L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

Guillaume FARDE
Collectif Léon BOURGEOIS*

Réformer pour construire plutôt que punir en déconstruisant :

20 propositions pour moderniser la Préfecture de police

Livret n° 11 – 2 septembre 2019

Guillaume FARDE

Chef du pôle sécurité intérieure de L'Hétairie

Collectif Léon BOURGEOIS*
groupe de hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur

SOMMAIRE

Introduction 5

Savoir tirer profit du particularisme parisien (sécurité et ordre publics, sécurité civile) 12

Renforcer les prérogatives de la Préfecture de police sur la conduite opérationnelle des missions de sécurité et d'ordre publics 13

Clarifier et renforcer les compétences respectives de la DOPC et de la DSPAP 15

Préserver le modèle unique de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris 20

Bâtir un partenariat avec la future Police municipale parisienne 23

Immigration, police judiciaire, renseignement : organiser la bascule au profit des directions centrales de la DGPN 25

Organiser la montée en puissance de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) dans l'agglomération parisienne 26

Unifier la police judiciaire française 29

Achever la réforme du renseignement intérieur de 2014 31

Conclusion : Exporter le modèle de sécurité parisien rénové 35

Synthèse des propositions 37

Introduction

Samedi 1er décembre 2018. Place de l'Etoile. 8h20. La première grenade lacrymogène vient d'être tirée. Plus de dix-mille autres suivront. Ce jour-là, les tirs seront tellement nourris que les stocks viendront à s'épuiser. Des milliers de manifestants revêtus d'une chasuble jaune ont conquis l'Arc de triomphe, tel un trophée. En signe d'appropriation ultime, ils ont apposé une inscription peinte à la bombe ; un avertissement au chef de l'Etat parti en Argentine s'occuper des affaires du monde : « *les Gilets jaunes triompheront* ». À des milliers de kilomètres, la France de l'intérieur vient brutalement de se rappeler à lui et le contraint à annoncer une allocution solennelle le 10 décembre.

Les images des manifestations parisiennes sont d'une exceptionnelle violence, à tel point que le ministre de l'Intérieur, craignant d'avoir perdu la maîtrise de la rue, hésite à rétablir l'état d'urgence[1] : interrogé au journal de 20 heures de TF1, il n'exclut pas cette option dont le faible apport opérationnel est immédiatement

[1] La sortie de l'état d'urgence et la transposition de quatre dispositions de la loi du 3 avril 1955 en droit commun ont fait l'objet d'une publication de L'Hétairie : Constant BERTHOUMIEU, Guillaume FARDE, Tristan FOVEAU et Floran VADILLO, « Projet de loi Collomb : l'injustifiable agonie de nos droits », *L'Hétairie*, note n°2, 22 septembre 2017, 15 p.

pointé par le Secrétaire d'Etat Laurent Nuñez avant que la Garde des Sceaux, Nicole Belloubet, n'en souligne les dangers politiques, refermant ainsi la boîte de Pandore, imprudemment laissée entrouverte.

Une fois évacuée la réanimation de la loi du 3 avril 1955, la véritable urgence du ministre de l'Intérieur réside dans la mise en place d'un dispositif de maintien de l'ordre adapté à des manifestations publiques qui se muent en violences urbaines[2]. À partir du 3 décembre, les réunions se multiplient : la doctrine du maintien de l'ordre à la française, fondée sur le principe de mise à distance, doit s'adapter. À quoi ? À de possibles « *scènes de guérillas urbaines* » (*sic*)…

Le samedi 8 décembre, le dispositif sécuritaire s'avère considérable. Dans les commissariats de France, on a procédé à l'annulation de congés ; à Paris, on s'organise pour réaliser plus de 1 000 gardes à vues (le chiffre sera prémonitoire : plus de 1 200 gardes à vue auront été réalisées partout en France dont plus de 1 000 à Paris) ; dans les brigades de gendarmerie, les réservistes sont appelés en renfort ; les Français découvrent que les Véhicules blindés à roues de la

[2] La nécessaire évolution de la doctrine du maintien de l'ordre dit « à la française » a été abordée par L'Hétairie avant le commencement des manifestations du mouvement dit des Gilets jaunes cf. Francis DELCOURT et Guillaume FARDE, « Jupiter contre Eris : maintien de l'ordre, désordre et discorde dans une démocratie adulte », *L'Hétairie*, livret n°8, 15 novembre 2018, 57 p.

Gendarmerie nationale (VBRG) ne sont pas réservés aux Outre-mer. Le maintien de l'ordre public a un coût : les 90 000 policiers et gendarmes mobilisés demanderont sans tarder au ministre d'améliorer les piètres conditions matérielles dans lesquelles ils exercent leur mission.

Si les annonces du 10 décembre ralentissent la mobilisation jusqu'à rendre possible l'évacuation de la majeure partie des ronds-points entre Noël et le jour de l'An, le mouvement se durcit par la suite. Les confrontations entre policiers et manifestants sont brutales. Le 5 janvier 2019, les images d'un ancien boxeur professionnel s'en prenant violemment à un gendarme mobile sur la passerelle Sédar-Senghor à Paris, poussent l'exécutif à annoncer une loi dite « anticasseurs », loi de circonstance.

Deux mois et demi plus tard, le 16 mars, la manifestation parisienne de l'acte XVIII du mouvement dit des « Gilets Jaunes » mobilise près de 10 000 manifestants - soit le triple du samedi précédent - parmi lesquels le ministère de l'Intérieur dénombre 1 500 individus violents empruntant à la tactique dite du « *Black bloc* ». Le dispositif policier mis en place, bien que doublé par rapport au samedi précédent (de 21 Unités de forces mobiles à 40), ne contient pas les violences. En fin de journée, le bilan matériel et symbolique s'avère particulièrement lourd. En réponse, pour la première fois depuis le début du mouvement, le

Président de la République pointe une faiblesse dans la doctrine de maintien de l'ordre, rompant avec une ligne qui consistait jusqu'alors à épargner les forces de l'ordre et leur dispositif pour concentrer les critiques sur la dénonciation des violences enregistrées. En outre, il laisse entendre que des mesures correctives, voire punitives, pourraient être prises.

Le lundi 18 mars, le Premier ministre procède au limogeage du préfet Michel Delpuech, de son directeur de cabinet Pierre Gaudin, et de Frédéric Dupuch, Directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSAP). Les raisons seront détaillées dès le lendemain. En effet ; longuement auditionné par les Sénateurs, le ministre de l'Intérieur porte de lourdes accusations à l'encontre du Préfet de police, à qui il reproche la prise d'initiatives non-conformes aux instructions gouvernementales : « *samedi, des instructions sur le changement de doctrine d'usage des Lanceurs de Balle de Défense (LBD) ont été prises au sein de la Préfecture de Paris sans l'assentiment du Gouvernement* ». Et M. Castaner d'ajouter : « *sur la mobilité, sur les interpellations qui manifestement ne sont pas remontées au Préfet de police et c'est un dysfonctionnement grave. C'est la raison pour laquelle,*

Après le 16 mars, pour la première fois depuis le début du mouvement, le Président de la République pointe une faiblesse dans la doctrine de maintien de l'ordre

nous avons souhaité qu'il y ait une reprise du management *au sein de la Préfecture de police* ».

Le mercredi 20 mars en Conseil des ministres, le Président de la République nomme un nouveau Préfet de police : Didier Lallement, ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur et préfet de région Nouvelle-Aquitaine.

Dans les jours qui suivent, cette administration bicentenaire fait l'objet d'attaques féroces : elle serait tour à tour responsable de la hausse de la délinquance, fragilisée par la complexité de son organisation interne, minée par l'enchevêtrement de ses compétences avec la mairie de Paris et insuffisamment attractive pour les policiers qui y servent et qui demanderaient à la quitter dès la fin de leur obligation minimale de service. Les extraits de la feuille de route du Préfet Lallement dévoilés dans la presse sont du même acabit. Le modèle parisien, lit-on, *« entraîne une complexité administrative accrue et des risques de doublons, voire d'inefficience dans son articulation avec les services actifs du ministère de l'Intérieur*[3] ». Si, au cours des dernières années, le modèle dit « intégré » de la

[3] Christophe CORNEVIN, « Sécurité : ce qui dit la feuille de mission du nouveau Préfet de police », *Le Figaro*, 22 mars 2019.

Préfecture de police (PP) a pu faire l'objet de critiques, parfois vives[4], jamais des actes n'avaient été posés.

Si l'on ne saurait nier la complexité de l'organisation de la PP[5], la force d'inertie de certaines de ses structures, ou la sédimentation de ses cadres, il paraît excessif de vouer aux gémonies cette instance qui a pu essaimer à Marseille par exemple[6]. Les dysfonctionnements ne devaient alors pas être considérés comme dirimants. La question de sa modernisation est parfaitement légitime si elle s'attache à son organisation générale plutôt qu'à ses résultats ponctuels, si l'esprit qui l'anime construit plus qu'il ne déconstruit, bref si l'effet recherché est celui de la réforme de

On ne saurait nier la complexité de l'organisation de la PP, la force d'inertie de certaines de ses structures, ou la sédimentation de ses cadres

[4] En 2011, le député du Finistère Jean-Jacques URVOAS, préconise la suppression de la Préfecture de police *in 11 propositions chocs pour rétablir la sécurité*, Paris, Fayard, 2011, 168 p. Cinq ans plus tard, le maire du XV^ème^ arrondissement, Philippe GOUJON, se livre à une critique acerbe de la Préfecture de police, cf. « La Préfecture de police est malade », *Le Figaro*, 20 octobre 2016.

[5] Philippe DOMINATI, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la Préfecture de police », Sénat, session 2016-2017.

[6] La Préfecture de police des Bouches-du-Rhône est créée par le décret n° 2012-1151 du 15 octobre 2012 relatif à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans le département des Bouches-du-Rhône.

long terme et non la revanche à court terme.

A ce titre, et alors que ni la nature, ni l'étendue d'une réforme de la Préfecture de police ne sont officiellement annoncées, cette dernière pourrait efficacement s'articuler autour de deux axes forts :

- Le premier consisterait à **consolider les prérogatives de la PP** en matière de sécurité publique, d'ordre public et de sécurité civile ;

- Le second entamerait la **bascule progressive** des compétences relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière, à la police judiciaire et au renseignement au profit des directions centrales de la Direction générale de la police nationale (DGPN).

Savoir tirer profit du particularisme parisien (sécurité et ordre publics, sécurité civile)

Première parmi les aires urbaines européennes, avec près de 11 millions d'habitants recensés au 1er janvier 2016, l'agglomération parisienne se distingue de l'ensemble des autres agglomérations du territoire national. Son particularisme implique généralement la définition et la mise en œuvre de politiques *sui generis* dans bien des domaines de l'action publique, la sécurité ne faisant pas exception. Elle répond en cela à une logique partagée par l'agglomération londonienne qui dispose d'une *Metropolitan police* et d'une *Fire brigade* sans véritable équivalent national.

Son particularisme implique généralement la définition et la mise en œuvre de politiques sui generis dans bien des domaines de l'action publique

De fait, il convient de renforcer les compétences de la PP en matière de sécurité publique, d'ordre public et de sécurité civile. A l'inverse, ceux qui rêvent de les lui ôter, affaibliraient un modèle éprouvé et compromettraient la sécurité des habitants de l'agglomération parisienne.

Renforcer les prérogatives de la Préfecture de police sur la conduite opérationnelle des missions de sécurité et d'ordre publics

Le 18 mars dernier, le Premier ministre, se substituant au Ministre de l'intérieur, a réalisé une série d'annonces dans le domaine du maintien de l'ordre dont certaines ont des implications directes sur l'organisation de la Préfecture de police.

- Il inaugure ainsi une nouvelle doctrine de maintien de l'ordre caractérisée par une « stratégie d'engagement » et la fin de la mise à distance des manifestants. Il annonce « *une plus grande autonomie* » des forces de l'ordre engagées sur le terrain, pour leur assurer une plus grande réactivité et une plus large capacité d'initiative. À ce titre, les Détachements d'action rapide (DAR)[7] parisiens évoluent en « *unités anticasseurs, dotées d'une capacité de dispersion et*

[7] Les Détachements d'action rapide (DAR) ont été mis en place par le Préfet de police Michel Delpuech à la suite des manifestations du 1er décembre 2018 qui ont conduit à la dégradation de l'Arc de Triomphe. Ces détachements étaient composés de 20 à 25 fonctionnaires de police, pour l'essentiel issus des Brigades anticriminalité (BAC), des Compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) et de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI). Leur rôle consistait à interpeller en flagrance les individus soupçonnés d'avoir commis des infractions pénales au cœur des manifestations. Il y avait là une première inflexion de la doctrine française du maintien de l'ordre traditionnellement peu coutumière de cette articulation police administrative/police judiciaire, *a fortiori* au cœur de l'action.

d'interpellation » : les Brigades de répression des actions violentes (BRAV).

- Sur un plan tactique, le Premier ministre annonce également l'augmentation des moyens alloués aux forces de l'ordre et l'introduction de nouveaux matériels. A ce titre, si l'utilisation des drones pour filmer les manifestations ne constitue pas une nouveauté, le chef du Gouvernement promet la mise à disposition prochaine de nouveaux appareils, sans donner davantage de précisions.

Au-delà de ces annonces de circonstance, l'évolution la plus significative pourrait résulter de la volonté du Préfet de police Didier Lallement d'accorder une priorité à « *la fluidité et la rapidité de la décision en ordre public* » ainsi qu'à la « *déconcentration au profit des commissaires de police, responsables de l'action sur le terrain* », en ce qui concerne l'encadrement des manifestations et des troubles à l'ordre public. Il s'agit là d'une mesure de bon sens qui a le mérite de repositionner le commissaire de police en tant qu'autorité civile, à la tête du dispositif sur le terrain, conformément à l'article R. 211-21 CSI et à l'instruction du 21 avril 2017 relative au maintien de l'ordre public

L'évolution la plus significative pourrait résulter de la volonté de Didier Lallement d'accorder une priorité à « la fluidité et la rapidité de la décision en ordre public »

par la Police nationale. C'est aussi une réponse aux critiques formulées contre l'animation de l'ordre public parisien conduit par la Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)[8] qui a parfois tardé à transmettre des ordres de manœuvre et/ou a été débordée par des initiatives de la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et qui, ce faisant, contrariaient le rôle dévolu à la salle de commandement[9].

Or, pour être complète, cette déconcentration devrait s'accompagner d'une **définition plus claire et mieux détaillée des prérogatives propres aux échelons stratégiques et tactiques au sein de la Préfecture de police [Préconisation n°1]**. A défaut, la Préfecture de police ne résoudrait en rien les rivalités entre services qui pénalisent trop souvent la conduite des missions de sécurité publique et d'ordre public qui lui incombent.

Clarifier et renforcer les compétences respectives de la DOPC et de la DSPAP

Le Préfet de police Didier Lallement voudrait conforter le monopole de la DOPC dans la conduite des opérations d'ordre public et de circulation. Il est vrai

---

[8] « *Après les Champs-Elysées, des gendarmes accusent* », *Lessor.org*, 20 mars 2019.

[9] Nicolas CHAPUIS, *« Gilets Jaunes : après les violences de samedi, la stratégie policière critiquée »*, *Le Monde*, 17 mars 2019.

que la création de la Direction de la police urbaine de proximité (DPUP) et de la DOPC en 1999 visaient à confier à une seule et même direction la charge de l'ordre public à Paris tout en évitant des ponctions régulières d'effectifs dans les commissariats d'arrondissement. En décembre 2018, la création des DAR, placés sous commandement autonome de la DSPAP (ex-DPUP) pendant les manifestations du mouvement dit des « Gilets jaunes » a mis au jour les limites de ce partage des compétences ainsi que les difficultés structurelles de la DOPC à faire appliquer ses ordres de manœuvre par la DSPAP alors même que ces derniers relevaient, sans ambiguïté possible, du maintien de l'ordre public.

En matière d'ordre public, le monopole de la DOPC est à encourager et ne peut faire l'économie d'une entreprise de clarification qui irait au-delà de la déclaration verbale. **La rédaction de règlements est, à cet égard, indispensable [Préconisation n°2].**

Le rattachement, même partiel, de la DOPC et de la DSPAP à la DGPN constituerait une grave erreur

Plus généralement, et compte-tenu des spécificités territoriales de la plaque parisienne, le rattachement, même partiel, de la DOPC et de la DSPAP à la DGPN constituerait une grave erreur. Disposer des services compétents pour la circulation, l'ordre public et la sécurité publique présente un

surcroît d'efficacité absolument indéniable pour un Préfet en charge de la sécurité d'une ville où se tiennent plusieurs manifestations journalières, où les visites protocolaires sont quotidiennes et les flux de touristes massifs. A rebours de la tentation de démantèlement qui pourrait animer l'exécutif, les auteurs préconisent, au contraire, de **renforcer l'autonomie fonctionnelle de la DOPC et de la DSPAP [Préconisation n°3]**.

De fait, la future architecture de la Préfecture de police devrait s'attacher à donner davantage de marges de manœuvre au Préfet de police pour adapter le fonctionnement et les méthodes de ces deux directions aux spécificités locales, leur conférer **une marge d'adaptation par rapport aux doctrines de la DGPN [Préconisation n°4]** afin d'expérimenter des modèles d'organisation et des méthodes d'intervention propres aux particularités parisiennes. L'exemple de la création des DAR devenus BRAV, et motorisées depuis, montre l'intérêt de conserver une capacité d'innovation doctrinale sans que les dispositifs *sui generis* qui en résultent ne soient duplicables ailleurs. Ce même raisonnement prévaut pour d'autres domaines de la sécurité publique, comme la lutte contre les violences urbaines où les Brigades anticriminalité (BAC) et les Compagnies de

Conserver une capacité d'innovation doctrinale sans que les dispositifs sui generis qui en résultent ne soient duplicables ailleurs

sécurité et d'intervention (CSI) parisiennes. Une telle dynamique serait d'ailleurs cohérente avec l'orientation générale de la politique de Police de sécurité du quotidien (PSQ)[10].

Ce renforcement d'autonomie passe, en outre, par la conduite d'une **réflexion sur une possible réallocation des compétences du Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité (SGZDS) au profit des deux directions précitées [Préconisation n°5]**.

A titre d'exemple, alors que le SGZDS est responsable des renforts militaires de l'opération Sentinelle dans Paris, la DOPC est quant à elle responsable des Unités de sécurisation opérationnelle de la capitale (USOC) et des unités de Gendarmerie mobile chargées de missions protection analogues. Une réallocation des compétences au profit de la DOPC serait, dans ce cas précis, gage d'un surcroît d'efficacité opérationnelle.

Enfin, **redistribuer les missions actuelles de la Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL) de la Préfecture de police à la DOPC et à la DSPAP**

[10] Sur ce sujet, se référer à Francis DELCOURT* et Guillaume FARDE, « Dépasser la police de sécurité du quotidien : 32 propositions pour rétablir la confiance entre les forces de l'ordre et la population », *L'Hétairie*, Livret n°10, 23 avril 2019, 70 p.

serait de nature à renforcer leur efficacité opérationnelle **[Préconisation n°6]**. L'idée n'est pas neuve et ce rééquilibrage a d'ailleurs démarré alors que Michel Delpuech était Préfet de police. Ainsi, début 2019, la DOPC a-t-elle récupéré le Service de soutien opérationnel (SSO) auparavant rattaché à la DOSTL et ce transfert permet désormais à la DOPC d'avoir à sa main les outils logistiques de l'ordre public (engins lanceurs d'eau, véhicules de transports d'interpellés, dispositif de rétention du public type barre-pont…). D'autres structures de la DOSTL pourraient être rattachées au Bureau prospective et innovation (BPI) de la DOPC, au service des équipements du Secrétariat général pour l'Administration (SGA) ou à la DSPAP (la brigade fluviale pourrait, par exemple, y rejoindre la Sous-direction des services spécialisés (SDSS)).

Ce transfert pourrait s'accompagner d'une modernisation des outils de l'ordre public

Pour en maximiser l'effet, ce transfert pourrait s'accompagner d'une modernisation des outils de l'ordre public. Les suites du mouvement dit des « Gilets jaunes » doivent être l'occasion de développer de nouvelles pratiques telles que le déploiement de Panneaux à message variable (PMV)[11] pour faciliter la communication avec les manifestants, la mise en place d'un état-major tactique

[11] Cette préconisation a par ailleurs été formulée dans les deux livrets précités de L'Hétairie (n°8 et 10).

projetable avec des officiers et des commissaires de police spécialement formés et aguerris, la montée en compétences des BRAV en s'appuyant davantage sur les Compagnies d'intervention (CI) **[Préconisation n°7]**.

Préserver le modèle unique de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris

Avec 8 500 personnels, la BSPP se positionne comme la première brigade de pompiers d'Europe et la troisième au monde. Brigade de l'armée de Terre placée sous l'autorité du préfet de police, en charge à la fois de la lutte anti-incendie et du secours à personne, son modèle est sans équivalent en France et en Europe et jouit d'une reconnaissance internationale[12].

La BSPP incarne un modèle expert de la sécurité civile en zone urbaine dense

En effet, la militarité des sapeurs-pompiers de la BSPP leur confère un niveau de souplesse et de réactivité qui érige l'instance en un modèle expert de la sécurité civile en zone urbaine dense. De même, le rattachement à la PP présente l'avantage d'avoir induit une très forte interopérabilité avec les autres services de la Préfecture, non seulement la DOPC et la DSPAP mais aussi la Brigade de recherche

[12] De fréquents retours d'expérience avec les pompiers de New-York et de Tokyo, deux seules brigades au monde de taille comparable à la BSPP, ont lieu.

et d'intervention (BRI) avec laquelle ont lieu des entraînements. Le partage de l'information s'avère ainsi plus fluide, la logique de silo limitée et le temps d'intervention en réduction constante. Il convient de préserver cet atout que représente une culture du travail en commun **[Préconisation n°8]**.

Il serait toutefois hasardeux de déduire que le seul rattachement de la BSPP à la Préfecture de police suffit à la préservation de son modèle. Car la population de l'agglomération parisienne vieillit en même temps qu'elle s'accroît ; or, conjuguée au recul de la médecine de ville, cette évolution sociodémographique conduit la population à se tourner vers la BSPP, seul service public à même de fournir uniformément sur la plaque parisienne[13] un service de secourisme qualitatif en moins de dix minutes. Si bien qu'en 2018, une intervention sur cinq parmi les 522 000 interventions n'aura nécessité aucun geste de secours. Ce phénomène s'observe notamment dans les zones où les habitants présentent des fragilités sociales et rencontrent des difficultés d'accès à la médecine de ville à l'instar du département de la Seine-

La population se tourne toujours plus vers la BSPP, seul service public à même de fournir uniformément sur la plaque parisienne un service de secourisme qualitatif en moins de dix minutes

[13] L'intervention de la BSPP est limitée à 124 communes de la proche couronne (75, 92, 93, 94).

Saint-Denis ou des quartiers du Nord-Est parisien. Cette sur-sollicitation opérationnelle met en péril l'efficacité du modèle de la BSSP en la privant du temps qu'elle devrait normalement allouer à la préparation physique et tactique de ses personnels. Le temps de prévention, comme celui dévolu à la préparation de l'avenir et à la prospective, s'en trouvent également diminués. De fait, se préparer aux défis de la métropolisation de Paris (le Grand Paris Express représentera, à terme, 200 km de lignes souterraines où la BSPP sera susceptible d'intervenir), de l'exploitation des données urbaines et de l'accompagnement des nouveaux comportements urbains, consomme un temps important.

Le temps de prévention, comme celui dévolu à la préparation de l'avenir et à la prospective, s'en trouvent également diminués

Face à cette difficulté, l'enjeu ne réside pas tant dans l'augmentation des budgets que dans **le développement de logiques de subsidiarité [Préconisation n°9]**. La BSPP doit pouvoir se recentrer sur son cœur de métier (l'urgence) et déléguer à d'autres acteurs de proximité les interventions présentant un faible degré d'urgence et de gravité. En parallèle, **l'interopérabilité avec le SAMU doit être accentuée**.

A défaut, le modèle unique de la BSPP s'érodera et l'impact sur la fidélisation de ses personnels

s'aggravera. Alors que la carrière des sapeurs-pompiers se déroule sur un rythme de contrats successifs d'une durée de cinq ans, le taux de renouvellement du premier contrat constitue un indicateur clé de la perpétuation du modèle (les primo-contractants devenant les cadres intermédiaires de leurs successeurs). Or, en deux ans, ce taux a chuté de 87% à 55%.

Bâtir un partenariat avec la future Police municipale parisienne

Depuis l'adoption de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, la mairie de Paris est dotée de l'ensemble des compétences de police municipale telles que la tranquillité publique ou la police du stationnement. Dans ce contexte, Anne Hidalgo a annoncé, début 2019, la création d'une police municipale parisienne qui devrait voir le jour à l'automne. Il **conviendra donc que cette Police municipale inscrive son action dans un cadre partenarial avec la Préfecture de police pour éviter toute logique de subsidiarité [Préconisation n°10]**. Il doit s'agir, non d'une police de substitution mais bien d'une police complémentaire, de proximité, en tenue et de voie publique dont la doctrine d'emploi répondra à une demande sociale de resserrement des liens police/population.

Dans cette logique, la maire de Paris a réaffirmé son attachement au respect de la répartition actuelle des pouvoirs entre la ville et la PP. Il s'agit pour elle, non de remettre en cause les prérogatives de la Police nationale, mais de chercher à faciliter le recentrage de cette dernière sur son cœur de métier (délinquance de voie publique, lutte contre le trafic de stupéfiants, enquêtes judiciaires, etc.). De la même manière, la future police municipale parisienne n'aura aucunement vocation à assurer la sécurité de manifestations publiques, le démantèlement de trafics ou de réseaux de vente à la sauvette, la verbalisation d'individus en situation d'ivresse publique. Néanmoins, pour faire vivre cette complémentarité, la Police municipale parisienne devra à terme **intégrer la plateforme unique d'appel d'urgence (regroupant aujourd'hui le 17, le 18 et 112)** **[Préconisation n°11]**.

L'équipement des policiers municipaux (bâton de défense, bombes lacrymogènes, gilet tactique multi-poches et gilet pare-balles) n'a toutefois nul besoin d'être étendu. Au contraire, leur armement systématique en arme de poing de calibre 9 mm - comme veulent l'imposer les députés Jean-Michel

Fauvergue et Alice Thourot[14] - créerait une confusion avec la Police nationale **[Préconisation n°12]**.

Immigration, police judiciaire, renseignement : organiser la bascule au profit des directions centrales de la DGPN

Si les spécificités de l'agglomération parisienne justifient l'extension de certaines des compétences de la Préfecture de police en matière de sécurité publique, d'ordre public et de sécurité civile, cette dernière n'en reste pas moins une administration à réformer. A cet égard, rien ne semble justifier le maintien des compétences historiques de la PP en matière de police aux frontières, de police judiciaire et de renseignement. Le principe d'efficacité commande qu'elles basculent progressivement vers la DGPN.

[14] La proposition 31 du Rapport Fauvergue-Thourot remis le 30 septembre 2018 envisage l'armement obligatoire des polices municipales, sauf décision motivée du Maire.

Organiser la montée en puissance de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) dans l'agglomération parisienne

Historiquement, la lutte contre l'immigration irrégulière incombait à la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) qui se voit retirer cette mission en 1973, au profit de la DCPAF. Néanmoins, Paris fait exception et la Préfecture de police conserve cette prérogative, confiée à la DSPAP. Une sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière (SDLII) a même été créée en son sein pour centraliser des compétences qui relevaient auparavant de directions différentes : la DRPP pour les filières d'immigration clandestine et le travail irrégulier des étrangers, la DOPC pour la gestion des Centres de rétention administrative (CRA).

Cette idée n'est pas nouvelle : Jean-Jacques Urvoas la préconisait déjà en 2014

Toutefois, la feuille de route du nouveau Préfet de police comporte le rattachement de la mission de lutte contre l'immigration irrégulière à la DCPAF. Cette idée n'est pas nouvelle : Jean-Jacques Urvoas la préconisait déjà en 2014[15]. D'autant que la DCPAF a déjà autorité sur toutes les zones

[15] Jean Jacques URVOAS, *Rapport de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de renseignement pour l'année 2014*, proposition n°20.

gendarmerie, étant considéré que l'immigration irrégulière nécessite un pilotage national ; à cet égard, on peine à expliquer la dérogation dont jouit la PP.

Si le principe de ce nouveau rattachement fait consensus, ses modalités méritent cependant un examen minutieux **[Préconisation n°13]**.

De surcroît, le rattachement des missions de lutte contre l'immigration irrégulière au sein des départements 75, 92, 93 et 94 à une Direction zonale de la police de l'air et des frontières d'Ile-de-France (DZPAF IDF) est exposé à trois principaux risques.

- Le premier réside dans la dégradation des conditions de circulation de l'information entre la police de sécurité publique des territoires et la nouvelle entité. Dans la capitale, notamment dans le nord-est parisien, des réseaux de délinquants sont reliés aux filières d'immigration illégale[16]. Leur démantèlement futur impliquera l'établissement d'une liaison solide entre la DCPAF et la DSPAP. **L'affectation d'un agent ou d'un bureau de liaison à la Préfecture de police** constitue une première voie possible **[Préconisation n°14]**.

---

16 « Délinquance à Paris : l'insoluble problème des « gamins des rues », Le Parisien, 1er février 2018 ; Cécile Beaulieu, « Paris : le quartier La Chapelle-Pajol veut sortir de l'enfer de la délinquance », Le Parisien, 31 octobre 2018.

- Le deuxième est celui du maintien de la relation aux élus parisiens aujourd'hui habitués à se tourner vers les commissariats d'arrondissement dans le cadre du dialogue Mairie/Préfecture de police autour de cette thématique. La pérennité de cette action partenariale implique que les maires d'arrondissement soient mis en contact avec leurs nouveaux interlocuteurs **[Préconisation n°15]**.

- Le troisième consiste dans la clarification de la répartition des compétences entre la DCPAF et la Préfecture de police sur les plateformes aéroportuaires de Roissy-Charles de Gaulle et d'Orly, dans un contexte où la DSPAP a récupéré la compétence de sécurité générale sur ces deux plateformes et la DOPC la compétence en matière d'ordre public et de circulation[17]. L'enjeu de coordination s'avère à nouveau central.

[17] Décret n° 2017-567 du 19 avril 2017 relatif aux compétences du Préfet de police sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly

Unifier la police judiciaire française

La feuille de route du nouveau Préfet de police évoquerait également un possible rattachement de la Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de la PP à la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), de sorte à limiter la concurrence entre les services d'investigation et à simplifier l'organisation de la filière sur le territoire national. Il est possible que ce rattachement prenne la forme d'une Direction zonale de la police judiciaire ayant compétence sur l'Ile-de-France et qui engloberait les trois districts de police judiciaire de Paris 75 et les trois Services départementaux de police judiciaire (SDPJ) des départements de petite couronne.

Limiter la concurrence entre les services d'investigation et à simplifier l'organisation de la filière de PJ

Une telle réforme, si elle voyait le jour, exposerait le ministère de l'Intérieur à deux difficultés majeures qui doivent faire l'objet d'un traitement minutieux.

- La première concernerait le traitement des doublons entre les brigades centrales de la DRPJ et les Offices centraux de la DCPJ : la brigade des stupéfiants et l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), la Brigade de répression du banditisme (BRB) et l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO), la Brigade de protection des mineurs (BPM) et l'Office central pour la répression des

violences aux personnes (OCRVP), etc. La solution la plus évidente consisterait en un **rattachement de ces brigades aux offices centraux correspondants [Préconisation n°16]**.

- La seconde, plus complexe, a trait au devenir de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la Préfecture de police, forte d'une double compétence de police judiciaire et d'intervention. Dans un souci d'une meilleure coordination de la formation des opérateurs et d'une optimisation des achats de matériels, il est envisagé que l'intervention dite « de 3ème niveau » bascule au RAID tandis que demeureraient les opérateurs de police judiciaire, en charge notamment des filatures et des interpellations ; la BRI Paris s'apparenterait ainsi à une BRI régionale classique.

Avec la réforme prévue, la BRI Paris s'apparenterait à une BRI régionale classique

Un tel schéma, s'il était *in fine* retenu par le ministre de l'Intérieur, présenterait deux contraintes majeures : la première tient au lieu d'implantation de la future force d'intervention parisienne ; un regroupement de l'ensemble des opérateurs sur la commune de Bièvres ne manquerait pas de questionner l'effectivité du contrat opérationnel qui prévoit un délai d'intervention maximal de 20 minutes. La future unité d'intervention parisienne devrait, par conséquent, conserver une

implantation dans Paris *intra-muros* dans une perspective opérationnelle **[Préconisation n°17]**.

La seconde contrainte concerne l'interopérabilité de la BRI Paris avec les autres services de la Préfecture de police (DOPC, DSPAP sans oublier la BSPP avec laquelle des modèles innovants de réponse combinée aux attentats terroristes ont été développés). Dans sa configuration Brigade anti-commando, la BRI Paris est reconnue pour son efficacité au cœur des crises (les attentats du 13 novembre 2015 en constituent l'illustration la plus marquante) ; de fait, si ses capacités d'intervention devaient être transférées au RAID, le maintien d'une forte coordination entre ce dernier et les autres services de la Préfecture de police serait alors indispensable **[Préconisation n°18]**. Le risque de perte de contact avec les autres personnels de la Préfecture de police n'est pas négligeable et, à ce jour, les personnels du RAID s'entraînent trop rarement avec les autres services de la Préfecture de police pour développer une culture de travail commune.

Achever la réforme du renseignement intérieur de 2014

Preuve que le sujet compte probablement parmi les plus sensibles, la DRPP a déjà échappé par deux fois à des projets de réforme : en 2008, elle conserve ses particularismes et reste à l'écart de la fusion entre la Direction centrale des renseignements généraux

(DCRG) et la Direction de la surveillance du territoire (DST) ; et en 2014, lors de la création de la DGSI, elle conserve sa compétence en matière de renseignement intérieur.

À ce jour, la DRPP permet au Préfet de police de disposer d'une vision globale de l'entier spectre du renseignement sur un phénomène donné. Ainsi, face à un mouvement social tel que celui dit des « Gilets jaunes », la DRPP intervient à la fois en matière de renseignement territorial classique mais aussi pour le suivi des extrémismes violents d'ultra-gauche et d'ultra-droite. Le dialogue permanent des directeurs et des états major de la DRPP, de la DSPAP et de la DOPC constitue un gage d'efficacité du modèle de sécurité parisien et le rattachement de la DRPP à la DGSI et/ou au SCRT soulève des craintes de déperdition de l'information. Enfin, alors que le dialogue entre la DRPP, la DGSI et le SCRT, a longtemps été critiqué pour son manque de fluidité, il a été considérablement renforcé depuis 2017 avec l'arrivée à la tête de la DRPP et du SCRT de directrices issues de la DGSI et, à celle de la DGSI, d'un directeur général anciennement chef de cabinet du Préfet de police.

Le rattachement de la DRPP à la DGSI et/ou au SCRT soulève des craintes de déperdition de l'information au profit de la DSPAP et de la DOPC

Toutefois, eu égard au fait que la DRPP traite cumulativement des menaces de haut et de bas de spectre, elle bénéficie d'un régime dérogatoire que la bonne circulation de l'information avec la DOPC et la DSPAP ne peut suffire à sous-tendre, notamment lorsque l'accent se porte sur l'approfondissement de la coordination des services de renseignement.

A ce titre, force est de rappeler que la menace terroriste dépasse le territoire parisien : lors des attentats du 13 novembre 2015, moins de la moitié des djihadistes qui composaient les différents commandos avaient vécu sur la zone de compétence de la DRPP. De surcroît, la séparation DRPP/SCRT crée une césure artificielle entre les départements de petite couronne (compétence DRPP) et les départements de grande couronne (compétence SCRT). Or, l'étalement urbain crée une continuité entre ces territoires qui frappe d'obsolescence cette répartition géographique.

Lors des attentats du 13/11/2015, moins de la moitié des djihadistes avaient vécu sur la zone de compétence de la DRPP

Enfin, grâce à sa couverture nationale, le SCRT dispose de toute l'expertise nécessaire en matière de renseignement non-terroriste (gauche et droite radicale, mouvements sociaux ou communautaire, etc.) et pourrait la mutualiser avec la Préfecture de police.

En conséquence, les compétences actuelles de la DRPP pourraient être partagées entre la DGSI (pour le haut du spectre), et le SCRT pour une couverture homogène de l'intégralité de l'Ile-de-France **[Préconisation n°19]**.

Le succès d'une telle réforme reste cependant conditionné au fait que :

- le Préfet de police dispose d'une autorité fonctionnelle effective sur le SCRT parisien, à la manière des autres préfets de département, afin d'orienter les priorités en fonction des enjeux de sécurité de la plaque parisienne ;
- le SCRT soit pleinement capable d'assurer le suivi des communautés étrangères, en intégrant les agents de la DRPP qui s'en chargeaient, face aux enjeux que pose l'hyper-concentration de lieux diplomatiques et consulaires (200 ambassades) à Paris.

Conclusion : Exporter le modèle de sécurité parisien rénové

Nonobstant les critiques et les ajustements qui ont jalonné son histoire bicentenaire, le modèle intégré de la Préfecture de police ne connaît pas de dysfonctionnements majeurs. Le défi de la coordination des acteurs de la sécurité intérieure est ancien ; la force de la PP a été de le relever au moyen d'une efficace, et toute napoléonienne, hyper centralisation.

Le défi de la coordination des forces de sécurité est ancien ; la PP l'a relevé au moyen d'une efficace hyper centralisation

S'il est aujourd'hui légitime d'envisager son articulation avec les autres entités de la DGPN, le point d'équilibre qui en résultera ne manquera pas d'inspirer les autres préfectures sur la réforme de leur propre organisation. Au-delà de différences de taille[18], la création d'une Préfecture de police marseillaise montre que ce modèle n'a rien d'irréaliste, ni d'inopérant. On pourrait ainsi imaginer le déployer, une fois réformé, sur certaines métropoles

[18] Le préfet de police des Bouches-du-Rhône n'est pas préfet de la zone de défense et de sécurité de Marseille et les directions de police ne dépendent pas directement de lui.

(Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Strasbourg, Toulouse, etc.) **[Préconisation n°20]**.

Dans le cadre de l'acte IV de la décentralisation, l'échelon déconcentré de l'État dans tous les territoires pourrait ainsi se voir attribuer – à la manière de la Préfecture de police – la compétence et les moyens de :

- Coordonner tous les services de l'État sur son territoire et attribuant une autorité fonctionnelle plus forte aux préfets sur ces services ;
- Adapter l'organisation et les objectifs de ces services (en particulier pour les Services d'incendie et de secours, le renseignement territorial et la sécurité publique) aux spécificités du territoire.

Loin des désirs de revanche, les conditions sont aujourd'hui réunies pour que, sans renier ses traditions, ni amoindrir son efficacité, la Préfecture de police entame une réforme guidée par son souci constant de sécurisation de la capitale et ses habitants.

Synthèse des propositions

Renforcer les prérogatives de la Préfecture de police sur la conduite opérationnelle des missions de sécurité publique et d'ordre public

Proposition n°1 : Définir de façon plus claire et mieux détaillée les prérogatives des échelons stratégiques et tactiques au sein de la Préfecture de police.

Clarifier et renforcer les compétences respectives de la DOPC et de la DSPAP en préservant et encourageant leur pouvoir d'innovation

Proposition n°2 : Fixer, au moyen d'un règlement, le primat de la DOPC pour la préparation et l'exécution des missions relatives au maintien de l'ordre public.

Proposition n°3 : Renforcer l'autonomie fonctionnelle de la DOPC et de la DSPAP.

Proposition n°4 : Doter la DOPC et la DSPAP d'une marge d'adaptation par rapport aux doctrines de la DGPN de sorte à expérimenter des modèles d'organisation et des méthodes d'intervention propres à la particularité parisienne.

Proposition n°5 : Réallouer les compétences du Secrétariat général de la zone de défense et de sécurité

(SGZDS) relatives à la protection des bâtiments sensibles à la DOPC et à la DSPAP.

Proposition n°6 : Redistribuer les missions actuelles de la Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL) à la DOPC et à la DSPAP pour renforcer leur efficacité opérationnelle.

Proposition n°7 : Développer de nouvelles pratiques relatives au maintien de l'ordre telles que le déploiement de Panneaux à message variable (PMV) et la mise en place d'un état-major tactique projetable.

Préserver le modèle unique de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris

Proposition n°8 : Encourager les entraînements communs entre la BSPP et les autres services de la Préfecture de police.

Proposition n°9 : Recentrer la BSPP sur son cœur de métier (l'urgence) en déléguant à d'autres acteurs de proximité les interventions présentant un faible degré d'urgence et de gravité.

Bâtir un partenariat avec la future Police municipale parisienne

Proposition n°10 : Bâtir un cadre partenarial qui évite toute logique de subsidiarité entre la Police nationale et la future Police municipale parisienne.

Proposition n°11 : Intégrer la future Police municipale parisienne à la plateforme unique d'appel d'urgence (regroupant aujourd'hui le 17, le 18 et le 112).

Proposition n°12 : Prémunir la mairie de Paris de toute obligation légale qui lui imposerait d'équiper sa future Police municipale d'armes de catégorie B.

Organiser la montée en puissance de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) dans l'agglomération parisienne

Proposition n°13 : Tenir compte de l'architecture mise en place en 2017 avant tout rattachement de la mission de lutte contre l'immigration irrégulière à la DCPAF.

Proposition n°14 : Affecter un agent de liaison de la DCPAF à la Préfecture de police.

Proposition n°15 : S'assurer de l'effectivité du contact entre les maires d'arrondissement et, le cas échéant, leurs nouveaux interlocuteurs au sein de la DCPAF.

Unifier la police judiciaire française

Proposition n°16 : Rattacher les brigades centrales de la DRPJ aux offices centraux correspondants.

Proposition n°17 : Maintenir une force d'intervention implantée dans Paris *intramuros*.

Proposition n°18 : Encourager les entraînements communs entre la future force d'intervention parisienne et les autres services de la Préfecture de police.

Achever la réforme du renseignement intérieur de 2014

Proposition n°19 : Etudier les modalités d'un partage des compétences actuelles de la DRPP entre la DGSI (pour le haut du spectre) et le SCRT, pour une couverture homogène de l'intégralité de l'Ile de France.

Etendre le modèle réformé de la PP

Préconisation n°20 : Déployer, une fois réformé, le modèle de la PP sur certaines métropoles (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Strasbourg, Toulouse, etc.).