitaire, la mission d'ordre public au sein de l'agglomération enregistre toujours une activité très importante, accentuée par de nouvelles tendances dans la pratique des manifestations (3.1.1). La préfecture de police a adapté son fonctionnement sur le plan organisationnel et opérationnel (3.1.2), conduisant à une plus grande autonomie de la DOPC dans sa mission de gestion de l'ordre public. Les efforts en matière d'évaluation et de mesure des résultats doivent toutefois se poursuivre (3.1.3).

Encadré n° 8 : Les missions de la DOPC

La direction de l'ordre public et la circulation (DOPC), créée en 1999 et comprenant 5 600 effectifs, est une structure unique en France en raison des enjeux propres de l'agglomération parisienne.

Direction opérationnelle, elle est chargée⁵⁷, à Paris et en petite couronne ainsi que sur les aéroports d'Orly et de Roissy, de quatre missions principales : (i) le maintien de l'ordre public, la mise en place des services d'ordre et la sécurisation des voyages officiels (MOSOVO) ; (ii) la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques (garde statique) ; (iii) le contrôle du respect des dispositions du code de la route ; (iv) la garde et le transfert des détenus.

3.1.1 Une charge d'activité en matière d'ordre public toujours forte

3.1.1.1 Un nombre d'évènements d'ordre public pris en charge par la DOPC ayant retrouvé son niveau d'avant crise sanitaire

Après la baisse enregistrée du fait de la crise sanitaire⁵⁸, les évènements d'ordre public pris en charge par la préfecture de police ont retrouvé un niveau quasi-similaire à celui de 2019, avec un nombre toujours très élevé de l'ordre de 7 000 évènements par an (cf. annexe n° 8). En 2022, ils représentent en moyenne 19 évènements quotidiens encadrés par la préfecture de police auxquels participent plus de 28 000 personnes. En cumulé, ils regroupent 6,3 millions de participants en 2022 ; ils étaient 5,3 millions en 2008.

Les trois tendances observées en 2019 se confirment sur la période (cf. annexe n° 8). D'abord, la majorité des évènements est concentrée à Paris, cette part ayant même augmenté (94 % en 2022 contre 90 % 2018). La répartition de l'activité de la DOPC entre opérations de maintien de l'ordre (86 % en 2021), sécurisation des visites officielles (8 % en 2021) et services d'ordre (6 % en 2021) reste également inchangée. Enfin, parmi les opérations de maintien de l'ordre, la typologie des évènements évolue peu. Ainsi, en 2021, sur les 5 774 opérations de maintien de l'ordre, 36 % correspondent à des manifestations revendicatives (37 % en 2019) ; 0,5 % (contre 0,6 % en 2019) rassemblent plus de 5 000 personnes et 4 % (6 % en 2019) constituent des manifestations inopinées. Les manifestations interdites et les manifestations considérées comme « violentes » augmentent sur la période (5,8 % en 2021 contre 1,3 % en 2019 pour les premières ; 53 en 2022 soit une hausse de 30% pour les secondes). Il en découle une préoccupation renforcée de la préfecture de police sur les risques d'atteinte à l'ordre public. L'annexe n° 8 illustre quelques évènements marquants pris en charge sur la période.

3.1.1.2 La préfecture de police note des évolutions dans la pratique des manifestations

D'après la préfecture de police, la pratique et le profil des participants évoluent, conjugués à une demande d'exemplarité très forte des forces de l'ordre.

⁵⁷ Voir l'arrêté du 29 septembre 2022 n°2022-01151 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de l'ordre public et de la circulation.

⁵⁸ Les dispositifs de maintien d'ordre mise en place pour les manifestations n'ont pas pour autant disparu en 2020, enregistrant une baisse d'environ 21 % par rapport à 2019.

Alors que les manifestations répondaient à un schéma d'organisation « traditionnel »⁵⁹, le nombre de déclarations en préfecture baisse : 18,9 % des manifestations n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration préalable pour l'agglomération parisienne en 2020, contre 17 % en 2019. De plus, l'utilisation en amont et pendant la manifestation des réseaux sociaux (cf. encadré n° 8) par les participants (captation d'images) et l'hypermédiatisation des événements représentent un démultiplicateur important. La diffusion médiatique instantanée des événements rend les tensions et les violences plus visibles et peut jouer à la défaveur de l'une ou l'autre des parties. Les récentes manifestations contre la réforme des retraites au printemps 2023 l'illustrent. Une mobilisation des manifestants sans encadrement expérimenté de la part des organisateurs conduisant à des événements plus ou moins spontanés, la durée dans le temps de certains mouvements, l'infiltration dans des cortèges initialement pacifiques de groupes violents constituent également de nouveaux faits structurants.

À l'exception des récents événements liés au mouvement contre la réforme des retraites, la part des événements violents reste toutefois faible (0,38 % au cours des quatre dernières années) et le nombre de blessés parmi les forces de l'ordre⁶⁰ demeure stable (cf. annexe n° 11), selon les données du ministère de l'intérieur.

Visant à s'assurer que le maintien de l'ordre réponde à un équilibre entre libertés fondamentales (droit de manifester, respect de l'intégrité physique et des biens) et préservation de l'ordre public, les contrôles administratifs ou judiciaires menés par différents acteurs internes ou externes (inspections, défenseur des droits, CGLPL, commissions d'enquête parlementaires, autorité judiciaire, société civile, organisations internationales)⁶¹ portant sur les opérations de maintien de l'ordre témoignent d'une demande d'exemplarité renforcée s'agissant des effectifs qui ont la charge de l'utilisation de la « violence légitime ». Dans le cadre des manifestations récentes contre la réforme des retraites, le ministre de l'intérieur a récemment rappelé l'obligation du port du RIO (référentiel des identités et de l'organisation), matricule qui permet d'identifier policiers et gendarmes pendant les opérations de maintien de l'ordre, ainsi que le respect de leurs obligations déontologiques « *en toutes circonstances* ».

Encadré n° 9 : Exemples de « manifestation sur les réseaux »

Le mouvement des « gilets jaunes » trouve son origine dans la signature d'une pétition en ligne recensant 1,25 million de signataires. La mobilisation et l'appel à la participation aux événements (52 000 au niveau national entre 2018-2019 selon les chiffres du ministère de l'intérieur) se font via les réseaux sociaux où les groupes « gilets jaunes » (plus de 200) peuvent atteindre jusqu'à 160 000 membres.

Inspiré du mouvement canadien contre l'obligation vaccinale des chauffeurs routiers, le « convoi de la liberté » est un mouvement de protestation contre les mesures sanitaires prises pour faire face à l'épidémie

⁵⁹ Dépôt en préfecture d'une déclaration préalable, élaboration d'un parcours entre organisateurs et services de la DOPC, dimensionnement en conséquence d'un service d'ordre, respect des engagements par les parties prenantes dans la conduite du cortège, présence d'un « carré de tête » avec les organisateurs aux premiers rangs.

⁶⁰ La DOPC dénombre parmi les FSI 236 blessés en 2019, 375 blessés en 2020 et 65 en 2021 contre 370 en 2018.

⁶¹ Par ex. [Mémorandum de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France](#) ; [Décision-cadre du Défenseur des droits n°2020-131](#) relative à des recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie ou [rapport le 21 mars 2023](#) des recommandations sur le respect des règles de déontologie dans le cadre des manifestations ; [Rapport de l'Assemblée nationale fait au nom de la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre](#) ; CGLPL, [Enquête sur les mesures de garde à vue prises dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites](#), 3 mai 2023.

de Covid-19. Interdit par la préfecture de police de Paris, il devait voir initialement converger sur Paris un convoi de plus de 3 000 véhicules le 12 février 2022, avant de poursuivre vers Bruxelles.

Essentiellement organisés via les réseaux sociaux, ces mouvements témoignent de l'intérêt pour la préfecture de police de réaliser en temps réel une veille sur les réseaux sociaux⁶² lui permettant de savoir, par exemple, l'état d'avancée du « convoi de la liberté » mais aussi d'utiliser ce médium dans sa propre communication⁶³ pour dissuader en amont les contestataires de se rendre à Paris. En février 2022, 450 véhicules ont finalement été interceptés et 283 personnes verbalisées. Les réseaux sociaux incitent toutefois aussi au développement de manifestations inopinées et non déclarées, rendant difficile toute interpellation et traitement judiciaire reposant sur le délit d'attroupement en l'absence d'organisateur identifiés.

3.1.2 Depuis 2019 à des adaptations dans l'organisation de la DPOC, sa doctrine de maintien de l'ordre et l'allocation de ses effectifs

Corroborant le constat de la Cour d'une organisation sous tension formulé dans le rapport de 2019, le directeur de la DPOC dressait, à son arrivée, dans sa feuille de route du 21 mars 2019 un état des lieux sur le fonctionnement de la direction qualifié d'« assez pessimiste » en raison d'« une perte d'expertise, une remise en cause de la légitimité et de la crédibilité, une image ternie ». Au rang des facteurs internes étaient citées « des réformes menées à la DPOC ces dernières années qui n'ont pas toujours été lisibles et efficaces ». Plusieurs adaptations ont été menées depuis lors sur les plans organisationnel et opérationnel.

3.1.2.1 Une adaptation de l'organisation de l'état-major de la DPOC

Au niveau organisationnel, la réforme de l'état-major constituait l'une des priorités identifiées dans la feuille de route de 2019 et s'est traduite par trois évolutions.

En premier lieu, l'arrêté n° 2020-00894 du 26 octobre 2020⁶⁴ a créé au sein de l'état-major le service de la modernisation et de la stratégie (SMS). Ce service, structuré en trois pôles⁶⁵, intègre l'ancienne cellule de synthèse, d'analyse prospective et stratégique et d'études (SYNAPSE) pour laquelle la Cour recommandait en 2019 « un renforcement des fonctions d'évaluation et de proposition » (recommandation n° 13 du RPT). Chargé de l'élaboration des notes d'attention et de stratégie et du suivi des remontées statistiques, le SMS pilote également la stratégie et la réflexion sur les modes d'action des unités de la DPOC. Il est responsable enfin du traitement des services d'ordre indemnisés (SOI) et de la réalisation des retours d'expérience (RETEX) « systématiques ».

En deuxième lieu, une salle d'information et de commandement (SIC) unique sur le site de la Cité a été mise en place au sein du centre d'information et de commandement (CIC) de

⁶² La veille des réseaux sociaux fait partie des attributions du nouveau service SMS au sein de l'État-major.

⁶³ Diffusion sur twitter de l'arrêté d'interdiction ; publication montrant des véhicules blindés à l'entrée de Paris.

⁶⁴ Plus globalement, l'arrêté consacre la nouvelle organisation de la DPOC. Il recompose le service du groupement des compagnies d'intervention en trois services d'ordre public et intègre le service du traitement judiciaire des accidents (STJA) de la DSPAP à la sous-direction régionale de la circulation et de la sécurité routières.

⁶⁵ Pôle analyse et performance (PEP), pôle étude et perspectives (PEP), pôle synthèse et d'analyse stratégique (SAS). Voir la note DPOC « création du service de la modernisation et de la stratégie au sein de l'état-major de la DPOC » transmise aux membres du CT interdépartemental des services de police de la PP du 24 septembre 2020.

l'état-major depuis le 5 janvier 2022⁶⁶ par fusion du centre d'information et de commandement régional de circulation (CICRC) et du CIC ordre public (CIC-OP) en vue d'une plus grande cohérence.

Enfin, dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, un poste de commissaire de police « référent JOP 2024 » a été créé en juillet 2019. Il y pilote la cellule de gestion des grands événements (CEVEN) chargée de « *préparer et produire des dispositifs opérationnels sur tous les grands événements sportifs ou événementiels*⁶⁷ ».

3.1.2.2 Le renforcement des effectifs de la DOPC chargés de la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine en matière de maintien d'ordre

Au niveau opérationnel, avant l'adoption du nouveau schéma national de maintien de l'ordre le 16 septembre 2020, des mesures ont été prises afin d'assurer une plus grande autonomie des forces de la DOPC sur le terrain placées sous un commandement unifié.

Avant cette date, et ainsi que le constatait la Cour en 2019, la DOPC recourait dans sa gestion de l'ordre public à d'autres forces, en particulier aux effectifs de la DSPAP affectés dans les BAC ou brigades territoriales de contact (14 % des effectifs de la préfecture employés à cette mission en 2017 pour un coût de 100 M €) et aux unités de forces mobiles (CRS ou EGM) au point de ne pouvoir être pleinement autonome dans l'exercice de cette mission. À partir de 2020, le renforcement interne des forces de maintien de l'ordre de la DOPC devait lui permettre de renouveler ses schémas tactiques pour une plus grande efficacité.

Plusieurs mesures ont permis à la DOPC de recentrer ses effectifs sur son cœur de métier lié à l'ordre public. Les compagnies d'intervention, qui accomplissent l'essentiel des MOSOVO de la préfecture de police, sont passées de quatre à six sections (220 personnes par compagnie dont 120 sur le terrain, soit 1 540 personnes). Une brigade de répression de l'action violente motorisée (BRAV-M) permanente a été créée. De nouveaux schémas tactiques⁶⁸ ont été développés.

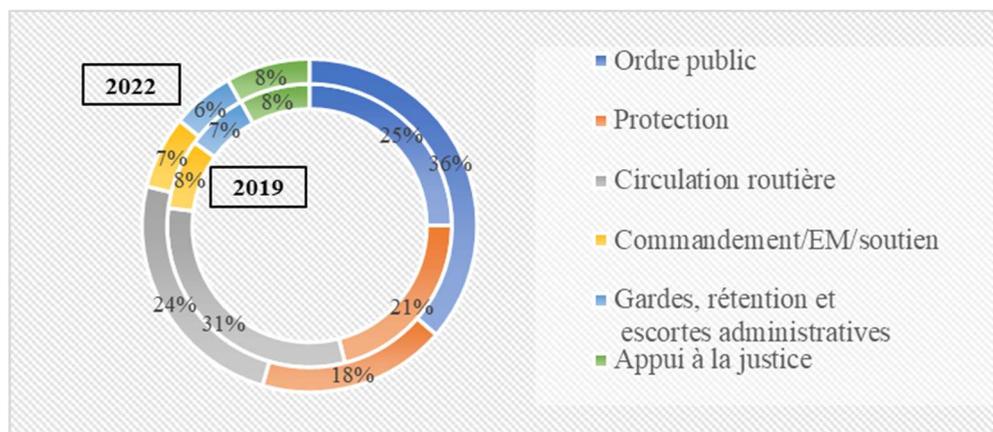
Ainsi, à enveloppe quasi constante (le nombre total d'ETPT de la DOPC a légèrement augmenté de 4 % entre 2019 et 2022), un rééquilibrage net s'est opéré en faveur des effectifs chargés de l'ordre public (+ 50 % sur la période). Cette réorientation s'est traduite en regard par une baisse des effectifs de la DOPC affectés à la protection (- 12 points), aux gardes, rétentions et escortes administratives (- 13 points) mais surtout à la circulation routière (- 18 points). Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la part des effectifs de la DOPC entre 2019 et 2022 affectés aux différentes missions de la DOPC.

⁶⁶ Note de service DOPC N° 04/2022 du 7 février 2022 concernant l'intégration du centre d'information et de commandement régional de circulation (CICRC) au sein du centre d'information et de commandement (CIC)

⁶⁷ Note DOPC du 22 novembre 2022 « Évolution de la structuration DOPC dédiée aux JO 2024 »

⁶⁸ Reposant sur plusieurs principes : mobilité grâce au développement de la géolocalisation (permettant aux forces d'être plus réactifs et adaptables), sécabilité (permettant de scinder les compagnies en plusieurs entités autonomes et traiter plusieurs événements), polyvalence (les forces pouvant être mobilisées dans des sections civiles d'interpellations au cœur des manifestations ou au sein des BRAV ou BRAV-M sur des actions de maintien d'ordre difficiles) et interopérabilité (capacité à évoluer indifféremment avec les CRS, EGM ou CSI de la DSPAP).

Graphique n° 5 : Évolution de la répartition des effectifs DOPC (2019/2022)



Source : Cour des comptes, à partir des données DOPC.

3.1.3 Une mission d'ordre public menée avec une plus grande autonomie mais dont les efforts en matière d'évaluation et de résultats doivent se poursuivre

Les mesures mises en œuvre par la DOPC ont eu plusieurs conséquences.

En premier lieu, le recentrage de la DOPC sur ses missions d'ordre public a eu pour conséquence un moindre recours aux moyens extérieurs, bien que la préfecture de police demeure le plus gros bénéficiaire en termes de force mobiles sur l'ensemble du territoire national. Alors que la Cour relevait en 2019 un recours massif aux unités de forces mobiles (UFM), la DOPC a gagné en autonomie avec une baisse de 33 % du recours aux UFM en 2022 par rapport à 2019 (cf. annexe n° 10), lui permettant en 2021 d'assurer à hauteur de 85 % la gestion des événements d'ordre public sans UFM. De même, bien que la DOPC fait toujours appel à des commissaires de la DSPAP en tant qu'autorités civiles des opérations de maintien de l'ordre du fait d'un faible vivier en son sein⁶⁹, le rapport entre les deux directions s'est inversé. Compte-tenu de la nature non linéaire de l'activité du maintien de l'ordre (événements cycliques ou intervenant généralement en fin de semaine), le renforcement des effectifs des compagnies d'intervention s'est traduit par leur participation accrue aux missions de sécurisation au profit de la DSPAP (voir 3.2.3).

En deuxième lieu, le regroupement sur un site unique des fonctions de commandement et de coordination des opérations au sein de la préfecture de police est inachevé⁷⁰. Au sein de la DOPC, le CIC comprend actuellement deux sites : le CIC état-major, qui fait actuellement l'objet de travaux de modernisation⁷¹ d'un montant passé de 12,5 M€ (AE) début 2020 à 14,5 M€ en 2022 impliquant un déménagement temporaire de 15 mois à compter du 1^{er} janvier 2023 et une livraison prévue des salles pour mars 2024, ainsi que la SIC de Bessières qui traite des événements placés sous sa responsabilité par le CIC état-major auquel elle rend compte. Par ailleurs, bien que l'ensemble des opérations relatives à l'ordre public place désormais les

⁶⁹ Note DOPC du 28 janvier 2020 relative à la situation numérique du corps de conception et de direction et du corps de commandement au sein de la DOPC.

⁷⁰ Note DOPC du 7 décembre 2022 « Évolutions du centre d'information et de commandement de la DOPC ».

⁷¹ Ces travaux de modernisation concernent également la salle de commandement CIC de la DSPAP.

fonctionnaires qui y participent sous l'autorité de la chaîne de commandement de la DOPC, la DOPC et la DSPAP ont conservé leur propre CIC, sans que des processus partagés ne soient définis. Enfin, l'inauguration en juillet 2022 d'un centre de coordination opérationnelle de sécurité (CCOS), placée sous l'autorité de la DSPAP et visant à renforcer la coordination des policiers avec les services de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et de la SNCF pour faciliter les flux de circulation, ne contribue pas à améliorer la lisibilité.

En troisième lieu, les fonctions de retour d'expérience et d'évaluation, indispensables pour apprécier et adapter les pratiques de maintien de l'ordre, se structurent progressivement au sein de l'état-major (cf. annexe n° 12). Le nombre de retours d'expérience (RETEX) augmente progressivement : il est passé d'un en 2020 à sept en 2021 et 10 en 2022⁷². Bien que la note du DOPC du 22 juin 2022 prévoie « *l'organisation systématique du RETEX en cas de blessures graves ou de décès de nature accidentelle en service ou en cas de défaillance de la chaîne hiérarchique* », le dimensionnement en moyens humains au sein du pôle synthèse et analyse stratégique n'est pas encore de nature à systématiser ces évaluations ou le suivi des recommandations en l'absence d'outils prévus à cet effet.

Enfin, il demeure toujours difficile d'apprécier les résultats en matière d'ordre public, les indicateurs ayant peu évolué (cf. annexe n°12). Toutefois, le SMS élabore désormais des notes de stratégie (par exemple sur les manifestations violentes ou la vague de piqûres en milieux festifs) et indique qu'un travail de synthèse des retours d'expérience déjà réalisés durant les dernières années est en cours afin « *d'identifier les problématiques récurrentes ainsi que les difficultés n'ayant pas trouvé de solution à date.* ». Un tableau de suivi des actions à mener sera mis en place et actualisé par le SMS à l'issue de ce travail.

La structuration des fonctions de prospective et d'évaluation au sein de la DOPC, grâce aux retours d'expérience et au suivi des bonnes pratiques et recommandations, doit être poursuivie.

3.2 La sécurité publique : une organisation insuffisamment réformée avec des résultats opérationnels en demi-teinte

En matière de sécurité publique, la Cour constatait en 2019 que la police d'agglomération avait permis de redéployer des effectifs de Paris vers la petite couronne. Toutefois, l'organisation de la DSPAP et la répartition des moyens pouvaient être améliorées au regard des résultats en baisse. La Cour recommandait de revoir l'organisation territoriale de la DSPAP en fusionnant les circonscriptions de sécurité publique (CSP) n'ayant pas la taille critique (*recommandation n° 7 du RPT*), de constituer une direction zonale de la police aux frontières en Île-de-France (*recommandation n° 8 du RPT*) et d'augmenter la présence sur la voie publique des effectifs des CSP en la mesurant grâce aux données de la main courante informatisée (*recommandation n° 9 du RPT*).

⁷² En 2020, le RETEX portait sur l'attentat du 25 septembre 2020 dans les anciens locaux de Charlie. En 2021, plusieurs manifestations des « gilets jaunes », des « patriotes » ou des « anti-vax » ou le meeting de campagne d'E. Zemmour figurent parmi les RETEX organisés. En 2022, des RETEX ont notamment été organisés pour la finale de la *Champion's league*, la cérémonie du 14 juillet ou encore la manifestation intersyndicale du 18 octobre 2022.

À l'exception de la réorganisation en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, qui singularise le modèle parisien plus qu'elle ne le rapproche de l'organisation choisie pour le reste du territoire, la sécurité publique, aux objectifs nombreux, s'est peu réformée (3.2.1). La répartition des moyens humains au profit des départements de petite couronne se poursuit et est davantage corrélée au niveau de délinquance (3.2.2). Les résultats opérationnels demeurent toutefois en demi-teinte (3.2.3).

3.2.1 Une organisation de la DSPAP toujours complexe

3.2.1.1 Un maillage territorial qui a peu évolué

Composée principalement de services territoriaux, avec une direction territoriale de sécurité publique (DTSP) par département comprenant des services à compétence départementale et des circonscriptions de sécurité de proximité (CSP) regroupées en 15 districts, la DSPAP a peu réformé son organisation territoriale depuis 2019. Avec 83 CSP, la Cour relevait en 2019 que le maillage territorial restait trop dense et déséquilibré au regard de l'évolution de la population et de la délinquance. Or, seules deux fusions ont été opérées depuis, conduisant à une cartographie administrative constituée actuellement de 79 CSP.

La première fusion⁷³ concerne la création d'une nouvelle CSP « Centre » rattachée au premier district de la DTSP 75. Entrée en vigueur le 23 septembre 2019, cette fusion a consisté à regrouper les commissariats du I^{er}, II^{ème}, III^{ème} et IV^{ème} arrondissements. Tirant les conséquences de la réforme administrative des arrondissements de la Ville de Paris regroupant en un seul les quatre arrondissements aux dernières élections municipales, cette fusion correspond davantage à une mise en cohérence par rapport à la carte administrative⁷⁴. Concernant 630 policiers, le regroupement sur un seul site n'est effectif que depuis juin 2022 en raison des travaux d'aménagement de l'ancien « hôtel de la Garantie », ancienne implantation des Douanes situé dans le III^{ème} et pour lesquels la commission du Vieux Paris avait formulé des réserves. Par ailleurs, trois points d'accueil du public ont été conservés.

La seconde fusion⁷⁵ concerne les Hauts-de-Seine. La CSP de Puteaux a été rattachée à celle de la Défense avec la création d'une unique CSP Puteaux/La Défense ayant pour siège Courbevoie et rattachée au 2^{ème} district. Entrée en vigueur à compter du 4 décembre 2019, elle se rapproche davantage d'une mutualisation des moyens que d'une réelle fusion. Bien que la CSP soit constituée désormais d'un seul commissariat de plein exercice à la Défense, un commissariat de secteur a été conservé à Puteaux dont la responsabilité incombe à l'adjoint du commissaire central. L'essentiel de la fusion réside dans la mutualisation des fonctions support et du service nuit avec organisation de patrouilles uniques et fermeture de l'accueil du public, au regard du faible nombre de plaintes qui y étaient enregistrées (moins d'une plainte par nuit en 2018). Le commissariat de Puteaux conserve du reste une brigade anticriminalité, une brigade territoriale de contact et un *pool* d'enquêteurs pour le traitement judiciaire de proximité.

⁷³ Note DSPAP/DTSP 75/1^{er} district /CSP Centre 23 septembre 2021 « Organisation de la CSP Paris centre ».

⁷⁴ Sur Paris intra-muros, les CSP correspondent aux territoires des arrondissements à l'exception de la CSP « Paris 56 », qui regroupe un commissariat central pour les V^{ème} et VI^{ème} arrondissements depuis 2014.

⁷⁵ Note de service DSPAP/DTSP 92 du 3 décembre 2019 « Création de la CSP Puteaux-La Défense ».

Un premier projet de réforme visant à regrouper des CSP, en particulier dans les Hauts-de-Seine et prévoyant de passer de 25 CSP à 9 circonscriptions d'agglomération, a été abandonné en 2017. Cette question, certes très sensible dans le dialogue avec les élus, demeure d'une acuité particulière dans ce département au regard de la superficie, du niveau de délinquance et de la charge d'activité des services mais aussi de la présence dans 32 des 36 villes du département de polices municipales. La lettre de mission adressée à la DSPAP en 2019 comportait à cet égard un objectif visant à « *engager une nouvelle étape dans les projets de mutualisation dans une perspective plus ambitieuse que les expérimentations lancées jusqu'à présent.* »

L'analyse du classement utilisé par la DSPAP avec ses 11 critères confirme le constat de la Cour en 2019 : plus de la moitié des circonscriptions des Hauts de Seine sont dans la partie basse du classement, avec une charge d'activité (et des effectifs) ainsi plus faibles que dans les autres départements. Ce constat conforte que des regroupements de circonscriptions pourraient être à nouveau réalisés dans ce département, dans le prolongement de la fusion déjà effectuée depuis 2019. Cette mesure permettrait de redéployer des effectifs de police dans des zones sous tension au sein de l'agglomération parisienne.

3.2.1.2 Une chaîne de commandement inchangée

La Cour relevait également en 2019 que la chaîne de commandement de la DSPAP était très centralisée, se traduisant par un circuit de transmission de l'information, notamment les procédures de compte-rendu, et de validation des décisions très lourde faisant intervenir un nombre important d'acteurs. Ce constat demeure inchangé mais doit être replacé dans le cadre de la police d'agglomération qui se traduit mécaniquement par une centralisation sur le plan opérationnel.

Par ailleurs, ainsi que l'indique la DSPAP⁷⁶, les relations du DSPAP avec les préfets de département de la petite couronne sont « *atypiques* ». « *Il faut en effet conjuguer la mise en place d'une stratégie d'agglomération et un commandement direct des effectifs avec les compétences naturelles des préfets, représentants de l'État auxquels le préfet de police a délégué une partie de ses compétences de sécurité.* » (cf. partie 1).

Tous les préfets de département en exercice ont souligné ce caractère singulier, avec une primeur de la remontée de l'information réservée à la DSPAP et au cabinet du préfet de police.

3.2.1.3 La lutte contre l'immigration irrégulière : un choix en faveur de la singularité du modèle parisien contre la création d'une direction zonale

En 2019, la Cour préconisait la constitution d'une direction zonale de la police aux frontières (DZPAF) en Île-de-France, rattachée à la DCPAF (devenue DNPAF en 2023) et placée sous l'autorité fonctionnelle du préfet de police (*recommandation n° 8 du RPT*). Cette recommandation partait du double constat d'un risque de rupture de la politique nationale en

⁷⁶ Note DSPAP « L'efficacité des politiques de sécurité publique ».

matière de lutte contre l'immigration irrégulière en raison d'une autonomie trop importante de la préfecture de police et d'un sous-dimensionnement de la sous-direction spécialisée de lutte contre l'immigration irrégulière, six fois moins dotée en effectifs que la PAF en Île-de-France⁷⁷.

Encadré n° 10 : La sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière (SDLII)⁷⁸

Créée en mai 2017 et rattachée à la DSPAP, la sous-direction de l'immigration irrégulière (SDLII) est composée en 2022 de 658 fonctionnaires, répartis en trois départements :

- Le département de la lutte contre la criminalité organisée (74 ETPT),
- Le département de contrôle des flux migratoires (179),
- Le département des centres de rétention administrative (367) qui gère les deux centres de rétention administrative (CRA) de Vincennes.

En 2021, 17 868 interpellations sur la voie publique ont donné lieu à 837 éloignements. En 2019, ce sont 16 566 interpellations qui ont donné lieu à 2 300 éloignements coercitifs et 9 221 placements dans des CRA en Île-de-France. En 2022, 30 filières ont été démantelées et 7 416 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés.

Face à l'ampleur des flux d'immigration irrégulière en Île-de-France, à l'origine de plus d'un tiers des mesures d'éloignement du total national, le constat d'une insuffisance dans la coordination et le pilotage des services de police chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière était partagé par les différents acteurs. Pour autant, deux scénarios se sont opposés :

- Le premier porté par le préfet de police d'alors consistait en une organisation totalement intégrée sur le modèle des autres directions des services actifs (DOPC, DSPAP, DRPJ, DRPP). Pilotée par un directeur zonal d'immigration (DZI), lui-même placé sous l'autorité directe du préfet de police, cette nouvelle direction devait disposer d'une assise missionnelle et géographique très étendue avec un rôle de coordination pour l'ensemble la région. Dans une approche globale de la chaîne du traitement de l'immigration irrégulière, l'objectif visait à mieux articuler l'action des services de police, chargés des missions d'interpellation de retenue et d'escorte en vue d'un éloignement, et celle des services administratifs en préfecture chargés de l'instruction, la décision et la défense des contentieux. Deux services devaient être créés au sein de la DZI : un service administratif chargé du séjour, de l'asile et de l'éloignement et un service actif de lutte contre l'immigration irrégulière regroupant les effectifs de la SDLII, les effectifs de la PAF déployés dans les deux emprises aéroportuaires (regroupées désormais en une seule direction des aéroports de la PAF), l'ensemble des effectifs de la DIDPAF affectés à la gestion des CRA en Île-de-France et au sein des 4 brigades mobiles de recherche ;
- Le deuxième, soutenu par la DGPN et confirmé dans un rapport de l'inspection générale de l'administration⁷⁹, allait dans le sens de la recommandation de la Cour. Il prévoyait aussi un regroupement de l'ensemble des services de police mobilisés dans la lutte contre l'immigration irrégulière mais au sein d'une DZPAF, sur le

⁷⁷ Les effectifs y sont principalement déployés dans les deux directions aéroportuaires (Orly, Roissy Charles-de-Gaulle/Le Bourget).

⁷⁸ Données issues de la préfecture de police (cabinet du Préfet et SDLII).

⁷⁹ Inspection générale de l'administration, *Réorganisation des services chargés des missions relatives à l'immigration et à l'asile en Île-de-France*, novembre 2019.

modèle des autres directions zonales du territoire, le préfet de police disposant d'une autorité fonctionnelle.

Le préfet de police d'alors a marqué une opposition très forte à la deuxième option. Plaidant pour « *assumer le cousu-main* », il craignait une détérioration de ses moyens d'action et donc des résultats obtenus : « *le futur schéma francilien ne doit en aucune façon aboutir à aboutir à retirer au préfet de police les moyens dont il dispose aujourd'hui pour lutter contre l'immigration irrégulière à Paris et en petite couronne.* »⁸⁰. La DZPAF Île-de-France et partant, la perspective pour la DNPAF de disposer de services opérationnels sur Paris et la petite couronne, n'a ainsi pas été créée à la suite d'un arbitrage du ministre de l'intérieur.

A l'inverse, l'autorité du préfet de police au plan zonal en matière d'animation et de coordination de la politique migratoire a été renforcée. Elle s'est traduite par la nomination d'un préfet délégué à l'immigration en mai 2021⁸¹ et la création d'une nouvelle direction à l'immigration, ainsi que des compétences nouvelles sur les emprises aéroportuaires et en matière de procédures Dublin. Ce choix réaffirme le rôle singulier de pilote du préfet de Paris en la matière. Ce nouveau schéma francilien, qui a vocation à « *réduire les ruptures de prise en charge au sein de la région Île-de-France* », éloigne le scénario de « normalisation » de l'organisation en matière de lutte contre l'immigration irrégulière en Île-de-France. Dans le système actuel, le préfet de police conserve, au contraire, sa capacité de pilotage opérationnel sur la petite couronne et étend son pouvoir de coordination et d'animation sur la grande couronne. À cet égard, la SDLII, qui demeure rattachée à la DSPAP, est placée pour emploi du préfet délégué à l'immigration.

Compte-tenu de l'orientation prise, la recommandation n° 8 du RPT devient sans objet. Toutefois, la question soulevée par la Cour en 2019 s'agissant de l'articulation des services chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière en Île-de-France et la DNPAF, bientôt réorganisée en filière « immigration » dans le cadre de la réforme de la police nationale, conserve son actualité dès lors que la préfecture de police n'est pas dans le champ de la réforme de l'organisation de la police nationale.

3.2.2 Une répartition des moyens humains au profit des départements de petite couronne davantage corrélée au niveau de délinquance

En dépit de l'absence de réorganisation et à enveloppe quasi constante d'effectifs, la DSPAP a poursuivi un rééquilibrage dans l'allocation des effectifs au profit des départements de la petite couronne au regard des niveaux de délinquance et d'activité. Représentant 70 % des policiers des directions actives de l'agglomération parisienne en 2022 et alors qu'elle avait déjà subi l'essentiel de la baisse des effectifs depuis la mise en place de la police d'agglomération, la DSPAP est des trois directions actives comprises dans le champ de l'enquête⁸² celle qui a connu une légère baisse de ses effectifs sur la période (-1 %). A l'inverse, la DOPC et la DRPJ ont connu un dynamisme (hausse respectivement de 5 % et 4 %).

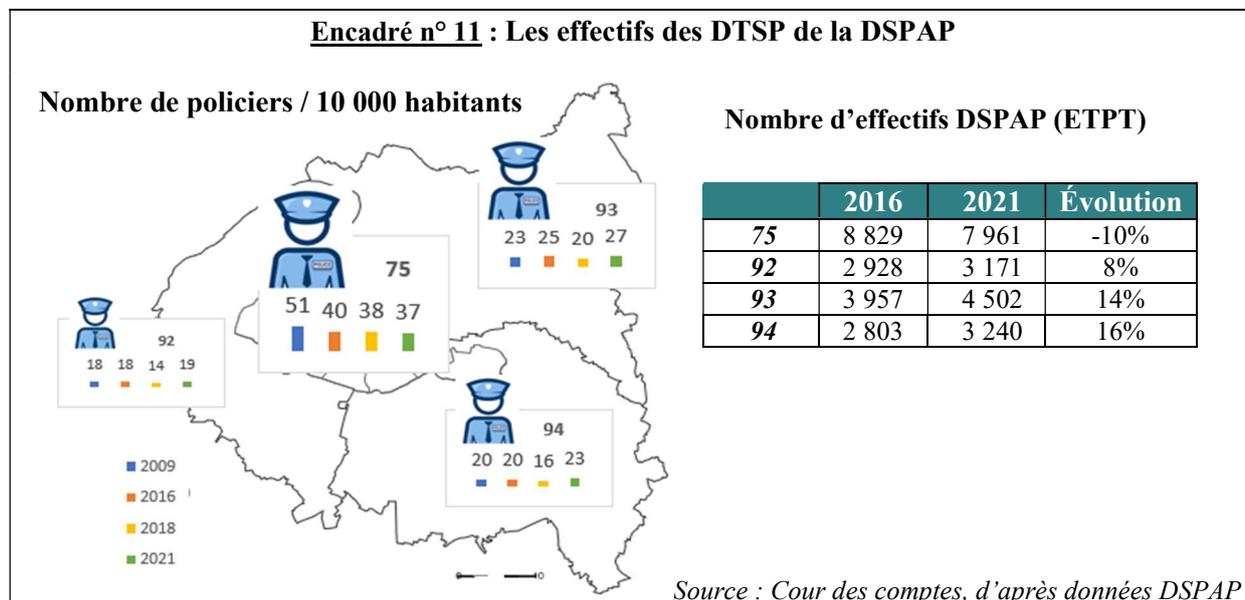
⁸⁰ Voir la lettre du préfet de police au chef de l'IGA du 22 novembre 2019 « *Mes observations relatives à la proposition de créer une DZPAF en Île-de-France* » ou la note du préfet de police du 13 mai 2020 au cabinet du ministre de l'intérieur « *Réforme de la gestion de la politique migratoire en Île-de-France* ».

⁸¹ Voir les décrets n°2021-480, 2021-481 et 2021-482 du 21 avril 2021.

⁸² Sur la période, la DRPP connaît également une baisse de ses effectifs de 11 %.

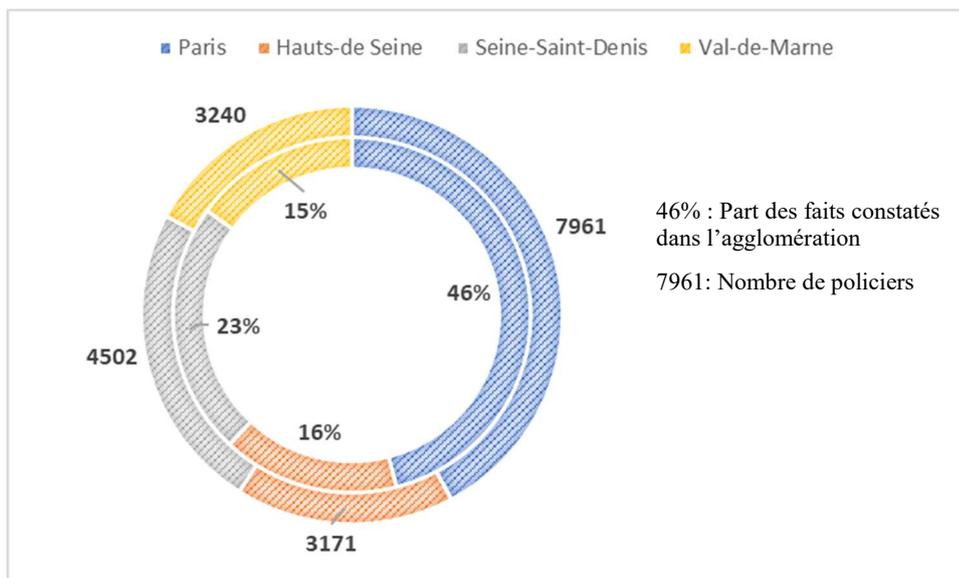
Au niveau territorial, Paris demeure certes le territoire le mieux doté en valeur absolue mais aussi en valeur relative en calculant la moyenne du nombre de policiers actifs de la DSPAP pour 10 000 habitants (cf. encadré n° 11). Toutefois, Paris enregistre la seule baisse de l'agglomération parisienne (-10 points) entre 2016 et 2021. A l'inverse, les autres départements connaissent une évolution à la hausse (16 % pour le Val-de-Marne, 14 % pour la Seine-Saint-Denis et 8 % pour les Hauts-de-Seine).

Encadré n° 11 : Les effectifs des DTSP de la DSPAP



L'agglomération parisienne représente toujours une part importante de la délinquance en métropole (16 % du total national des faits constatés) et en zone police (les vols avec violence y représente 40 % du total national en zone police). Au sein de l'agglomération, Paris concentre toujours une part très importante des faits constatés (251 762 en 2021, soit 46 %), suivi du département de Seine-Saint-Denis (23 %), les Hauts-de-Seine (16 %) et le Val-de-Marne (15 %). Le graphique n° 6 illustre l'allocation des moyens humains en fonction de la part des faits constatés dans l'agglomération.

Graphique n° 6 : Répartition des effectifs par rapport aux faits constatés (2021)



Source : Cour des comptes, données du service de service statistique ministériel de la sécurité intérieure

3.2.3 Des résultats opérationnels en matière de sécurité publique en demi-teinte, une amélioration récente à confirmer

La Cour constatait dans son rapport de 2019 une prédominance des objectifs en matière judiciaire assignés à la DSPAP ainsi qu'un éclatement des objectifs en matière de sécurité publique au sein des différents plans thématiques de lutte contre la délinquance⁸³. Pourtant, les résultats en matière de délinquance apparaissaient en demi-teinte.

Les différentes lettres d'objectifs adressés à la DSPAP examinées depuis 2019 comportent toutes une priorité en matière de police de sécurité du quotidien (PSQ) devant tenir compte de la physionomie et des caractéristiques de la délinquance propre à chaque territoire, en fixant des objectifs clairement définis en termes de « *présence de voie publique et une visibilité accrue (...) avec pour triple objectif de réprimer, dissuader et rassurer.* »⁸⁴. Les services de sécurité publique (SSQ) sont chargés de trois grandes missions principales (cf. annexe n° 12) : (i) l'assistance et le secours à la population mieux connue sous le terme de « police-secours » ; (ii) la présence et surveillance de la voie publique, des opérations anti-délinquance, des interventions ou interpellations ; (iii) l'accueil du public au sein des points d'accueil.

L'encadré n° 12 présente le bilan de la délinquance dans l'agglomération parisienne en 2022 et début 2023, avec une situation qui s'améliore, même si cette tendance est récente et doit donc être confirmée.

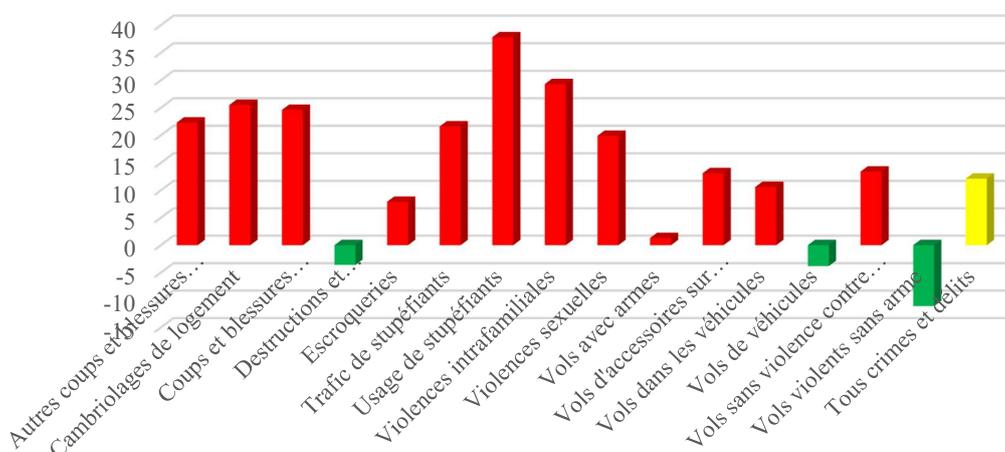
⁸³ Plan de lutte contre les stupéfiants, plan de lutte contre les bandes, plan de lutte contre les vendeurs à la sauvette, plan de sécurisation de fin d'année, plan estival de sécurisation des sites touristiques.

⁸⁴ Note du 17 juin 2019 de la DSPAP portant sur les objectifs opérationnels au second semestre 2019.

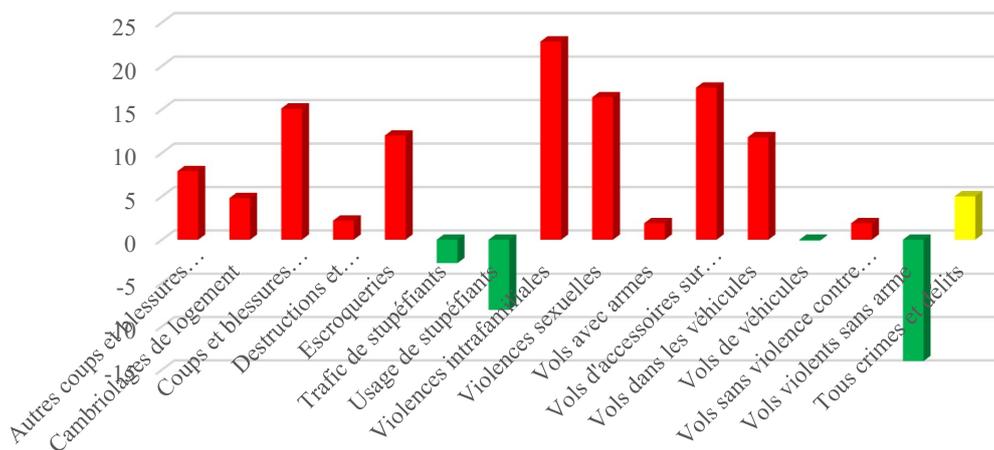
Encadré n° 12 : La délinquance dans l'agglomération parisienne en 2022

Avec 600 868 crimes et délits enregistrés en 2022 (contre 518 391 en 2019, 423 631 en 2020 et 549 944 en 2021, soit une progression de 16 % sur la période), l'agglomération parisienne représente 16 % des faits de délinquance du territoire national, alors qu'elle concerne 10 % de la population française. La région Île-de-France concentre 25 % des faits de délinquance et 18 % de la population française. Le nombre de crimes et délits dans l'agglomération parisienne y a progressé de 10 % entre 2021 et 2022, d'après les derniers chiffres de la délinquance publiés par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)⁸⁵. Cette augmentation est encore plus importante dans la capitale (12 %).

Graphique n° 6 : Évolution (%) du nombre de crimes et délits enregistrés entre 2021 et 2022 (Paris)

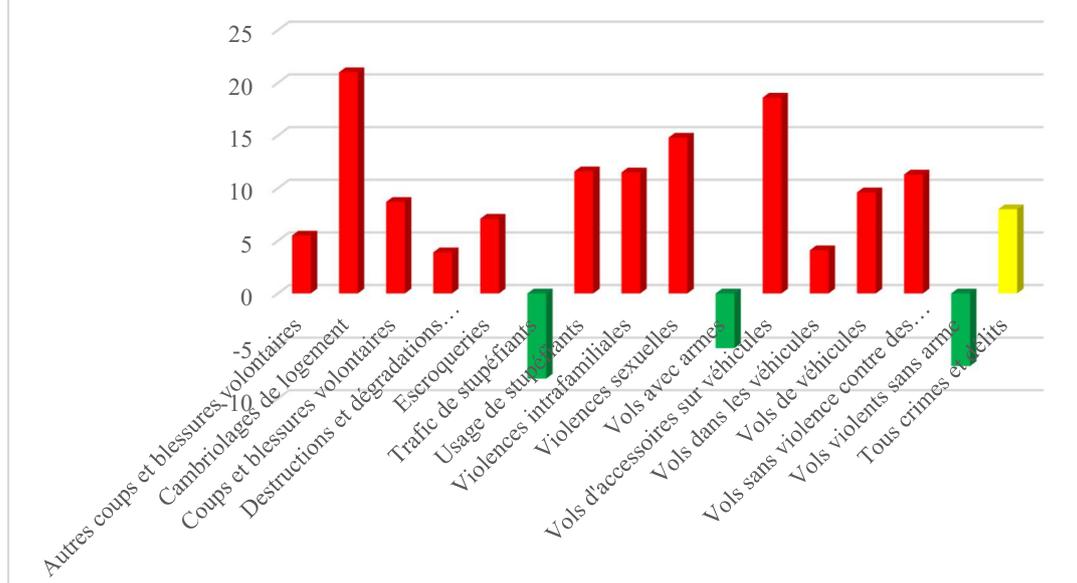


Graphique n° 7 : Évolution (%) du nombre de crimes et délits enregistrés entre 2021 et 2022 (Seine-Saint-Denis)

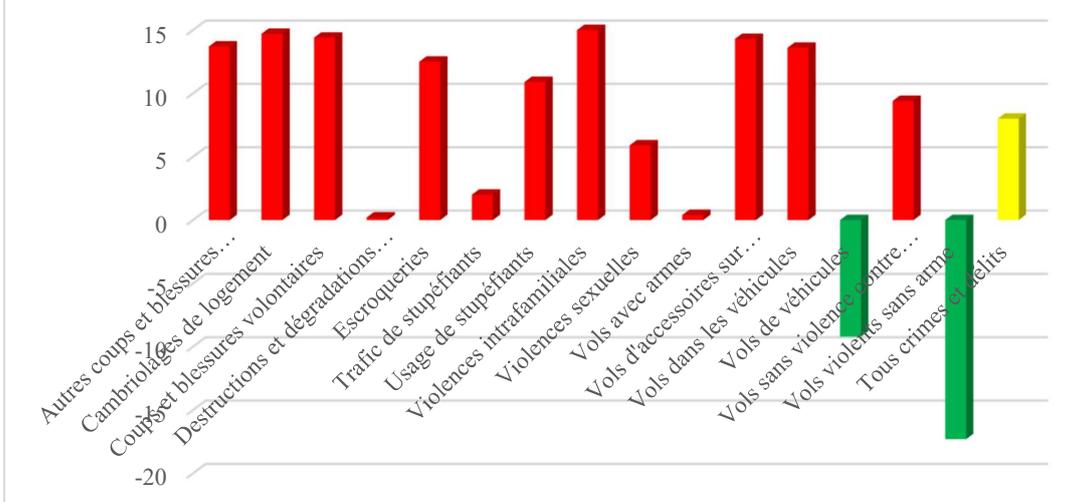


⁸⁵ SSMSI, [Interstats analyse n°54](#), parution le 31 janvier 2023.

Graphique n° 8 : Évolution (%) du nombre de crimes et délits enregistrés entre 2021 et 2022 (Hauts-de-Seine)



Graphique n° 9 : Évolution (%) du nombre de crimes et délits enregistrés entre 2021 et 2022 (Val-de-Marne)



Source : Cour des comptes, d'après données du SSMSI

Au second semestre 2022, l'objectif d'une baisse de la délinquance assigné au nouveau préfet de police s'est traduit par une présence des forces de l'ordre sur la voie publique renforcée (+10 % du nombre d'heures patrouillées). Dans les transports en communs, lieux particulièrement exposés aux phénomènes criminogènes, la mobilisation de forces mobiles a permis une hausse de 100 à 125 patrouilles/jour.

D'après la préfecture de police⁸⁶, de premiers résultats positifs sont enregistrés sur la période de juillet 2022 à juillet 2023, par rapport à la même période sur 2021-2022. Il a été constaté une baisse de 22 % des violences physiques crapuleuses, de 16 % des vols à main armée, de 22 % des vols avec violences,

⁸⁶ Communiqué de presse, préfecture de police de Paris, 16 janvier 2023, Bilan semestriel de l'action de lutte contre la délinquance menée à la préfecture de police

de 4 % des vols simples. Le nombre de cambriolages est plutôt stable (+ 2 %). De plus, les services de police ont accru leur action à l'encontre du trafic de stupéfiants : les infractions à la législation sur les stupéfiants augmentent de 22,8 % sur la période, notamment portées par un grand nombre d'amendes forfaitaires délictuelles (27 955, soit une hausse de 40 %). Néanmoins, ces bons résultats doivent être confirmés dans le temps, d'autant que certains champs de délinquance sont encore en augmentation : + 9 % de violences physiques non-crapuleuses, + 8 % de violences sexuelles, + 7 % d'escroqueries et abus de confiance.

3.2.3.1 La mission de police-secours : l'obsolescence de l'outil Pegase ne permet pas des comparaisons sur la période 2019-2022 sur les délais moyens de réponse

En matière de police-secours, la plateforme des appels d'urgence (PFAU)⁸⁷ centralise l'ensemble des appels d'urgence 17, 18 et 112 pour Paris et la petite couronne depuis décembre 2018⁸⁸. Après une augmentation de 20 % en 2019 imputable à l'intégration des appels d'urgence des départements des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne, le volume des appels a baissé de 10 points en 2020 en raison de la crise sanitaire. Toutefois, les interventions consécutivement à un appel ont augmenté (+5 % par rapport à 2019) et certains motifs de déplacement d'une patrouille ont connu une hausse importante en raison des confinements (+48 % pour les tapages en journée, +20% pour les tapages nocturnes, +15 % pour les violences intrafamiliales). En 2021, ce sont 4,9 millions d'appels entrants qui ont été enregistrés, dont 4,6 issus du 17.

La DSPAP a indiqué que le délai médian de réponse aux appels ainsi que le délai moyen d'intervention jour/nuit ne pouvaient être évalués et comparés en raison de l'obsolescence de l'outil PEGASE, ne permettant pas d'apprécier les délais moyens d'intervention de police-secours de la DSPAP. Toutefois, pour le 17, sur les 47 % d'appels traités au 1^{er} niveau (PFAU), 32 % des appels sont abandonnés ou perdus, tandis que 13 % des appels sont perdus sur les appels traités au niveau 2 (DSPAP) dont 1 % des appels très urgents.

Par ailleurs, l'une des particularités de l'agglomération parisienne par rapport à d'autres territoires consiste en un seuil d'acceptabilité des nuisances, notamment sonores ou d'occupation de l'espace public, très bas. Ainsi, trois quarts des appels reçus à la PFAU s'y rapportent⁸⁹, expliquant une exigence très forte attendue de la population en matière de service rendu à la population. Ainsi, plusieurs commissariats (18^{ème} arrondissement) ont choisi de dédier un véhicule de soirée dénommé « TV doléances » pour ce type d'interventions.

3.2.3.2 Une présence sur la voie publique qui demeure stable, malgré des efforts en cours

L'objectif d'une plus grande présence sur la voie publique au global n'est toujours pas atteint même si le taux moyen d'occupation de la voie publique de la DSPAP et le nombre moyen de fonctionnaires policiers sur l'ensemble du territoire de l'agglomération parisienne à un instant T se stabilisent sur la période, avec toutefois une légère baisse respectivement de

⁸⁷ Données issues de la DSPAP.

⁸⁸ Élargissement en 2016 pour les appels de la Seine-Saint-Denis et en 2018 pour ceux des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne.

⁸⁹ Note du 8 février 2021 de la DSPAP portant sur les objectifs opérationnels pour l'année 2021.

2,5 points (entre 2019-2021) pour le premier indicateur et de 3 points (entre 2018 et 2022) pour le second.

Sur un temps long, cette baisse est toutefois structurelle et prononcée par rapport à 2017 et plus encore 2014 avec une baisse respective de 15 et 24 points pour le nombre de policiers à un instant T (données détaillées en annexes n° 13 et 14). Plusieurs difficultés structurelles affectent la sécurité de proximité dans l'agglomération parisienne, parmi lesquelles des régimes horaires générant une présence réduite sur la voie publique, conjugués à un *turn-over* important des effectifs.

L'analyse comparative du profil d'activité, retracée dans la main courante informatisée (MCI) et plus particulièrement du test d'emploi des personnels (TEP) entre 2019 et 2021⁹⁰ permet d'affiner les constats et d'observer des premières tendances d'ajustement (cf. annexe n°15). La mission de « police générale », qui recouvre notamment les activités de maintien de l'ordre, les patrouilles, les interpellations, les interventions, les constatations et les surveillances, représente environ 30 % du potentiel horaire utilisé en matière de sécurité publique, en hausse par rapport à 2018 (+2 %). Cette part est quasi similaire à celle des activités administratives et judiciaires ainsi que du soutien opérationnel dans les locaux de police.

Au niveau plus fin des tâches de « police générale » (cf. annexe n° 14), le potentiel horaire dédié aux patrouilles et opérations anti-délinquance a en revanche sensiblement augmenté (+65,5 %) entre 2019 et 2021. Bien que la baisse du potentiel horaire lié aux patrouilles motorisées (-9 points par rapport à 2017 et -6 points par rapport à 2019) semble avoir permis le redéploiement des heures pour les patrouilles non motorisées (+14 % par rapport à 2017 mais en baisse de 10 points par rapport à 2019), le ratio entre patrouilles non motorisée et motorisée reste important (1 à 7), ne permettant pas de renforcer le lien police/population. La Cour a toutefois souligné dans son rapport sur la mesure de l'activité opérationnelle⁹¹ que l'indicateur du « nombre d'heures de patrouille de voie publique » souffrait d'un défaut de construction globale dès lors qu'il n'est pas possible de déterminer si la hausse du nombre d'heures de voie publique s'explique par davantage d'effectifs ou par une réorientation de l'activité au sein des forces de sécurité intérieure. La part des interventions/interpellations demeure enfin stable quoiqu'en légère hausse (+1,4 %).

A ce bilan, doivent être ajoutées les heures de sécurisation effectuées par la DOPC au profit de la DSPAP. En effet, la mobilisation des effectifs de la DOPC sur les opérations de maintien de l'ordre étant par nature cyclique, la DOPC déploie, en dehors des événements dont elle a la charge, des effectifs en renfort de la DSPAP sur des missions de sécurité publique. Ce renfort correspond en moyenne à 100 policiers par jour supplémentaires sur le terrain. Celles-ci ont ainsi augmenté de 30 % par rapport à 2020 (cf. annexe n° 13), aboutissant à un triplement des interpellations et à une augmentation de 30 % des actions de contrôles et d'interpellations dans le cadre de la sécurité routière⁹².

Plusieurs leviers sont mobilisés afin d'augmenter la présence sur la voie publique. Outre la politique de substitution (la DSPAP a réalisé 404 substitutions entre 2018 à 2022), la DSPAP

⁹⁰ Le TEP 131 retrace l'employabilité des fonctionnaires de police en comptabilisant les heures accomplies au titre de sept grandes catégories de missions constituant le champ d'intervention de la sécurité publique qui elles-mêmes comprennent plusieurs sous-rubriques : police de la circulation, police générale, assistances, activités administratives et judiciaires, soutien opérationnel dans les locaux de police, soutien logistique dans les locaux de police et indisponibilités pour le service.

⁹¹ Cour des comptes, *Mieux mesurer l'activité opérationnelle des forces de sécurité intérieure*, référé, 24 octobre 2022.

⁹² Cf. Rapport annuel d'activité 2021 de la DOPC et note DOPC du 19 décembre 2022 « Les compagnies d'intervention et la BRAV 24 M en sécurisation, bilan annuel et perspectives ».

est favorable au basculement en cycle binaire intégraux⁹³ pour les unités de police-secours (environ 5 000 fonctionnaires) qui travaillent sur 24h. Le passage en cycle binaire intégral permettrait, selon la DSPAP, d'économiser 150 fonctionnaires jour et 150 fonctionnaires nuit par rapport au cycle 4/2 (vacation forte). Ce régime binaire nécessite toutefois de basculer des agents de jour en nuit, avec un surcoût pour les unités d'appui (BAC) qui ne travaillent pas sur 24h. Par ailleurs, le développement d'outils comme la géolocalisation des équipages permet en temps réel de réorienter et d'optimiser la gestion des patrouilles.

La baisse de la présence de policiers sur la voie publique s'est enrayée entre 2019 et 2021 grâce à l'adoption de plusieurs mesures récentes. Toutefois, celles-ci ne permettent pas à ce stade de retrouver le niveau constaté en 2014.

3.2.3.3 Des progrès en matière d'accueil et d'accompagnement du public

La mission d'accueil et l'accompagnement du public demeure au cœur de la mission de service public de protection de la population. La DSPAP rappelle dans une note du 3 mars 2021 qu'un « *accueil systématique permanent et individualisé des usagers du service public* »⁹⁴ doit être réalisé. Elle rappelle régulièrement dans des instructions les règles les plus élémentaires en matière de courtoisie⁹⁵, afin « *d'incarner l'autorité et d'inspirer considération et confiance* »⁹⁶.

Des progrès ont été enregistrés avec par exemple le déploiement d'écrans d'accueil à l'entrée des commissariats permettant de diffuser des films de prévention ou des indicateurs de résultats (élucidation ou taux des satisfaction des usagers), la mise en place d'outils pour mesurer les résultats ou pour réduire le temps d'attente du public (par exemple, les services d'accueil dans les commissariats disposent de trois logiciels : RAPID, LAIUS et SAVE⁹⁷) ou encore le développement d'une application destinée à la prise de rendez-vous, élaborée avec la DILT et le prestataire *Smartagenda*, expérimentée depuis janvier 2021 dans un district parisien.

Recommandation n° 8. (PP, DSPAP) : poursuivre une meilleure allocation des effectifs en fonction du niveau d'activité et de délinquance en regroupant, le cas échéant, des circonscriptions de sécurité publique afin d'assurer une plus grande présence sur la voie publique et de meilleurs résultats.

⁹³ Pour les unités fonctionnant sur 24h, une vacation de 12h08 des unités de jour est suivie d'une vacation de 12h08 des unités de nuit, comportant deux pauses de 20 minutes. Les policiers bénéficient d'un week-end de trois jours sur deux et d'un mercredi sur deux pour un total de 140 vacations travaillées sur l'année.

⁹⁴ Note de la DSPAP du 3 mars 2021 relative à l'accueil du public dans les commissariats et services de la DSPAP

⁹⁵ Voir par exemple la note de la DSPAP du 26 octobre 2021 relative au comportement des agents de la DSPAP et au respect de la déontologie.

⁹⁶ *ibid.*

⁹⁷ RAPID est un registre dématérialisé d'accueil qui permet de produire des statistiques sur les jours et horaires d'affluence, les temps d'attente, les motifs de présence dans les services ; LAIUS est une base documentaire sur les questions les plus communément posées dans les accueils ; SAVE permet de fournir un formulaire de pré-déclaration de plainte en 30 langues.

3.3 Les missions de police judiciaire : une situation alarmante dans les services d'investigation ; un positionnement inchangé de la DRPJ

En matière de police judiciaire, la direction régionale (DRPJ), composée de services territoriaux et des brigades spécialisées, est chargée des affaires les plus complexes. La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) traite de la petite et moyenne délinquance au sein des services d'accueil et d'investigation de proximité (SAIP) des commissariats et des sûretés territoriales.

La Cour formulait dans son rapport de 2019 un double constat. D'une part, la situation des SAIP était alarmante en raison de leur saturation et d'une désaffectation des enquêteurs encore plus marquée qu'ailleurs. La Cour recommandait alors de développer une meilleure connaissance et régulation de l'activité judiciaire au sein de la DSPAP (*recommandation n° 12 du RPT*, cf. partie 3.3.2) et d'actualiser les protocoles de répartition des compétences entre les services de sécurité publique et de police judiciaire (*recommandation n° 10 du RPT*, cf. partie 3.3.3). D'autre part, le positionnement de la DRPJ, dont la bonne articulation avec la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ, devenue DNPJ) n'était pas assurée, devait évoluer (*recommandation n° 11 du RPT*, 3.3.4). L'enquête menée par la Cour sur les moyens affectés à la mission de police judiciaire confirme une situation qui n'a pas évolué, voire qui s'est dégradée en région parisienne (3.3.1).

3.3.1 Des services d'investigation de proximité au bord du point de rupture ; une police judiciaire qui doit maintenir son attractivité et ses savoir-faire

Dans le cadre de son enquête récente sur les moyens affectés aux missions de police judiciaire⁹⁸, la Cour dresse cinq constats principaux.

En premier lieu, dans un contexte marqué par un cadre procédural strict, une politique pénale aux objectifs multiples et une judiciarisation des rapports sociaux (création de 1 714 nouvelles infractions depuis 2017), la mission de police judiciaire dispose de moyens importants. La préfecture de police compte plus de 6 500 enquêteurs en 2021, dont 4 200 à la DSPAP et 2 300 à la DRPJ. Ces moyens sont en hausse entre 2017 et 2021 (+8 %). Pour autant, les indicateurs de résultat (taux d'élucidation) se dégradent.

En deuxième lieu, la quasi-totalité des procédures traitées et transmises au parquet relèvent des SAIP chargés de la délinquance du quotidien. Au 31 décembre 2021, la DSPAP enregistrait plus de 600 000 procédures contre 12 000 à la DRPJ (soit 98 %). Or, les SAIP connaissent des trajectoires d'évolution des effectifs discordantes avec les niveaux d'activité. Ainsi, il existe un écart de près de 500 procédures par enquêteur entre la circonscription la plus sous-dimensionnée (Saint-Denis avec 555 procédures par enquêteur) et celle où les stocks sont le plus bas (Clichy-Montfermeil avec 56 procédures). De même, la direction territoriale ayant vu ses effectifs croître le plus rapidement (Val-de-Marne) est également celle où les stocks par enquêteur étaient les plus faibles en 2017 (85 en moyenne contre 159 en Seine-St-Denis).

⁹⁸ Cour des comptes, [Les moyens affectés à la mission de police judiciaire](#), observations définitives, mai 2023.

En troisième lieu, avec des portefeuilles par enquêteur très élevés (en moyenne, 143 à la DSPAP contre 102 à la direction nationale de la sécurité publique (DNSP) et 32 dans les brigades de gendarmerie) la situation est particulièrement critique au sein des SAIP : des stocks importants de procédures non traitées ou classées sans suite s’y sont constitués et les taux d’élucidation y sont bas (cf. tableau n° 12).

En quatrième lieu, les services spécialisés de la DRPJ enregistrent en moyenne 9 procédures par enquêteur (contre 4 à la DNPJ et 1 dans unités spécialisées de la gendarmerie) et des taux d’élucidation meilleurs (cf. tableau ci-dessous). L’enjeu est de rester au-devant de la menace criminelle, dont les modes opératoires évoluent rapidement, en maintenant un haut niveau de compétences, de progrès techniques et de connaissance des réseaux criminels. Cela nécessite de conserver du « temps d’enquête disponible » et donc un niveau de flux entrant suffisamment faible pour éviter l’engorgement. A la DRPJ, on constate une relative faiblesse des effectifs détenteurs de qualifications particulières : seuls 3 % des enquêteurs ont obtenu le brevet d’investigation cyber (ICC) et le nombre de titulaires du brevet d’investigation en matière économique et financière (IMEF) souffre d’une relative érosion.

Tableau n° 12 : Taux d’élucidation (en %) par agrégat et par service, 2021

	<i>DNSP</i>	<i>DSPAP</i>	<i>DRPJ</i>	<i>DNPJ</i>	<i>Unités territoriales (GN)</i>
<i>Atteintes aux personnes</i>	61%	45%	59,9%	81%	81 %
<i>Atteintes aux biens</i>	13%	9,5%	68%		19,4 %
<i>Infractions économiques et financières</i>	24%	18%	72%	87%	70,2 %

Source : Cour des comptes, d’après données du ministère de l’intérieur.

Enfin, les métiers de l’investigation souffrent d’une désaffection au sein de la police et plus particulièrement au sein de l’agglomération parisienne. Celle-ci se traduit par une raréfaction des enquêteurs – accentuée par un faible taux encadrement et des systèmes informatiques défectueux –, par des difficultés de recrutement et par des risques sur la qualité des procédures. Plusieurs indicateurs RH permettent de mesurer cette désaffection au sein de la préfecture de police :

- L’agglomération parisienne enregistre un déficit important d’officiers de police judiciaire : le taux de gardiens de la paix et gradés (CEA) détenant la qualification d’OPJ dans les SAIP est de 41 % (contre 64 % à la DRPJ), alors que le taux de référence de la sécurité publique est de 80 % ;
- Dans les unités d’enquête de la DSPAP, le taux d’encadrement du corps d’encadrement et d’application par des officiers a connu une baisse constante depuis 2017 (-1,79 points), pour s’établir à 16,9 % en 2021. Bien qu’insuffisant, ce taux reste néanmoins supérieur au taux d’encadrement global de la direction ;
- Le taux de postes non pourvus est relativement élevé et en augmentation pour la DSPAP, qui passe de 20 % pour le 2^{ème} mouvement en 2018 à 45 % pour celui de 2021. La DRPJ attire encore des enquêteurs sur des postes prestigieux (1 % de postes vacants pour le 1^{er} mouvement en 2019 contre 4 % pour celui de 2021) ;
- Les SAIP dépendent de plus en plus des sorties d’école : entre 2017 et 2020, la part des nouveaux gardiens affectés en service investigation est passée de 1,6 % à 9,4 %, (161 nouveaux gardiens).

Pour répondre à ces défis structurels, la Cour a formulé 11 recommandations en mai 2023 visant à : accroître les coopérations et synergies entre services généralistes et spécialisés ; poursuivre les efforts en faveur de l'accueil et de la prise en charge des victimes ; augmenter le temps d'enquêteurs disponibles grâce à de meilleures conditions d'exercice de leurs missions et favoriser de nouveaux recrutements, une meilleure formation et la fidélisation des enquêteurs.

3.3.2 Une renégociation en cours des protocoles de répartition des affaires entre DSPAP et DRPJ

La répartition des compétences entre les services de la DSPAP et ceux de la DRPJ est fixée dans quatre protocoles pour la préfecture de police de Paris, en lien avec les parquets compétents, compte-tenu des caractéristiques propres de chaque département et de Paris en termes de délinquance ou d'organisation. Ces protocoles sont toutefois non contraignants : l'autorité judiciaire dispose de la liberté de saisine du service enquêteur, même si, dans les faits, une discussion s'opère souvent en amont entre les magistrats et la hiérarchie policière.

En 2019, la Cour soulignait déjà que ces documents, établis entre 2006 et 2011, méritaient d'être actualisés pour tenir compte des évolutions de la délinquance et adapter les critères de répartition en fonction des enjeux du territoire. Certains SAIP, pourtant déjà saturés, sont par exemple saisis d'homicides ou d'infractions économiques et financières dont le montant du préjudice est supérieur à 1M€ alors qu'ils devraient être pris en charge par la DRPJ. A l'inverse, à Paris, le protocole conduit à un niveau de saisine plus bas de la DRPJ sur certains contentieux (stupéfiants, violences contre mineurs ou violences intrafamiliales, proxénétisme au préjudice de majeurs, overdoses mortelles, cambriolages avec préjudice important ou du fait de la sensibilité de la profession) comparativement à d'autres services territoriaux de la police judiciaire⁹⁹. Cette situation, qui s'explique par des raisons historiques ou des problématiques propres au territoire parisien, permet d'élucider plus d'affaires et de soulager les services de la DSPAP.

Tableau n° 13 : Seuils de saisine de la DRPJ pour certains stupéfiants

	75	92	93	94
Cannabis (en kg)	5	20	40	10
Héroïne ou cocaïne (en g)	50	150	250	50
Ecstasy (nombre de cachets)	50	1000	200	100

Source : Cour des comptes, d'après les protocoles de répartition des compétences entre les services de la police judiciaire et de la sécurité publique.

⁹⁹ En matière de violences sexuelles sur mineurs, le contentieux est géré à Paris par la brigade de protection des mineurs de la DRPJ, 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 PJ à Paris alors qu'ils relèvent dans les départements de la petite couronne des sûretés sinon des commissariats.

La préfecture de police indique que les protocoles, certes anciens, ne sont pas figés et que des amendements réguliers ont été apportés au fil de l'eau, en lien avec les parquets compétents. Celui de Paris fait actuellement l'objet d'une réécriture, sous la houlette de la procureure de la République. Surtout, ces protocoles de répartition des saisines entre la DSPAP et la DRPJ règlent 99 % des situations. La DSPAP confirme que la mise à jour des protocoles sur les quatre territoires devrait participer au désengorgement de ses services judiciaires.

Si elle ne peut à elle seule régler une situation durablement dégradée, l'actualisation des protocoles en fonction des problématiques d'un territoire permet de fluidifier la mise en route rapide des investigations et d'orienter le choix des magistrats. La DRPJ, sans renoncer à ses compétences sur le haut du spectre, peut prendre en charge certains contentieux prioritaires et ciblés pour le territoire en mettant à profit ses savoir-faire afin d'aider à la résolution d'affaires. C'est ainsi qu'une nouvelle répartition des violences intra-familiales a été récemment opérée entre DSPAP et DRPJ.

Une fois réalisée la répartition des responsabilités entre services judiciaires de proximité (DSPAP) et services spécialisés (DRPJ) se pose la question de la priorisation des enquêtes, en fonction de la politique pénale des parquets. Cette priorisation constitue donc un moyen supplémentaire de régulation de l'activité d'enquête pour les services les plus saturés. Il convient de définir avec les parquets compétents une hiérarchie des priorités pour le traitement des dossiers judiciaires par type de contentieux.

Recommandation n° 9. (DRPJ, DSPAP, DACG) : mieux réguler l'activité judiciaire dans l'agglomération parisienne, en actualisant 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, et en définissant, avec l'ensemble des parquets compétents, des priorités de traitement des dossiers judiciaires par type de contentieux.

3.3.3 Une meilleure régulation de l'activité du petit judiciaire qui dépend aussi de l'amélioration des outils numériques et du renforcement de l'encadrement

L'enquête de la Cour portant sur les moyens affectés aux missions de police judiciaire de mai 2023 a montré que la connaissance exacte de l'état des stocks et des flux entrants dans les SAIP n'était pas assurée, notamment du fait de bases de données insuffisamment fiabilisées. En effet, l'enregistrement des dossiers dans le logiciel LRPPN est différent selon les services. Par ailleurs, le module de pilotage de l'activité dont dispose le logiciel n'est pas utilisé en tant qu'outil de management. C'est la raison pour laquelle une circulaire sur le traitement des procédures judiciaires émise par le directeur des affaires criminelles et des grâces et les deux directeurs généraux le 31 mai 2021¹⁰⁰ demandait aux chefs d'unité d'élaborer un recensement de la volumétrie des procédures. Cet état consolidé est rendu d'autant plus nécessaire du fait de la nouvelle limitation de la durée des enquêtes préliminaires à deux ans, au terme duquel le

¹⁰⁰ Instruction n°2021/0043/H34 du 31 mai 2021 du DACG, DGPN et DGGN.

dossier est transmis au parquet¹⁰¹. Les services de la DSPAP détenaient au 31 décembre 2021 des volumes importants de procédures antérieures à 2019 (46 % contre 23,6 % pour la DNSP).

Dans les SAIP où des stocks importants de procédures se sont constitués, les outils numériques de gestion de l'activité judiciaire doivent être modernisés pour aider les encadrants de proximité à piloter leur activité et le flux entrant avec un suivi méthodique, simple et clair de la délinquance et permettant une remontée d'une information fiabilisée au niveau central.

La DSPAP a développé depuis 2016 un outil interne, le classeur web des procédures, en l'absence d'utilisation du module « management » de LRPPN. Cet outil de suivi des portefeuilles tente d'organiser une première hiérarchisation harmonisée des procédures entrantes en les cotant en quatre catégories : vaines recherches, dossiers simples à fort potentiel d'élucidation, enquêtes préliminaires avec grande charge procédurale mais potentiel d'élucidation quasi nul, procédures nécessitant de nombreuses investigations complexes permettant de déboucher sur une élucidation ou procédures sensibles. À la suite d'une enquête effectuée en 2022, il apparaît toutefois que son utilisation est inégale (cf. tableau n° 14).

Tableau n° 14 : Utilisation du classeur web des procédures par DTSP, 2022

	<i>DTSP 75</i>	<i>DTSP 92</i>	<i>DTSP 93</i>	<i>DTSP 94</i>
<i>Nombre total de circonscriptions</i>	16	24	23	17
<i>Nombre de circonscriptions utilisant le classeur web des procédures</i>	9	21	21	17
<i>Pourcentage</i>	56%	88%	91%	100 %

Source : Cour des comptes, d'après données de la DSPAP.

Plusieurs critiques sont formulées par les DTSP : aspect chronophage de l'alimentation et du suivi, manque d'effectifs au sein des secrétariats judiciaires, manque de fiabilité dans l'importation des données. De plus, cet outil est peu utilisé par les procéduriers eux-mêmes pour le suivi de leur stock de procédures, leur préférant des outils internes.

La DSPAP avait sollicité un appui auprès du SGA pour obtenir un financement lié à la création d'un outil de pilotage et améliorer le classeur web des procédures dans l'attente de l'aboutissement du nouveau logiciel de rédaction des procédures, développé par la DGPN à la suite de l'échec de Scribe¹⁰². Toutefois, cette demande a été refusée par le secrétariat général pour l'administration, considérant que « *la création d'un outil de pilotage de procédures (amélioration du classeur web) ne pourrait pas être acceptée, car il serait développé en parallèle du projet XPN22.* ».

Au-delà des outils qui doivent permettre à l'encadrement de proximité de mieux définir les priorités de traitement des dossiers, la gestion du suivi du portefeuille des procédures par les chefs d'unité d'enquête dans les SAIP constitue l'un des piliers de la régulation de l'activité judiciaire. Le renforcement de l'encadrement de proximité, qui fait défaut dans les services

¹⁰¹ Loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

¹⁰² *Le programme SCRIBE*, audit flash, juillet 2022.

d'investigation, doit permettre de hiérarchiser davantage les actes d'enquête et de ne pas laisser des fonctionnaires, souvent en début de carrière, face à un nombre important de dossiers.

3.3.4 Une organisation de la police judiciaire parisienne inchangée

3.3.4.1 Le positionnement de la DRPJ vis-à-vis de la DNPJ

Dans son rapport de 2019, la Cour relevait que l'articulation entre la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris et la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) apparaissait problématique. Le positionnement de la DRPJ, bien que juridiquement considérée comme un « *service territorial de police judiciaire de la police nationale* »¹⁰³ et qui représente à elle seule l'équivalent de la moitié des effectifs de la DNPJ¹⁰⁴, n'a pas évolué.

Interrogée, la DNPJ partage toujours le constat selon lequel les relations entre la DNPJ et la DRPJ, certes cordiales et pragmatiques, ne sont pas celles existant traditionnellement entre une administration centrale, chargée de l'élaboration d'une politique publique et de la déclinaison de politiques pénales, et un service opérationnel territorial. À titre d'illustration, la DRPJ n'a pas été impliquée dans la *task force* de la DNPJ visant à exploiter plus de 800 millions de messages décryptés dans le dossier *Sky Ecc*¹⁰⁵, porté par la France, la Belgique et les Pays-Bas sous l'égide d'Europol et faisant date dans la lutte contre la criminalité organisée.

De plus, les co-saisines DNPJ/DRPJ, bien qu'à la main des magistrats, sont peu nombreuses. La DRPJ estime en effet que la généralisation du principe de co-saisine n'est pas justifié¹⁰⁶. Le tableau n° 15 en recense le nombre en 2022. Enfin, au cours des trois dernières années, sur 2 300 agents, seuls 134 agents de la DRPJ ont été formés par la DNPJ. Ce faible nombre s'explique, selon la DRPJ, par une offre de formations de la DNPJ moindre que celle de la DRPJ.

Tableau n° 15 : Co-saisines entre la DRPJ et la DNPJ

Services centraux DNPJ	Nombre de co-saisines	Services territoriaux DCPJ	Nombre de co-saisines
<i>Sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée</i>	5	<i>Direction zonale de la police judiciaire (DZPJ) Nord</i>	0
<i>Office central contre le trafic de biens culturels</i>	2	DZPJ Ouest	2
<i>Office central pour la répression du faux monnayage</i>	0	DZPJ Est	2
<i>Office central pour la répression de la traite des êtres humains</i>	0	DZPJ Sud-Ouest	4
		DZPJ Sud-Est	0
		DZPJ Sud	4
		DRPJ Versailles	2
		TOTAL	14

¹⁰³ Décret du 24 avril 2003 portant création des directions interrégionales de services territoriaux de police judiciaire de la police nationale.

¹⁰⁴ En 2021, la DCPJ et la DRPJ comptaient respectivement 5 717 et 2 329 E1

¹⁰⁵ Décryptage du système de l'application de messagerie cryptée canadienne, permis un accès inédit aux pratiques des groupes criminels et au démantèlement

¹⁰⁶ *Rapport sur l'évaluation des offices centraux de police judiciaire*, Inspection générale d'administration, avril 2022.

Services centraux DNPJ	Nombre de co-saisines
Office central pour la répression des violences aux personnes	1
Office central de la lutte contre la criminalité organisée	2
Sous-direction de la lutte contre la criminalité financière	2
Sous-direction anti-terroriste	1
Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité	3
Office anti-stupéfiants	0
Service Central des Courses et Jeux	1
TOTAL	12

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DNPJ.

Les échanges d'informations et de renseignements entre le Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée de la DNPJ (SIRASCO) et l'antenne SIRASCO-PP pourraient être améliorés (10 notes transmises par la DRPJ en 2022). L'organisation en deux structures relevant de deux autorités différentes entraîne de fait un cloisonnement que la Cour a relevé dans son enquête sur les moyens de la police judiciaire.

En contrepoint, la DRPJ utilise les canaux internationaux pour lesquels la DNPJ est historiquement point de contact national (via la Section centrale de coopération opérationnelle de police ou SCOOPOL). Les échanges en matière opérationnel entre les services (notamment entre offices de la DNPJ et brigades centrales de la DRPJ) sont en revanche variables selon la thématique. Ils sont par exemple fluides entre l'office central pour la répression des traites des êtres humains (OCRTEH) et la brigade de répression du proxénétisme (BRP) ou entre l'Office central de lutte contre le trafic de Biens Culturels (OCBC) et le groupe des vols d'objets d'art de la brigade de répression du banditisme (BRB) de la DRPJ. A l'inverse, il existe peu d'interactions entre l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) et la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la DRPJ. Enfin, en matière de techniques spéciales d'enquête, les deux services d'assistance technique (SIAT pour la DNPJ et CAT pour la DRPJ) se rendent ponctuellement des services (vidéo, serrurerie). Les relations entre le bureau central des sources de la DNPJ en charge de la doctrine, de la formation et de l'instruction des demandes de rémunérations des informateurs et la DRPJ sont développées : depuis 2019, 688 enquêteurs de la DRPJ ont été formés en tant que traitants de sources ou superviseurs.

Dans son rapport sur l'évaluation des offices centraux de police judiciaire¹⁰⁷, l'inspection générale d'administration relevait également qu'avec deux fois plus d'enquêteurs que ceux des offices et une expertise pointue et reconnue, la « *police judiciaire de la préfecture de police de Paris (avec une culture et une identité qui lui sont propres) garde une autonomie par rapport aux offices* ». La recommandation de la Cour en faveur d'une plus grande coopération, notamment entre les brigades centrales de la DRPJ et les offices de la DNPJ, demeure pertinente. Elle permettrait d'accroître les résultats sur certaines formes de délinquance et de criminalité développées en petite couronne parisienne et qui essaient au-delà sur le territoire national, grâce à de plus fortes interactions et échanges d'informations.

¹⁰⁷ Inspection générale de l'administration, *Évaluation des offices centraux de la police judiciaire*, avril 2022

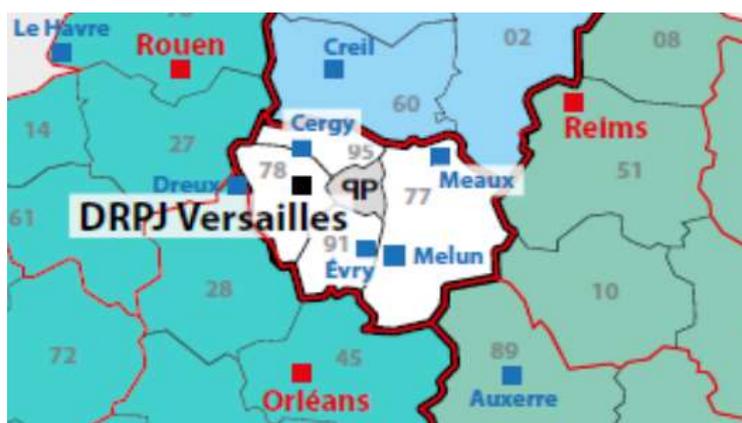
3.3.4.2 La question de l'articulation de la DRPJ de Paris avec la DRPJ de Versailles

La création d'une direction zonale de la police judiciaire (DZPJ) Île-de-France, fusionnant la DRPJ de Paris et la DRPJ de Versailles (compétente pour les départements des Yvelines, du Val d'Oise, de l'Essonne et de Seine-et-Marne) avait été envisagée en 2019, avec un rattachement à la préfecture de police. Toutefois, lors de la création en 2021 des directions zonales de la police judiciaire, ce schéma n'a pas été retenu, notamment en raison de la question sensible de son niveau d'autonomie et du rattachement à la DNPJ.

Pourtant, la dissociation des deux ensembles n'apparaît pas pertinente étant donné que l'Île-de-France constitue un bassin de vie cohérent dans lequel se meuvent les réseaux criminels. Face à cette criminalité organisée francilienne, il est essentiel de fluidifier les échanges d'informations entre services géographiquement voisins, ce que la dichotomie entre DRPJ Paris et DRPJ Versailles, placées sous l'autorité fonctionnelle de deux administrations différentes, ne permet pas d'assurer. Il est en outre important que les enquêteurs franciliens soient facilement connectés avec le reste de la chaîne d'enquête de la DNPJ, étant donné que de nombreux réseaux interviennent sur le territoire national, ce que la structure actuelle ne facilite pas.

Cette dualité engendre des coûts importants, notamment en termes d'allocation des effectifs et de coordination, en région Île-de-France. Ainsi, plus de la moitié des effectifs de la DRPJ Versailles est concentré au siège, dans le département des Yvelines qui n'est pas le plus criminogène. Or, la projection des moyens du siège hors du département des Yvelines, représente un coût temporel, matériel et humain non négligeable, compte tenu du périmètre de compétence de la DRPJ Versailles (cf. cartes n° 1 et n° 2). Enfin, chacune des deux entités dispose de ses brigades ou groupes spécialisés, parfois similaires dans leur activité, ce qui n'encourage pas les renforts entre eux.

Carte n° 1 : Périmètre de compétences de la DRPJ-Paris (au centre) et de la DRPJ-Versailles



Ce schéma n'empêche aucunement le maintien de certaines spécificités de la préfecture de police, comme l'existence de la brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police (BRI-PP). Les services départementaux de police judiciaire demeureront en l'état mais disposeront d'une chaîne hiérarchique unique en petite et grande couronnes.

La mise en œuvre de cette recommandation nécessitera néanmoins de clarifier la chaîne hiérarchique et fonctionnelle du nouvel ensemble. Plusieurs scénarios sont envisageables, allant du rattachement de l'ensemble à la préfecture de police, comme la DRPJ actuelle, jusqu'à la normalisation complète, avec l'intégration complète de cette nouvelle DRPJ d'Ile-de-France dans la chaîne hiérarchique de la direction nationale de la police nationale, à l'instar des autres régions françaises. D'autres scénarios hybrides sont possibles, permettant au préfet de police de continuer à exercer une certaine autorité fonctionnelle sur la direction fusionnée.

En tout état de cause, et conformément à son rapport de mai 2023¹⁰⁸, la Cour juge essentiel que ce nouvel ensemble fusionné soit correctement intégré dans la nouvelle « filière judiciaire » portée par la direction nationale de la police judiciaire, ce qui est insuffisamment le cas l'actuelle DRPJ Paris. Cette exigence est indispensable pour assurer un échange fluide d'informations avec le reste du territoire national, mais également pour construire des parcours de carrière à l'heure où la filière investigation souffre de désaffection et de difficultés de fidélisation.

Recommandation n° 10. (DGPN, PP) : après les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, fusionner au sein d'une direction unique pour l'Île-de-France les DRPJ de Paris et Versailles, en veillant à la bonne intégration de l'ensemble dans la nouvelle « filière métier » de la police judiciaire.

¹⁰⁸ Cour des comptes, [les moyens affectés à la mission de police judiciaire](#), observations définitives, mai 2023

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'action des services de police dans l'agglomération s'exerce dans des conditions difficiles. Le contexte reste marqué par une augmentation de la délinquance (+16 % des crimes et délits enregistrés en 2022 par rapport à 2019) et des troubles à l'ordre public importants (gilets jaunes, mouvements contre les mesures liées à la crise sanitaire, incidents au Stade de France ou en marge des manifestations contre la réforme des retraites), tandis que la menace terroriste demeure à un niveau élevé. Les services de police ont été fortement mobilisés durant la période avec des résultats en demi-teinte.

Depuis 2019, la priorité a été donnée à la mission de l'ordre public. Celle-ci s'est reflétée dans le redéploiement des effectifs de la DOPC sur les missions de maintien de l'ordre au détriment de ses autres missions. Cette réorientation, ainsi que l'adaptation de sa doctrine de maintien de l'ordre lui permettent d'accroître son autonomie par rapport aux effectifs de la DSPAP ou des unités de forces mobiles. La préfecture de police reste cependant la principale bénéficiaire du recours aux forces mobiles à l'échelle du territoire national. La DOPC a entrepris une rationalisation interne de ses salles d'information et de commandement (SIC) pour favoriser un commandement unifié au sein de son état-major, bien que la DSPAP ait conservé sa propre SIC. Des efforts ont également été entrepris en matière d'évaluation et de prise en compte des retours d'expérience lors des grands événements : un service dédié à la modernisation et à la stratégie a été créé. Toutefois, la structuration de cette fonction de prospective et d'évaluation, indispensable pour apprécier et adapter les pratiques de maintien de l'ordre, est encore récente. Dans le cadre de la tenue des prochains Jeux olympiques, la DOPC, qui s'est dotée d'une cellule de gestion des grands événements, et ses effectifs, dont il est attendu une exemplarité en toutes circonstances, seront en première ligne.

La sécurité publique, aux objectifs nombreux, s'est peu réformée. En matière d'organisation, la DSPAP compte actuellement 79 CSP contre 83 en 2019. Bien que très sensible, la fusion de certaines circonscriptions au niveau d'activité moindre apparaît toujours nécessaire et permettrait de redéployer des effectifs dans des zones sous tension. De même, la chaîne de commandement très centralisée de la DSPAP demeure. Toutefois, elle doit être replacée dans le cadre plus global de la police d'agglomération qui se traduit mécaniquement par une centralisation sur le plan opérationnel vers le préfet de police. Le choix de renforcer l'autorité du préfet de police au niveau zonal en matière d'animation et de coordination de la politique migratoire distingue encore un peu plus le modèle parisien par rapport à l'organisation choisie pour le reste du territoire. En matière d'allocation des effectifs, la répartition des moyens humains est davantage corrélée au niveau de délinquance et le rééquilibrage en faveur des départements de petite couronne se poursuit. Face à la hausse de la délinquance pour la majorité des infractions dans les quatre territoires, les résultats opérationnels apparaissent peu satisfaisants, malgré un renforcement en cours de la présence sur la voie publique.

En lien avec la hausse des faits de délinquance, la forte préoccupation de la Cour s'agissant du traitement de la petite et moyenne délinquance se confirme, du fait de services de proximité des commissariats parfois proches du point de rupture. En Île-de-France, la police judiciaire du haut de spectre souffre toujours d'une dualité entre la direction nationale de la police judiciaire (DNPJ) et la DRPJ de Paris, susceptible de générer des concurrences, d'autant que la préfecture de police est actuellement hors du champ de la réforme de la police nationale et de la structuration en filière « métiers ». La Cour recommande donc la fusion des directions régionales de police judiciaire de Paris et Versailles, pour constituer une direction

francilienne unique. Le rattachement hiérarchique et fonctionnel du nouvel ensemble doit encore être tranché, mais son intégration dans la nouvelle « filière métier » de la police judiciaire doit être améliorée.

ANNEXES

Annexe n°1. Glossaire.....	89
Annexe n°2. Suivi des recommandations du rapport public thématique sur la préfecture de police de 2019	93
Annexe n° 3. Les compétences du préfet de police de Paris, selon une approche géographique	95
Annexe n°4. Structuration budgétaire au sein de la préfecture de police	96
Annexe n° 5. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)	97
Annexe n° 6. Présentation des principaux dispositifs indemnitaires dont bénéficient les policiers des services actifs affectés en Île-de-France	100
Annexe n° 7. Indicateurs en matière de politique du logement	103
Annexe n° 8. Indicateurs d'activité à la DOPC.....	104
Annexe n° 9. Illustration d'évènements pris en charge par la préfecture de police entre 2019 et 2022	105
Annexe n° 10. Une plus grande autonomie de la DOPC vis-à-vis des UFM et de la DSPAP	106
Annexes n° 11. Les activités de retour d'expérience et d'évaluation au sein de la DOPC	107
Annexe n° 12. Composition et missions du service de sécurité du quotidien (SSQ)....	109
Annexe n° 13. Indicateurs sur la mission de sécurité publique.....	110
Annexe n° 14. Parts du potentiel horaire des effectifs de la DSPAP dédié aux opérations anti-délinquance, aux patrouilles motorisées et non motorisées et aux interpellations/interventions/constatations (2019- 2021).....	112

Annexe n°1. Glossaire

AAB	Atteintes aux biens
AE	Autorisation d'engagement
APJ	Agent de police judiciaire
APJA	Agent de police judiciaire adjoint
ASVP	Agent de surveillance de la voie publique
AVIP	Atteintes volontaires à l'intégrité physique
BAC	Brigade anticriminalité
BRAV-M	Brigade de répression de l'action violente motorisée
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
BTC	Brigade territoriale de contact
CAS	Compte d'affectations spéciales
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCD	Corps de conception et de direction
CCOS	Centre de coordination opérationnelle de sécurité
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CEA	Corps d'encadrement et d'application
CERT	Centre d'expertise et de ressources des titres
CEVEN	Cellule de gestion des grands événements
CIC	Centre d'information et de commandement
CIO	Comité international olympique
CIRC	Centre d'information et de commandement régional de circulation
CNI	Coordination nationale d'investigation
CNSJ	Coordonnateur national pour la sécurité des Jeux
CP	Crédit de paiement
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Centre de rétention administrative
CRC	Chambre régionale des comptes
CROSS	Cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants
CSP	Circonscription de sécurité publique
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces

D@TA-i	Département des technologies appliquées à l'investigation
DNPAF	Direction nationale de la police aux frontières
DNPJ	Direction nationale de la police judiciaire
DNSP	Direction nationale de la sécurité publique
DRHFS	Direction des ressources humaines, des finances et des soutiens de la police nationale
DDPN	Direction départementale de la police nationale
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DGPN	Direction générale de la police nationale
DIM	Délégation à l'immigration
DISA	Direction des services actifs
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation
DPG	Direction de la police générale
DRPJ	Direction régionale de la police judiciaire (préfecture de police de Paris)
DRPP	Direction du renseignement de la préfecture de police
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (préfecture de police de Paris)
DTPP	Direction des transports et de la protection du public
DTSP	Direction territoriale de sécurité publique (DSPAP)
DZPAF	Direction zonale de la police aux frontières
DZPJ	Direction zonale de la police judiciaire
EDR	Effectif de référence
EFA	Effectif de fonctionnement annuel
EDFA	Effectif départemental de fonctionnement annuel
ES	Effectif socle
EGM	Escadron de gendarmerie mobile
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FTSI	Formateur aux techniques de sécurité en intervention
FSI	Forces de sécurité intérieure
GAJ	Groupement d'appui judiciaire
ICSS	Indemnité compensatrice de sujétions spéciales
IGA	Inspection générale de l'administration

IGPN	Inspection générale de la police nationale
IML	Institut médico-légal
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
I3P	Infirmierie psychiatrique de la préfecture de police
ISE	Indemnité pour sujétions exceptionnelles
ISS-PAT	Indemnité de sujétion spéciale pour les personnels administratifs et techniques
IR	Indemnité de résidence
JOP	Jeux olympiques et paralympiques
LCPP	Laboratoire central de la préfecture de police
LCSV	Laboratoire central des services vétérinaires
LOPMI	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
LRP	Logiciel de rédaction des procédures
LRPPN ou LRP3	Logiciel de rédaction des procédures de la police nationale
M€	Million d'euros
MAPE	Module d'adaptation au premier emploi
MCI	Main courante informatisée
Md€	Milliard d'euros
MOSOVO	Maintien de l'ordre public, services d'ordre et sécurisation des voyages officiels
NATINF	Nomenclature des infractions
OPJ	Officier de police judiciaire
PAP	Projet annuel de performance
PEL	Plainte en ligne
PFAU	Plateforme des appels d'urgence
PJ	Police judiciaire
PMS	Programme national de mobilisation contre le suicide
PP	Préfecture de police de Paris
PPN	Procédure pénale numérique
PSQ	Police de sécurité du quotidien
PTZMI	Prêt à taux zéro du ministère de l'intérieur
PVPP	Plan de vidéoprotection de la préfecture de police de Paris
RAP	Rapport annuel de performance

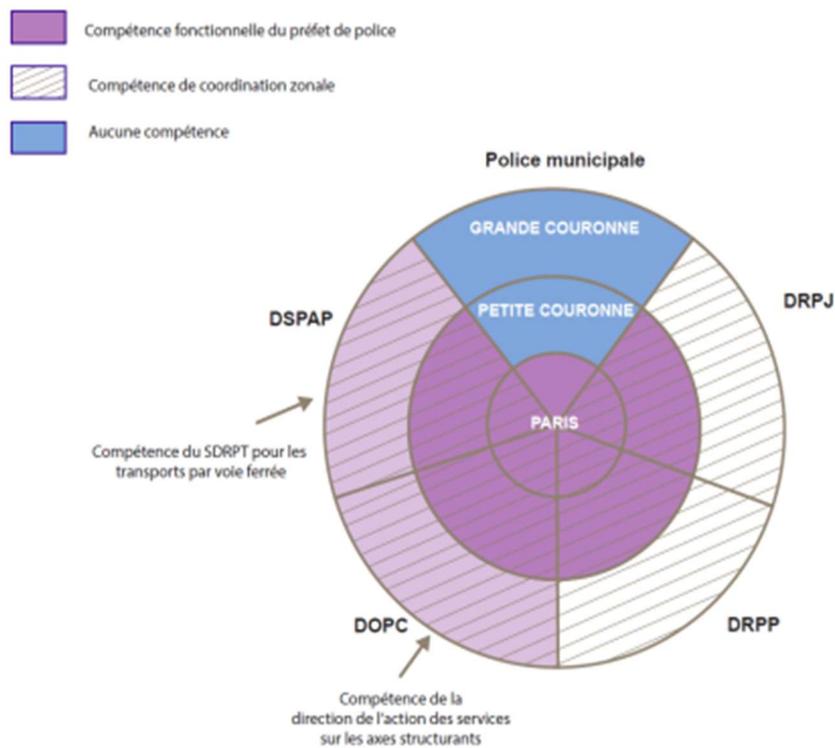
RETEX	Retour d'expérience
RH	Ressources humaines
RIO	Référentiel des identités et de l'organisation
RPS	Risques psycho-sociaux
RPT	Rapport public thématique
SAIP	Service de l'accueil et de l'investigation de proximité
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SDF	Sous-direction de la formation (DRG-PP)
SDLII	Sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière (DSPAP)
SDQVT	Sous-direction de la qualité de vie au travail (DRH-PP)
SDSO	Sous-direction du soutien opérationnel (DSPAP)
SGA	Secrétariat général d'administration
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
SGMI	Secrétariat général du ministère de l'intérieur
SGZDS	Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité
SIC	Salle d'information et de commandement
SICOP	Salle d'information et de commandement ordre public
SIPC	Service interdépartemental de protection civile
SMS	Service de la modernisation et de la stratégie (DOPC)
SNMO	Schéma national du maintien de l'ordre
SOI	Service d'ordre indemnisé
SSMSI	Service de statistiques ministériel de la sécurité intérieure
SSQ	Service de sécurité du quotidien (DSPAP)
ST	Sûreté territoriale
ST(SI)²	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
SUEP	Secteurs et unités à encadrement prioritaire
TEP	Test d'emploi des personnels
UFM	Unité de forces mobiles
VeP	« Voyager et protéger »
VIF	Violences intra-familiales

Annexe n°2. Suivi des recommandations du rapport public thématique sur la préfecture de police de 2019

<i>Recommandation</i>	<i>Mise en œuvre</i>
1. Dans les départements de la petite couronne, placer les services de police sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département (SGMI, DGPN, PP).	Non mise en œuvre
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).	Non mise en œuvre
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).	Non mise en œuvre
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).	Mise en œuvre partiellement
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).	Mise en œuvre partiellement
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).	Mise en œuvre partiellement
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).	Mise en œuvre partiellement
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).	Non mise en œuvre
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).	Non mise en œuvre
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).	Non mise en œuvre
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).	Non mise en œuvre
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).	Mise en œuvre partiellement

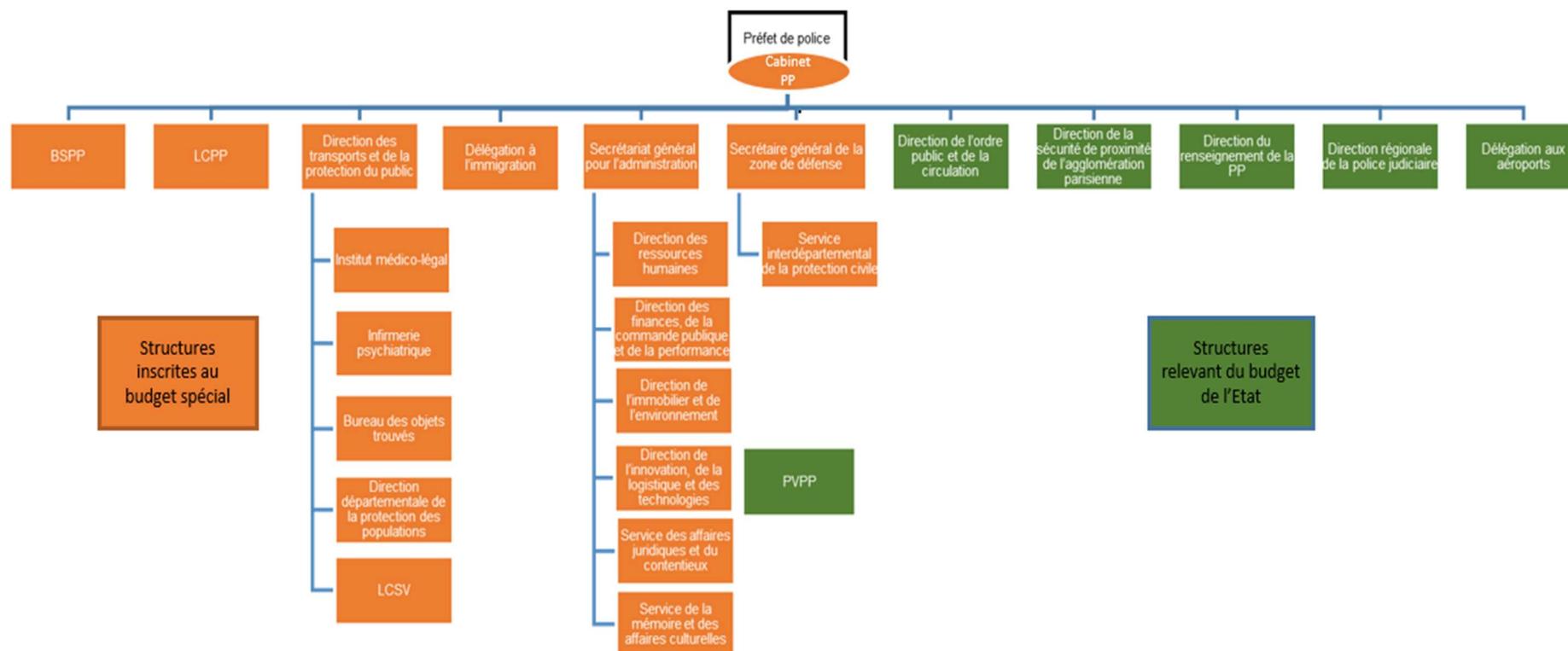
<i>Recommandation</i>	<i>Mise en œuvre</i>
13. Intégrer davantage l'ensemble des intervenants placés sous l'autorité de la DOPC dans la mission d'ordre public en rapprochant les centres de commandement, en partageant les bonnes pratiques et en approfondissant le retour d'expérience et l'évaluation (PP).	Mise en œuvre partiellement

Annexe n° 3. Les compétences du préfet de police de Paris, selon une approche géographique



Source : Cour des comptes, La préfecture de police de Paris, rapport public thématique, 2019.

Annexe n°4. Structuration budgétaire au sein de la préfecture de police



Ce schéma simplifié ne prend pas en compte 2 éléments significatifs :

L'encadrement supérieur des services de la préfecture de police étant assuré par des fonctionnaires d'Etat, il est très majoritairement pris en charge par le budget de l'Etat. Ce coût n'est pas pris en compte dans le budget spécial.

Le budget de l'Etat assure le remboursement d'un certain nombre de dépenses réalisées par le budget spécial pour le compte de l'Etat au titre de la police active (« forfait SGAP »)

Source : Préfecture de police de Paris, Direction des finances, de la commande publique et de la performance, 2023.

Annexe n° 5. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)

Placée pour emploi sous l'autorité du préfet de police de Paris, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est une unité militaire de l'armée de terre et compte 8 500 sapeurs-pompiers. En 2020, la brigade comptabilise plus de 423 000 interventions, dont 80 % de missions de secours à la personne.

Le financement de la BSPP est mutualisé entre l'État et les collectivités locales. 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. Les dépenses de fonctionnement sont financées par l'État (à hauteur de 25 %), par les départements de la première couronne (au prorata 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 prorata de leur population.

En fonctionnement et en investissement, la BSPP représente le principal poste budgétaire du budget spécial et déroge largement au droit commun en raison de la spécificité de cette unité et des besoins de la capitale.

Le législateur a en effet écarté Paris et la petite couronne du champ d'application de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996¹⁰⁹ relative aux services d'incendie et de secours. La BSPP est régie par les articles R. 1321-19 à 1321-24-1 du code de la défense qui la place sous l'autorité du préfet de police. C'est cette différence de statut et de gouvernance, exorbitants du droit commun, qui justifie le rattachement de la BSPP au budget spécial.

Encadré n° 1 : l'article R. 1321-19 du code de la défense

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris est chargée de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies, à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne ainsi que sur les emprises de l'aérodrome de Roissy-Charles-de-Gaulle situées dans le Val-d'Oise et en Seine-et-Marne, sur les emprises de l'aérodrome d'Orly situées dans l'Essonne et sur les emprises de l'aérodrome du Bourget situées dans le Val-d'Oise.

Elle intervient en dehors des limites territoriales définies à l'alinéa précédent sur décision du préfet de police ou du ministre de l'intérieur.

Elle concourt, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels, ainsi qu'aux secours d'urgence dans les limites territoriales mentionnées à l'alinéa précédent.

Bien qu'elle ait été abaissée de 37,5 % à 25 % en 1995¹¹⁰, la participation au financement de la BSPP par le budget de l'État, sur le programme 161 — *Sécurité civile*, est

¹⁰⁹ Les articles 1^{er} à 47, 49, 53 et 54 de la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours ont été intégrés dans le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa de l'article L1424-49 du CGCT dispose que « Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas à la Ville de Paris et dans les départements, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui demeurent régis par les textes qui leur sont spécifiques, à l'exception des articles L. 1424-2 et L. 1424-4-1 ainsi que de l'article L. 1424-42, pour l'application duquel les fonctions confiées au conseil d'administration sont assurées par le conseil de Paris ».

¹¹⁰ L'article 91 de la loi de finances initiale pour 1995.

bien supérieur à la participation par ce dernier au financement des services d'incendie et de secours dans les autres départements¹¹¹.

Encadré n° 2 : la contribution de l'État au budget de la BSPP

L'article L. 2512-18 code général des collectivités territoriales indique que les recettes et dépenses de la BSPP sont inscrites au budget spécial de la Préfecture de police.

L'article L. 2512-19 de ce même code prévoit une contribution de l'État au budget de fonctionnement de la BSPP, égale à 25% des dépenses suivantes, inscrites au budget spécial :

- la rémunération des militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, y compris l'alimentation des militaires pendant la durée légale du service ;
- les frais d'habillement, de déplacement, de transport et de mission ;
- les dépenses du service d'instruction et de santé ;
- l'entretien, la réparation, l'acquisition et l'installation du matériel de lutte contre l'incendie, du matériel de transport et du matériel de transmission.

Le financement de la BSPP représente plus de 71 % du budget spécial (cf. tableau n° 1). Selon le budget primitif 2022, la Ville de Paris contribue à hauteur de 95 M€ en fonctionnement au financement de la BSPP. Le financement par l'État s'élève à près de 96 M€ en fonctionnement, soit plus de 43 % des dépenses d'intervention du P161. Ces dépenses de fonctionnement, qui vont en s'accroissant (cf. graphique n° 1) sont constituées à 77 % de masse salariale, ce qui obère toute manœuvrabilité. A ces dépenses de fonctionnement de l'État, s'ajoutent environ 200 M€ de CAS pension financé sur le budget des armées¹¹², en raison du statut militaire des sapeurs-pompiers de Paris. Les autres communes et départements de petite couronne contribuent à hauteur de 204 M€¹¹³.

Tableau n° 1 : le financement de la BSPP au sein du budget spécial

<i>En M€</i>	Compte administratif 2019	Compte administratif 2020	Compte administratif 2021	Compte administratif 2022
<i>Dépenses de fonctionnement du budget spécial</i>	610,03	584,91	592,48	613,55
<i>Dépenses d'investissement du budget spécial</i>	97,2	93,17	99,75	90,81
<i>Dépenses de fonctionnement et d'investissement de la BSPP</i>	557,07	484,16	492,56	493,38
<i>Contribution Ville de Paris au financement de la BSPP</i>	94,58	101,7	105,38	105,45

Source : Cour des comptes à partir des comptes administratifs et budgets primitifs du budget spécial.

¹¹¹ Dans son rapport relatif à la loi de finance pour 2023, la commission des finances du Sénat note que « cette contribution est aujourd'hui particulièrement dynamique, puisqu'elle est passée de 96,2 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2022 à 104,9 millions d'euros dans le PLF pour 2023, soit une augmentation de 9 %. Elle avait par ailleurs déjà fait l'objet d'une augmentation substantielle de 10,8 % entre 2021 et 2022 (ce qui) s'explique en grande partie par la mise en œuvre du plan de modernisation de la BSPP ».

¹¹² Il s'agit du programme budgétaire 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité.

¹¹³ Annexe 8 du budget primitif 2022.

Graphique n° 1 : Évolution de la contribution de l'État au budget de de la BSPP entre 2018 et 2023 (en M€, AE = CP)



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires

Rapportée au nombre d'habitants de Paris, la contribution de la Ville de Paris au fonctionnement de la BSPP s'élève à 41 € en moyenne, hors pensions. Elle s'élève à environ 72 € par habitant en moyenne pour un SDIS sur le reste du territoire (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Coût des interventions de la BSPP par habitant pour la Ville de Paris

Indicateurs	2017	2018	2019	2021	2022
Contribution de la Ville de Paris par intervention de la BSPP réalisée à Paris	444 €	430 €	444 €	559 €	n.c.
Contribution de la Ville de Paris au fonctionnement de la BSPP par résident de Paris	38 €	38 €	39 €	39 €	41 €

Source : Cour des comptes, d'après la présentation en mode « LOLF » du budget spécial de la préfecture de police primitif pour l'exercice 2022.

Les revalorisations salariales décidées au niveau national bénéficiant aux sapeurs-pompiers de la BSPP et aux agents des administrations parisiennes et services communs (AP-SC) en parallèle du plan de modernisation 2020-2029 de la BSPP, combinées à la hausse des coûts de l'énergie, ont conduit à une forte augmentation de la contribution de la Ville de Paris au budget primitif 2023, de l'ordre de 18,8 M€ en fonctionnement.

Annexe n° 6. Présentation des principaux dispositifs indemnitaires dont bénéficient les policiers des services actifs affectés en Île-de-France

1. L'indemnité de fidélisation et son complément

Une indemnité de fidélisation est versée depuis 1999¹¹⁴ aux fonctionnaires actifs de la police nationale travaillant dans un secteur difficile, dont l'Île-de-France dans son intégralité. Cette indemnité est progressive, calculé en fonction des années de service continu passées en secteur difficile.

Pour les CEA, son montant annuel varie de 202 € (à partir de la 3^{ème} année de service continu en secteur difficile) à 1 805 € (à partir de la 11^{ème} année). Une majoration de cette indemnité est appliquée pour les fonctionnaires exerçant en Île-de-France, dont l'augmentation est programmée jusqu'en 2025. Son montant annuel variera entre 60 € (à partir de la 3^{ème} année de service continu en secteur difficile) et 540 € (à partir de la 11^{ème} année).

Selon la DRH de la préfecture de police, le montant moyen de la prime de fidélisation versé au second semestre 2022 aux fonctionnaires du CEA affectés en Île-de-France s'élève à 656 €, correspondant à une ancienneté moyenne de huit ans et six mois. Cette donnée semble cohérente avec celle de la répartition des mutations sortantes des CEA de la préfecture de police : 58 % des mutations sortantes interviennent pour des agents ayant une ancienneté supérieure à 8 ans et 39 % pour une ancienneté supérieure à 12 ans.

Ce dispositif a été complété en 2009¹¹⁵ par un complément d'indemnité de fidélisation pour les CEA issus du concours national à affectation régionale en Île de France, fixé à 9 000 € et versé en trois fois : 3 000 € à l'issue de la première année révolue, 3 000 € à l'issue de la sixième année révolue et 3 000 € à l'issue de la dixième année révolue. Entre 2019 et 2022, les lauréats du concours national à affectation régionale en Île-de-France représentent en moyenne 78 % des 1 871 élèves gardiens de la paix nommés stagiaires à la préfecture de police. Les propositions de la préfecture de police, portées dans le cadre de la négociation du protocole du 2 mars 2022, visant à clarifier les conditions d'attribution (modification du séquençage des versements et augmentation de son montant à 12 000 €), n'ont pas été retenues.

Pour les corps de commandement (officiers) et de conception et de direction (commissaires), le montant annuel de l'indemnité de fidélisation est de 988 € dès la sixième année de service continu en secteur difficile et le montant annuel de la majoration varie entre 160 € (à partir de la sixième année de service continu en secteur difficile) et 960 € (à partir de la onzième année).

Le montant total des dépenses correspondant aux indemnités de fidélisation en 2021 en Île-de-France s'élève à 76,2 M€ : 61,7 M€ au titre de l'indemnité de fidélisation (soit 84 % du montant total de cette indemnité pour l'ensemble du territoire) et 14,5 M€ au titre du complément.

¹¹⁴ Décret n°99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

¹¹⁵ Décret n°2017-455 du 30 mars 2017 modifiant le décret no 99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

2. Les indemnités compensatoires de sujétions spécifiques (CEA) et pour sujétions exceptionnelles (officiers et commissaires)

Une indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques (ICSS), prévue par le décret n° 2005-1643 du 26 décembre 2005, est attribuée aux fonctionnaires du CEA affectés dans le ressort des services centraux et territoriaux de la zone de défense et de sécurité Paris-Île-de-France¹¹⁶. Cette indemnité est versée mensuellement après service effectif. Son montant annuel par agent est fixé à 1 740 €. Le montant total des dépenses d'ICSS en 2022 s'élève à 71,5 M€ pour l'Île-de-France.

Une indemnité pour sujétions exceptionnelles (ISE), prévue par le décret n° 2005-1645 du 26 décembre 2005, est attribuée aux fonctionnaires des corps de conception et de direction et de commandement affectés dans le ressort des services centraux et territoriaux de la zone de défense et de sécurité Paris-Île-de-France¹¹⁷, lorsque ces fonctionnaires sont conduits, dans l'intérêt du service, à renoncer au bénéfice de repos spécifiques ou compensateurs auxquels ils ont droit. Cette indemnité est versée mensuellement après service effectif. Son montant annuel par agent est fixé à 1 029,03 €. Le montant des dépenses d'ISE en 2022 s'élève à 3,6 M€ pour l'Île-de-France.

Les policiers adjoints affectés dans le ressort des services centraux et territoriaux de la zone de défense et de sécurité Paris-Île-de-France bénéficient d'un complément de l'indemnité d'exercice des fonctions, prévu par le décret n° 2004-529 du 11 juin 2004. Son montant mensuel a été revalorisé dans le cadre du protocole du 11 avril 2016 et est passé de 90 € à 100 € en 2017, à 110 € en 2018 et à 120 € en 2019. Le montant des dépenses correspondantes pour les policiers adjoints en 2022 s'élève à 4,6 M€.

3. Une prime de fidélisation instaurée en 2020 pour tous les fonctionnaires exerçant de façon permanente en Seine-Saint-Denis

Le décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 a instauré une prime de fidélisation pour l'ensemble des agents, civils et militaires, qui exercent de manière permanente leurs fonctions dans le département de Seine-Saint-Denis¹¹⁸. Une double condition s'applique : les agents exercent dans des services et emplois connaissant des difficultés en matière de fidélisation des ressources humaines et comptent cinq années continues de services effectifs (à partir de l'entrée en vigueur du décret) dans ces services. Ce dispositif consiste en un versement d'une prime d'un montant de 10 000 €, en une seule fois, au terme des cinq années de services effectifs.

Toutefois, pour les fonctionnaires du CEA nommés à l'issue du concours national à affectation régionale en Île-de-France, la première fraction du complément d'indemnité de fidélisation (soit 3 000 €) vient en déduction du montant de cette prime de fidélisation

¹¹⁶ C'est le cas également pour les départements de Corse.

¹¹⁷ *Ibidem*

¹¹⁸ Il convient de noter que la condition d'exercice « de manière permanente » dans le département de Seine-Saint-Denis exclut *de facto* les effectifs des compagnies d'intervention de la DOPC, dans la mesure où aucune de ces sept compagnies n'est basée dans ce département, alors qu'elles peuvent être régulièrement amenés à y intervenir.

territoriale¹¹⁹. Par ailleurs, le versement de la deuxième partie du complément de fidélisation est décalé d'un an, soit à l'issue de la 7^{ème} année de service révolue au lieu de la 6^{ème}¹²⁰.

Au bout de dix années révolues, le différentiel indemnitaire entre un agent du CEA issu du concours national à affectation régionale en Île-de-France (qui a une obligation de rester huit ans, contre cinq pour le concours national, dans la région de leur première affectation) exerçant ses fonctions de façon permanente dans le département de Seine-Saint-Denis et un agent du même corps issu du concours national et exerçant à Paris, dans les Hauts de Seine ou le Val de Marne également en tension, atteindra donc 16 000 €¹²¹. Cela représente un peu plus de 200 € par mois en moyenne sur la période pour les agents du CEA les mieux indemnisés.

A ce stade, les différents interlocuteurs n'ont toutefois pas fait état de remontées au sujet de cette différence de traitement en fonction du concours passé et du département d'affectation. Le dispositif devrait prendre toute son ampleur cinq ans après sa mise en place.

4. La prime régie en Île-de-France

Créée par le décret n° 2005-1644 du 26 décembre 2005, elle est destinée à certains fonctionnaires du corps de conception et de direction (CCD, c'est-à-dire le corps des commissaires de police) et au corps de commandement, exerçant des postes difficiles. Elle s'élève à 364,15 € ou à 169,37 € par an selon les grades.

¹¹⁹ Arrêté du 24 octobre 2020 pris en application de l'article 3 du décret n°2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État.

¹²⁰ Arrêté du 13 août 2021 modifiant l'arrêté du 6 janvier 2011 fixant les montants forfaitaires de l'indemnité de fidélisation en secteur difficile attribuée aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

¹²¹ Les montants des différentes indemnités et primes de fidélisation cumulés sur ces dix années étant respectivement de 9 394 € et 25 394 €.

Annexe n° 7. Indicateurs en matière de politique du logement

Tableau n° 1 : Évolution du parc de logements de la préfecture de police depuis 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Logements sociaux</i>	12 153	11 504	11 482	11 540	11 542	11 144
<i>Logements privés (baux en cours)</i>	732	741	706	686	643	609
<i>Logements meublés en résidence</i>	945	983	942	999	987	881
Total	13 830	13 228	13 130	13 225	13 172	12 634
<i>Dont logements sociaux disponibles dans l'année</i>	1 562	1 178	1 229	1 093	1 397	1 253

Source : Cour des comptes, d'après DRH-PP.

Tableau n° 2 : Évolution par catégorie d'agents du nombre de logement attribués par la préfecture de police depuis 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre total de logements attribués</i>	1 513	1 518	1 393	1 104	1 118	1 147
<i>Nombre de logements attribués aux fonctionnaires de police</i>	1 059 (70 %)	1 047 (69%)	961 (69%)	806 (73%)	816 (73%)	880 (77%)
<i>Nombre de logements attribués aux policiers adjoints</i>	151 (10 %)	213 (14%)	223 (16%)	132 (12%)	78 (7%)	63 (5%)
<i>Nombre de logements attribués aux personnels administratifs et techniques</i>	303 (20%)	258 (17%)	209 (15%)	166 (15%)	224 (20%)	204 (18%)

Source : Cour des comptes, d'après DRH-P.

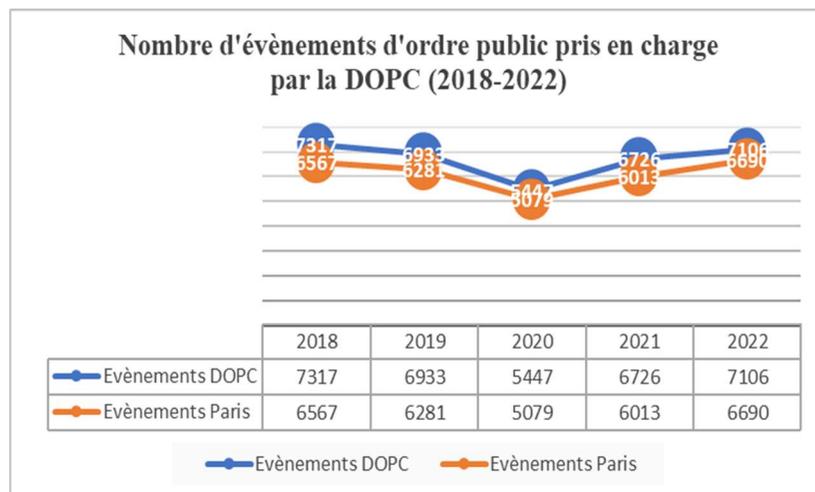
Méthodologie : au 31 décembre 2021, il y avait 26 530 policiers actifs, 853 policiers adjoints et 3 129 personnel administratifs et techniques.

Tableau n°3 : Évolution du nombre de logements repris pour un tour (non attribués) depuis 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de logements repris pour un tour</i>	342	180	116	108	217	166

Source : Cour des comptes, d'après DRH-PP.

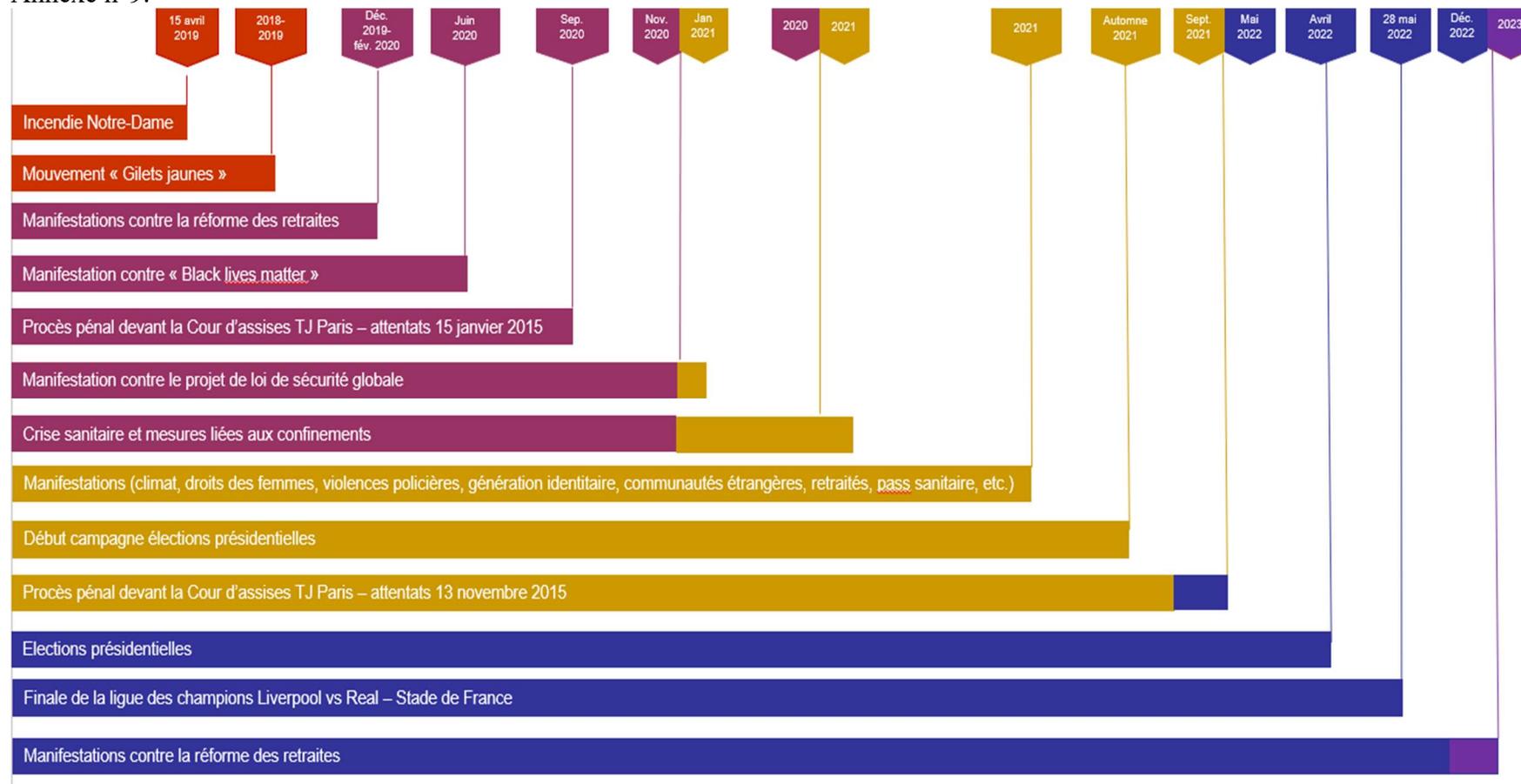
Annexe n° 8. Indicateurs d'activité à la DOPC



Source : Cour des comptes, d'après données de la DOPC

Annexe n° 9. Illustration d'évènements pris en charge par la préfecture de police entre 2019 et 2022

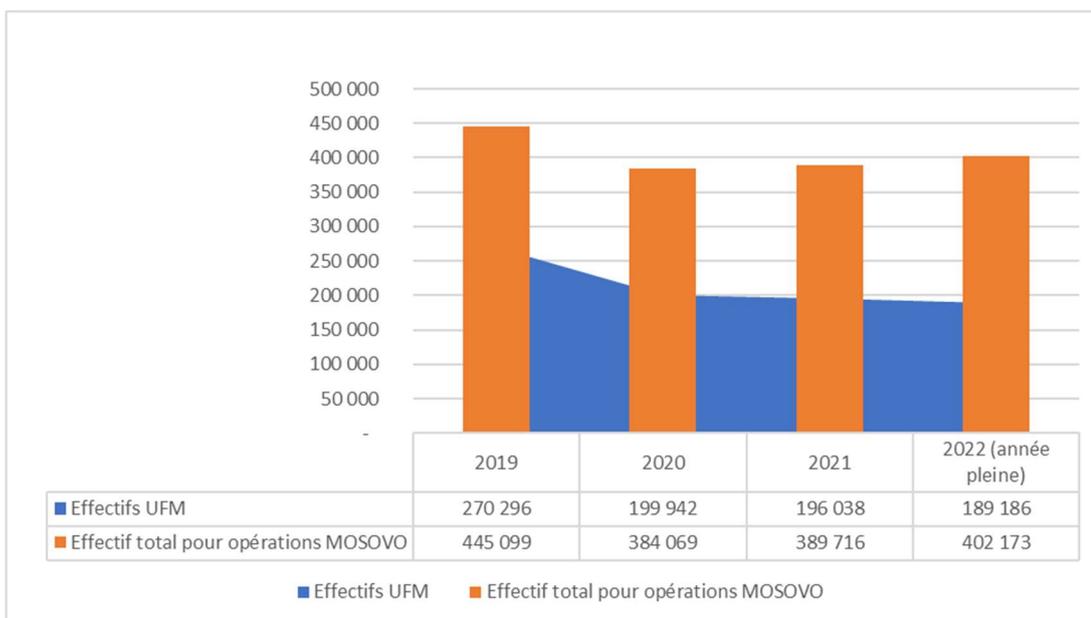
Annexe n°9.



Source : Cour des comptes, d'après données de la DOPC.

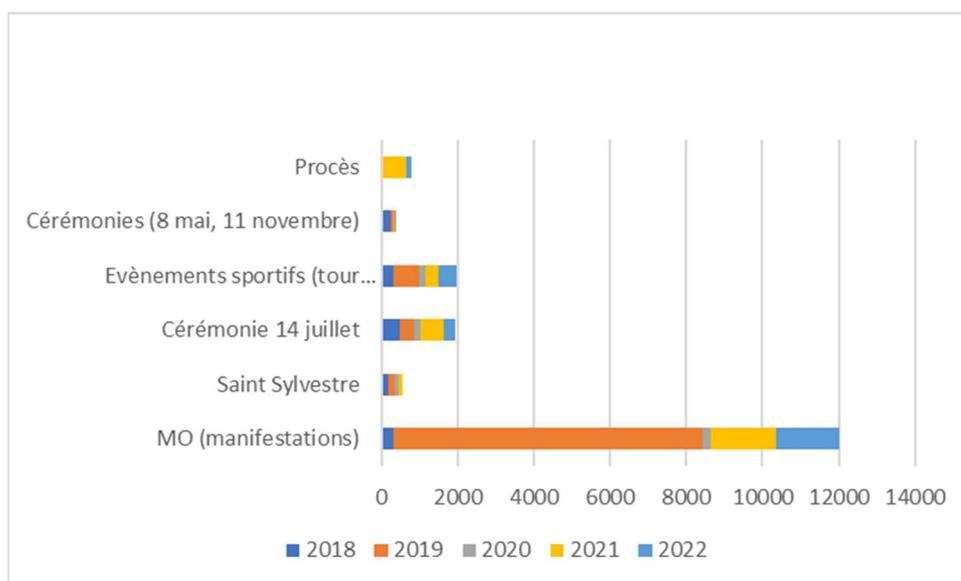
Annexe n° 10. Une plus grande autonomie de la DOPC vis-à-vis des UFM et de la DSPAP

Graphique n°1 : Recours aux unités de force mobile pour les opérations MOSOVO (2019-2022)



Cour des comptes, d'après données de la DOPC.

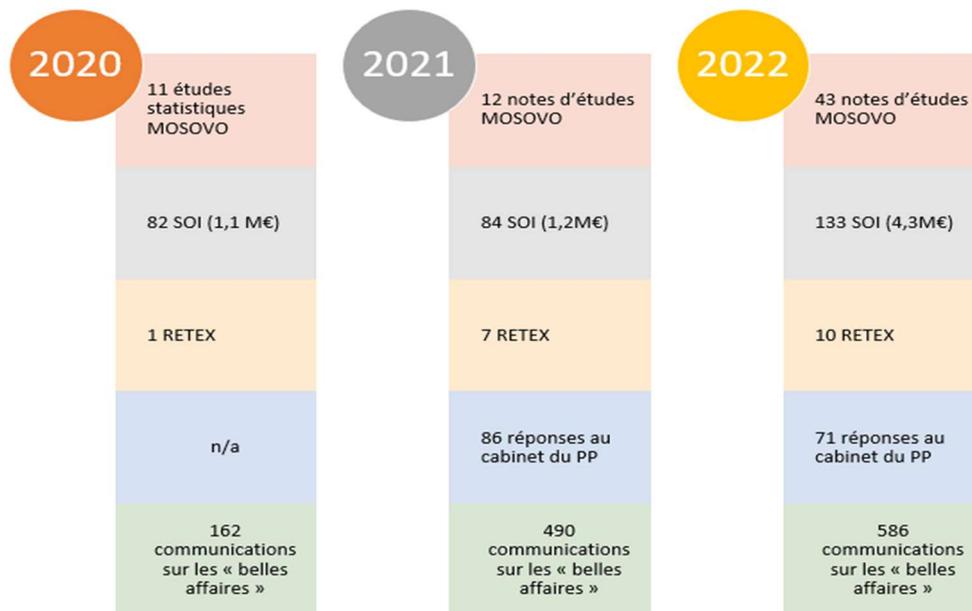
Graphique n°2 : Nombre de policiers de la DSPAP mis à disposition de la DOPC pour des missions d'ordre public, 2019-2022



Source : Cour des comptes, d'après données de la DOPC.

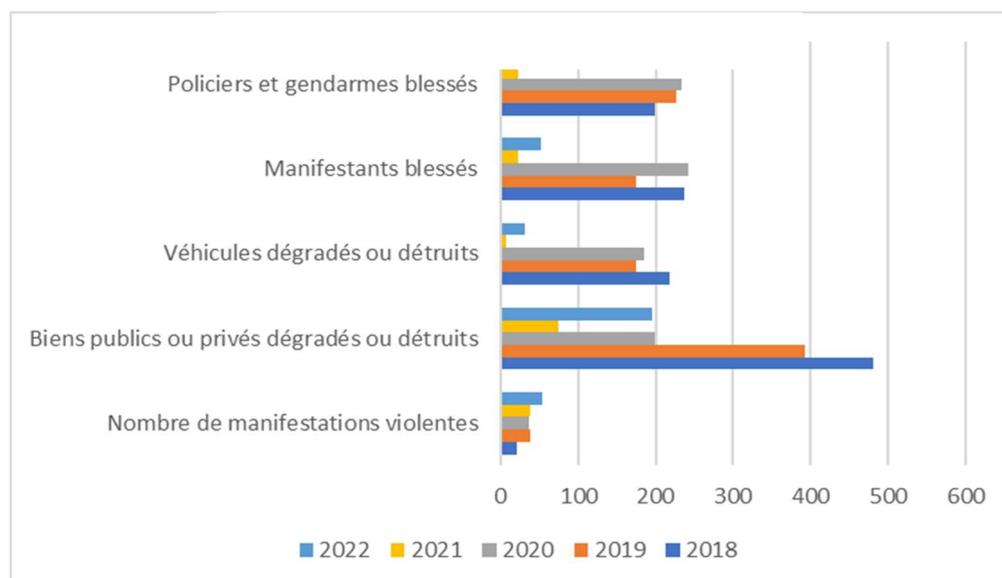
Annexes n° 11. Les activités de retour d'expérience et d'évaluation au sein de la DOPC

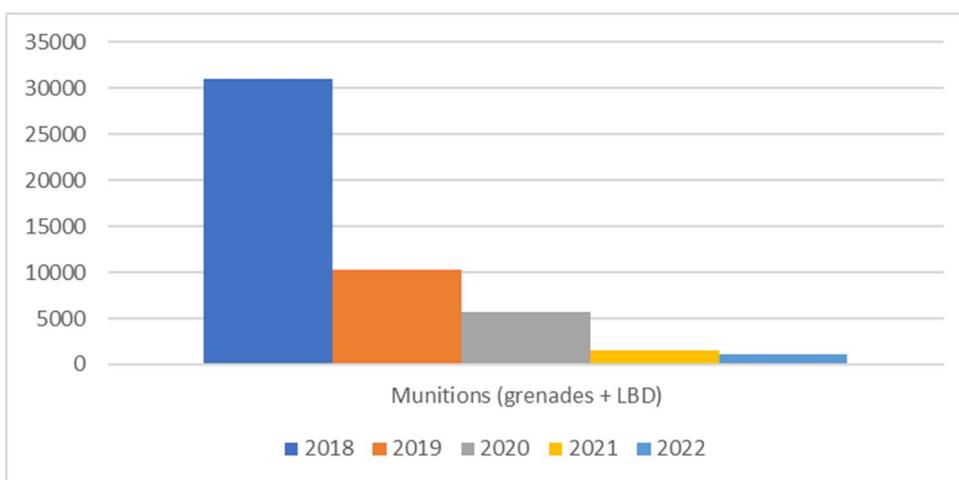
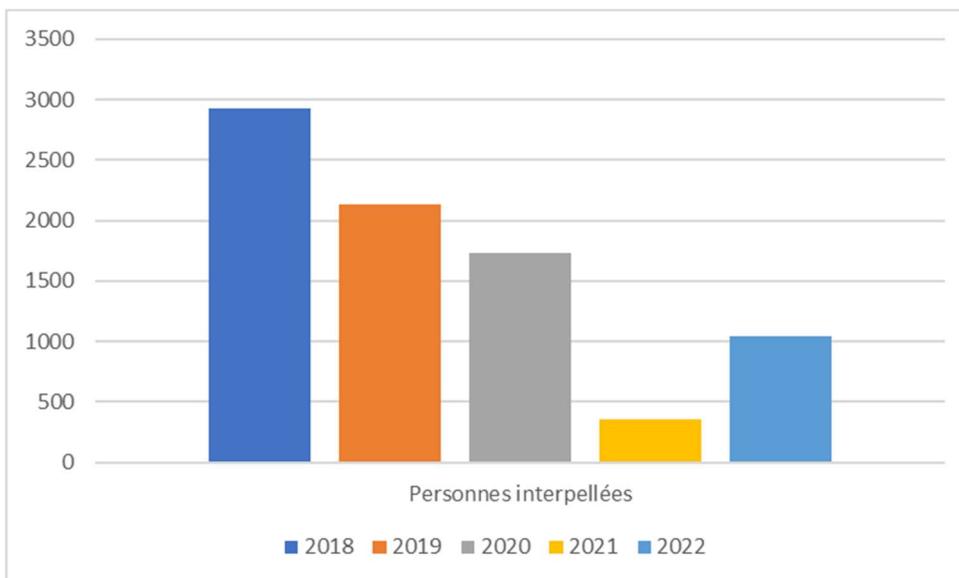
Infographie n°1 : L'activité du service de modernisation et de la stratégie (SMS)



Source : Cour des comptes, à partir des données DOPC.

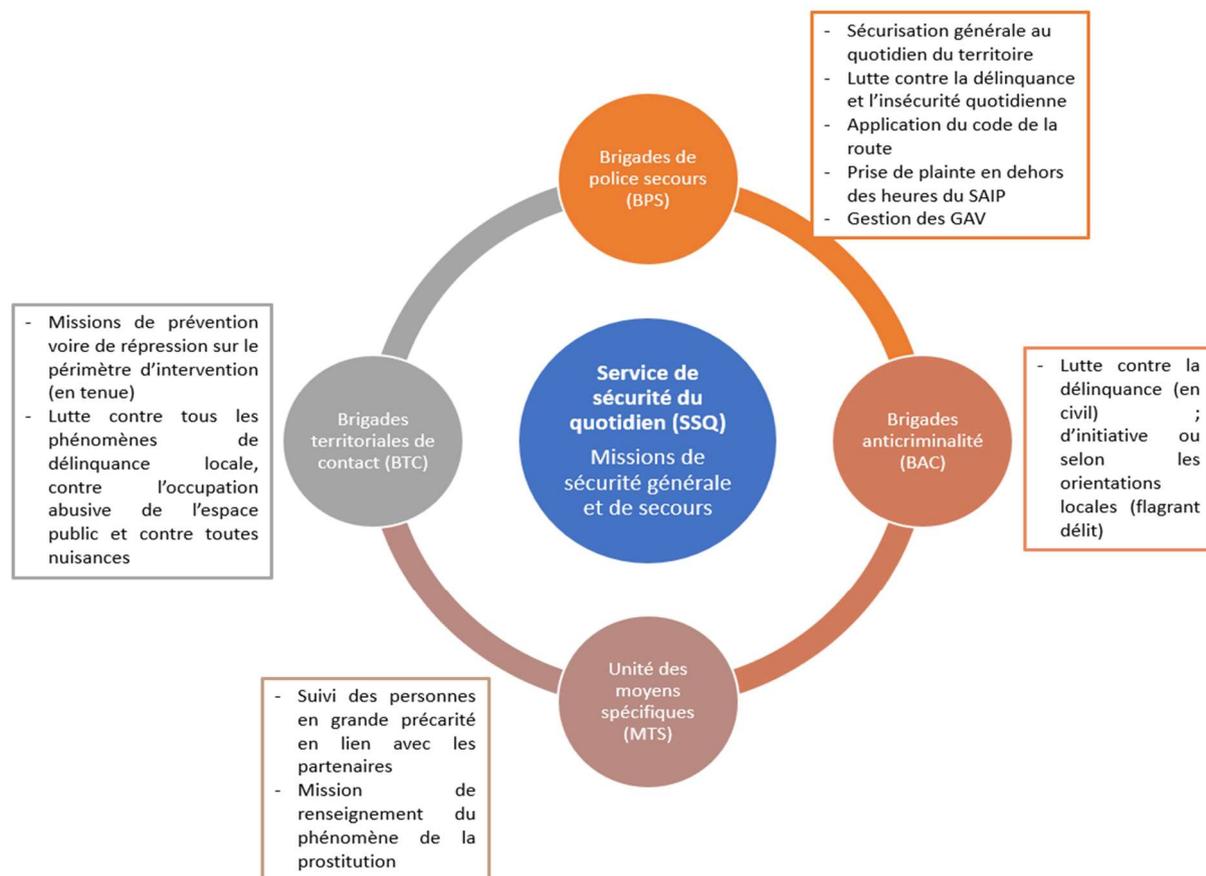
Graphique n° 1 : Principaux indicateurs utilisés lors des MOSOVO et chronique sur 2018-2022





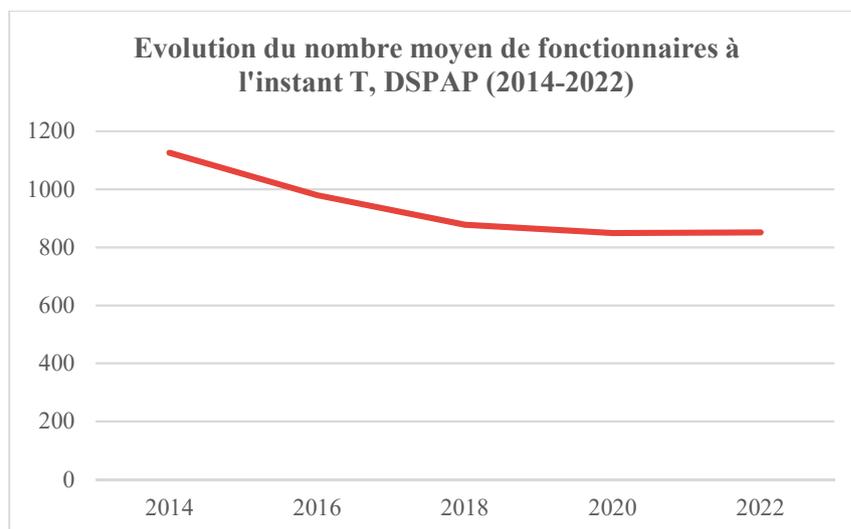
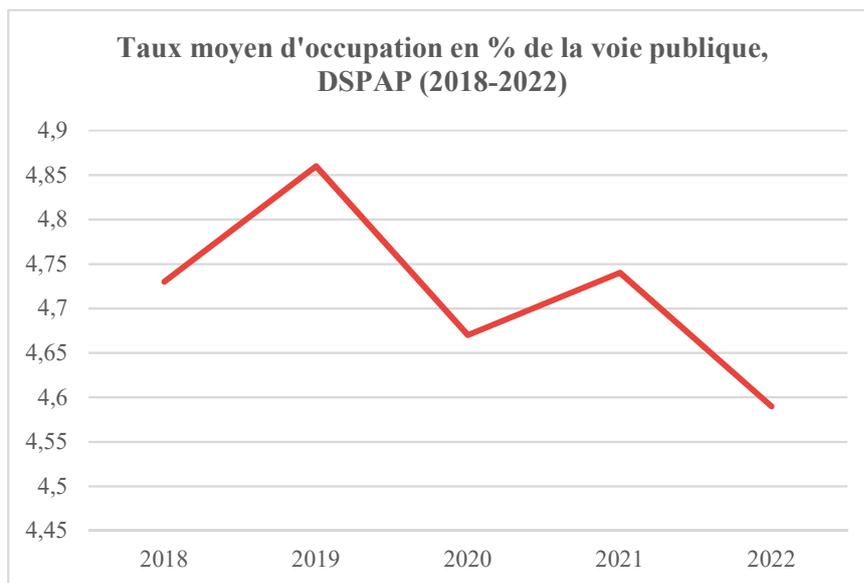
Source : Cour des comptes, à partir des données DOPC.

Annexe n° 12. Composition et missions du service de sécurité du quotidien (SSQ)

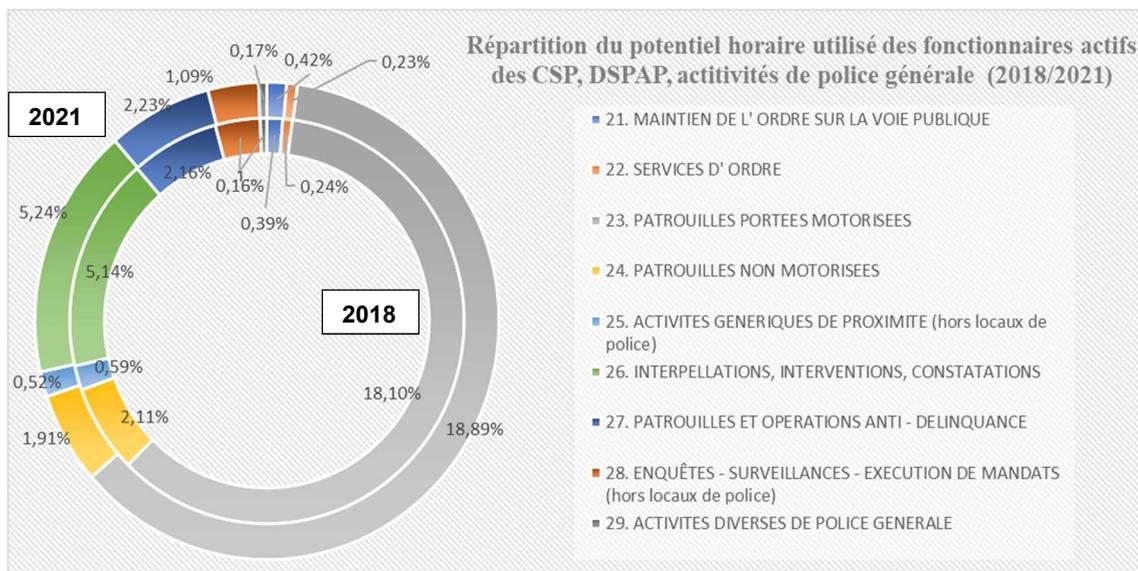


Source : Cour des comptes, à partir de données DSPAP.

Annexe n° 13. Indicateurs sur la mission de sécurité publique

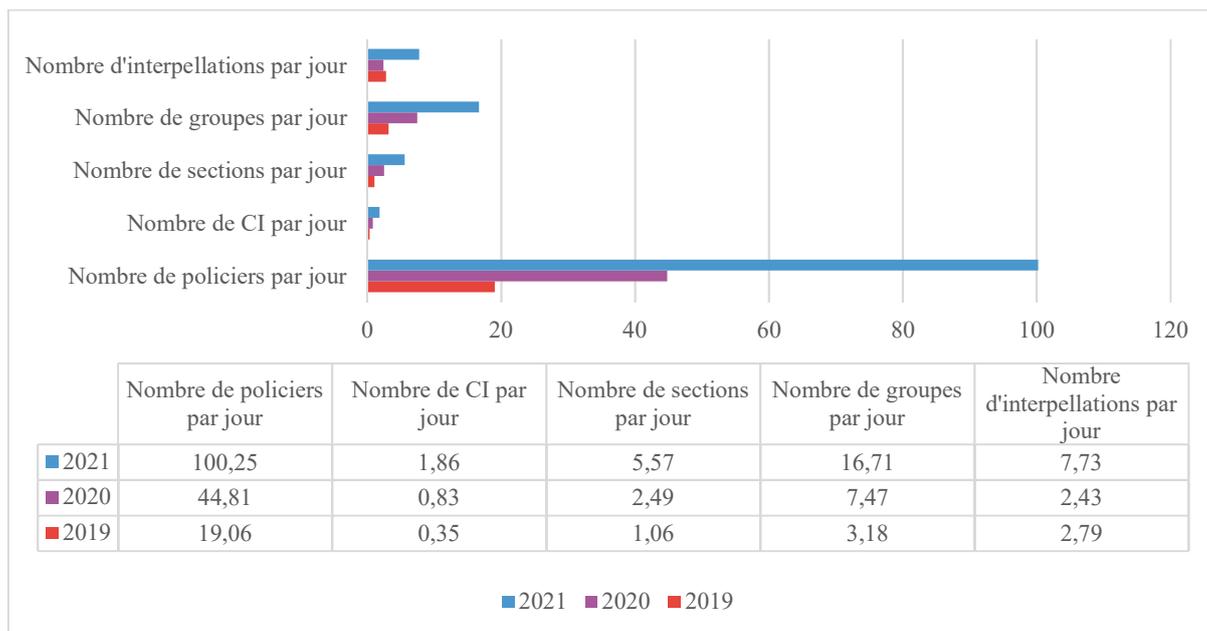


Source : Cour des comptes, à partir de données DSPAP.



Source : Cour des comptes, à partir de données DSPAP, MCI/TEP 131.

Missions de sécurisation des effectifs de la DOPC au profit de la DSPAP, (2019-2021)



Source : Cour des comptes, d'après données DOPC, DSPAP.

Annexe n° 14. Parts du potentiel horaire des effectifs de la DSPAP dédié aux opérations anti-délinquance, aux patrouilles motorisées et non motorisées et aux interpellations/interventions/constatations (2019-2021)

	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019
27. PATROUILLES ET OPERATIONS ANTI – DELINQUANCE :	2,97 %	3,46 %	4,92 %	65,5 %
<i>Patrouilles anti-délinquance</i>	0,73 %	1,14 %	2,59 %	255,4 %
<i>Opérations de contrôle d'identité</i>	0,19 %	0,23 %	0,31 %	64,3 %
<i>Opérations anti vols à main armée (O.A.H.U)</i>	0,01 %	0,01 %	0,01 %	0 %
<i>Opérations "Tranquillité-Vacances" (O.T.V)</i>	0,04 %	0,04 %	0,04 %	0 %
<i>Opérations de sécurisation des transports en commun</i>	0,14 %	0,23 %	0,50 %	252,8 %
<i>Opérations de sécurisation "VIGIPIRATE"</i>	0,78 %	0,70 %	0,37 %	-52,6 %
<i>Plan REX, plan 543</i>	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0 %
<i>Autres opérations anticriminalité</i>	0,07 %	0,07 %	0,08 %	0 %
<i>Opération de sécurisation</i>	0,83 %	0,89	0,64 %	-23,2%

	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019
23. PATROUILLES PORTEES MOTORISEES :	16,81 %	18,34 %	15,87 %	-5,58 %
<i>Patrouilles en véhicules grand gabarit</i>	0,53 %	0,63 %	0,45 %	-14,44 %
<i>Patrouilles en véhicules automobiles légers</i>	15,60 %	16,91 %	14,41 %	-7,61 %
<i>Patrouilles motocyclistes de surveillance générale</i>	0,12 %	0,15 %	0,15 %	23,09 %
<i>Patrouilles en cyclomoteurs, vélomoteurs, ou scooters</i>	0,04 %	0,05 %	0,04 %	5,48 %
<i>Patrouilles en train, RER, métro ou bus</i>	0,53 %	0,59 %	0,82 %	56,30 %
<i>Patrouilles fluviales ou maritimes</i>	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0
<i>Patrouilles en aéronef</i>	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0
24. PATROUILLES NON MOTORISEES :	2,54 %	2,71 %	2,28 %	-10,04 %
<i>Patrouilles pédestres</i>	1,91 %	2,04 %	1,71 %	-10,25 %
<i>Patrouilles en vélo</i>	0,54 %	0,57 %	0,48 %	-12,24 %
<i>Patrouilles équestres</i>	0,07 %	0,08 %	0,07 %	4,16 %
<i>Patrouilles en roller ou autre moyen</i>	0,02 %	0,02 %	0,02 %	0,00%

LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS
ENQUÊTE DE SUIVI DU RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE PUBLIE EN 2019

	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019
26. INTERPELLATIONS, INTERVENTIONS, CONSTATATIONS :	5,02 %	5,04 %	4,97 %	-1,05 %
<i>Interpellations</i>	1,13 %	1,05 %	1,22 %	7,51 %
<i>Interventions de police-secours (sauf A.V.P)</i>	3,02 %	3,16 %	2,96 %	-2,03 %
<i>Constatations avec recours à la police technique et scientifique</i>	0,75 %	0,73 %	0,71 %	-4,43 %
<i>Constatations sans recours à la police technique et scientifique</i>	0,09 %	0,08 %	0,06 %	-36,97 %
<i>Signalisations de détenus en établissement pénitentiaire</i>	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0
<i>Protection de traces et indices sur les lieux d'une infraction</i>	0,03 %	0,02 %	0,02 %	-32,47 %

Source : Cour des comptes, d'après données DSPAP, MCI, TEP 131.