

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR : POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 30) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. UNE CRIMINALITÉ EN HAUSSE	7
A. UNE DÉTÉRIORATION DES STATISTIQUES DE LA CRIMINALITÉ	7
B. UN FORT SENTIMENT D'INSÉCURITÉ DE NOS CONCITOYENS	9
1. <i>Le « chiffre noir » de la délinquance</i>	9
2. <i>La forte croissance de la violence de proximité</i>	10
C. LA DÉLINQUANCE DES MINEURS CONTINUE DE S'ACCROÎTRE DE MANIÈRE PRÉOCCUPANTE.....	12
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DÉTERMINÉE DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS ET LA TOXICOMANIE	14
E. UNE LUTTE CONTRE LE TERRORISME FOCALISÉE SUR LA CORSE	15
F. UNE LUTTE PERTURBÉE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.....	16
II. UNE PRIORITÉ DONNÉE A LA POLITIQUE DE PROXIMITÉ	18
A. LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ	19
B. LES EMPLOIS DE PROXIMITÉ	21
1. <i>Les adjoints de sécurité</i>	21
2. <i>Les agents locaux de médiation sociale</i>	23
C. LES DIFFICILES REDÉPLOIEMENTS DE PERSONNELS VERS LES ZONES SENSIBLES	24
1. <i>L'abandon du projet global de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie</i>	24
2. <i>La fidélisation des forces mobiles</i>	24
3. <i>La difficile remise sur le terrain de policiers</i>	25
D. LES POLICES MUNICIPALES.....	26
E. LA RÉFORME DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS	26
III. UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS AUX INQUIÉTUDES	27
A. LES PERSONNELS.....	28
1. <i>Les effectifs budgétaires</i>	28
2. <i>Une évolution prévisionnelle inquiétante des effectifs</i>	29
3. <i>Les mesures catégorielles</i>	30

B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT	32
1. <i>Un accent mis nécessairement sur la formation</i>	32
2. <i>La poursuite des programmes d'informatique et de transmissions</i>	34
a) Les programmes informatiques.....	34
b) Le programme ACROPOL	36
3. <i>Des retards persistants dans l'équipement matériel et immobilier</i>	37
IV. L'ABANDON DES OBJECTIFS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION	38
A. AU PLAN BUDGÉTAIRE	38
B. AU PLAN RÉGLEMENTAIRE.....	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 24 novembre 1999, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des lois a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à l'examen pour avis des crédits de la police inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000, dont la commission des Finances est saisie au fond.

La commission a constaté une détérioration des statistiques globales de la criminalité en phase avec la persistance du sentiment d'insécurité de nos concitoyens, alimenté par la recrudescence de la violence urbaine de proximité et de la délinquance des mineurs.

Elle a ensuite regretté que les objectifs de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, qui entrerait en 1999 dans sa dernière application, soient loin d'être atteints, tant concernant les personnels que les matériels.

Au plan budgétaire, elle a noté que l'accroissement de 3% des crédits, certes nettement supérieur à celui de l'ensemble du budget de l'Etat, porterait le budget de la police pour 2000 à près de 30 milliards de francs sans permettre toutefois ni de répondre aux importantes inquiétudes générées par les départs à la retraite massifs devant intervenir dans les prochaines années ni de résorber l'important retard accumulé en matière d'équipements.

Tout en souscrivant à l'objectif d'amélioration de la sécurité de proximité poursuivi par le Gouvernement, la commission s'est interrogée sur la validité d'une politique reposant, pour l'essentiel, sur des emplois-jeunes, dont le recrutement semble problématique et l'avenir incertain, ainsi que sur la fidélisation de forces mobiles et de difficiles et timides redéploiements territoriaux.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à s'en remettre à l'appréciation de sagesse déjà émise par la commission des Finances pour la section police-sécurité du projet de loi de finances pour 2000.

Mesdames, Messieurs,

La détérioration des statistiques de la criminalité en 1998 est en phase avec le sentiment d'insécurité de nos concitoyens, alimenté par la recrudescence de la violence urbaine, du trafic de drogue et de la délinquance des mineurs.

Les grandes orientations du Gouvernement en matière de politique de sécurité sont désormais arrêtées par le Conseil de sécurité intérieure créé le 18 novembre 1997. Ce conseil s'est réuni trois fois en 1998, les 27 avril, 8 juin et 22 octobre, et deux fois en 1999, les 27 janvier et 19 avril.

A ces occasions, le Gouvernement a réaffirmé, dans la lignée des réflexions conduites au colloque de Villepinte, en octobre 1997, sa volonté de mettre l'accent sur la politique de proximité.

La police doit ainsi faire face à des défis multiples tant sur le front de la délinquance de proximité que sur celui des trafics internationaux qui exigent une coopération internationale active.

Depuis 1995, elle a connu une profonde réorganisation initiée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Mais force est de constater que les objectifs de cette loi, qui entrerait en 1999 dans sa dernière année d'application, sont très loin d'être atteints aussi bien concernant les recrutements de personnels que les crédits de fonctionnement et d'équipement dont a bénéficié la police pendant cette période.

En 1998, la police a constaté, avec la gendarmerie nationale, plus de 3,5 millions d'infractions et procédé à 8 040 mesures de reconduite à la frontière.

Le budget de la police pour 1999 qui s'élève à 29,992 milliards de francs, soit 3% de plus que l'année précédente, augmente nettement plus que l'ensemble du budget dont la progression est limitée à 0,9%.

Malgré cela, ce budget ne suffit pas pour répondre aux grandes inquiétudes générées par les départs à la retraite massifs devant toucher près du quart des effectifs dans les cinq prochaines années ni pour résorber le retard accumulé en matière d'équipements.

Le ministère de l'intérieur devra ainsi faire face à un considérable besoin de formation. Au 1^{er} janvier 2000, plus de 6 000 agents seront en formation en école, soit trois fois plus qu'en 1995.

Si on ne peut que souscrire à la priorité donnée par le Gouvernement à la politique de sécurité de proximité, on peut s'interroger sur la validité de sa mise en oeuvre reposant, pour l'essentiel, sur des emplois-jeunes dont le recrutement semble problématique et l'avenir incertain et sur la « fidélisation » de forces mobiles dont les modalités semblent encore imprécises.

Les 20 000 adjoints des sécurité qui devraient être en place à la fin de l'année 2000 représenteront plus du cinquième des effectifs du corps de maîtrise et d'application. D'un niveau d'études très inférieur à celui des gardiens de la paix, il pourront, en application du décret du 19 octobre dernier, bénéficier néanmoins de 40% des postes aux concours de recrutement de gardien de la paix.

Il faut espérer que les 300 contrats locaux de sécurité signés, et les 400 sur le point de l'être, mobiliseront efficacement au niveau local l'ensemble des intervenants publics et privés en matière de prévention et de répression de la délinquance.

On peut s'interroger également sur les perspectives de redéploiements d'effectifs, après l'abandon, le 20 janvier dernier, du programme très contesté de redéploiement global des effectifs de police et de gendarmerie sur le territoire.

Mais avant d'aborder l'examen des crédits de la police pour 2000, votre rapporteur tient, après avoir rappelé les conditions souvent très périlleuses dans lesquelles les policiers se dévouent au service de la sécurité de notre pays, ainsi que le caractère psychologiquement de plus en plus éprouvant de l'exercice de leur métier, à rendre hommage aux 7 policiers tués et aux 3740 policiers blessés en mission de police au cours de l'année 1998.

I. UNE CRIMINALITÉ EN HAUSSE

Inversant la tendance constatée les trois années précédentes, l'année 1998 a enregistré une détérioration des statistiques globales de la délinquance et de la criminalité.

Cette évolution est en phase avec la perception par les Français d'un fort sentiment d'insécurité alimenté par une délinquance de proximité de plus en plus violente mettant en cause un nombre croissant de mineurs.

Par ailleurs, les conditions d'une mobilisation efficace contre le trafic de drogue, le terrorisme et l'immigration irrégulière n'ont pas toujours été réunies.

A. UNE DÉTÉRIORATION DES STATISTIQUES DE LA CRIMINALITÉ

En 1998, les services de police et de gendarmerie ont constaté **3.565.525 crimes ou délits**, soit environ 72 000 de plus que l'année précédente.

La criminalité globale se caractérise donc par une **augmentation de 2,06 %** par rapport à l'année précédente, la criminalité moyenne pour 1.000 habitants s'établissant à **60,7** contre 59,97 en 1997.

ÉVOLUTION DÉCENNALE DE LA CRIMINALITÉ EN FRANCE

Années	Nombre d'infractions	Evolution en %	Taux pour 1000 habitants
1989	3.266.442	+ 4,27	58
1990	3.492.712	+ 6,93	62
1991	3.744.112	+ 7,20	66
1992	3.830.996	+ 2,32	67
1993	3.881.894	+ 1,33	67
1994	3.919.008	+ 0,96	67
1995	3.665.320	- 6,47	63
1996	3.559.617	- 2,88	61
1997	3.493.442	- 1,86	60
1998	3.565.525	+2,06%	61

La hausse de la criminalité reflète pour l'essentiel celle des **vols** qui représentent plus de 64% de l'ensemble et augmentent de 2,1%.

La délinquance dite de voie publique augmente de 1,3% et représente plus de la moitié (54,9%) de la délinquance enregistrée.

Les statistiques restent orientées à la hausse au **premier semestre 1999**, avec **2%** d'augmentation globale au niveau national et **3,9% à Paris**.

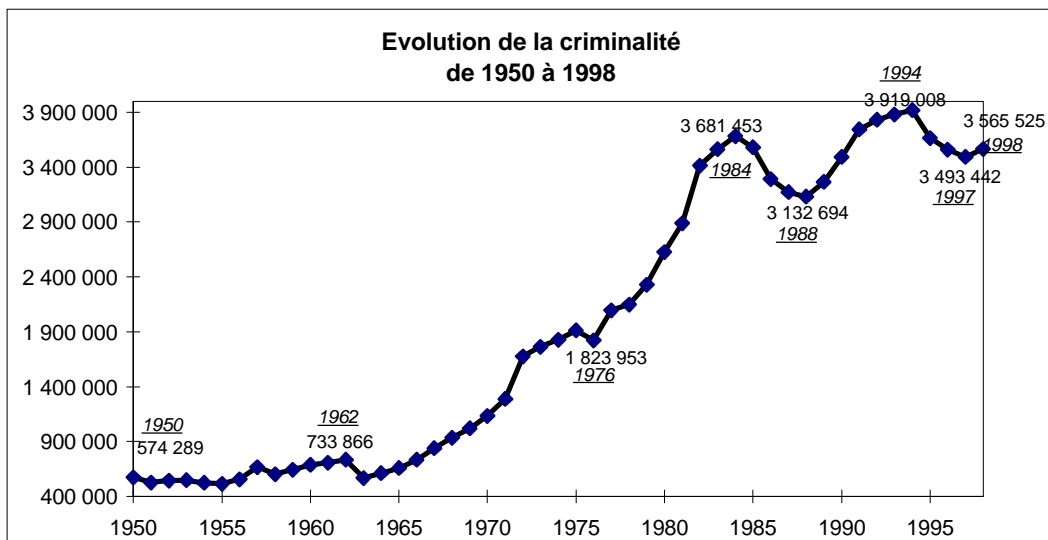
Sur le **plan géographique**, quatre régions, Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'azur, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais, concentrent à elles seules plus de la moitié (55,11%) des crimes et délits constatés en France métropolitaine.

Par ailleurs, la hausse globale de la criminalité observée en 1998 n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire.

Parmi les 22 **régions** métropolitaines, **9 ont enregistré une baisse** de la criminalité et 9 autres ont enregistré une hausse supérieure à la moyenne.

Parmi les onze grandes circonscriptions de sécurité publique de plus de 250 000 habitants quatre ont enregistré une baisse de leur criminalité, à savoir, Bordeaux (-6,73%), Rouen (-3,95%) et, dans une moindre mesure, Lyon et Grenoble.

On rappellera que, sur longue période, les chiffres de la criminalité ont été **multipliés par plus de 6 depuis 1950**, la croissance ayant été constante depuis cette date, à des rythmes plus ou moins élevés, avec néanmoins un premier retournement de tendance de 1984 à 1988, et un autre de moindre ampleur de 1994 à 1997.



Pendant cette période on a pu assister à une explosion de la petite délinquance liée au développement de la société de consommation et à une forte augmentation de la criminalité en matière de stupéfiants.

L'augmentation des vols est particulièrement spectaculaire. On comptait moins de 200 000 vols en 1950 pour plus de 2 millions en 1998. Les vols d'automobile, très symptomatiques de notre époque, ont été multipliés par plus de 100 passant de 2500 en 1950 à plus de 300 000 en 1998.

En matière de stupéfiants les faits constatés ont été multipliés par mille en trente ans, passant d'une centaine en 1968 à près de 100 000 en 1998, la progression ayant dépassé les 80% dans les dix dernières années.

B. UN FORT SENTIMENT D'INSÉCURITÉ DE NOS CONCITOYENS

La détérioration des statistiques de la criminalité en 1998 est en phase avec l'accroissement du sentiment d'insécurité de nos concitoyens. Mais en tout état de cause, comme votre commission l'a souligné les années précédentes, les statistiques officielles ne sont pas véritablement adaptées pour retracer l'insécurité réellement subie ou perçue par les citoyens dans leur vie quotidienne.

1. Le « chiffre noir » de la délinquance

Les chiffres officiels résultent de la tenue par les services de police judiciaire des états statistiques dits « états 4001 » qui reflètent plus l'activité des services de police que la délinquance réelle.

Ils ne recensent en effet que les **faits signalés par leurs victimes**. Or, de nombreux facteurs, déjà relevés par votre rapporteur les années précédentes dissuadent les citoyens de porter plainte.

Il en est ainsi de la **faiblesse des taux d'élucidation** des infractions de proximité. Alors que le taux d'élucidation des homicides approche les 85%, et qu'il est en moyenne de 28,66% pour l'ensemble des infractions (contre 30,20% en 1996 et 29,47% en 1997), il s'établit à 13 % pour les vols et à moins de **10% (9,6%) pour l'ensemble de la délinquance de voie publique**.

La faiblesse de la réponse pénale aggrave encore ce phénomène puisque, en moyenne, **80 % des affaires élucidées en ces matières sont classées sans suite** par les parquets faute de moyens pour les traiter. Votre commission a fréquemment déploré cette rupture de la chaîne répressive

estimant que le classement sans suite ne devait pas être une solution pour pallier l'encombrement des tribunaux.

Par ailleurs, les statistiques ne recensent que les crimes et délits et non les **contraventions**. Or, on observe, depuis plusieurs années, l'apparition, à côté d'une réelle délinquance, de comportements provocants, dits « **incivilités** », qui sont durement ressentis par les populations concernées. Il convient cependant de ne pas adhérer à la tendance consistant à **cacher sous le terme d'incivilités des comportements qui seraient tout à fait susceptibles d'être réprimés pénalement, ne serait-ce que par une simple contravention**. Même sans aboutir à la « tolérance zéro », de mise en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, il ne faut pas laisser croire que certains agissements peuvent échapper à toute sanction.

Une **enquête de « victimation »** conduite par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), associé à l'INSEE, a révélé, au mois d'octobre dernier, que les faits de délinquance commis en 1998 seraient **cinq fois supérieurs** à ceux des statistiques officielles. La meilleure adéquation entre les faits commis et ceux déclarés apparaît quand les victimes peuvent espérer être dédommagées par les assurances à la suite du préjudice subi, ce qui est le cas en matière de vol d'automobile, par exemple. L'enquête met en lumière, au contraire, un nombre de menaces ou chantages 66 fois plus important que celui déclaré, et 115 fois plus d'atteintes à la dignité des personnes.

Cette étude confirme que **les statistiques de la délinquance de proximité sont certainement minimisées** et qu'il est justifié d'évoquer le « **chiffre noir de la criminalité** ».

2. La forte croissance de la violence de proximité

La violence affecte de plus en plus les Français dans leur vie quotidienne.

Depuis 1988, alors que les infractions dites de masse, qui sont les plus courantes, ont augmenté de 20%, les **dégradations et les coups et blessures volontaires** ont plus que doublé et les **vols avec violence** ont augmenté de 75%. En 1998, ces infractions ont continué à croître de 5 à 6%, soit très nettement plus que moyenne, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DÉCÉNNALE DES INFRACTIONS DE MASSE

Infractions	1988	1992	1996	1997	1998	Evolution 1998/1997 en %	Evolution 1998/1988 en %
Coups et blessures volontaires	42 512	55 613	75 425	81 910	86 796	5,97%	104,17%
Cambriolages	375 851	462 497	436 414	407 385	409 212	0,45%	8,88%
Vols avec violence	43 409	60 324	70 031	72 203	76 191	5,52%	75,52%
Vols à l'étalage	63 355	70 856	59 627	57 055	60 395	5,85%	-4,67%
Vols à la tire	99 305	102 990	80 984	79 747	93 081	16,72%	-6,27%
Vols de véhicules	360 509	504 939	443 767	417 360	415 930	-0,34%	15,37%
Vols Roulotte	675 032	886 011	704 955	672 101	687 362	2,27%	1,83%
Recels	26 963	34 089	34 324	35 381	38 857	9,82%	44,11%
Falsifications	173 891	180 721	163 698	154 675	149 929	-3,07%	-13,78%
Dégradations	204 218	374 569	447 376	454 180	474 978	4,58%	132,58%
Total Infractions masse	2 065 045	2 732 609	2 516 601	2 431 997	2 492 731	2,50%	20,71%
Criminalité	3 132 694	3 830 996	3 559 617	3 493 442	3 565 525	2,06%	13,82%
Part de la criminalité	65,92%	71,33%	70,70%	69,62%	69,91%		

En 1998, le service des renseignements généraux a comptabilisé **26 000 faits de violence urbaine**, soit 10 000 faits de plus qu'en 1997. La moitié de ces faits étaient des incendies de biens, 8 000 voitures ayant ainsi été incendiées. Le ministre de l'intérieur a minimisé ces chiffres en faisant ressortir qu'il n'y avait « *rien de commun entre un feu de poubelle et un meurtre* ». Il n'en demeure pas moins que l'incendie volontaire ne peut être considéré comme une attitude sociale normale....

L'ensemble de ces phénomènes de délinquance urbaine se concentre principalement dans les banlieues et les quartiers défavorisés dont les habitants ont le sentiment d'être à l'écart des services de l'Etat en devenant de fait des citoyens de deuxième rang, condamnés à vivre dans des **zones de non-droit** en contact quotidien avec la violence urbaine et la multiplication des trafics.

Le service des renseignements généraux a déterminé **749 quartiers sensibles** en proie à la violence urbaine. Parmi ceux-ci, **167**, sont régulièrement le siège de **violences anti-policieres**, y rendant **extrêmement difficile toute intervention**.

Ce phénomène, autrefois concentré dans les zones les plus urbanisées, tend à se **diluer géographiquement** et à toucher des quartiers de petites villes. Il tend de plus à s'exporter à l'extérieur des quartiers, les auteurs de trouble tendant de plus en plus à sortir de leur cité et à se rendre notamment dans les

centres villes. C'est ainsi que Paris, longtemps épargné, est de plus en plus fréquemment confronté aux exactions de bandes venant de banlieue.

Vingt-six départements ont été déterminés comme **très sensibles** et **vingt et un** comme **sensibles**.

La recrudescence de la **violence dans les transports en commun** est particulièrement emblématique, affectant les usagers comme les personnels. Ces derniers n'acceptent plus, à juste titre, d'être quotidiennement mis en danger dans l'exercice de leurs fonctions. Il convient à cet égard de saluer les dispositions de l'article 14 de la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 **aggravant les peines encourues** par les auteurs d'infractions commises à l'encontre des agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs, mesures préfigurées par la proposition de loi adoptée par le Sénat en décembre 1998 à l'initiative, et sur le rapport, de M. Christian Bonnet.

Au-delà d'une violence quotidienne, se sont produites de très inquiétantes **explosions de violence urbaine** en 1998 et 1999. Certains quartiers, notamment à Strasbourg, Toulouse, Givors ou Vauvert, ont connu des situations proches de l'émeute. Par ailleurs, les actes de violence et de déprédation perpétrés dans le cadre de **rencontres sportives**, notamment lors du match de football entre l'Olympique de Marseille et le Paris Saint Germain, le 4 mai dernier à Paris, conduisent à souhaiter qu'une plus grande fermeté soit de mise aux abords des stades.

C. LA DÉLINQUANCE DES MINEURS CONTINUE DE S'ACCROÎTRE DE MANIÈRE PRÉOCCUPANTE

En 1998, le nombre de mineurs impliqués dans des crimes ou des délits s'est **accru de 11,23 %**, atteignant 171 787.

Leur part dans le total des personnes mises en cause a continué de progresser. Elle s'établit à **21,77%** contre 19,37% en 1997, 11,96% en 1988 et 10% en 1970.

Il faut noter que la **part des filles** continue à augmenter dans la population des mineurs mis en cause (11,1 % en 1998 pour 10,47% en 1997 et 9,32% en 1996), mais qu'elle reste inférieure à celle des femmes adultes dans le total des mis en cause majeurs (15,1%).

Le caractère de plus en plus **précoce** de la délinquance devient un véritable sujet de préoccupation pour les services de police qui sont souvent confrontés à des enfants de moins de 13 ans, voire même, de moins de 10 ans.

La participation des mineurs est particulièrement importante en matière de vols. Ils représentent ainsi 60% des mis en cause pour des vols de deux roues à moteur et 34,11 % sur l'ensemble des vols.

Mais **l'augmentation des actes de violences impliquant des mineurs** se poursuit également de manière particulièrement alarmante. La part des mineurs s'élève à 14,6% en matière de crimes et délits contre les personnes. Leur part en matière de délinquance de voie publique (36%) est également en augmentation.

Cette situation reflète la **faillite des modes de régulation habituels**, l'approche éducative classique n'ayant pas de prise sur les jeunes délinquants et l'emprisonnement (possible à partir de 13 ans selon des règles spécifiques) ne conduisant qu'à fabriquer des récidivistes en puissance.

Les conclusions du rapport de la mission interministérielle confiée à nos collègues députés, Mme Christine Lazerges et M. Jean-Pierre Balduyck, avaient été examinées par le conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998 qui avait arrêté les grandes orientations **d'un plan gouvernemental de lutte contre la délinquance des mineurs ne remettant pas en cause les principes de l'ordonnance de 1945**. Ce plan, s'inscrivant dans une logique de programmation sur la période 1999-2001, a été précisé par la circulaire du 6 novembre 1998 du Premier ministre et par la circulaire interministérielle du même jour.

Le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 a souhaité intensifier les actions décidées en 1998. Il a ainsi décidé d'assurer « *l'immédiateté et la continuité de la prise en charge des mineurs notamment des plus difficiles d'entre eux, au besoin dans le cadre d'une rupture avec leur environnement* ». A notamment été décidée la création d'ici 2001 de **50 centres de placement immédiat** d'une capacité de 900 places devant permettre l'éloignement des délinquants les plus difficiles et leur prise en charge renforcée nuit et jour. A également été prévue une accélération du programme de développement des **centres éducatifs renforcés** afin de disposer de 100 unités à la fin de l'année 2000 à l'intention de mineurs pour lesquels un séjour de rupture de quelques mois apparaît nécessaire.

Les modalités de mise en œuvre des principes de traitement de la délinquance juvénile ont été précisées par une circulaire du garde des Sceaux en date du 24 février 1999.

Votre commission rappelle que la lutte contre la délinquance des mineurs doit être commencée à la base par un véritable apprentissage de la citoyenneté. Il ne faut pas laisser sans réponse les petites infractions au risque d'accréditer l'idée que leurs auteurs ne sont pas soumis à la loi commune. Elle approuve les orientations consistant à impliquer davantage

les parents et à éloigner les meneurs de leur milieu d'origine pour tenter de soustraire leurs camarades à leur influence.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DÉTERMINÉE DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS ET LA TOXICOMANIE

Votre commission a eu maintes fois l'occasion de rappeler l'importance qu'elle attachait à la lutte contre le fléau que représente la drogue.

En 1998, on constate une augmentation de 6% des infractions constatées en matière de consommation ainsi qu'un accroissement des quantités de produits stupéfiants saisies.

Infractions à la législation sur les stupéfiants

Type d'infractions	Année 1997	Année 1998	Variation 98/97
TOTAL	89 285	91 048	+1,97%
- dont trafic	6 560	5 541	-15,53%
- usage-revente	12 281	10 874	-11,46%
- consommation	70 444	74 633	+5,95%

Saisies de produits stupéfiants

Substances	1997	1998	Evolution
Cannabis (toutes formes confondues)	55,12 tonnes	55,7 tonnes	+ 1,05%
Héroïne	415 kg	344 kg	- 17,26 %
Cocaïne	0,8 tonnes	1,05 tonnes	+ 24,27 %
LSD	5 983 doses	18 680 doses	+ 212,22 %
Crack	16,2 kg	25 kg	+ 54,32 %
Ecstasy	198 941 doses	1 142 226 doses	+ 474,15 %

L'augmentation des saisies de produits stupéfiants n'a pas concerné l'héroïne, ce qui confirmerait la désaffection constatée pour l'usage de cette drogue. A l'opposé, l'évolution des saisies de **drogues de synthèse** révèle la part alarmante que prennent ces drogues dans la consommation. Leur production est assurée à 80% par les Pays-Bas mais aussi par de nombreux laboratoires clandestins installés en Pologne, en Hongrie et en Russie.

Votre rapporteur tient à rappeler que la lutte contre la drogue passe, tant en ce qui concerne l'action interne que la coopération internationale, par une **mobilisation permanente de tous les moyens**. Ceci implique l'efficacité de l'action préventive et répressive des pouvoirs publics entreprise sous l'égide de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Mais ceci exige avant tout que la politique du Gouvernement en la matière soit ferme et sans ambiguïté. **Sans remettre en cause la nécessité de combattre les méfaits de l'alcoolisme et du tabagisme, votre commission estime qu'il ne faut pas mettre ces fléaux sur le même pied que la lutte contre la drogue qui implique l'existence de trafics autrement plus dangereux.**

E. UNE LUTTE CONTRE LE TERRORISME FOCALISÉE SUR LA CORSE

En 1998, la lutte s'est poursuivie contre les mouvements terroristes d'origine intérieure comme d'origine extérieure même **si la France n'a subi aucun attentat d'origine extérieure.**

L'activité antiterroriste s'est principalement focalisée sur la Corse après l'assassinat, le 6 février 1998, du **Préfet de la région corse**, M. Claude Erignac. Les investigations de la brigade nationale anti-terroriste ont conduit à l'interpellation de 430 personnes dont 55 ont été placées sous mandat de dépôt. Les membres du commando ayant assassiné le préfet ont pu être interpellés les 21 et 23 mai 1999, à l'exception de l'auteur présumé de l'assassinat, Yvan Colonna, qui est en fuite. Le rapport de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'Etat en Corse détaille les multiples dysfonctionnements révélés, au sein de la police, de la gendarmerie et de la justice, à l'occasion de cette enquête¹.

Le **terrorisme breton** s'est signalé par une dizaine d'attentats depuis le début 1998, dont un à Belfort et un à Cintegabelle.

¹ *La sécurité en Corse : un devoir pour la République.- Rapport n° 69 (1999-2000)*

La dernière action du **terrorisme basque** remonte au 5 août 1998, une trêve unilatérale illimitée ayant été décrétée en septembre 1998. La lutte contre l'organisation terroriste ETA dans le cadre d'une coopération franco-espagnole renforcée a permis d'obtenir des résultats significatifs. En 1998, 33 personnes liées à l'ETA ont été interpellées et 6 écrouées. En 1999, 12 militants ont été arrêtés et 8 écroués et d'importantes caches d'armes ont été découvertes au Pays Basque français.

La persistance de la menace d'une nouvelle vague d'attentats des **groupes armés islamiques (GIA)** sur le territoire national à l'approche de la coupe du monde de football a conduit les services anti-terroristes à diligenter, en liaison avec d'autres pays européens, une opération qui a abouti à la neutralisation d'un réseau terroriste qui avait notamment projeté d'assassiner le recteur de la grande mosquée de Paris. 140 personnes ont été interpellées et 45 écrouées en 1998.

Le suivi de l'organisation du **parti des travailleurs du Kurdistan (PKK)** a été intensifié du fait de l'errance puis de l'arrestation par les services turcs du leader de l'organisation, Abdullah Ocalan. Dans ce cadre, 74 personnes ont été interpellées et 13 écrouées en 1998 et 23 personnes ont été interpellées et 15 écrouées en 1999.

F. UNE LUTTE PERTURBÉE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE.

L'année 1998 a été marquée par trois faits principaux en matière de contrôle de l'immigration : la levée des contrôles fixes à la frontière italienne le 1^{er} avril 1998, la poursuite d'une forte pression migratoire d'origine kurde et l'apparition d'un véritable exode lié à la situation de guerre au Kosovo.

Globalement, en 1998, le nombre de mesures de non-admission aux frontières s'est élevé à 40 608, en diminution de 12% par rapport à 1997. Ces mesures ont concerné au premier chef les Marocains et, lors de la coupe du monde de football, les Britanniques. Le nombre des réadmissions a au contraire augmenté concernant principalement les Yougoslaves du Kosovo et les Irakiens d'origine kurde.

La pression migratoire irrégulière la plus importante se situe à la frontière franco-italienne.

Malgré un accroissement de la pression migratoire, et un nombre de mesures d'éloignement (44 513) en augmentation, le nombre de personnes effectivement éloignées du territoire ne s'est élevé qu'à **8 040** contre 9 947 en 1997 et 12 571 en 1996. **Le taux d'exécution des mesures d'éloignement est ainsi particulièrement bas, s'établissant à 18 %.** La situation est similaire au

premier semestre 1999, au cours duquel ont été prononcées 19 810 mesures d'éloignement générant 3595 départs effectifs.

Cette faiblesse des éloignements exécutés peut s'expliquer par l'expectative dans laquelle se sont trouvés les services pendant la durée de **l'opération de régularisation** des « sans papiers » initiée par la circulaire du 24 juin 1997, prolongée par l'entrée en vigueur de **la loi du 11 mai 1998, dite loi RESEDA**, qui a modifié une nouvelle fois les dispositions de l'ordonnance de 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers.

S'agissant du **bilan de l'opération de régularisation**, sur 143 939 demandes, 80 085 (55,6%) ont été acceptées et 62 808 (43,6%) ont été rejetées, 1 046 étant encore en instance d'examen.

M. José Balarello, dans son rapport établi au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les régularisations, présidée par M. Paul Masson, avait stigmatisé l'institution par cette procédure de « *clandestins officiels* », personnes en situation irrégulière, désormais connues des services de police, mais ne pouvant faire, ne serait ce que du fait de leur nombre trop élevé, l'objet d'une reconduite effective à la frontière¹.

Les dispositifs **d'aide au retour dans le pays d'origine** n'ont pas rencontré le succès escompté, 717 personnes seulement ayant bénéficié des dispositions du décret de janvier 1998. Par ailleurs un dispositif spécial a été mis en place en septembre 1998 en collaboration avec la mission interministérielle au co-développement. Il s'agit des contrats de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO) donnant le bénéfice d'une formation professionnelle en France et dans le pays d'origine aux ressortissants marocains, maliens et sénégalais.

Par une circulaire du 11 octobre 1999, le ministre de l'intérieur a tenu à appeler les préfets à une plus grande vigilance en matière d'exécution des décisions d'éloignement et a déploré que près de la moitié des étrangers non-régularisés en 1997 et 1998 n'aient fait l'objet d'aucun arrêté de reconduite à la frontière.

Votre commission ne peut qu'approuver cet appel à la fermeté conduisant à éloigner effectivement les personnes n'ayant pas droit au séjour dans notre pays.

Le premier Conseil européen consacré aux affaires intérieures et à la justice, dans le cadre du Traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, s'est tenu à Tampere le 15 octobre dernier. Ont été esquissés à cette occasion

¹ De la non régularisation au non éloignement, un risque majeur pour l'intégration et la cohésion sociale : les « *clandestins officiels* ». - Rapport n° 470 (1997-1998).

les **contours d'une politique commune d'asile et d'immigration** largement inspirée des conceptions françaises refusant la fixation de quotas d'immigrants mais mettant l'accent sur la nécessité d'une politique de co-développement avec les pays d'origine et d'une maîtrise des flux migratoires associée à un souci d'intégration des étrangers en situation régulière.

II. UNE PRIORITÉ DONNÉE A LA POLITIQUE DE PROXIMITÉ

Pour lutter contre l'insécurité au quotidien, le Gouvernement a réaffirmé, notamment lors du dernier Conseil de sécurité intérieure en date du 19 avril 1999, son attachement au développement d'une politique de sécurité de proximité dans la ligne des orientations définies au colloque de Villepinte en octobre 1997.

Il s'agit de substituer à une police chargée principalement d'assurer le maintien de l'ordre, une police ayant pour objectif premier d'assurer la sécurité quotidienne des citoyens et de lutter contre la délinquance de masse.

Cette politique repose sur la définition de territoires géographiquement identifiés, la responsabilisation et la polyvalence des fonctionnaires concernés et la mise en place d'un accueil personnalisé du public ainsi que d'un partenariat actif avec tous les acteurs des contrats locaux de sécurité.

Elle doit être mise en place progressivement sur trois ans, au vu des résultats d'une expérimentation qui fera l'objet d'une évaluation lors des assises nationales de la police de proximité, en mars 2000.

L'expérimentation a débuté sur cinq circonscriptions de sécurité publique (Beauvais, Châteauroux, Nîmes, Les Ulis, et Garges-les-Gonesse). Elle a été étendue cet été à une soixantaine de nouveaux sites, quartiers ou communes, dans les départements les plus touchés par la délinquance.

Mais une telle politique nécessite **des moyens importants en personnels placés au contact des populations**. Or, si les effectifs de policiers sont stables depuis 1995, ils sont à l'heure actuelle lourdement grevés par les vacances de postes résultant du temps de formation des agents appelés à remplacer les nombreux personnels partant en retraite. En outre, de multiples policiers ne sont pas en contact avec les populations du fait de l'accomplissement de tâches purement administratives, de gardes statiques ou de tâches « indues » ne relevant pas en principe des missions de la police.

M. Bauer avait affirmé dans une étude rendue publique au début de l'année 1999 que, par le biais des récupérations, des absences et des vacances

de postes diverses, il n'y aurait, sur un total de 20 000 agents affectés à la sécurité publique, que 5 000 policiers présents sur le terrain à un moment donné de la journée. Le ministre de l'intérieur conteste fermement ces chiffres, ses services comptabilisant, quant à eux, 14 000 fonctionnaires disponibles sur la voie publique dans la journée et 6 000 la nuit. Cette polémique a néanmoins eu l'intérêt de mettre l'accent sur les difficultés rencontrées en la matière.

Alors qu'un partenariat des acteurs de la sécurité est recherché à travers les contrats locaux de sécurité, il semble en effet que la montée en puissance des emplois de proximité s'accompagne de **difficultés réelles pour mettre en place dans les zones sensibles les personnels nécessaires à la réussite de cette politique.**

A. LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ

Mis en place par la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997, les contrats locaux de sécurité ont pour objet de mobiliser tous les partenaires publics et tous les acteurs sociaux dans la mise en oeuvre au niveau local d'un véritable dispositif préventif et répressif de lutte contre l'insécurité.

Leur mise en oeuvre a fait l'objet d'une nouvelle circulaire interministérielle en date du 7 juin 1999.

Ces contrats déterminent les objectifs à atteindre et les actions à engager sur la base d'un diagnostic local de sécurité.

Les emplois-jeunes de proximité sont affectés prioritairement à la réalisation des objectifs fixés par ces contrats dans les zones très sensibles.

Au 1^{er} octobre 1999, **292 contrats avaient été signés** dont seulement 89 dans un cadre intercommunal. Huit contrats thématiques concernent les transports publics, notamment à Lille. Etaient en cours d'élaboration à cette même date, 431 autres contrats, dont 85 intercommunaux et 5 spécifiques aux transports publics.

Ces contrats sont cosignés par le préfet, le procureur de la République et le ou les maires concernés et associent, outre les services de l'Etat, des partenaires privés tels les bailleurs sociaux, les sociétés de transports en commun, les organismes consulaires ou des associations. Une dizaine de ces contrats ont été en outre signés par le président d'un conseil régional, 38 par le président d'un conseil général et 136 par le recteur ou l'inspecteur d'académie. Quelques bailleurs sociaux, sociétés de transports urbains ou organismes consulaires ont été également signataires de contrats au lieu d'y être simplement associés.

Les actions principales recensées concernent le développement de l'îlotage, l'amélioration de l'accueil du public et l'assistance aux victimes.

Le **contrat local de sécurité de Paris** a été élaboré. Il comprend un contrat proprement dit et une série d'annexes thématiques (toxicomanie, délinquance des mineurs) ou territoriales (principalement par arrondissements) qui seront négociées dans un second temps. Avant de le signer, le maire de Paris souhaite néanmoins obtenir du ministre de l'intérieur un engagement quant à l'évolution des effectifs permettant de garantir sa bonne exécution. Un contrat local de sécurité dans les transports est également en instance de signature.

Une mission interministérielle d'évaluation des contrats¹ avait souligné, au mois d'octobre 1998, le caractère souvent trop sommaire des diagnostics locaux de sécurité, constatant que l'urgence de la signature du contrat avait été parfois jugée plus importante que le diagnostic et le contrat lui-même. Elle avait regretté par ailleurs la réticence des maires à signer des contrats d'agglomération ainsi qu'une insuffisante concertation entre les différents services de l'Etat et avec les conseils généraux. Depuis, il semble que les diagnostics locaux de sécurité se soient améliorés. La circulaire du 7 juin 1999 a par ailleurs encouragé à un élargissement du partenariat vers les conseils généraux et régionaux, ainsi que vers l'ensemble des services de l'Etat et les organismes à vocation sociale.

Il apparaît en outre que ces contrats locaux s'insèrent dans un **dispositif institutionnel trop complexe**. La circulaire du 7 juin 1999 essaie de clarifier le lien entre les contrats locaux de sécurité et les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance. Elle préconise la création de tels conseils là où ils n'existent pas pour assurer le suivi local des contrats et prévoit d'en élargir la composition aux différents partenaires concernés. Elle fixe de plus l'articulation des contrats avec la politique de la ville, le contrat local de sécurité devant constituer « *la convention thématique du contrat consacré à la sécurité* » et devant se substituer aux contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS), quand ils existent...

Une cellule nationale d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité a été mise en place au ministère de l'intérieur au printemps 1999.

¹ Mission coordonnée par M. Jean-Claude Karsenty, inspecteur général de l'administration, associant les ministères de l'intérieur, de la défense, de la justice, de l'éducation nationale et de la solidarité.

B. LES EMPLOIS DE PROXIMITÉ

Le Gouvernement prévoit que seront en place à la fin de l'année 2000 35.000 emplois de proximité sur le terrain dont **20.000 adjoints de sécurité** et **15.000 agents locaux de médiation**, recrutés dans le cadre des dispositions de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. **Les conditions de mise en place de ces emplois suscitent de nombreuses inquiétudes.**

1. Les adjoints de sécurité

Les adjoints de sécurité sont des « emplois-jeunes » dont le statut a été précisé par un décret du 30 octobre 1997. Agés de 18 à 25 ans, ils sont engagés pour **cinq ans** sur la base d'un **contrat de droit public**. Ils doivent permettre de faire face à des besoins non satisfaits en matière de prévention, d'assistance et de soutien, particulièrement dans les quartiers les plus sensibles.

Leurs missions sont très variées mais ils ne peuvent pas participer à des missions de police judiciaire ou de maintien de l'ordre. Ils portent une **arme** quand leurs missions le justifient.

Les candidats sont recrutés dans le **cadre départemental** sur la base d'une sélection reposant sur des **tests psychologiques** et un entretien. **Aucun diplôme** n'est exigé.

Les adjoints bénéficient d'une **formation initiale d'une durée de 10 semaines**, au lieu de 8 semaines initialement, comprenant une partie théorique en école de huit semaines et un stage de deux semaines dans un service. Un tuteur leur est affecté dans des conditions précisées par la circulaire du 16 août 1999.

Ils sont rémunérés au **SMIC** sur la base de 169 heures de travail mensuelles.

Leur prise en charge financière est répartie entre le budget du ministère de l'intérieur qui assure 20 % des rémunérations, charges sociales comprises, et la totalité des frais de fonctionnement, et celui du ministère de l'emploi qui assure les 80 % restant des rémunérations.

Le budget de 1999 autorisait le recrutement de 15 850 adjoints de sécurité. Au 1er septembre 1999, leur effectif s'élevait à **12 118**. La loi de finances pour 2000 autorise le recrutement de **4 150 adjoints**

supplémentaires, et ouvre un crédit de 393,23 millions de francs. L'objectif de 20 000 adjoints de sécurité serait ainsi atteint au cours de l'année 2000.

Dans les faits, les adjoints de sécurité ont été affectés majoritairement à des tâches d'îlotage et d'accueil dans les commissariats et **sont le plus souvent dotés d'une arme**.

Des **difficultés de recrutement** sont apparues. La présentation des tests psychologiques s'est révélée trop sélective pour les jeunes issus de quartiers sensibles ou de communautés étrangères. Un **déficit de candidatures a de plus été constaté en région parisienne**, contrairement au reste de la France.

Le niveau d'études initial des adjoints de sécurité est très inférieur à celui des gardiens de la paix, 40% ayant un niveau égal ou inférieur au BEP-CAP. Le ministre de l'intérieur a estimé devant la commission des Lois que les adjoints de sécurité représentaient un important facteur de rajeunissement et de diversification de la police et il a fait part de son souhait de voir les adjoints de sécurité refléter la population. A l'heure actuelle, **19% des adjoints de sécurité sont originaires des quartiers sensibles**, sans toutefois que des quotas aient été imposés.

Une mission d'inspection commune de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale a relevé que les adjoints de sécurité ne bénéficiaient pas toujours d'un **encadrement suffisant**, le problème étant plus aigu en région Ile-de-France où sont affectés beaucoup de gardiens de la paix stagiaires. La mission a relevé que les tuteurs des adjoints ne recevaient pas toujours la formation spécifique nécessaire et que la **formation** sur le terrain des adjoints eux-mêmes avant leur entrée en fonctions était souvent déficiente.

Compte tenu du grand nombre de départs à la retraite et des recrutements attendus dans le corps de maîtrise et d'application dans les années à venir (environ 25 000 en cinq ans), les jeunes embauchés auront toute facilité pour passer les concours de recrutement et être à terme intégrés dans la police. Le décret n° 99-904 du 19 octobre 1999 leur réserve ainsi **40% des postes ouverts aux concours** de recrutement de gardiens de la paix.

Votre commission rappelle comme les années précédentes que les adjoints de sécurité ne doivent pas être considérés comme des supplétifs à moindre coût de la police nationale.

Elle insiste pour qu'un soin particulier soit apporté à la sélection des candidats, d'autant plus qu'ils auront **vocation à rentrer en nombre par concours spéciaux dans la police**. Or, il semble que les recrutements massifs actuellement opérés soient peu propices à assurer la qualité des personnels

concernés, principalement en région parisienne, du fait du déficit de candidatures.

Votre commission estime indispensable que soit assurée la qualité de la formation et de l'encadrement de ces jeunes peu expérimentés, à qui sont confiées des **missions parfois dangereuses** et qui sont **le plus souvent dotés d'une arme**. Or, cet encadrement est rendu problématique en raison du manque d'effectifs dans le corps de maîtrise et d'application. Il n'est pas rare de rencontrer sur le terrain des adjoints de sécurité livrés à eux-mêmes ou simplement confiés à un jeune stagiaire. Il ne faut pas oublier que les 20 000 adjoints de sécurité représenteront plus du cinquième de l'effectif total du corps de maîtrise et d'application. Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur lui ont fait part de leur crainte de voir la police se transformer « *en garderie pour adjoints de sécurité* ».

2. Les agents locaux de médiation sociale

Les agents locaux de médiation sociale sont recrutés dans le cadre de l'article premier de la loi sur l'emploi des jeunes, pour 5 ans et sur la base de contrats de droit privé, pour remplir des tâches de prévention, périphériques de la sécurité publique au sens strict.

Ils sont mis en place dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Le coût de leur rémunération est supporté pour 20 % par l'employeur et 80 % par le ministère de l'emploi.

Au cours du premier semestre 1999, 8 192 créations d'emplois étaient prévues et **5 898 jeunes** avaient été recrutés.

Ils sont principalement employés par des communes mais également par d'autres personnes morales de droit public ou privé, telles des sociétés de HLM ou des entreprises de transport public.

Les missions effectivement confiées aux agents de médiation sont très variées : service de nuit dans les logements sociaux, surveillance dans les transports en commun, aux abords des établissements scolaires ou des espaces verts, aide aux jeunes en difficulté, accueil des victimes, médiation sociale, prévention de la toxicomanie, développement de solidarités de voisinage, action d'intégration des publics les plus fragiles.

Une enquête effectuée sur 400 agents fait ressortir que la moitié d'entre eux ont un niveau inférieur au CAP-BEP et que plus d'un tiers seraient d'origine étrangère ou étrangers.

Des difficultés sont apparues en matière d'encadrement et de formation de ces jeunes, les collectivités employeurs étant souvent démunies de cadres pour assurer l'un et l'autre.

C. LES DIFFICILES REDÉPLOIEMENTS DE PERSONNELS VERS LES ZONES SENSIBLES

1. L'abandon du projet global de redéploiement territorial entre la police et la gendarmerie

A la suite du rapport de nos collègues MM. Jean-Jacques Hyst et Roland Carraz, le Gouvernement avait, lors du conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998, retenu le principe d'un redéploiement territorial des forces de police et de gendarmerie qui aurait permis d'affecter un plus grand nombre de policiers et gendarmes dans les zones sensibles. Ce plan aurait notamment conduit à la fermeture de 94 commissariats.

Devant les oppositions exprimées à ce projet, tant par les élus concernés que par les personnels, le gouvernement avait, dans un premier temps, chargé M. Guy Fougier de mener des consultations complémentaires.

Le Premier ministre a en définitive annoncé, le 20 janvier 1999, l'abandon du projet global de redéploiement, indiquant que **les concertations seraient menées au cas par cas avec les élus concernés.**

A l'heure actuelle reste seule envisagée la fermeture de six commissariats, à savoir, Les Andelys (Eure), Aubusson (Creuse), Vitry-le-François (Marne), Hirson (Aisne), Saint-Junien (Haute-Vienne), Bagnière-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées).

2. La fidélisation des forces mobiles

Le Conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999 a retenu le principe d'une fidélisation dans les zones sensibles de forces de CRS et de gendarmerie mobile à hauteur de 1500 CRS et 1500 gendarmes sur une période de trois ans.

Le décret n° 99-936 du 10 novembre 1999 a modifié en conséquence le décret du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

Concernant les CRS, il est prévu d'affecter, pendant six mois consécutifs, cinq compagnies à résidence, par roulement de compagnies implantées sur un même site. Les départements concernés sont les Bouches du Rhône (CRS n° 53 à 55), la Haute Garonne (CRS n° 26 et 27), le Nord (CRS n° 11 et 12), le Rhône (CRS n° 45 et 46) et l'Essonne (CRS n° 5 et 8).

Des détachements d'intervention à résidence de 60 fonctionnaires seront créés dans douze autres compagnies. Ils seront également fidélisés pour six mois par roulement des effectifs affectés dans les unités concernées.

Le dispositif a été mis en place au 1^{er} octobre 1999 concernant les cinq compagnies sur sites et deux détachements à résidence (CRS n°2 à Vaucresson et CRS n° 61 à Vélizy). Six autres détachements seront créés en 2000 et les quatre derniers en 2001.

La fidélisation des forces mobiles s'accompagnera de la dissolution des compagnies départementales d'intervention dont les effectifs pourront être redistribués au bénéfice de la police de proximité.

Il semble que cette opération ne rencontre pas l'adhésion des personnels. Les pertes financières résultant de la non-perception de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) ne seraient qu'à moitié compensées par l'indemnité représentative d'heures supplémentaires de 1 200 F mensuels dont les personnels bénéficieront. De nombreux CRS répugnent par ailleurs à rester six mois en place, estimant qu'une période de quatre mois serait suffisante et permettrait de modifier d'une année sur l'autre les périodes de sédentarisation. Ces réticences semblent s'être concrétisées par une curieuse recrudescence de congés de maladie touchant les personnels concernés.

3. La difficile remise sur le terrain de policiers

Plusieurs voies sont en outre explorées pour remettre sur le terrain des policiers.

Le ministre de l'intérieur souhaite en premier lieu encourager l'externalisation de certaines charges, concernant principalement la maintenance informatique et les ateliers de réparation de véhicules. La Cour des comptes a en effet évalué à 1 200 le nombre de fonctionnaires occupés à des tâches d'entretien du parc automobile. Des consignes ont été données par une circulaire du 3 juin 1999 pour encourager le recours au secteur privé.

Il est également envisagé de limiter les gardes statiques de bâtiments en ayant davantage recours aux systèmes de vidéo-surveillance. Ces gardes ont en effet représenté 1,8 millions d'heures-fonctionnaire en 1998.

Quant aux recrutements de personnels administratifs devant permettre de dégager les policiers, ils sont intervenus en nombre insuffisant par rapport aux prévisions de la loi d'orientation du 21 janvier 1995. Par ailleurs, la réflexion qui s'était engagée à l'occasion du vote de cette même loi concernant la suppression de nombreuses « charges indues », s'agissant notamment des transferts de détenus, de la garde des détenus hospitalisés ou de l'établissement des procurations de vote ne semble pas devoir aboutir.

D. LES POLICES MUNICIPALES

Les polices municipales peuvent être un atout important d'une politique de proximité en complément des forces de police de l'Etat.

A l'issue d'un long processus et douze ans après la présentation devant le Sénat d'un premier projet, la loi relative aux polices municipales a enfin vu le jour cette année (loi n° 99-291 du 15 avril 1999). Le Sénat a, sur le rapport de M. Jean-Paul Delevoye au nom de la commission des Lois, souhaité promouvoir la **complémentarité des polices municipales et de la police nationale** dans un **cadre partenarial respectant l'autonomie des communes**.

Lors de son audition par la commission, le ministre de l'intérieur a indiqué que les décrets, qui avaient été annoncés pour le mois de juillet 1999, allaient être présentés prochainement devant le Conseil d'Etat.

E. LA RÉFORME DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

La réforme de la préfecture de police entrée en vigueur le 18 avril dernier tend à développer à Paris une véritable police de proximité en introduisant deux innovations :

- Création au niveau de **chaque arrondissement** d'une **circonscription unique de police urbaine de proximité** regroupant, sous l'autorité d'un commissaire central d'arrondissement, les moyens des commissariats de sécurité publique et des commissariats de quartiers chargés de la police judiciaire. Les arrondissements sont eux-mêmes regroupés en secteurs. Ce regroupement a pour but de donner plus de cohérence et d'efficacité à l'action de la police et de simplifier les relations avec le public ;

- Création, au niveau de l'administration centrale, **de trois directions** correspondant chacune à une filière distincte : la filière de l'ordre public et de la circulation, la filière de la police urbaine de proximité et la filière de la police judiciaire. Cette distinction permettra de séparer clairement les moyens

consacrés d'une part aux missions d'ordre public et d'autre part à la police de proximité.

La direction de la police urbaine de proximité compte 9 300 fonctionnaires actifs, auxquels s'ajoutent 700 adjoints de sécurité et policiers auxiliaires et 1 800 agents de surveillance de Paris.

La direction de l'ordre public et de la circulation compte 4 400 fonctionnaires actifs et 530 adjoints de sécurité ou policiers auxiliaires.

La direction de la police judiciaire compte 2 200 fonctionnaires dont 1 900 actifs.

III. UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS AUX INQUIÉTUDES

Le projet de budget de la police pour 1999 s'élève à **29,992 milliards de francs**, ce qui correspond à une progression en francs courants de **3,02%**, nettement supérieure à celle de l'ensemble du budget qui est limitée à 0,9%.

Sa part dans le budget de l'Etat s'élève à **1,78%** et est comparable à celle des dernières années. Sa part dans le Produit intérieur brut (0,32%) est en diminution depuis 1996.

Mais le budget de la police n'est pas le seul concerné en matière de sécurité. Certains, comme ceux de la justice ou de la ville, plus orientés vers la prévention, sont en augmentation plus importante (+10% pour la ville, + 4% pour la justice). Pour avoir une vision de **l'effort consenti par la société pour sa sécurité**, il serait utile de pouvoir disposer d'un état récapitulatif des crédits répartis dans les différents ministères concernés, principalement ceux de l'intérieur, de la défense, de la justice et de la ville.

Le budget de la police est **avant tout conditionné par les dépenses de personnel** qui représentent **82,60% des crédits, laissant peu de marge de manoeuvre budgétaire**. La limitation de l'augmentation spontanée des traitements permet cependant de dégager cette année une enveloppe de mesures nouvelles un peu plus importante que les années antérieures.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 24,78 milliards de francs et sont en augmentation de 2,23%. Les crédits de fonctionnement des services atteindront 4,064 milliard de francs, soit une augmentation de 4%, alors que les dépenses en capital s'élèveront à 1,161 milliards de francs en autorisations de programme (-8%) et à 1,152 milliards en crédits de paiement (+18,6%).

A. *LES PERSONNELS*

1. Les effectifs budgétaires

Les effectifs budgétaires de la police s'élèveront en 2000 à **127 806 agents**, dont **113 052 personnels actifs**. En incluant **2075 policiers auxiliaires** et **20 000 adjoints de sécurité**, on dénombrera **149 881 agents**.

Depuis la loi d'orientation, les personnels actifs se répartissent en trois corps :

- le corps de conception et de direction (commissaires de police) : 2 000 agents ;

- le corps de commandement et d'encadrement (officiers : lieutenants, capitaines et commandants) : 16 000 agents ;

- le corps de maîtrise et d'application (gardiens et gradés : gardiens, brigadiers et brigadiers-majors) : 95 000 agents.

La réforme des corps et des carrières, concrétisée dans le règlement général d'emploi publié le 4 septembre 1996, s'accompagne d'une **modification de la répartition des effectifs entre les trois corps** de manière à aboutir à une augmentation du nombre des agents de maîtrise et d'application.

Ce changement de structure s'échelonne sur plusieurs années. En 2010, l'effectif des commissaires serait ainsi réduit à 1 600 et celui des officiers à 13 000 tandis que celui des gardiens et gradés s'élèverait à 98 000.

Le budget pour 2000 prévoit ainsi la création, par transformation de 10 emplois de commissaires et de 459 emplois d'officiers, de **469 emplois dans le corps de maîtrise et d'application**.

Les principales autres variations d'effectifs concernent :

- la création de **4 150 emplois d'adjoints de sécurité** qui s'ajouteront aux 15 850 autorisés par le budget 1999 ;

- la suppression de **2 075 emplois de policiers auxiliaires** dans le cadre de la suppression du service national obligatoire ;

- la transformation de 35 emplois d'officiers en 36 emplois d'attachés de police ;

- la création de **100 emplois de personnels techniques** (20 ingénieurs, 32 techniciens et 48 aides techniques de laboratoires), permettant le renforcement de la police technique de proximité et la mise en place du fichier automatisé des empreintes génétiques (FAEG) ;

- la création de 4 emplois contractuels de médecins du RAID gagée sur la suppression de 11 emplois administratifs.

2. Une évolution prévisionnelle inquiétante des effectifs

Du fait de la pyramide des âges des corps actifs de policiers, de nombreux **départs à la retraite** doivent intervenir dans les prochaines années dans les trois corps actifs de la police nationale, touchant les policiers appartenant à la génération dite « génération Marcellin », recrutés en grand nombre à la fin des années 60 et au début des années 70.

Dans les cinq prochaines années sont ainsi attendus plus de 24 000 départs, soit par atteinte de la limite d'âge, soit par départ anticipé. Seront concernés 480 commissaires, 4 300 officiers et 19 500 gradés et gardiens, soit **un effectif représentant le quart du corps pour les commissaires et les officiers et plus du cinquième pour les gardiens et gradés.**

En application du paragraphe II de l'article 2 de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957, les départs à la retraite anticipée peuvent être sollicités cinq ans avant la limite d'âge de leur grade par les agents ayant accompli 25 ans de service, à savoir à partir de 50 ans pour les gardiens et gradés.

Les demandes de **départ à la retraite anticipée** ont été longtemps sous-évaluées. Or, en raison des conditions de plus en plus difficiles de l'exercice de leurs fonctions, une grande majorité de fonctionnaires a demandé à bénéficier de cette disposition. Ainsi les départs anticipés ont-ils concerné les années précédentes plus de la moitié des commissaires et officiers et **les deux tiers des gardiens et gradés.**

La situation sera encore plus tendue pour les gardiens et gradés qui doivent voir leurs effectifs augmenter du fait du repyramidage des corps actifs. Compte tenu de la durée de formation, il existe un décalage d'un an entre le recrutement d'un agent et sa prise de poste. Pour éviter une désorganisation totale des services, **il est impératif de prévoir des recrutements de personnels par anticipation**, sous peine de manquer cruellement d'effectifs, ne serait-ce que pour encadrer les adjoints de sécurité.

Une politique de proximité, exige en effet la présence d'un maximum de personnels sur le terrain. Les **effectifs globaux de la police ont stagné**

depuis 1995. On ne peut prendre le risque, du fait des départs à la retraite, de faire reposer la sécurité des Français sur des emplois-jeunes inexpérimentés, peu formés et recrutés dans des conditions telles que la qualité de leur action n'est pas assurée.

Le gouvernement a procédé à 492 recrutements anticipés en 1998 et à 1664 en 1999. Pour l'année 2000, le ministre de l'intérieur a annoncé à votre commission, lors de son audition du 16 novembre, qu'il venait d'obtenir l'accord du Premier ministre pour un nouveau recrutement en surnombre de 941 agents qu'il espérait pouvoir recruter dans les premiers mois de l'année 2000.

Le budget 2000 essaie par ailleurs, dans le cadre des mesures catégorielles nouvelles, de limiter les départs à la retraite anticipée en améliorant les fins de carrière des agents.

3. Les mesures catégorielles

Le budget prévoit des **mesures catégorielles** nouvelles, pour un montant de **96,7 millions de francs**. Il convient de noter que cette enveloppe est d'un montant supérieur à l'accroissement des dépenses résultant de la mise en œuvre de l'accord salarial de février 1998 dont l'incidence se limite à 43,8 millions de francs.

Plusieurs mesures **améliorent la fin de carrière** des agents afin d'éviter qu'ils sollicitent un départ à la retraite anticipée et de **diminuer ainsi le rythme des départs à la retraite** :

- attribution à 600 fonctionnaires supplémentaires de l'échelon exceptionnel de gardien de la paix (3,1 MF). Ces échelons seront acquis automatiquement à 52 ans ;

- transformation de 300 emplois de gardiens de la paix en 150 emplois de brigadiers et 150 emplois de brigadiers majors (15,8 MF) ;

- transformation de 40 emplois de commandants en emplois de commandants fonctionnels (1,6 MF).

Par ailleurs une expérimentation va être conduite dans deux arrondissements parisiens et deux départements pour **indemniser les heures supplémentaires** des agents du corps de maîtrise et d'application sur la base de 55 F l'heure plutôt que d'en prévoir la récupération sous forme de repos compensateurs. Cette forme de récupération grève en effet considérablement la capacité opérationnelle sur le terrain, les agents capitalisant les heures en fin

de carrière, bénéficiant ainsi d'une retraite avancée sans pouvoir être remplacés.

Les principales autres mesures concernent :

- l'extension et la revalorisation de la **prime de fidélisation** destinée aux gradés et gardiens (45,4 MF). Cette prime sera versée aux personnels exerçant en zone difficile à partir de la deuxième année révolue de présence au lieu de la cinquième année et son montant sera aligné sur celui de la prime versée aux officiers (5 280 F par an) ;

- extension du versement de l'indemnité pour charges d'habitation à l'ensemble des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application affectés dans le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) de Paris (22,7 MF) ;

- extension en année pleine de la revalorisation de la **prime de commandement** intervenue en 1999 (9 MF) et inscription d'une provision de 14 millions de francs destinée au corps des officiers. A cet égard, votre rapporteur tient à souligner le **malaise profond qui semble actuellement régner dans le corps des officiers**. Ces derniers sont appelés à exercer et exercent déjà des responsabilités de plus en plus lourdes du fait du repyramidage des corps. Plusieurs circonscriptions de sécurité publique ont ainsi actuellement à leur tête un commandant. Ce corps, qui a du mal à trouver sa place entre les commissaires et les gradés et gardiens, estime avoir été lésé à plusieurs titres à travers la réforme des corps et carrières, notamment du fait de l'institution en février 1998 de la prime unifiée de commandement. Ses représentants syndicaux souhaitent que la dotation de 14 MF vienne entièrement abonder cette prime ;

- extension de la **prime de qualification, dite « OPJ 16 »** à 1000 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application qui se verraient attribuer la qualification d'officier de police judiciaire en application de la loi n° 98-1035 du 18 novembre 1998 (40 000 F uniquement car la mesure n'interviendrait qu'à la fin de l'année 2000). On rappellera que cette prime est d'un montant de 220 F mensuel, sachant cependant que le gain réel n'est que de 80 F, les agents concernés perdant le bénéfice de la prime d'agent de police judiciaire, dite « APJ 20 ». A cet égard, votre rapporteur considère qu'un montant **supplémentaire mensuel de 80 F de prime présente une incitation dérisoire au regard des importantes responsabilités découlant de l'attribution de la qualification d'officier de police judiciaire** ;

- revalorisation de l'allocation de la médaille d'honneur de la police nationale (1,9 MF) ;

- revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires administratifs de catégorie C (4,4 MF).

B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT

Un accent est nécessairement mis sur la formation. Les programmes informatiques et de transmission bénéficient de dotations qui permettent leur poursuite dans de bonnes conditions. En revanche, la situation des équipements, des services et des investissements immobiliers demeure très préoccupante.

1. Un accent mis nécessairement sur la formation

La **formation des personnels** est annoncée à juste titre comme un objectif prioritaire. Une **direction de la formation** a été créée par le décret n° 99-57 du 29 janvier 1999 au sein de la direction générale de la police nationale. Des assises nationales de la formation se sont tenues à la Villette et le Conseil national de la formation a approuvé, le 14 juin 1999, un schéma directeur de la formation pour les années 1999-2002.

Les priorités retenues sont l'adaptation à la police de proximité ainsi que la formation aux technologies nouvelles, la sensibilisation aux questions internationales et l'intégration de la déontologie.

Les contraintes en matière de formation initiale, principalement dans le corps de maîtrise et d'application, sont considérables, compte tenu des recrutements massifs intervenant du fait des départs à la retraite, du repyramidage des corps et des recrutements anticipés. Près de 25 000 agents devront être formés dans les cinq prochaines années.

Au 1^{er} janvier 2000, seront intégrés dans les écoles 6131 agents pour le seul corps de maîtrise et d'application, soit un nombre **trois fois plus important qu'en 1995**.

La capacité des écoles a dû être augmentée. L'école d'Oissel a été portée à 1150 places, celle de Nîmes aura 483 places supplémentaires en 2000. Deux écoles supplémentaires seront ouvertes en 1999, Aix-Les-Milles (250 places) et Sainte-Foy-Lès-Lyon (100 places), et l'école de Montbéliard (200 places) devrait être ouverte en 2000.

Il convient également de former les adjoints de sécurité et leur tuteurs. La durée de formation des adjoints de sécurité a été allongée de deux

semaines. Elle est maintenant fixée à dix semaines d'apprentissage théorique complétées par deux semaines de stage.

La **formation continue** ne doit pas pour autant être négligée si l'on veut permettre l'adaptation dans de bonnes conditions des agents à la police de proximité.

Il convient en particulier d'assurer la formation des **agents du corps de maîtrise et d'application** à la **fonction d'officier de police judiciaire** en application de la loi du 18 novembre 1998. Un arrêté du 11 juin 1999 a fixé les modalités de l'examen technique d'aptitude. 8 000 fonctionnaires seraient concernés à terme. Un premier cycle de formation avait été organisé en 1998 à l'intention de 950 ex-enquêteurs ou gradés et gardiens titulaires d'un diplôme d'étude universitaire générale. Le premier examen s'est déroulé en juin 1999. Un nouveau cycle de formation a été mis en place en septembre 1999, à l'intention de 1240 agents, consistant en une formation d'une soixantaine de jours sur un an, assortie d'un contrôle continu donnant accès à l'examen. **Compte tenu des responsabilités importantes exercées par les officiers de police judiciaire, votre commission attache une importance particulière à la formation des personnels du corps de maîtrise et d'application susceptibles de recevoir cette qualification.**

Considérant par ailleurs que **40% des places offertes aux concours de gardiens de la paix seront réservées aux adjoints de sécurité** en application d'un décret du 19 octobre 1999, alors que le niveau d'études des premiers est très inférieur à celui des seconds (40% des adjoints de sécurité ont un niveau inférieur ou égal au BEP-CAP et 45% le niveau Bac alors que 80% des gardiens de la paix ont le niveau Bac), **vostra commission souligne la nécessité de prévoir des cycles de formation des adjoints de sécurité permettant d'assurer la qualité de ce recrutement spécifique de gardien de la paix.**

2. La poursuite des programmes d'informatique et de transmissions

a) Les programmes informatiques

Les crédits de **fonctionnement informatique** s'élèvent à 231,87 millions de francs. La baisse de 11% de ces crédits ne devrait pas remettre en cause la poursuite des grands programmes informatiques s'inscrivant dans le cadre du schéma directeur 1999-2003.

Trois grands projets sont actuellement en cours de développement.

• **Le système de traitement des infractions constatées (STIC)**, précédemment dénommé système de traitement de l'information criminelle, est un chantier essentiel qui, prévu dans la loi d'orientation de 1995, **n'a pourtant à l'heure actuelle toujours pas d'existence réglementaire**. Il regroupe l'intégralité des fichiers judiciaires de la police nationale. Il est scindé en deux sous-systèmes : d'une part le logiciel de rédaction de procédures (LRP) et, d'autre part, une base de données nationale permettant la saisie et la recherche d'informations. La base nationale reprend les signalements introduits dans le système d'information Schengen ainsi que les images du système CANONGE.

Par une délibération en date du 24 novembre 1998, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a donné un avis favorable au fichier sous réserve de certaines adaptations.

Elle a en premier lieu souhaité que la dénomination du système soit modifiée. Mais elle a principalement préconisé que soient fixées des durées de **conservation des données** nominatives enregistrées, variant entre cinq et quarante ans en fonction de la nature de l'infraction et de l'âge de son auteur. Elle a demandé que le fichier ne puisse pas être consulté à des fins **d'enquêtes administratives** sauf dans le cas où la sécurité des personnes est en jeu et elle a préconisé qu'il soit gardé trace des consultations effectuées de manière à ce que puisse être effectué un contrôle a posteriori. Elle a également souhaité que le fichier soit placé sous le contrôle du procureur de la République et **mis à jour en fonction des décisions de justice** intervenues. Elle a enfin voulu que soit garanti, à l'issue d'une procédure judiciaire, **le droit d'accès direct** des personnes inscrites dans le fichier.

Dans son avis rendu au mois de février 1999, le Conseil d'Etat a souhaité que soient intégrées au fichier les décisions de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement dont auraient bénéficié les personnes inscrites dans le fichier. Il a par ailleurs demandé qu'il soit imposé aux policiers de consulter le procureur de la République avant tout usage administratif du fichier. Ces procédures apparaissent assez lourdes à mettre en œuvre, tant pour les policiers gestionnaires ou utilisateurs du fichier que pour les autorités judiciaires.

Le ministre de l'intérieur s'est engagé à prendre en compte les observations de la CNIL et du Conseil d'Etat, les adaptations nécessaires étant en cours.

4,3 MF seront consacrés à ce système en 2000, sur un total de 88,4 MF depuis 1992.

• **Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED)** est un important outil d'identification des personnes mises en cause dans le cadre des procédures judiciaires, commun à la police et à la gendarmerie nationales. Fin

juin 1999, la base centrale contenait plus d'un million de références. Ce fichier a fait la preuve de son utilité en permettant d'accroître notablement le nombre d'affaires résolues, 3067 affaires ayant été élucidées grâce à sa consultation en 1998. En l'an 2000 seront équipés les trois derniers sites régionaux d'identité judiciaire n'ayant pas encore accès au système (Nancy, Clermont-Ferrand et les Antilles) et devrait débiter l'équipement des services locaux de police technique.

20 MF devraient être consacrés à ce programme en 2000, sur un total de 103,8 MF depuis 1996.

- **Le système d'information Schengen (SIS)** résulte des accords de Schengen. Il vise à la mise en commun de données policières relatives à des personnes recherchées et à des véhicules ou objets (armes à feu, documents d'identité, billets de banque). Il comporte un système central situé à Strasbourg dont la France assure la gestion pour l'ensemble de ses partenaires (C.SIS) et, dans chaque pays, une partie nationale (N.SIS) assurant la consultation de la copie nationale du fichier Schengen ainsi qu'une unité de support (SIRENE) répondant aux besoins d'informations complémentaires pour mener une procédure.

Après un début difficile, la base, devenue opérationnelle en 1995, est désormais alimentée par les dix pays participant à l'accord et fonctionne de manière satisfaisante. Au 27 juillet 1999, elle comprenait plus de 9 millions de références, la France, l'Allemagne et l'Italie en ayant chacune intégré plus de 2 millions. En 1998, la France a découvert sur son territoire 11 139 signalements intégrés au SIS par nos partenaires, tandis que 3 074 signalements français étaient découverts par eux.

A court terme, le SIS doit subir **d'importantes adaptations** pour assurer le passage du système à l'an 2 000 et intégrer d'ici la fin de l'année 2000 les cinq états nordiques. A l'heure actuelle le système permettrait la connexion de 18 pays. A l'échéance de 2005, est envisagé le passage à une **nouvelle génération** du système (SIS II).

Mais ces changements techniques sont appelés à se développer dans des **structures juridiques en évolution**, puisque depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, les acquis de Schengen ont été intégrés dans l'Union européenne. Faute d'accord entre tous les partenaires, la gestion du système SIS continue cependant de relever du domaine intergouvernemental comme l'avait souhaité votre commission dans sa résolution adoptée par le Sénat le 28 avril dernier. Les modalités de financement du SIS ou le rôle de la France pourraient néanmoins être remis en question concernant le système SIS II.

Pour 2000, le total de la dotation consacrée à ce programme s'établirait à **18 MF**, ce montant résultant, pour la part concernant le système central, d'une **quote-part décidée au niveau européen s'élevant à 20,62 % en 1999**.

- L'année 2000 verra également la poursuite de la mise en oeuvre du système DIALOG de gestion du personnel et de l'important programme CHEOPS permettant la refonte des architectures informatiques utilisées dans le domaine policier.

b) Le programme ACROPOL

Le **programme ACROPOL**, réseau de communications cryptées numérique destiné à assurer à 100 % la confidentialité des transmissions de la police, sera poursuivi à un rythme permettant son achèvement pour l'essentiel en 2007 (une hypothèse de développement plus rapide aurait permis l'achèvement du réseau en 2004).

Le réseau couvre à l'heure actuelle huit départements, à savoir, le Rhône, l'Isère, la Loire, l'Aisne, la Somme, L'Oise, la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine. Le réseau du Val-de-Marne devrait être opérationnel à la fin de l'année et celui de Paris et des deux départements corses, dans le courant de l'année 2000.

Les prochains déploiements concernent, à partir de 2000, la grande couronne parisienne, en 2001, la région Nord Pas-de-Calais, puis, en 2002, la région Provence Alpes Côte d'Azur et le complément de la région Rhône Alpes. En 2002 devrait ainsi être équipé un territoire regroupant 80% de la criminalité. Il apparaîtrait cependant que quatre départements ne pourraient pas être équipés avant 2008.

La dotation correspondante s'élève en 2000 à **400 MF en autorisations de programme et en crédits de paiement**. Le ministère des finances s'est engagé à accorder annuellement une enveloppe identique jusqu'en 2003.

L'interopérabilité du système ACROPOL et du système de communication RUBIS mis en place par la gendarmerie nationale, principe auquel votre commission est très attachée, devrait être totalement réalisée en 2002.

3. Des retards persistants dans l'équipement matériel et immobilier

La situation du **parc automobile léger** reste très inquiétante. Sur 26 912 véhicules en service au début de l'année 1999, 13% ont dépassé leur critère de réforme. Les services évaluent à **266 millions de francs les besoins théoriques résultant des retards accumulés ces dernières années.**

Les dotations consacrées au renouvellement du parc automobile sont en effet **des variables d'ajustement** de crédits de fonctionnement globalisés qui continuent à être fortement mis à contribution, pour le fonctionnement du plan vigipirate par exemple.

Par ailleurs, L'Union des groupements d'achats publics (UGAP) a remis en cause en 1998 les marchés de véhicules, ce qui a généré des retards dans les renouvellements. A cet égard, votre rapporteur a constaté que les voitures Ford Fiesta sélectionnées ne permettaient pas en l'état d'installer les terminaux de télétransmissions (TESA) de manière satisfaisante pour la sécurité des passagers, ces terminaux n'étant pas compatibles avec le maintien de l'airbag.

Les services évaluent à 110 MF le besoin annuel permettant le renouvellement sur plusieurs années de **l'équipement des services en véhicules lourds** et permettant de rattraper un retard cumulé évalué à 206 millions de francs en 1999. Or, les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2000 ne s'élèvent qu'à 65 millions de francs en crédits de paiement comme en autorisations de programme et ne permettront donc pas de rattraper ce retard.

Le retard dans les **équipements immobiliers** est également patent. Le parc immobilier affecté à la police nationale porte sur une superficie hors œuvre de plus de 3 millions de m². Les services évaluent à 1,3 milliards de francs la dotation annuelle minimale permettant de poursuivre les opérations engagées, d'assurer la maintenance du parc existant et d'étudier le lancement de nouveaux projets. Or, la loi de finances ne prévoit que 593 millions de francs d'autorisations de programme et 571 millions de francs de crédits de paiement qui devraient être consacrés à des aménagements rendus nécessaires par la politique de police de proximité.

Le retard est tel que le Gouvernement en est conduit à souhaiter la participation des collectivités locales pour l'aménagement des locaux de police, ce à quoi certaines collectivités se sont déclarées prêtes moyennant redevance.

Lors de son audition par la commission des Lois, le ministre de l'intérieur a annoncé qu'une dotation de 500 millions de francs en autorisations de programme et 250 millions de francs en crédits de paiement serait ouverte au titre des grands hôtels de police. Pourraient ainsi être financés en 2000 les travaux de construction des nouveaux hôtels de police de Bordeaux et de Montpellier et être lancée la procédure pour celui de Lille.

Concernant le **logement des policiers**, les dotations sont nettement en baisse. Les crédits permettant la réservation de logements sociaux sont divisés par deux (50 MF en autorisations de programme et en crédits de paiement) et seul 1 million de francs est inscrit en autorisations de programme pour l'acquisition de logements. La politique de location de logements à taux préférentiel par des bailleurs privés moyennant la garantie du ministère de l'intérieur se poursuivra en région parisienne et sera étendue à la région lyonnaise. Une prise de participation dans une société d'HLM est intervenue par le biais de la fondation Jean Moulin.

Votre commission constate donc encore une fois que l'effort en matière de fonctionnement et d'équipement des services est insuffisant pour permettre à la police d'accomplir normalement ses missions.

IV. L'ABANDON DES OBJECTIFS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 entrant en 1999 dans sa dernière année d'exécution. Force est de constater que la plupart de ses objectifs quantitatifs n'ont pas été remplis.

A. AU PLAN BUDGÉTAIRE

Sur le plan des engagements financiers, on constate un **abandon total** des objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation.

La loi d'orientation prévoyait de consacrer sur cinq ans 16 milliards de francs pour **l'équipement de la police**, se répartissant également entre l'équipement lourd et l'équipement léger, ce qui aurait correspondu à 7 milliards de mesures nouvelles sur cinq ans. Or, les dépenses de fonctionnement et d'équipement léger ont enregistré un recul global pendant que les dépenses en capital n'atteignaient pas la moitié des 8 milliards prévus.

Concernant les **investissements immobiliers**, il était prévu de livrer ou de réhabiliter 608 000 mètres carrés de surface de locaux de police. Moins

de la moitié de l'objectif aura été réalisé, même en tenant compte des acquisitions réalisées auprès du ministère de la défense.

Le nombre de **logements** prévus (4 000 en cinq ans) a cependant pu être mis à la disposition des policiers, non pas grâce à l'acquisition de logements, mais par le biais de réservations de logements sociaux et de la conclusion de baux à tarif préférentiel avec des propriétaires privés moyennant la garantie de paiement du loyer.

La loi prévoyait le recrutement de 5 000 **agents administratifs et techniques** qui permettraient aux policiers de se concentrer sur les tâches de sécurité. Au total, après des créations de postes les premières années, n'ont été créés que **1003 emplois administratifs et techniques, dont 424 postes proprement administratifs.**

B. AU PLAN RÉGLEMENTAIRE

La plus grande partie des mesures réglementaires concernant le statut des personnels et l'organisation de la police sont intervenues et sont en cours d'application. **Plus de 300 dispositions** ont été prises à cet effet.

En revanche, certaines mesures relatives à « *la prévention de l'insécurité* » ont tardé à recevoir application, principalement pour des questions de financement.

Devrait pouvoir intervenir le décret prévu à l'article 11 sur les **études de sécurité préalables** à certains projets d'aménagement et équipements de construction.

Ne sont toujours pas intervenus et ne semblent pas en voie de l'être :

- le décret prévu à l'article 12 concernant le **gardiennage des locaux d'habitation** ;

- le décret prévu à l'article 14 relatif à l'implantation sur le réseau routier et autoroutier de dispositifs techniques **devant faciliter le contrôle du respect du code la route** ;

- le décret prévu à l'article 15 sur le **marquage électronique des véhicules.**

* *

Ces observations ont conduit la commission des Lois à s'en remettre à l'appréciation de sagesse déjà émise par la commission des finances pour la section police-sécurité du projet de loi de Finances pour 2000.