

N° 97

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

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 2001, 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, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. 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, Edmond Lauret, 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.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 29) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. UNE INSÉCURITÉ PERSISTANTE	7
A. DES STATISTIQUES GLOBALES DE LA CRIMINALITÉ ORIENTÉES À LA HAUSSE.....	7
B. UNE FORTE INSÉCURITÉ AU QUOTIDIEN MAL RETRACÉE PAR LES STATISTIQUES	9
1. <i>L'inadaptation de l'appareil statistique</i>	9
2. <i>De faibles taux d'élucidation</i>	10
3. <i>La forte croissance de la violence de proximité</i>	11
C. UNE DÉLINQUANCE DES MINEURS STABILISÉE À UN NIVEAU ALARMANT.....	12
D. UNE POLITIQUE PARFOIS AMBIGUË DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS ET LA TOXICOMANIE.....	13
E. UNE RECRUESCENCE DU TERRORISME LIÉ AUX ACTIVISMES CORSE ET BRETON	16
F. UNE FORTE PRESSION MIGRATOIRE MAL ENDIGUÉE.....	17
G. L'EXPLOSION DE LA « CYBERCRIMINALITÉ »	19
1. <i>Une quantification très difficile</i>	20
2. <i>Une augmentation des accès frauduleux aux systèmes</i>	20
3. <i>Un accroissement de la délinquance sur Internet</i>	21
4. <i>La nécessité d'une action sur le plan national et international</i>	22
II. UNE GÉNÉRALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ HYPOTHÉQUÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS	23
A. L'ENCLenchement DU PROCESSUS DE GÉNÉRALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ.....	23
B. LA RECHERCHE DE PARTENARIATS À TRAVERS LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ.....	24

C. UN MANQUE DE POLICIERS SUR LE TERRAIN MAL COMPENSÉ PAR DE DIFFICILES REDÉPLOIEMENTS.....	26
1. Les redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie nationale	26
2. La fidélisation des forces mobiles.....	28
3. L'externalisation de certaines tâches.....	28
4. La limitation des charges indues.....	29
5. Le recours à des personnels administratifs.....	29
6. L'indemnisation plutôt que la récupération des heures supplémentaires	30
D. UNE POLICE DE PROXIMITÉ REPOSANT SUR DES EMPLOIS JEUNES.....	30
E. UNE NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES POLICES MUNICIPALES.....	33
III. UN BUDGET QUI NE TRADUIT PAS LA PRIORITÉ AFFICHÉE POUR LA SÉCURITÉ.....	34
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN FAIBLE AUGMENTATION	35
1. Des effectifs budgétaires en diminution et une gestion sous tension.....	35
a) Les effectifs	35
b) Les créations et transformations d'emplois.....	36
c) Une inquiétante évolution prévisionnelle des effectifs	37
2. D'importantes mesures catégorielles.....	38
a) La réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application.....	38
b) Les autres mesures catégorielles	39
B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT ENCORE INSUFFISANTS.....	40
1. Les crédits de fonctionnement	40
2. L'informatique et les transmissions.....	42
3. Les crédits d'investissement.....	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, la commission des Lois, réunie le mercredi 29 novembre 2000, sous la présidence de M. Charles Jolibois, 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 2001, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Après avoir analysé le contexte d'accroissement de l'insécurité dans lequel s'inscrivait ce budget, elle a constaté que les crédits de la police ne permettraient pas de répondre de manière satisfaisante aux multiples défis auxquels celle-ci devait faire face.

Observant que le budget de la police s'établissait à 31,989 milliards de francs, enregistrant une progression de 1,86%, à peine supérieure à celle de 1,6% de l'ensemble des dépenses civiles de l'État, elle a regretté que la priorité affichée par le gouvernement pour la sécurité ne se traduise pas dans les faits.

Tout en souscrivant au principe même de la police de proximité, elle a considéré que sa généralisation, commencée en 2000, serait gravement hypothéquée par le manque de moyens mis en œuvre.

Elle s'est en effet interrogée sur la validité d'une politique de proximité reposant pour l'essentiel, du fait d'un déficit de policiers sur le terrain, sur des emplois-jeunes, mal formés, mal encadrés, dont le recrutement est problématique et l'avenir incertain.

Elle a en outre constaté que la progression des crédits de fonctionnement et d'équipement ne serait pas suffisante pour résorber les retards accumulés ces dernières années.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à donner un avis de **rejet des crédits** de la section police-sécurité du projet de loi de finances pour 2001.

Mesdames, Messieurs,

Dans sa déclaration de politique générale, au mois de juin 1997, le Premier ministre avait placé la sécurité au rang de « deuxième priorité du gouvernement » après l'emploi.

Or, dans un contexte d'augmentation de la criminalité, le budget pour 2001 ne semble pas traduire cette priorité affichée pour la sécurité.

En 1999, la police a constaté avec la gendarmerie nationale, plus de 3,5 millions d'infractions. Elle doit faire face à une délinquance de plus en plus violente mettant en cause un nombre alarmant de mineurs.

Elle doit relever des défis multiples tant sur le front de la délinquance de proximité que sur celui des trafics internationaux ou de la « cybercriminalité » impliquant une coopération internationale active.

Or, le budget de la police pour 2001 qui s'élève à **31,989 milliards de francs**, augmente de **1,86%** en francs courants, ce qui, à structure constante, correspond à une **progression à peine supérieure à celle de 1,6% enregistrée pour l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat**.

Dans la ligne des orientations définies au colloque de Villepinte en octobre 1997, le Gouvernement a souhaité procéder à la **généralisation de la police de proximité**, expérimentée depuis 1999.

On ne peut que souscrire aux principes de la police de proximité, d'ailleurs directement issus de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995.

Une telle orientation nécessite cependant des moyens importants placés au contact des populations.

Or, du fait des difficultés à placer sur le terrain un nombre suffisant de policiers, **cette politique repose entièrement sur des emplois jeunes, mal formés, mal encadrés**, dont le recrutement est problématique et l'avenir incertain. Elle ne rencontre d'ailleurs pas véritablement l'adhésion des personnels.

De graves hypothèques pèsent donc sur la généralisation de la police de proximité.

En outre, les **moyens d'équipement et de fonctionnement de la police**, bien que présentés en nette progression, resteront **notoirement insuffisants pour permettre à la police d'accomplir normalement ses missions.**

Mais avant d'aborder l'examen des crédits de la police pour 2001, 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, à rendre hommage aux **4 policiers tués** et aux **4118 policiers blessés** en mission de police au cours de l'année 1999.

Il tient en outre à souligner que les difficultés de la vie policière restent injustement méconnues de l'opinion publique. Celle-ci a tendance à ne retenir que les « bavures » réelles ou supposées, pointées par des médias peu enclins à l'indulgence à l'égard de la police. **S'il importe de sanctionner sans faiblesse les dérives, il ne faut pas laisser penser aux policiers que leur parole a moins de poids que celle de personnes cherchant systématiquement à mettre en cause leur action.**

I. UNE INSÉCURITÉ PERSISTANTE

Après l'augmentation sensible constatée en 1998, les statistiques de la criminalité se sont stabilisées en 1999 et se sont à nouveau nettement dégradées sur le premier semestre 2000.

Cette évolution est en phase avec la perception par les Français d'un fort sentiment d'insécurité alimenté par une délinquance de plus en plus violente mettant toujours en cause un nombre alarmant 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 alors que le développement de la délinquance liée aux nouvelles technologies implique une importante adaptation des services de police.

A. DES STATISTIQUES GLOBALES DE LA CRIMINALITÉ ORIENTÉES À LA HAUSSE

En 1999, les services de police et de gendarmerie ont constaté **3 567 864 crimes ou délits**, soit une stabilisation par rapport à l'année précédente, portant le taux de criminalité à **60,9 pour mille habitants**.

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
1999	3.567.864	+0,07%	61

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Les **vols** représentent **les deux tiers** des infractions. Ils sont en diminution de 1,7% après une hausse de 2,1% en 1998. Cette baisse est en grande partie due à celle des vols d'automobiles et de deux roues à moteur (-3,7%). Les

vols de **téléphones portables**, souvent commis avec violence, sont néanmoins en nette augmentation.

LES CATÉGORIES D'INFRACTIONS

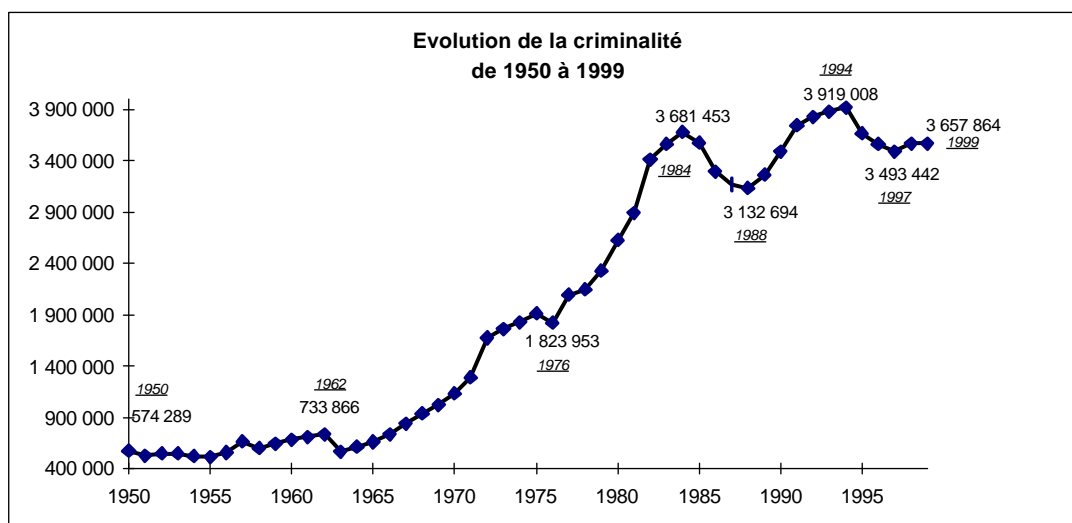
Catégorie	Faits constatés	% du total	Évolution 99/98
Vols	2.252.528	63,1%	-1,7%
Infractions économiques et financières	295.734	8,3%	+3%
Atteintes aux personnes	233.194	6,5%	+5,5%
Autres infractions (dont stupéfiants)	786.408	22,1%	+2,7%
Total	3.567.864	100%	+0,07%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

La diminution des vols entraîne une baisse de 3% de la **délinquance dite de voie publique** dont ils sont une composante essentielle.

Après cette stabilisation en 1999, les statistiques sont à nouveau nettement orientées à la hausse au **premier semestre 2000**, avec **2,5%** d'augmentation globale.

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.



Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

B. UNE FORTE INSÉCURITÉ AU QUOTIDIEN MAL RETRACÉE PAR LES STATISTIQUES

Les statistiques officielles ne suffisent pas à retracer l'insécurité subie et perçue par les citoyens dans leur vie quotidienne.

1. L'inadaptation de l'appareil statistique

Comme votre commission l'a souligné les années antérieures, les statistiques officielles de la criminalité issues des états dits « 4001 » sont en décalage avec la réalité. Elle reflètent en effet plus l'activité des services de police que la délinquance réelle si bien qu'il est justifié d'évoquer un « **chiffre noir de la criminalité** ».

En premier lieu, les statistiques ne recensent que les crimes et délits transmis à l'autorité judiciaire. N'y sont donc pas comptabilisées les **contraventions**, y compris certaines d'entre elles, telles les violences entraînant une incapacité de travail de moins de huit jours, pouvant avoir d'importantes répercussions sur la vie quotidienne.

Une tendance actuelle consiste au demeurant à minimiser la délinquance en cachant sous le vocable « **d'incivilités** » des comportements provocants pourtant tout à fait susceptibles d'être réprimés pénalement.

Par ailleurs, une étude menée par l'IHESI en 1999 a fait ressortir un important décalage entre les faits portés sur les **mains courantes** des services de police et ceux qui ont fait l'objet de plaintes répertoriées dans les états 4001.

En tout état de cause, les chiffres officiels ne recensent 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, dès lors que cette démarche n'apparaît pas comme une condition préalable à l'obtention d'une indemnisation de la part d'une compagnie d'assurance.

Ces statistiques doivent donc être complétées par des enquêtes de victimation du type de celles réalisées en 1999 par l'IHESI en association avec l'INSEE. D'après cette enquête, les faits de délinquance commis en 1998 auraient été **cinq fois supérieurs** aux chiffres officiels.

Les travaux menés par la section villes et banlieues du service des renseignements généraux recensant les faits de violence urbaine et classant les quartiers sensibles sur une échelle de la violence sont également d'utiles indicateurs.

Outre ce décalage entre les chiffres et la réalité, on peut déplorer un certain **manque de transparence de nature à alimenter de fausses rumeurs**. Les élus comme les journalistes rencontrent fréquemment des difficultés pour obtenir des informations à jour sur la situation de la criminalité, notamment au niveau local, comme l'a expérimenté un grand quotidien national à l'occasion d'une enquête menée en juin dernier.

Une réflexion serait en cours au sein de la direction de la police judiciaire pour améliorer la **cohérence du dispositif de dénombrement des infractions constatées**.

Votre commission souhaite que ces **travaux soient menés dans la plus grande transparence et que le Parlement puisse y être associé**. Il est en effet indispensable de disposer d'indicateurs incontestables capables de mesurer de manière fiable tant l'activité des services de sécurité que les atteintes à la sécurité subies par nos concitoyens.

2. De faibles taux d'élucidation

La faiblesse des taux d'élucidation contribue à alimenter l'insécurité et à décourager les citoyens de porter plainte.

Le taux moyen d'élucidation s'est établi à **27,63% en 1999**. Il convient d'observer que ce taux est en **baisse constante** ces dernières années puisque qu'il était de 30,20% en 1996, 29,47% en 1997 et 28,63% en 1998.

Ce taux moyen cache de profondes disparités entre les infractions. Si 80,06% des homicides sont élucidés, seuls le sont 9,02% des cambriolages et 3,4% des vols à la tire si bien que le taux d'élucidation de **l'ensemble de la délinquance de voie publique** s'élève à **9,32%**.

Les infractions subies le plus couramment par les citoyens ont donc une chance minime d'être élucidées.

Une fois élucidées, elles ont en outre plus d'une chance sur trois d'être **classées sans suite** par les parquets faute de moyens. Votre commission a fréquemment déploré cette rupture de la chaîne répressive qui accroît le sentiment d'impunité chez les délinquants et provoque le découragement des citoyens et des forces de police.

3. La forte croissance de la violence de proximité

La violence affecte de plus en plus les Français dans leur vie quotidienne. Au sein de la délinquance de voie publique annoncée en diminution en 1999, les **coups et blessures volontaires** et les **vols avec violence** ont continué à augmenter respectivement de 9,7% et 14,8% et ont chacun **plus que doublé depuis 1988**.

Évolution des infractions violentes les plus courantes

Infractions	1988	1992	1996	1998	1999	Évolution 1999/1998	Évolution 1999/1988
Coups et blessures volontaires	42 512	55 613	75 425	86 796	95 235	+ 9,7%	+124%
Vols avec violence	43 409	60 324	70 031	76 191	87 432	+ 14,8%	+101%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Les **vols à main armés**, en diminution ces dernières années, ont connu une recrudescence au premier semestre 2000, principalement à l'encontre des **banques et des convoyeurs de fonds** (74 attaques, soit une augmentation de 12,8%).

La loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000, adoptée en urgence par le Parlement, sur le rapport, au Sénat, de notre collègue M. Jean-Pierre Schosteck, a prévu que des aménagements devraient être réalisés par les donneurs d'ordre pour limiter la phase piétonne du transport de fonds. Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'intérieur a garanti que le décret d'application de cette loi paraîtrait avant la fin de l'année 2000, c'est à dire avant l'expiration du délai de six mois prescrit par la loi. Les locaux existants devront ensuite être mis en conformité avec les dispositions du décret avant le 31 décembre 2002, sous peine de sanctions pénales.

La violence urbaine devient de plus en plus préoccupante. En 1999, le service des renseignements généraux a répertorié **818 quartiers sensibles** en proie à ce type de violence, dans lesquels ont été comptabilisés plus de **288 000 incidents** contre 260 000 en 1998. **Un quart de ces quartiers est régulièrement le siège de violences anti-policieres.**

Certains quartiers, paisibles en apparence, sont par ailleurs placés sous la coupe des trafiquants de drogue, les forces de sécurité hésitant à s'y aventurer.

Ce phénomène de violence urbaine tend à se **diluer géographiquement** en touchant des quartiers de petites villes. Quarante deux départements ont ainsi franchi le cap des 100 incidents sur les cinq premiers mois de l'année 2000. La

violence tend en outre 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.

C. UNE DÉLINQUANCE DES MINEURS STABILISÉE À UN NIVEAU ALARMANT

La délinquance des mineurs est extrêmement préoccupante. Stabilisée à un niveau extrêmement élevé, elle est de plus en plus précoce et toujours plus violente.

Après une constante augmentation et une année 1998 marquée par des résultats particulièrement inquiétants, le nombre de mineurs impliqués dans des crimes ou des délits a diminué de **0,8% en 1999**, passant de 171 787 à **170 387**.

La part des mineurs dans le total des personnes mises en cause s'établit ainsi à **21,33%** contre 21,77% en 1998, 19,37% en 1997, 11,96% en 1988 et 10% en 1970.

La part des mineurs, quoiqu'en légère diminution, reste particulièrement importante en matière de **vols**. Les mineurs représentent ainsi 58,13% des mis en cause pour des vols de deux roues à moteur et 33,3 % sur l'ensemble des vols.

Le nombre des actes de violence impliquant des mineurs a continué à s'accroître : leur part est passée de 14,6% en 1998 à 15,2% en 1999 en matière de crimes et délits contre les personnes.

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**. Le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 avait souhaité intensifier les actions décidées en 1998. Avaient ainsi été décidées la création de **centres de placements immédiats** ainsi que l'accélération du programme de développement des **centres éducatifs renforcés**.

Une circulaire interministérielle du 2 octobre 1998 avait par ailleurs initié un **plan de lutte contre la violence en milieu scolaire**. La circulaire des ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale, en date du 27 janvier 2000, a prévu une collaboration renforcée des responsables d'établissements scolaires et des forces de sécurité, tant s'agissant des diagnostics que de la surveillance des abords des établissements ou des interventions à l'intérieur des établissements eux-mêmes.

Le comité de lutte contre la violence à l'école, institué par arrêté du 19 octobre 2000, comprend deux représentants du ministère de l'intérieur.

Concernant spécifiquement la police, on dénombre 90 brigades des mineurs, les cinq brigades créées en 1998 (Chartres, Dreux, Beauvais, Creil et Arras) étant désormais opérationnelles.

L'extension de la compétence des brigades des mineurs au traitement des violences commises en milieu scolaire est progressivement mise en application pour l'ensemble des brigades.

Par ailleurs, 95 référents police-jeunes ayant reçu une formation spécifique, coordonnent l'action des 560 correspondants locaux police-jeunes.

Une attention particulière est attachée au traitement de la délinquance des mineurs dans le cadre des contrats locaux de sécurité et du partenariat avec l'éducation nationale. Au cours de l'année 1999, plus de 6 000 actions de sensibilisation sur des thèmes tels que la violence, la drogue, le racket, la maltraitance et les abus sexuels ont été réalisées auprès de 232 000 élèves et enseignants.

Votre commission est consciente de la nécessité d'une politique préventive efficace, notamment d'une **politique d'éducation à la citoyenneté** en direction des jeunes. Elle considère néanmoins que **l'État doit avoir également les moyens de mener une politique répressive efficace permettant d'écarter les meneurs de leur milieu d'origine, de les sanctionner et de mieux responsabiliser les parents.**

Estimant que la situation actuelle reflète la faillite des modes de régulation habituels, **elle s'interroge une nouvelle fois sur l'adaptation de l'ordonnance de 1945 aux nouvelles données de la délinquance des mineurs.**

D. UNE POLITIQUE PARFOIS AMBIGUË DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS ET LA TOXICOMANIE

En 1999, on constate une augmentation de 5,34% des interpellations en matière de législation sur les stupéfiants, touchant principalement la consommation, et d'importantes saisies de produits.

Infractions à la législation sur les stupéfiants

Type d'infractions	Année 1998	Année 1999	Variation 99/98
Interpellations	91 048	95 910	+5,34%
- dont trafic	5 541	5 506	-0,64%
- usage-revente	10 874	10 367	-4,66%
- consommation	74 633	80 037	+7,24%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Saisies de produits stupéfiants

Substances	1998	1999	Évolution
Cannabis (toutes formes confondues)	55,7 tonnes	67,5 tonnes	+21,15%
Héroïne	344 kg	203 Kg	-40,86%
Cocaïne	1,05 tonnes	3,69 tonnes	+250,84%
LSD	18 680 doses	9991 doses	-46,51%
Crack	25 kg	10,3kg	-58,74%
Ecstasy	1 142 226 doses	1 860 402 doses	+62,88%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Les saisies **d'ecstasy** et de **cocaïne** ont nettement augmenté, tandis que pour la troisième année consécutive, celles **d'héroïne sont en diminution**, confirmant la désaffection constatée à l'égard de ce produit, délaissé au profit des drogues de synthèse.

La combinaison de ces statistiques et d'enquêtes sur les populations permet de se faire **une idée inquiétante des évolutions de la consommation** des différentes drogues :

- **l'usage de cannabis** est ancré dans la vie d'une partie de la jeunesse : en 1997, 30 % des lycéens âgés de 15 à 19 ans déclaraient en avoir consommé au moins une fois au cours de l'année et 15 % plus de dix fois au cours de l'année. En 1998, 43 % des lycéens parisiens reconnaissent avoir expérimenté le cannabis au moins une fois dans leur vie (en 1983, ce taux était de 19 %, en 1991, il était de 23 %). Or, certaines variétés de cannabis très concentrées en produit actif, tel le Nederwiet provenant des Pays-Bas, ne peuvent plus être considérées comme des drogues douces ;

- le recours aux **produits de synthèse** paraît être également en augmentation et touche une population jeune. Cette consommation dont l'image est associée aux « rave parties » et à la musique « techno » touche désormais des jeunes issus d'une grande diversité de milieux sociaux : 5,5 % des lycéens âgés de 15 à 19 ans déclarent avoir consommé au cours de l'année de l'ecstasy, du LSD ou des amphétamines. Ces drogues proviennent en grande partie des Pays-Bas ;

- la **consommation de cocaïne** est en augmentation et se répand dans toutes les couches de la société, y compris dans des cités difficiles, le prix du gramme de cocaïne ayant fortement baissé ces dernières années (autour de 500 F au lieu de 1000 F au début des années 90). Les deux tiers de la cocaïne saisie en France proviennent de Colombie. Sous sa forme beaucoup plus destructrice et addictive, « **le crack** », elle touche les personnes les plus désocialisées, principalement à Paris.

La lutte contre le trafic et l'usage de stupéfiants ainsi que les actions préventives sont coordonnées, au sein du ministère de l'intérieur, par la **mission de Lutte anti-drogue (MILAD)**, placée directement sous l'autorité du directeur général de la police nationale.

Mais cette lutte 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 de l'ensemble des services entreprise sous l'égide de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).

Ceci exige avant tout que la politique du Gouvernement en la matière soit ferme et sans ambiguïté. Or, la dernière campagne d'information financée par la MILDT à l'usage du public, tend à **banaliser l'usage de la drogue**, d'une part en **mettant son usage sur le même pied que celui du tabac, de l'alcool et des tranquillisants**, et, d'autre part, en fournissant un catalogue de conseils pratiques laissant croire que le **gouvernement s'est, dans les faits, résigné à l'usage de la drogue**. C'est du moins ce qui ressort de ces quelques citations extraites de documents distribués à l'appui de la campagne d'information : « *Entourez-vous d'amis qui puissent vous accompagner sans forcément consommer et vous donner des conseils sur les usages, les produits et les risques.* » « *Dialoguez avec des personnes de confiance ayant déjà expérimenté, surtout pour un produit que vous ne connaissez pas, et prenez-le dans un contexte rassurant.* » « *..espacez les prises, surtout la première fois de la prise d'un toxique* ».

Votre commission estime que l'usage de la drogue ne doit pas être banalisé, sous peine de nuire à la mobilisation nécessaire de l'ensemble des services chargés de lutter contre ce fléau.

E. UNE RECRUDESCENCE DU TERRORISME LIÉ AUX ACTIVISMES CORSE ET BRETON

En 1999, le nombre total des actions terroristes s'est élevé à 268 contre 212 l'année précédente, soit une augmentation de 20%.

Plus des deux tiers de ces actions sont liés à la Corse (189 attentats, dont 60 revendiqués, contre 132 attentats en 1998). La part réelle du terrorisme d'origine autonomiste est difficile à cerner compte tenu de l'imbrication des actions purement nationalistes et de celles relevant du droit commun.

En 2000, l'engagement du « **processus de Matignon** », n'a pas fait cesser la violence. Si seulement 4 attentats ont été revendiqués par le FLNC-Canal historique, 87 actions violentes non revendiquées ont en effet été commises au cours des huit premiers mois de l'année.

Au cours de l'année 1999, les investigations des services ont entraîné l'interpellation de 225 personnes, donnant lieu à la délivrance de 39 mandats de dépôts. Au cours des huit premiers mois de l'année 2000, sont intervenus 65 interpellations et 13 placements sous écrous.

L'assassin présumé du préfet Erignac, n'a toujours pas été interpellé. Votre rapporteur ne peut que le déplorer, rappelant que cette situation résulte de dysfonctionnements dénoncés en 1999 par la commission d'enquête sénatoriale sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse, dont il était le président¹.

L'activisme basque n'a été à l'origine d'aucun attentat en 1999 et d'un seul attentat sur les huit premiers mois de l'année 2000. Toutefois, aussi bien pendant la trêve que depuis sa rupture survenue le 28 novembre 1999, la France a poursuivi son action contre l'organisation terroriste ETA-militaire, action qui s'est traduite par 27 interpellations et 16 placements sous écrous en 1999 puis par 15 interpellations et 8 placements sous écrous sur les huit premiers mois de l'année 2000. Les opérations menées ont montré que l'activité logistique et militaire de l'ETA est restée très importante sur notre territoire, tout particulièrement à proximité de la frontière espagnole.

L'année 1999 a confirmé **la reprise de l'activité terroriste bretonne** avec 8 actions revendiquées en 1999 et 5 autres revendiquées sur les huit premiers mois de l'année 2000 : après l'attentat ayant visé la mairie de Cintegabelle en juin 1999, l'important vol d'explosifs commis à Plevin le 28 septembre 1999 a mis en lumière les liens étroits existant entre les organisations bretonnes et basques, et

¹ Voir le rapport de M. René Garrec : « La sécurité en Corse : un devoir pour la République », n°69 (1999-2000).

l'attentat commis le 19 avril 2000 contre le restaurant « Mac Donald's » de Quevert a provoqué le décès d'une employée.

Les services ont procédé dans le cadre de ces enquêtes à 49 interpellations et à 11 placements sous écrous en 1999, et à 35 interpellations et à 6 placements sous écrous au cours des huit premiers mois de l'année 2000.

Le terrorisme des **groupes islamistes** armés algériens ne s'est plus manifesté sur notre territoire depuis près de quatre ans. En 1999, 18 personnes appartenant à cette mouvance ont néanmoins été interpellées et 8 écrouées.

Des opérations judiciaires ont été menées à l'encontre des **activistes Kurdes** du Parti de Travailleurs du Kurdistan responsables de la levée de l'impôt révolutionnaire ou soupçonnés d'appartenir à des filières de blanchiment d'argent au profit de cette organisation, entraînant 31 interpellations et 22 placements sous écrous en 1999 et 18 interpellations et 3 placements sous écrous au cours des huit premiers mois de l'année 2000.

F. UNE FORTE PRESSION MIGRATOIRE MAL ENDIGUÉE

L'année 1999 a connu un net accroissement de la pression migratoire, essentiellement liée à la situation dans les Balkans ayant généré une migration d'origine kurde kosovare.

Alors que le nombre des non-admissions (24 220) est resté stable, celui des réadmissions (22 782)¹ est en hausse de près de 38% par rapport à 1998 et les interpellations pour séjour irrégulier (27 293) sont en hausse de 22,36%.

L'augmentation importante des placements en zones d'attente a provoqué un **véritable engorgement des ces zones**, principalement à l'aéroport de Roissy, où a dû être engagé un programme d'agrandissement². Ont été en effet enregistrés 9 302 placements en zones d'attentes, soit une hausse de 30% par rapport à l'année précédente. Corrélativement, **le nombre des demandes d'asile** est en progression de 78% s'établissant à 5 565.

La découverte le 19 juin 2000 à Douvres, par les services britanniques de l'immigration, de **58 clandestins chinois décédés par asphyxie** dans un camion immatriculé aux Pays-Bas, a révélé que la France devenait de plus en plus un pays **d'immigration de transit**. Les interpellations d'étrangers en situation irrégulière ont notablement progressé dans la région frontalière.

¹ Remise d'un étranger aux autorités du pays par lequel il est entré dans l'espace Schengen ou avec lequel la France est lié par un accord bilatéral.

² Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'intérieur a annoncé que les nouveaux locaux seraient livrés en janvier 2001.

L'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) a identifié **plusieurs filières principales d'immigration très structurées** ayant chacune un mode opératoire spécifique, à savoir les filières chinoises, indo-pakistanaïses, skri-lankaises, turco et irako-kurdes, roumaines, kosovares et sénégalaises.

Cet office a démantelé 27 filières en 1999, chiffre comparable à celui de l'année 1998, et déjà 19 filières sur les six premiers mois de l'année 2000.

Sur 39 855 **mesures d'éloignement** prononcées par voie judiciaire ou par arrêté préfectoral, 7 821, ont été effectivement exécutées, soit un **taux d'exécution de 19,6%**, toujours trop bas mais en amélioration par rapport à celui excessivement mauvais de l'année 1998.

S'agissant du **bilan au 31 décembre 1999 de l'opération de régularisation** initiée par la circulaire du 24 juin 1997, sur 144 008 demandes, 80 457 (55,9%) ont été acceptées et 62 998 (43,7%) ont été rejetées. **Seuls 35 984 arrêtés de reconduite à la frontière ont pourtant été prononcés.**

Plusieurs dizaine de milliers de personnes ont donc eu vocation à devenir des « *clandestins officiels* », confirmant les conclusions du rapport établi par notre collègue José Balarello en 1998 au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les régularisations, présidée par notre collègue Paul Masson¹.

Votre commission ne peut que souhaiter un éloignement effectif des personnes n'ayant pas droit au séjour dans notre pays.

Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'intérieur a présenté le projet de décret relatif aux **centres de rétention administrative**, faisant ressortir que ce texte doterait ces structures d'un cadre juridique précis et renforcerait notablement les droits des étrangers, notamment grâce à une convention avec une association à caractère national ayant pour objet la défense des droits des étrangers, qui disposerait de locaux adaptés dans les centres. Il a rappelé à cette occasion que le ministère avait engagé depuis 1998 un programme de rénovation des centres de rétention, 160 millions de francs ayant déjà été dépensés à cet effet, permettant la rénovation de 8 des 16 centres gérés par le ministère de l'intérieur en métropole, alors que 3 autres centres seraient prochainement mis aux normes et que six nouveaux sites seraient livrés d'ici 2004 (Versailles, Palaiseau, Nantes, Marseille, Bobigny et Bordeaux).

A l'occasion de la **présidence française de l'Union européenne**, le ministère de l'intérieur a organisé à Paris, les 20 et 21 juillet 2000, un séminaire

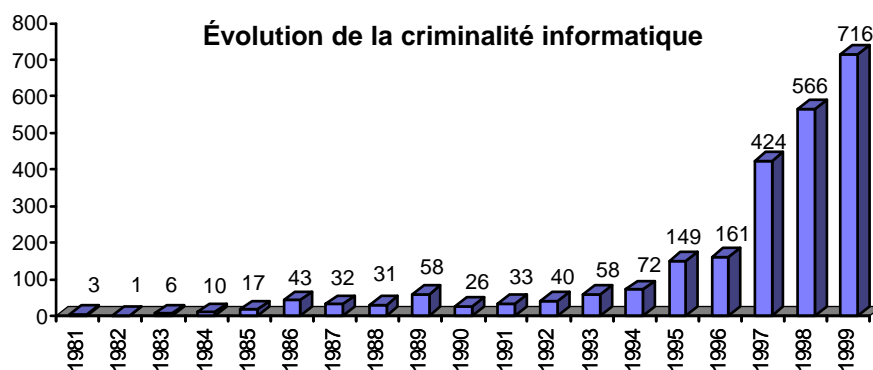
¹ De la non régularisation au non éloignement, un risque majeur pour l'intégration et la cohésion sociale : les « *clandestins officiels* ».- Rapport n° 470 (1997-1998).

permettant de définir les bases d'un nécessaire plan d'action européen en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine.

Cette action doit s'inscrire dans la ligne des orientations définies par le premier **Conseil européen** consacré aux affaires intérieures et à la justice s'étant tenu à **Tampere** le 15 octobre 1999, dans le cadre du Traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Avaient été esquissés à cette occasion les **contours d'une politique commune d'asile et d'immigration** 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.

G. L'EXPLOSION DE LA « CYBERCRIMINALITÉ »

La criminalité liée aux nouvelles technologies ne cesse de progresser. C'est ainsi que les enquêtes pénales dans ce domaine, qui étaient au nombre de 161 en 1996, ont atteint le chiffre de 716 pour 1999. Mais compte tenu des difficultés de comptabilisation de ce type de délit, on peut estimer que 200 000 infractions auraient effectivement été commises à l'aide ou dans le domaine des nouvelles technologies en 1999.



Source : ministère de l'Intérieur

1. Une quantification très difficile

Les chiffres donnés ne reflètent que très imparfaitement la réalité de la criminalité liée aux nouvelles technologies en France. En effet, échappent au recensement statistique au titre des nouvelles technologies les cas dans lesquels l'informatique est utilisée comme moyen de commission d'une infraction dont la qualification est d'ordre général, en matière de faux, de contrefaçons ou d'escroqueries par exemple.

Il convient d'adapter l'outil statistique pour mieux cerner ce phénomène inquiétant.

En outre, la criminalité réelle en ce domaine est difficilement quantifiable, en raison de l'importance d'un « chiffre noir ». Les entreprises répugnent, pour des motifs économiques, à dénoncer aux autorités policières ou judiciaires les délits informatiques dont elles ont été victimes, dans la crainte d'un procès public et de la révélation des faiblesses de leur système d'information. Ainsi, la vulnérabilité de la puce à micro-processeur des cartes bancaires, révélée par la récente « Affaire Humpich », a-t-elle entraîné de nombreuses interrogations sur la fiabilité de ce mode de paiement.

Encore faut-il préciser que, dans la plupart des cas d'intrusion sur des réseaux, portant atteinte à la confidentialité des informations, de nombreuses entreprises ne détectent même pas les attaques dont elles sont victimes.

2. Une augmentation des accès frauduleux aux systèmes

En 1999, 64% des infractions recensées concernaient des **accès irréguliers aux systèmes** de traitement automatisé de données ou de télécommunications.

Parmi ceux-ci, 73 % des cas concernaient des fraudes aux télécommunications, 9 % des accès simples à des systèmes informatiques et **18 % des accès accompagnés de modifications ou de destructions de données, voire d'entraves au fonctionnement d'un système informatique.**

En matière de fraudes aux télécommunications, les usages illicites de cartes France Télécom sont en diminution puisqu'il n'est plus dénombré que 46 cas en 1999 contre 304 pour l'année 1998. En revanche, ont été recensés 290 cas de fraudes aux téléphones cellulaires par **ouvertures irrégulières de lignes.**

Les auteurs des infractions ne sont informaticiens de formation que dans 32 % des cas rapportés. Cela s'explique par la vulgarisation des connaissances en

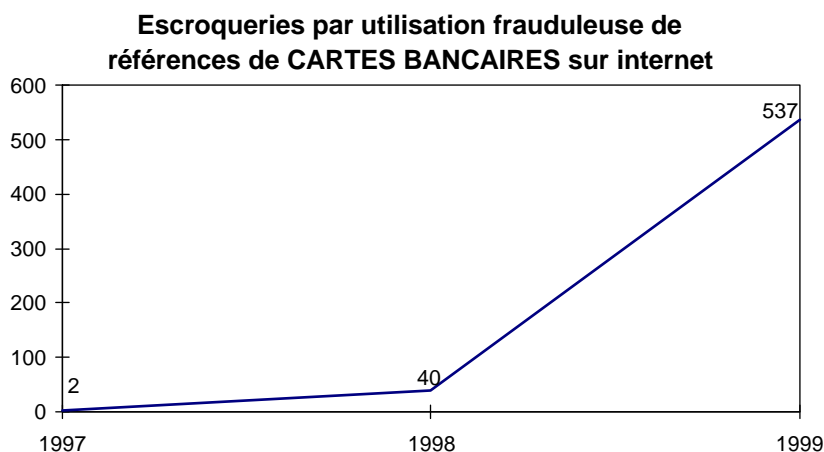
matière de micro-informatique et par le nombre croissant d'internautes amateurs (plus de 6 % des foyers français sont connectés à Internet).

Le secteur économique le plus touché par la criminalité informatique reste celui des télécommunications avec 51 % des cas recensés, suivi par le milieu de l'informatique avec 10 % des affaires rapportées. **Le préjudice comptabilisé a été de plus de 22 millions de francs**, mais le montant de la fraude reste ignoré dans 97 % des cas recensés.

3. Un accroissement de la délinquance sur Internet

Le réseau Internet favorise l'accroissement des délits concernant des **intrusions frauduleuses dans les systèmes** de traitement automatisé de données.

Les affaires liées au réseau Internet présentent en outre une augmentation importante du nombre d'escroqueries commises en matière de **commerce électronique**, grâce à **l'utilisation frauduleuse de références de cartes bancaires**. Il a été recensé 537 affaires de ce type en 1999, contre 40 cas l'année précédente, le préjudice total évalué s'établissant à plus de 2 millions de francs.



Source : ministère de l'Intérieur

En ce qui concerne les autres délits commis sur Internet, il a été enregistré **11 affaires de pédophilie** en 1999, contre 7 cas signalés l'année précédente.

Enfin, **50 affaires d'incitation à la haine raciale** ont été recensées en 1999, contre 4 en 1998. La répression de ce type d'affaire est difficile dans la mesure où les sites en cause sont situés à l'étranger, en particulier aux États-Unis, où la liberté d'expression est garantie par le premier amendement de la Constitution de 1791. Le tribunal de grande instance de Paris vient de condamner en référé le serveur Yahoo à ne plus fournir à ses clients français l'accès à des sites américains de vente aux enchères d'objets nazis. Les solutions techniques sont néanmoins difficiles à trouver.

4. La nécessité d'une action sur le plan national et international

La France a accueilli, à Paris, le 15 mai dernier, la première conférence du G8 consacrée au « dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur privé sur la sécurité et la confiance dans le cyberspace ».

Le même jour, a été signé le décret créant, au sein de la direction centrale de la police judiciaire, **l'Office Central de Lutte contre la Criminalité liée aux Technologies de l'Information et de la Communication (O.C.L.C.T.I.C.)**.

Cet office devrait regrouper une trentaine de fonctionnaires en provenance de différents ministères.

Il aura un rôle essentiel sur plan international en assurant notamment la liaison avec les instances spécialisées d'Interpol.

La coopération internationale est en effet indispensable en la matière.

Au niveau européen, le Conseil de l'Union européenne, a d'ailleurs proposé **d'étendre le mandat d'Europol** à la lutte contre la criminalité proprement informatique.

Sur le plan national, l'O.C.L.C.T.I.C. a une mission propre d'enquêtes judiciaires et une mission générale de coordination et d'assistance de l'activité des autres services. Il est également chargé de la centralisation des renseignements sur la criminalité informatique et de la formation des enquêteurs spécialisés répartis dans les différents services régionaux de police judiciaire.

Votre commission des Lois observe que, face à l'évolution et à la diversité de ces infractions liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, les services de police doivent sans cesse s'adapter.

Les matériels et logiciels utilisés par les pirates informatiques et les criminels agissant dans ce domaine devenant chaque jour plus performant, il est impératif que la police dispose de suffisamment de personnels hautement qualifiés et de matériels sans cesse renouvelés.

La culture des nouvelles technologies ne doit pas rester l'apanage d'un office central mais se diffuser dans toute la police.

Mais avant tout, la société doit être mise à même d'améliorer sa réactivité face à un risque qu'elle a tendance à minimiser.

II. UNE GÉNÉRALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ HYPOTHÉQUÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS

A. L'ENCLÈCHEMENT DU PROCESSUS DE GÉNÉRALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

Pour lutter contre l'insécurité au quotidien, le Gouvernement est attaché 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.

L'expérimentation a débuté au printemps 1999 dans cinq circonscriptions de sécurité publique (Beauvais, Châteauroux, Nîmes, Les Ulis, et Garges-les-Gonnesse). Elle a été étendue à partir d'octobre 1999 sur 62 sites ciblés. Ces expérimentations ont concerné au total 2 millions de personnes sur 37 départements parmi les plus sensibles.

Parallèlement a été mise en place à Paris, dès le 18 avril 1999, une réforme de la préfecture de police caractérisée notamment par la création d'une direction de la police urbaine de proximité (D.P.U.P.) à laquelle ont été rattachés les services locaux.

Au vu des conclusions de la mission d'évaluation des expérimentations, placée sous l'égide de l'inspection générale de la police nationale, rendues publiques le 30 mars 2000 lors des assises nationales de la police de proximité, il a été décidé de procéder à une **généralisation de la police de proximité**.

Cette généralisation devrait intervenir progressivement en trois vagues successives couvrant chacune environ 10 millions d'habitants de manière à ce que l'ensemble du territoire placé en zone de police soit couvert en juin 2002. Le calendrier serait le suivant :

1^{ère} phase (avril à décembre 2000) : extension de la police de proximité à l'ensemble du ressort des circonscriptions dans lesquelles étaient inclus les 62 sites expérimentaux ;

2^{ème} phase (octobre 2000 à octobre 2001) : extension à 176 nouvelles circonscriptions réparties sur 80 départements ;

3^{ème} phase : juin 2001 à juin 2002.

L'arrêté du 22 mai 2000 a modifié le règlement général d'emploi de la police nationale du 22 juillet 1996 pour inscrire la police de proximité dans les missions et l'organisation des circonscriptions de sécurité publique.

Pour accompagner la mise en œuvre de cette généralisation, une enveloppe de 100 MF a été ouverte au budget de 2000. Une nouvelle enveloppe de 200 MF est prévue au budget de 2001.

Un redéploiement de 1 206 agents du corps de maîtrise et d'application est intervenu dans le courant de l'année 2000 au profit de la police de proximité. 1810 nouveaux redéploiements devraient intervenir en 2001.

Un effort particulier de formation a été engagé : 28 000 fonctionnaires auront bénéficié d'une formation à la police de proximité à la fin de l'année 2000 et 40 000 à la fin du processus de généralisation.

Cette formation est d'autant plus nécessaire que les conclusions de la mission d'évaluation ont fait ressortir **l'absence d'adhésion des personnels de base à la réforme** ainsi qu'une absence de communication interne et de collaboration entre les différents services de police.

B. LA RECHERCHE DE PARTENARIATS À TRAVERS LES CONTRATS LOCAUX DE SÉCURITÉ

La présence de **contrats locaux de sécurité** a été un élément déterminant d'inclusion des circonscriptions de sécurité publique dans la deuxième phase de généralisation de la police de proximité

En application des circulaires interministérielles du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999, 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.

Ces contrats déterminent les objectifs à atteindre et les actions à engager sur la base d'un diagnostic local de sécurité. Plusieurs communes se sont fait assister à cet effet par des sociétés de conseil en sécurité. L'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure a également apporté son concours.

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

Au 10 août 2000, **415 contrats avaient été signés** dont 132 dans un cadre intercommunal, et 12 spécifiques aux transports publics. Étaient en cours d'élaboration à cette même date, 296 autres contrats, dont 62 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, les commerçants ou des associations.

14 contrats ont été en outre signés par le président d'un conseil régional, 66 par le président d'un conseil général, 204 par le recteur ou l'inspecteur d'académie, 51 par le représentant d'un organisme d'HLM, 51 par le responsable de sociétés de transports urbains et 12 par des organismes consulaires.

Les actions principales recensées concernent le développement de l'îlotage, l'amélioration de l'accueil du public, l'assistance aux victimes, les violences en milieu scolaires, l'amélioration de la sécurité des transports et dans les zones commerciales ainsi que le renforcement des liens sociaux dans l'habitat collectif.

Le **contrat local de sécurité de Paris** a été signé le 6 janvier 2000 par le préfet de police, le maire de Paris et le procureur de la République. Il comprend un contrat proprement dit et une série d'annexes thématiques (toxicomanie, délinquance des mineurs et sécurité dans les transports) ou territoriales (principalement par arrondissements). Il prévoit l'attribution de moyens supplémentaires : 2000 adjoints de sécurité et 600 agents locaux de médiation sociale et plus de 265 millions de francs mobilisés, dont 130 millions pour la Ville de Paris.

Deux organismes concourent au suivi et à l'évaluation des contrats : la cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats, prévue par la circulaire interministérielle du 7 juin 1999, et la mission interministérielle d'évaluation des contrats créée par le conseil de sécurité intérieure de mars 1998.

Il semblerait que l'implication sur le terrain des différents services de l'État soit souvent insuffisante.

C. UN MANQUE DE POLICIERS SUR LE TERRAIN MAL COMPENSÉ PAR DE DIFFICILES REDÉPLOIEMENTS

Une politique de proximité 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.

Une étude menée à titre privé, publiée au début de l'année 1999¹, avait fait ressortir 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.

Afin de mieux gérer la présence policière par tranche horaire, en fonction des rythmes de travail propres à chaque unité et des récupérations d'heures supplémentaires, la police nationale a développé le programme GEOPOL. L'alimentation de ce programme ne semble cependant pas encore suffisamment automatisée pour être parfaitement crédible.

En tout état de cause, il semble que la montée en puissance de la politique de proximité s'accompagne de **difficultés réelles pour mettre en place dans les zones sensibles les policiers nécessaires à la réussite de cette politique**. Plusieurs voies ont pourtant été recherchées.

1. Les redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie nationale

A la suite du rapport de nos collègues MM. Jean-Jacques Hyest 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

¹ M. Alain Bauer : *Où sont les policiers ? La gazette des communes*, 8 février 1999.

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.**

Au cours de l'année 2000, cinq **circonscriptions de sécurité publique ont été transférées à la gendarmerie**, à savoir Les Andelys (Eure), Aubusson (Creuse), Vitry-le-François (Marne), Hirson (Aisne), Bagnière-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées). Le transfert de la circonscription de Saint-Junien (Haute-Vienne), est en cours.

Des décrets en Conseil d'État auront été nécessaires dans trois cas (Bagnière-de-Bigorre, Vitry-le-François et Saint-Junien) du fait de l'avis défavorable des conseils municipaux.

Sont également intervenus des **ajustements du ressort des circonscriptions de sécurité publique** à la suite de transferts de responsabilité entre la police et la gendarmerie nationale touchant 13 communes réparties dans les départements de l'Oise, du Gard, de la Haute-Marne et de la Haute-Savoie. 9 de ces communes sont passées sous la responsabilité de la gendarmerie nationale et les 4 autres sous celle de la police nationale. Sont en cours des opérations de ce type sur 24 communes supplémentaires réparties dans l'Isère, les Bouches-du-Rhône, l'Essonne, les Yvelines, le Val d'Oise et le Doubs.

Les opérations de transfert de compétence réalisées concernent 197 fonctionnaires de police qui feront l'objet **d'un déplacement vers les circonscriptions de police les plus proches de leurs anciennes affectations.**

Le décret n° 2000-252 du 15 mars 2000 a institué **une indemnité exceptionnelle** d'aide à la mobilité dans le cadre de ces transferts de compétences calculée en fonction de l'éloignement de la nouvelle affectation par rapport au domicile familial.

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.

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

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 sont en cours de création dans les Alpes-Maritimes, l'Ille-et-Vilaine, la Loire, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Les quatre derniers détachements seront créés en 2001 en Meurthe-et-Moselle, en Moselle et en Seine-Maritime.

Cette opération ne rencontre pas véritablement l'adhésion des personnels. Ces derniers font ressortir que la non perception de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) n'est pas entièrement compensée par l'indemnité représentative d'heures supplémentaires dont ils bénéficient. Ils 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.

Il semble que conformément au souhait des personnels, la durée de sédentarisation soit sur le point d'être réduite à quatre mois.

3. L'externalisation de certaines tâches

Le ministre de l'intérieur souhaite 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 relevé le nombre important de policiers se consacrant à ces tâches. Des consignes ont été

données par une circulaire du 3 juin 1999 pour encourager le recours au secteur privé. Dans un premier temps ne sont concernées que les **réparations automobiles** mais sera menée en 2001, dans 3 secrétariat généraux pour l'administration de la police, une expérience de **gestion pour compte du parc automobile** de la police par des prestataires privés.

4. La limitation des charges indues

Par ailleurs, la réflexion qui s'était engagée à l'occasion du vote de la loi d'orientation du 21 janvier 1995 concernant la suppression de nombreuses « **charges indues** », s'agissant notamment des gardes statiques, des transferts de détenus, de la garde des détenus hospitalisés ou de l'établissement des procurations de vote, n'a pas encore abouti.

Le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 a cependant prévu de transférer à l'administration pénitentiaire les escortes de détenus consultants médicaux ainsi que la garde des détenus hospitalisés dans les unités hospitalières sécurisées inter-régionales actuellement en cours de création. En outre, une expérience, actuellement menée par la chancellerie, de rationalisation des missions d'extraction des détenus devrait être généralisée.

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 1999, soit une diminution de 2% par rapport à 1998.

5. Le recours à des personnels administratifs

Les **recrutements de personnels administratifs** devant permettre de décharger les policiers sont intervenus en nombre insuffisant par rapport aux prévisions de la loi d'orientation du 21 janvier 1995. Alors que cette loi avait prévu la création de 4 300 emplois administratifs en 5 ans, moins de 500 créations de poste sont intervenues entre le 1^{er} janvier 1995 et le 1^{er} janvier 2000. Les 550 emplois créés dans le budget 2001 ne permettront pas de rattraper le retard.

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport paru en janvier 2000, le coût d'un agent administratif est de 50% inférieur à celui d'un policier actif. Or, la police française apparaît sous administrée comparée aux polices étrangères : le ratio des personnels administratifs par rapport aux actifs y est inférieur à 10% alors qu'il est de 20% aux Pays-Bas, de 30% en Allemagne et de 32,5% au Royaume-Uni. Il est indispensable **de décharger davantage les**

policiers de tâches administratives de manière à ce qu'ils puissent se consacrer pleinement à leurs missions proprement policières sur le terrain.

6. L'indemnisation plutôt que la récupération des heures supplémentaires

Plus de 5 millions d'heures supplémentaires sont dues aux personnels de la sécurité publique. Ces derniers ont pris l'habitude de les récupérer sous forme de repos compensateurs. Or, cette forme de récupération grève considérablement la capacité opérationnelle sur le terrain, principalement quand les agents choisissent de capitaliser les heures en fin de carrière, bénéficiant ainsi d'une retraite avancée sans pouvoir être remplacés. Une expérimentation a été 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 56,28 F l'heure plutôt que d'en prévoir la récupération. Cette expérience, conduite sur le principe du volontariat, a connu un échec, seuls 8 fonctionnaires au total ayant opté pour le paiement des heures qui leur étaient dues. Sa généralisation demeure donc très hypothétique.

D. UNE POLICE DE PROXIMITÉ REPOSANT SUR DES EMPLOIS JEUNES

Étaient en fonction au mois d'août 2000, **14 231 adjoints de sécurité**, pour un effectif budgétaire de 20 000 et environ **7 000 agents locaux de médiation sociale** sur les 15 000 prévus. Le recours à ces agents, opéré 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, **suscite de nombreuses inquiétudes** alors même que **les adjoints de sécurité sont appelés à représenter un cinquième de l'effectif du corps de maîtrise et d'application**.

Les adjoints de sécurité sont des « emplois-jeunes » dont le statut relève du décret n°2000-800 du 24 août 2000¹.

D'après la réglementation, ils doivent être âgés de 18 à 25 ans et 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.

¹ Ce décret remplace, pour des raisons de procédure, le décret n° 97-1007 du 30 octobre 1997, dont il reprend l'essentiel des dispositions.

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.

Comme l'a souligné notre excellent collègue M. Alain Gournac, dans son rapport d'information établi au nom de la commission des affaires sociales sur les emplois jeunes¹, de nombreuses difficultés sont apparues 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**.

Mais, en pratique, les missions qui leur sont confiées **s'écartent souvent de la lettre et de l'esprit de la réglementation**. **Faute d'un encadrement suffisant**, il est fréquent de rencontrer sur le terrain **des adjoints de sécurité livrés à eux-mêmes** ou simplement confiés à un jeune stagiaire, le problème étant plus aigu en région Ile-de-France où sont affectés beaucoup de gardiens de la paix stagiaires.

En outre, leur présence en priorité dans les zones sensibles, les conduit fréquemment dans les faits à participer à des opérations de maintien de l'ordre. **Il est tout à fait anormal d'exposer aux risques les plus élevés des jeunes qui n'y sont pas préparés**.

Le tutorat s'est révélé un échec. Nombre d'adjoints de sécurité ne connaissent pas leur tuteur après plusieurs mois de présence dans leur service, du fait du manque de disponibilité des tuteurs et de l'absence de reconnaissance de leur rôle par la hiérarchie. Une indemnité de tutorat avait été instituée mais les fonds correspondants ont été utilisés pour revaloriser la fin de carrière des agents.

¹ Pour une sortie en bon ordre - bilan à mi-parcours des emplois jeunes, rapport n° 25 (2000-2001)

En outre, des **difficultés de recrutement sont apparues, tirant vers le bas le niveau des personnels.**

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.

Cette situation risque de s'aggraver avec le retour de la croissance économique. Des emplois risqués et mal rémunérés ne sont pas de nature à attirer les jeunes.

Ces difficultés expliquent en grande part **le déficit d'adjoints de sécurité** constaté par rapport à l'objectif de 20 000 recrutements fixé par la loi de finances pour 2000, qui sera vraisemblablement atteint en 2001.

Ont également contribué à creuser l'écart entre le nombre de postes budgétaires et le nombre des effectifs sur le terrain, les **départs en cours de contrats**. 3 000 adjoints de sécurité auraient ainsi réussi un concours de la police nationale, alors que 45 auraient été licenciés pour indiscipline ou atteinte à la déontologie et que 624 seraient partis pour d'autres causes. Le ministre de l'intérieur souhaiterait pouvoir, après la rupture d'un contrat, réembaucher un remplaçant pour une durée de cinq ans et non seulement pour la durée du contrat restant à courir.

S'agissant de la qualité des personnels, la nécessité de recrutement en masse a parfois conduit à éluder les vérifications nécessaires sur les **antécédents judiciaires** des jeunes. Ont ainsi pu être embauchés des jeunes dotés d'un casier judiciaire.

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. A l'heure actuelle, **un cinquième des adjoints de sécurité sont originaires des quartiers sensibles**, et la féminisation (30%) est supérieure à celle de la police, sans toutefois que des quotas aient été imposés. La circulaire du 16 août 1999 a incité à ce qu'interviennent des recrutements de jeunes *« ayant un profil moins traditionnel, jusque-là écartés d'un recrutement dans la police nationale, notamment en raison de leur niveau d'études »*, de façon à ce que la police de demain *« reflète toute la diversité de la population française »*.

La formation initiale des adjoints de sécurité se révèle inadaptée. Elle ne comporte que 145 heures de formation générale et 86 heures de formation aux techniques professionnelles (premiers secours, formation au tir). En outre, compte tenu de la faiblesse du niveau de recrutement, elle tend souvent à se limiter à une simple remise à niveau scolaire.

Nombre d'adjoints de sécurité se révèlent ainsi incapables d'accomplir la moindre tâche administrative.

S'agissant de leur avenir, 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**, à condition qu'ils aient trois ans d'ancienneté. Le premier concours pourra donc intervenir en 2001. Une formation spécifique sera proposée aux agents.

Le ministère envisage en outre une **validation de l'acquis professionnel** des jeunes qui ne pourront pas entrer dans la police par la création d'une certification reconnue par les professionnels de la sécurité privée.

Le ministre de l'intérieur souhaiterait pérenniser le dispositif, considérant que les adjoints de sécurité constituent « **un excellent vivier de pré-recrutement pour la police nationale** ».

Les difficultés rencontrées invitent cependant à ne pas pérenniser l'existence d'un corps de supplétifs à moindre coût dans la police nationale. Les citoyens n'ont pas à faire les frais d'un recrutement au rabais, pour une période de trois à cinq ans pouvant être considérée comme une période d'essai avant une intégration dans la police.

La commission des Lois 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 enfin 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**.

E. UNE NÉCESSAIRE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES POLICES MUNICIPALES

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

Lors de l'examen de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999, le Sénat avait, 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**.

Le ministre de l'intérieur s'était engagé à faire paraître plusieurs décrets dès le mois de juillet 1999. Les délais annoncés sont loin d'avoir été tenus.

Trois décrets d'application de la loi sont intervenus le 24 mars 2000, concernant respectivement les infractions que les agents peuvent verbaliser (n° 2000-277), l'armement des agents (n° 2000-276) et les conventions de coordination (n° 2000-275). Neuf décrets statutaires ont en outre été publiés au *Journal Officiel* du 21 janvier 2000. Doit encore intervenir le décret relatif à la composition de la commission consultative des polices municipales dont la parution conditionne celle des décrets respectivement relatifs au code de déontologie et aux normes applicables aux équipements.

Les conventions de coordination devaient être signées avant le 27 septembre 2000, sous peine d'interdiction du travail de nuit et de l'armement des agents. Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'intérieur a indiqué que seules 300 conventions avaient été signées à cette date mais que ce nombre était passé à 600 à la mi-novembre, d'autres signatures devant intervenir prochainement. Il a attribué ce retard pour partie à la volonté de certains maires de consulter leur conseil municipal et à l'ignorance dans laquelle se trouvait certains de l'obligation de signature d'une convention s'agissant de l'armement des agents en sixième catégorie.

III. UN BUDGET QUI NE TRADUIT PAS LA PRIORITÉ AFFICHÉE POUR LA SÉCURITÉ

Le projet de budget de la police nationale pour 2001 s'établit à **31,989 milliards de francs**, ce qui, à structure constante¹, correspond à une progression en francs courants de **1,86%**.

Cette progression est à peine supérieure à celle de 1,6% de l'ensemble des dépenses civiles de l'État et elle est largement inférieure à celle du budget pour 2000 (3,02%). **Contrairement aux intentions affichées, ce budget ne traduit donc pas une priorité en faveur de la sécurité des français.**

¹ Ce montant comprend en effet les cotisations de sécurité sociale auparavant transférées en cours d'année sur le budget du ministère de l'intérieur.

La part du budget de la police s'établit à 1,88% du budget de l'État et peut être évaluée à 0,32% du produit intérieur brut.

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN FAIBLE AUGMENTATION

Les dépenses de personnel représentent plus de 80% des crédits. Elles s'établissent à 26,45 milliards de francs, soit une augmentation, hors charges sociales de moins de 0,9%, dans un contexte d'absence de revalorisation du point de la fonction publique.

1. Des effectifs budgétaires en diminution et une gestion sous tension

a) Les effectifs

Les effectifs budgétaires de la police nationale s'élèveront en 2001, hors adjoints de sécurité, à **128 453 agents, dont 113 013 personnels actifs**. En incluant **20 000 adjoints de sécurité**, on dénombre au total **148 453 agents** contre 149 881 en 2000.

Ainsi que l'annonce le ministère de l'intérieur, on constate une hausse de 0,5% des effectifs budgétaires, hors adjoints de sécurité et policiers auxiliaires. Or, compte tenu de la disparition en 2001 des policiers auxiliaires, induite par la professionnalisation des armées, **l'effectif budgétaire total de la police nationale régresse de près de 1%**. On constate également une **légère diminution de l'effectif budgétaire des personnels actifs (-39 agents)**.

Effectifs budgétaire de la police (2001)

Personnels actifs :	113 013
Emplois de direction	90
Commissaires	2 037
Officiers	15 683
Gardiens et gradés	95 160
Contractuels et agents de statut local	43
Personnels administratifs et techniques	13 932
Ouvriers	1 508
Adjoints de sécurité	20 000
TOTAL	148 453

b) Les créations et transformations d'emplois

Le projet de budget prévoit les **transformations et créations d'emplois suivantes** :

- la transformation de **200 emplois d'officiers** en emplois de **gardiens et brigadiers majors** dans le cadre du **repyramidage des corps** actifs initié par la réforme des corps et carrières intervenue en 1996 dans le droit fil de la loi d'orientation du 21 janvier 1995. Dans son rapport sur la fonction publique en date du 10 janvier 2000, la Cour des comptes avait souligné que les objectifs fixés n'étaient pas tenus. En tout état de cause, il importe que la déflation des corps de commissaires et d'officiers au profit du corps des gardiens et gradés **reste compatible avec les besoins en officiers de police judiciaire** ;

- la création de **800 postes de personnels administratifs et techniques** : 150 informaticiens, 550 emplois administratifs ainsi que 100 emplois de police technique et scientifique pour un montant de 96,4 MF.

Cette mesure a pour objectifs essentiels de remettre des policiers sur le terrain, de renforcer la police technique de proximité et de donner des moyens supplémentaires à la police judiciaire dans le cadre de la mise en œuvre du fichier automatisé des empreintes génétiques créé, en application de la loi du 17 juin 1998, par le décret n° 2000-413 du 18 mai 2000.

Comme il a été indiqué plus haut, ces créations de postes **ne suffiront pas à rattraper le retard** sur l'objectif, fixé par la loi d'orientation du 21 janvier 1995, de création en 5 ans de 5 000 emplois administratifs et techniques, dont 4 300 emplois administratifs. Entre le 1^{er} janvier 1995 et le 1^{er} janvier 2000, seuls 1 077 emplois de ce type ont été créés, dont 466 emplois administratifs ;

- 37 emplois d'officiers seront transformés en 36 emplois d'attachés de police.

c) Une inquiétante évolution prévisionnelle des effectifs

Du fait des recrutements massifs intervenus à la fin des années 60 et au début des années 70, la police doit faire face à un **afflux de départs à la retraite**, aggravé par le phénomène, jusqu'à présent sous-estimé, des prises de **retraite anticipée**.

En application de la loi du 8 avril 1957, les agents peuvent en effet, s'ils justifient de vingt-cinq ans de service, solliciter leur départ à la retraite cinq ans avant la limite d'âge de leur corps. Les gradés et gardiens peuvent donc, en application de cette règle dite de la « *bonification du cinquième* » partir à la retraite dès 50 ans.

Les années précédentes, plus des deux tiers des agents du corps de maîtrise et d'application et près de la moitié des commissaires partis à la retraite ont bénéficié de ces dispositions.

Les flux de départ culmineront en 2002.

Le **repyramidage des corps** crée en outre des besoins supplémentaires de recrutement pour le corps de maîtrise et d'application qui voit ses effectifs augmenter.

D'ici 2006, devront ainsi être recrutés plus de 29 000 policiers, dont 25 000 agents du corps de maîtrise et d'application, soit le quart de ce corps.

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 indispensable de prévoir un lissage des recrutements. A ainsi été autorisé, au mépris de la stricte orthodoxie budgétaire, le recrutement en surnombre de 1190 gradés et gardiens en 1999 et de 1000 pour l'année 2000.

Il est essentiel que des recrutements par anticipation puissent également intervenir en 2001.

Le budget 2001 contient en outre, comme celui de 2000, des mesures améliorant les fins de carrière des agents de manière à limiter les départs à la retraite anticipée.

Par ailleurs, il convient de ne **pas sous-estimer l'impact que pourrait avoir sur la police, la réduction à 35 heures du temps de travail dans la**

fonction publique prévu par le décret du 25 août 2000. Les négociations sur le sujet devraient aboutir dans le courant de l'année 2001.

2. D'importantes mesures catégorielles

La police nationale obtient en 2001 une enveloppe catégorielle de 160 MF, plus importante que celle des années précédentes.

a) La réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application

Pour sa plus grande part (125 MF), l'enveloppe sera consacrée à la mise en place de la **réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application.**

Après la création par le décret du 25 mars 1996 de l'allocation de service des commissaires et la mise en œuvre, en 1998, de la prime de commandement au profit des officiers, il est en effet envisagé de réformer profondément le système indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application à compter du 1^{er} janvier 2001. Les principes retenus sont à la fois de regrouper de multiples indemnités dans un souci de simplification, de moduler le montant de la rémunération en fonction du lieu d'affectation des personnels et de favoriser l'exercice de missions de police de proximité. Le système serait organisé à trois niveaux :

- une **allocation de service** attribuée à chaque agent du corps de maîtrise et d'application, réunissant les primes actuellement versées de façon forfaitaires (indemnité de sujétions spéciales, prime pour service continu) ;

- une **prime « Ile-de-France »**, au profit des agents exerçant dans les ressorts des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles, y compris les fonctionnaires des services centraux. Cette prime regroupera les actuelles indemnités pour postes difficiles, pour sujétions exceptionnelles et pour charge d'habitation ;

- une **prime de police de proximité** accordée aux agents exerçant des missions de police de proximité.

La création de la prime de proximité se heurte à l'opposition des représentants du corps de maîtrise et d'application. Ces derniers craignent en effet que cette prime entraîne un fractionnement du corps et font ressortir que l'ensemble des personnels, et non seulement ceux qui l'exercent sur le terrain, concourent à la réussite de la police de proximité.

b) Les autres mesures catégorielles

Les autres mesures catégorielles concernent :

- une provision de 12,66 MF au bénéfice du **corps de commandement et d'encadrement**. Cette somme ne représente qu'une centaine de francs par personne.

A cet égard, votre rapporteur tient à souligner à nouveau le **malaise profond qui semble actuellement régner dans le corps des officiers**. Ces derniers sont appelés à exercer 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 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. La carrière d'officier semble d'ailleurs peu attractive si l'on considère la diminution du nombre de candidats aux concours externes comme internes. **Votre commission souhaite donc que la situation des fonctionnaires de ce corps soit mieux prise en considération**. Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre de l'intérieur a d'ailleurs indiqué qu'une réflexion était en cours en relation avec le ministère de la fonction publique sur une éventuelle revalorisation de la carrière des officiers ;

- une provision de 3,73 MF au bénéfice du corps de conception et de direction ;

- la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs de la police (6 MF) et la transformation de 236 emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs (2 MF) ;

- la poursuite de l'action entreprise en 2000 tendant à **diminuer le rythme des départs à la retraite anticipée** grâce à :

. la création de 1 000 échelons exceptionnels de gardiens de la paix supplémentaires acquis automatiquement à 52 ans (5,25 MF) ;

. la transformation de 40 emplois de commandant en emplois de commandant fonctionnel (1,62 MF) ;

- la poursuite de **l'extension de la qualification d'officier de police judiciaire aux agents du corps de maîtrise et d'application**. 1000 agents supplémentaires se verraient attribuer la qualité d'officier de police judiciaire, en application de la loi du 18 novembre 1998, et donc percevoir la prime correspondante (dite prime OPJ 16) pour un coût de 96 000 F uniquement car la mesure n'interviendrait qu'en fin d'année. On rappellera que ladite prime est d'un montant mensuel de 220 F mais 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 ». Votre commission souligne à nouveau 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 ;**

- le repyramidage du corps des ingénieurs et des aides techniques de laboratoire (1,8MF) ainsi que celui des ouvriers cuisiniers (1,3 MF).

B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT ENCORE INSUFFISANTS

Les crédits de fonctionnement et d'équipement sont en augmentation. Leur progression sera cependant **insuffisante pour répondre aux retards accumulés ces dernière années** s'agissant notamment du **parc de véhicules lourds et légers**, du **parc immobilier**, du développement du **réseau ACROPOL** et du **logement des policiers**. Il sera en outre difficile de satisfaire au mieux **des besoins de formation en considérable accroissement**.

1. Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement s'établissent à 4 milliards de francs soit une augmentation de 6,95 % par rapport à la loi de finances pour 2000. Malgré cette confortable augmentation, les crédits sont **insuffisants à plusieurs égards**.

Le ministère indique que la priorité sera donnée à la **poursuite de la généralisation de la police de proximité**. Il est cependant douteux que l'enveloppe de 200 millions de francs prévue soit suffisante compte tenu de l'ampleur des besoins recensés.

L'accent sera mis sur la **politique de formation** avec la poursuite de la mise en œuvre du schéma directeur de la formation de la police nationale 1999-2002 et des actions spécifiques liées à la police de proximité et au développement des nouvelles technologies.

Pour 2001, les axes suivants ont été retenus :

- formation à la **police de proximité** par la création de stages à « la médiation de quartier » et à « l'analyse et la résolution de conflits ». D'autres stages déjà existants seront adaptés : accueil du public, accueil des femmes victimes de violences, violences intra familiales, formation des officiers de police à

la conduite de réunions de quartier, rôle de l'encadrement, pilotage des collaborateurs directs ;

- développement des formations préparatoires à la **qualification d'officier de police judiciaire du corps de maîtrise et d'application**. Votre commission a déjà maintes fois affirmé l'importance qu'elle attribuait à cette formation. Il est cependant à craindre que la capacité maximale de formation de 1350 agents permettant, conformément aux prévisions, l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à 1 000 d'entre eux, **ne soit pas suffisante pour pallier le manque d'officiers de police judiciaire** ;

- formation des **adjoints de sécurité**, à savoir formation initiale et formation en vue des concours de gardien de la paix ;

- formation aux nouvelles technologies.

Compte tenu de l'importance des recrutements, l'effort en matière de **formation initiale** est très important. En 1999 et 2000, ont en effet été recrutés respectivement 6031 et 5432 agents du corps de maîtrise et d'application. Une nouvelle école de police d'une capacité de 400 places a ouvert ses portes à Montbéliard.

S'agissant des **acquisitions de matériels et de véhicules légers**, une dotation sera ouverte au titre de la police scientifique permettant l'équipement de l'office central de lutte contre la « cybercriminalité », l'achat de véhicules et de valises techniques supplémentaires pour procéder à la recherche de traces et l'acquisition de matériels pour lutter contre la fraude documentaire.

Une inscription de 155 MF est prévue au profit des services logistiques portant leur dotation à 667,8 MF. Cette progression de 30% par rapport au budget 2000 **ne permettra cependant pas de rattraper le retard en matière de renouvellement du parc automobile**.

L'âge moyen des véhicules s'est en effet élevé en 1999 générant des immobilisations pour réparation beaucoup trop fréquentes. **En 2000, plus de 6 657 véhicules sur 27 631, soit un quart du parc, ont dépassé leurs critères de réforme**.

Les sommes consacrées au renouvellement du parc automobile sont en effet des variables d'ajustement de crédits de fonctionnement globalisés fortement mis à contribution par ailleurs. **Le montant cumulé des besoins non satisfaits est ainsi évalué à plus de 390 millions de francs**. La dotation inscrite au budget ne représente donc que 38% des besoins identifiés pour l'année 2001.

Enfin le budget ne prend pas en compte la loi du 15 juillet 2000 sur la **présomption d'innocence**, s'agissant de **l'enregistrement audiovisuel des**

auditions de mineurs. Cette disposition entrera en application le 16 juin 2000. Or, il faut aménager les locaux, acheter des matériels et former les personnels. Lors de son audition par la commission des Lois, le 28 novembre 2000, le ministre a indiqué que 70 millions de francs, sur les 200 millions de francs supplémentaires ouverts par le projet de loi de finances rectificative pour 2000 au titre du fonctionnement de la police nationale, seraient consacrés à cet effet. Il a précisé que ministère de l'intérieur s'acheminait vers l'acquisition d'ordinateurs permettant à la fois l'enregistrement et la rédaction du procès verbal par l'enquêteur. Les marchés seraient passés en janvier 2001, de manière à ce que 3000 sites soient équipés en mai 2001.

2. L'informatique et les transmissions.

Les crédits consacrés aux dépenses d'informatique et de télématique s'établissent à 247,2 MF en progression de 6,63 % par rapport à 2000.

Conformément aux orientations données dans le schéma directeur informatique et télécommunications et réaffirmées dans le plan de modernisation de la police nationale 2001-2003, la priorité sera donnée au développement du programme d'architecture de réseau (CHEOPS) ainsi qu'à celui du système de traitement des infractions constatées (STIC) et du fichier automatisé des empreintes digitales (FAED). Sera également développé le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) créé, en application de la loi du 17 juin 1998, par le décret n° 2000-413 du 18 mai 2000. Enfin, des dotations seront dédiées au développement et à la mise en œuvre du programme DIALOGUE, de gestion des personnels, qui entrera en application courant 2001.

Votre commission rappelle que **le fichier de traitement des infractions constatées (STIC) n'a toujours pas fait l'objet d'une autorisation réglementaire** après les observations émises en fin 1998 et au début 1999 respectivement par la Commission nationale de l'informatique et des libertés et le Conseil d'État.

S'agissant des crédits d'équipement, les dotations s'établissent à 552 MF en autorisations de programme et 555 MF en crédits de paiement soit une progression de 22 % par rapport à 2000.

Ces dotations concernent surtout avec **400 MF** en autorisations de programme et en crédits de paiement, le **programme ACROPOL de réseau de communications cryptées numérique**. Ce programme **devrait arriver à son terme en 2007**, selon le scénario médian retenu, sachant qu'une hypothèse de développement plus rapide aurait permis l'achèvement du réseau en 2004. Le marché 2000-2004 est en cours de négociation.

En 2001, le réseau ACROPOL sera déployé dans l'Yonne, l'Eure-et-Loir, le Nord et le Pas-de-Calais. La Corse fera l'objet d'un complément de couverture. Par ailleurs, les départements du Rhône, de la Loire et de l'Isère seront mis à niveau au palier A3 au cours du second semestre.

Des essais d'interopérabilité avec le réseau RUBIS de la gendarmerie sont menés en Corse. Votre commission tient à souligner à nouveau la **nécessité de la compatibilité des réseaux employés par les forces de sécurité**.

Votre commission rappelle qu'elle est très attachée à la réalisation du réseau ACROPOL. **Elle constate avec regrets l'important accroissement des dépenses liées à la maintenance du réseau analogique** qui doit être entretenu tant que le réseau numérique n'aura pas été étendu à tout le territoire. Les crédits correspondants s'élèvent en effet à 155,43 millions de francs en crédit de paiement, soit une augmentation de 180% par rapport à 2000, et à 152 millions de francs en autorisations de programme, ce qui représente une augmentation de 192%. **Il est d'autant plus regrettable que n'ait pas été retenu un scénario plus rapide de développement d'ACROPOL.**

3. Les crédits d'investissement

Les crédits d'équipement consacrés au **parc lourd** se situent à un niveau équivalent à celui de 2000, soit 65 MF en autorisation de programme et en crédits de paiement. Ces crédits permettront l'acquisition de véhicules utilitaires (4x4, poids lourds, fourgons et autocars) pour les unités de C.R.S et la préfecture de police. **Ils ne permettront cependant pas de résorber le retard cumulé évalué à 333 millions de francs.**

Les crédits **immobiliers** s'établissent à 700 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression de 18 %. Les crédits de paiement sont en revanche en diminution, s'établissant à 528 MF contre 571 MF en 2000.

Ces crédits seront pour partie consacrés au **développement d'implantations au profit de la police de proximité** : 100 MF sont réservés à cet effet. Les besoins sont du même ordre pour 2002 et 2003, période au cours de laquelle un total de 320 bureaux de police et points de contact de police doivent être aménagés ou créés en ayant recours, dans toute la mesure du possible, à des **mises à disposition de locaux**.

En 2001, la dotation de 700 MF en autorisations de programme permettra notamment les mises en chantier suivantes :

- hôtels de police: Bordeaux, Bobigny, Montpellier, Mantes, Marseille-centre, Palaiseau, Nîmes, Lons le Saunier,

- commissariats de police : Grasse , Saint-Claude, Saumur, Verdun, Voiron, Bron, Villeurbanne, Houilles et Pointe à Pitre,

- Casernement de CRS : Vaucresson, Vélizy 2.

Les besoins de rénovations et de construction de locaux resteront cependant très importants, compte tenu, là encore, des retards accumulés en la matière, et ce, même en prenant en considération les 175 millions de francs supplémentaires ouverts par le projet de loi de finances rectificative pour 2000.

Les crédits consacrés au **logement des policiers demeurent notoirement insuffisants**, considérant que la politique du logement est un élément essentiel de fidélisation des agents dans la région parisienne.

En 2001, 50 millions de francs en crédits de paiement seront ouverts pour la réservation de logements sociaux et 1 million de francs sera consacré à la réhabilitation de logements à Paris. En 2000, 330 appartements auront été réservés, avec une priorité portée sur les studios meublés à l'attention de jeunes gardiens affectés en région parisienne. Devraient être livrés en 2001, 500 logements précédemment réservés, ainsi que 21 logements réhabilités dans Paris.

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.

*

* *

Ces observations ont conduit la commission des Lois à donner un avis de rejet du budget de la section police-sécurité du projet de loi de finances pour 2001.