

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR : POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 28) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	6
I. UN CONTEXTE INQUIÉTANT	8
A. UNE INSÉCURITÉ EN ACCROISSEMENT	8
1. <i>Des statistiques globales de la délinquance orientées à la hausse</i>	8
2. <i>Une délinquance présentant des caractéristiques inquiétantes</i>	9
3. <i>La faiblesse des taux d'élucidation</i>	11
4. <i>Une réflexion en cours sur la mesure de la délinquance</i>	12
B. UNE GÉNÉRALISATION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ HYPOTHÉQUÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS	12
1. <i>Un manque de policiers sur le terrain</i>	15
a) Les redéploiements territoriaux entre la police et la gendarmerie nationale	15
b) La fidélisation des forces mobiles	16
c) L'externalisation de certaines tâches	17
d) La limitation des « charges indues »	17
e) Le recours à des personnels administratifs.....	18
f) L'indemnisation plutôt que la récupération des heures supplémentaires	18
2. <i>Une police de proximité reposant sur des emplois jeunes</i>	19
3. <i>Une nécessaire complémentarité avec les polices municipales</i>	21
C. LE MALAISE DANS LA POLICE	22
II. UN BUDGET NE RÉPONDANT PAS AUX ATTENTES	23
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRADUISANT UN EFFORT INSUFFISANT	24
1. <i>Des recrutements supplémentaires en nombre insuffisant</i>	24
a) Les créations et transformations d'emplois	25
b) Des effectifs restant insuffisants	25
(1) Les conséquences des départs à la retraite massifs	26
(2) La récupération des heures supplémentaires	26
(3) Les difficultés de recrutement des adjoints de sécurité.....	27
(4) Les conséquences prévisibles de la réduction du temps de travail.....	27
(5) La sous-administration de la police et l'accomplissement de tâches indues	27
2. <i>Des mesures indemnitaires et catégorielles ne répondant pas aux aspirations des personnels</i>	28
a) La réduction du temps de travail.....	28
b) La réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application.....	28
c) Les autres mesures catégorielles	29
B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT ENCORE INSUFFISANTS	30
1. <i>Une progression insuffisante des crédits de fonctionnement</i>	31
2. <i>La poursuite des opérations informatiques et de transmissions</i>	32
a) La poursuite et le démarrage de projets informatiques	32
b) Le lent développement du réseau ACROPOL	33
3. <i>Des crédits d'investissement en stagnation</i>	34

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, le mercredi 21 novembre 2001, la commission des Lois, réunie le mercredi 28 novembre 2001, sous la présidence de René Garrec, a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à l'examen pour avis des crédits de la police nationale inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002, dont la commission des Finances est saisie au fond.

La commission a constaté que la discussion du budget 2002 s'ouvrait dans un contexte particulier caractérisé, outre par la mise en œuvre du plan vigipirate renforcé après les attentats du 11 septembre aux États-Unis et la surveillance des convois de fonds liés au passage à l'euro, par **l'expression** à travers le pays **d'un profond malaise des policiers**, tous corps confondus.

Elle a considéré que le gouvernement ne pouvait rester indifférent à ce malaise.

Observant que le budget de la police pour 2002 s'établissait à **5,044 milliards d'euros**, soit une **hausse de 3,4%** par rapport au budget de 2001, elle a considéré que cette augmentation **ne serait pas suffisante pour répondre à l'accroissement de l'insécurité ni pour achever dans de bonnes conditions la généralisation de la police de proximité.**

Après avoir constaté que cette augmentation de crédits permettrait principalement le recrutement de 3000 agents supplémentaires, elle a en effet observé que cet effectif serait entièrement absorbé par la mise en place de la réduction du temps de travail.

Elle a considéré que de graves hypothèques pesaient sur la généralisation de la police de proximité qui, en l'absence d'un effectif de policiers suffisant, reposerait entièrement sur des emplois jeunes dont le recrutement était d'ailleurs problématique.

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 2002.

Mesdames, Messieurs,

L'examen de ce projet de budget pour 2002 s'ouvre dans un contexte très particulier.

Après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, le plan vigipirate renforcé a été mis en œuvre.

Les forces de sécurité sont appelées à une vigilance de chaque instant. Les moyens juridiques mis à leur disposition ont été renforcés, pour une période de deux ans, par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Grâce au concours du Sénat, ces nécessaires mesures ont pu être adoptées dans un bref délai.

Mais au delà de la lutte antiterroriste, cette discussion budgétaire s'ouvre alors que les policiers de tous corps expriment un profond malaise à travers le pays.

Les policiers sont les premières victimes de l'insécurité. Depuis le début de l'année, sept des leurs sont décédés en opération de police. Votre commission tient à exprimer sa solidarité à l'ensemble des personnels.

Ils réclament plus de considération et de moyens face à une insécurité en accroissement. Ils souhaitent également que leur action soit mieux relayée par la justice.

Les pouvoirs publics ne peuvent rester indifférents à un tel malaise. Comment les citoyens peuvent-ils se sentir en sécurité si les forces de l'ordre elles-mêmes se sentent menacées ?

En 2000, la police a constaté avec la gendarmerie nationale, plus de 3,7 millions d'infractions, soit une augmentation de 5,72 % par rapport à l'année 1999. Elle doit faire face à une délinquance de plus en plus violente mettant en cause un nombre alarmant de mineurs. Les chiffres du premier semestre 2001 ont accentué la tendance à la hausse de la criminalité.

Structurellement, la police doit relever des défis multiples tant sur le front de la délinquance de proximité que sur celui des réseaux internationaux impliquant une coopération internationale active.

Ponctuellement, elle subit d'importantes contraintes en raison de la réactivation du plan vigipirate et de la surveillance des transferts de fonds liés au passage à l'euro fiduciaire.

Dans ce contexte, le projet de budget pour 2002 n'est pas de nature à répondre aux attentes.

S'établissant à **5,044 milliards d'euros** (33,086 milliard de francs), il est en augmentation de **3,4% par rapport au budget 2001**, ce qui représente certes une augmentation supérieure à celle du budget de l'État.

Cette augmentation n'est cependant pas suffisante pour répondre dans de bonnes conditions à l'accroissement de l'insécurité que connaît le pays ni pour achever, comme prévu, la généralisation de la police de proximité.

L'accroissement des crédits permet principalement le recrutement de **3000 agents supplémentaires**.

Il est cependant à craindre que la **réduction du temps de travail** prescrite par le décret du 25 août 2000 n'absorbe entièrement cet effectif supplémentaire.

Or, dans la ligne des orientations définies au colloque de Villepinte en octobre 1997, la dernière phase de la **généralisation de la police de proximité** devrait s'achever au cours de l'année 2002. Une telle orientation nécessite cependant des moyens importants placés au contact des populations.

Mais 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 auxquels la loi relative à la sécurité quotidienne a accordé des pouvoirs de police judiciaire. Cette politique 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**, resteront **notoirement insuffisants pour permettre à celle-ci d'accomplir normalement ses missions**.

I. UN CONTEXTE INQUIÉTANT

A. UNE INSÉCURITÉ EN ACCROISSEMENT

1. Des statistiques globales de la délinquance orientées à la hausse

Avec **3 771 849 faits constatés**, l'année 2000 a connu une augmentation de **5,72%** des crimes et des délits.

Après plusieurs années consécutives de baisse entre 1994 et 1997, la délinquance est donc repartie à la hausse.

Les chiffres du premier semestre 2001 amplifient ce phénomène puisqu'une augmentation de **9,58%** a été constatée.

ÉVOLUTION DÉCENNALE DE LA CRIMINALITÉ EN FRANCE

Années	Nombre d'infractions	Evolution en %	Taux pour 1000 habitants
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
2000	3.771.849	+ 5,72	64

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Cette augmentation concerne **l'ensemble des catégories d'infractions**. Les vols représentent près du tiers des infractions. A notamment été enregistrée une recrudescence de vols de téléphones portables.

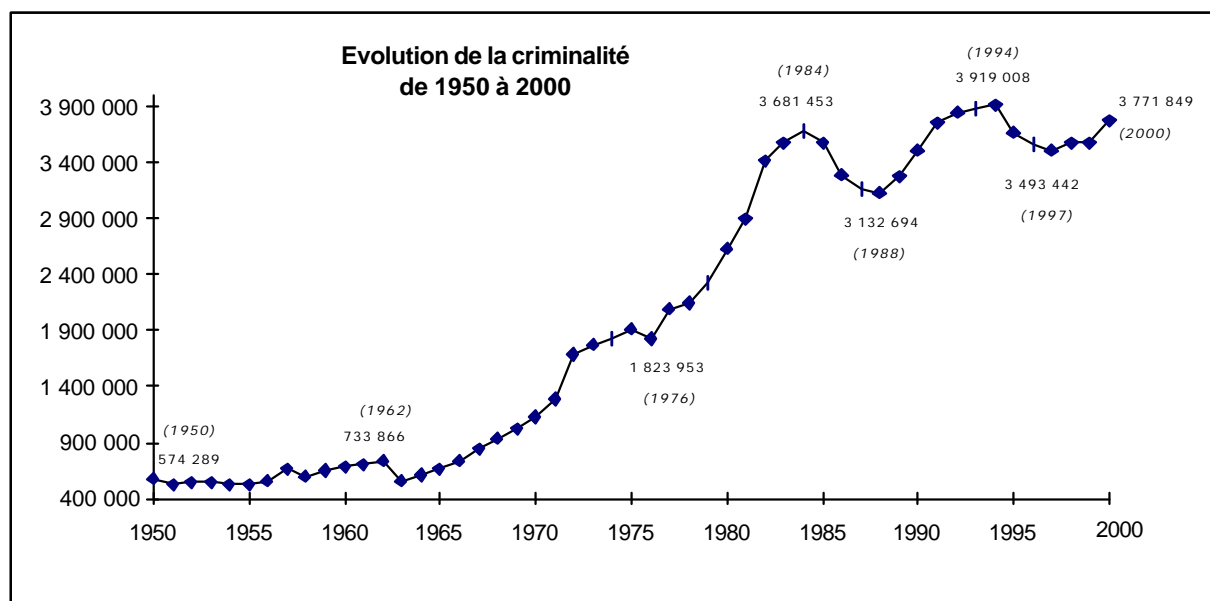
La délinquance de voie publique augmente de 2%.

LES CATÉGORIES D'INFRACTIONS

Catégorie	Faits constatés	% du total	Évolution 2000/1999
Vols	2.334.696	61,9	3,7%
Infractions économiques et financières	352.164	9,3	19,1%
Atteintes aux personnes	254.514	6,8	9,1%
Autres infractions (dont stupéfiants)	830.475	22	5,6%
Total	3.771.849	100	5,7%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

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

2. Une délinquance présentant des caractéristiques inquiétantes

La délinquance est de plus en plus **violente** et elle implique de plus en plus de **mineurs**.

On assiste à une **recrudescence de la violence**. Les **coups et blessures volontaires** et les **vols avec violence** ont continué à augmenter en

2000 respectivement de 11,8% et 15,8%, et ont chacun **plus que doublé depuis 1988**.

Évolution des infractions violentes les plus courantes

Infractions	1988	1992	1996	1999	2000	Évolution 2000/1999	Évolution 2000/1988
Coups et blessures Volontaires	42 512	55 613	75 425	95 235	106 484	+ 11,8%	+150%
Vols avec violence	43 409	60 324	70 031	87 432	101 223	+ 15,8%	+135%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Les vols à main armée, en diminution ces dernières années ont connu une recrudescence de plus de 15% en 2000, plus de 8500 braquages ayant été dénombrés. Les attaques spectaculaires de **convoyeurs de fonds** impliquant des **armes de guerre** se sont notamment multipliées en 2000 et en 2001.

La **violence urbaine** devient de plus en plus préoccupante. Plusieurs centaines de quartiers sensibles sont 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. Devant votre commission, le ministre de l'intérieur a indiqué que la multiplication des actions ciblées menées par les forces de l'ordre pour éliminer les trafics des cités alimentaient provisoirement une violence anti-policier orchestrée par des trafiquants dérangés dans leurs activités.

Le nombre de **mineurs** mis en cause s'accroît. En 2000, 175 256 mineurs ont été mis en cause, soit une augmentation de 2,9% par rapport à l'année 1999.

La part des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause s'est élevée à **21%**. Elle n'était que de 10% en 1970 et de 13,2% en 1991.

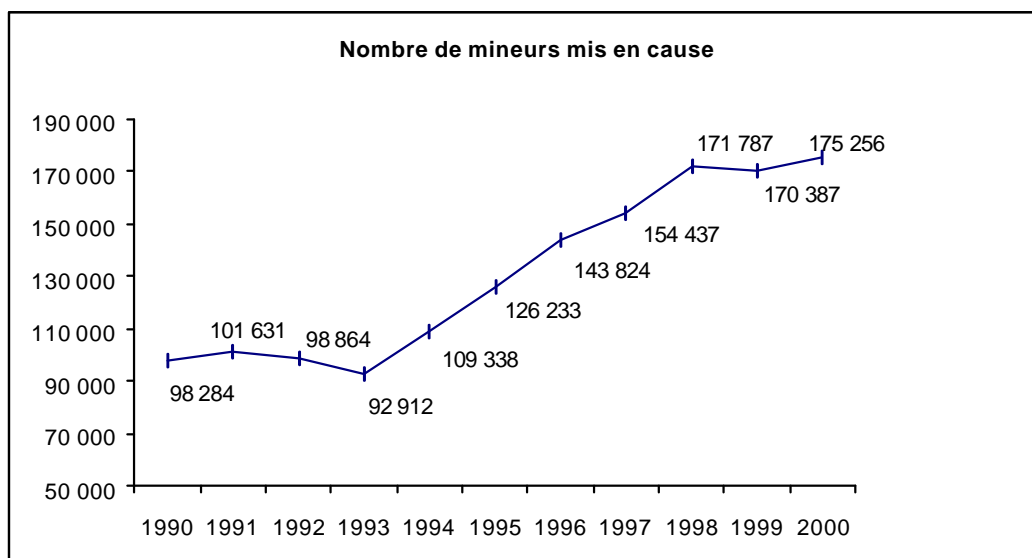
Les mineurs sont responsables de plus de la moitié des vols de deux roues à moteur et de plus du tiers de la délinquance de voie publique.

Devant un tel constat, votre commission ne peut que regretter que les **propositions effectuées par le Sénat** dans le cadre du projet de loi relatif à la sécurité quotidienne sur le rapport de notre excellent collègue Jean-Pierre Schosteck¹, n'aient non seulement pas été retenues mais encore

¹ Rapport n° 329 (2000-2001)

qu'il ait été impossible d'ouvrir un véritable débat avec l'Assemblée nationale et le gouvernement.

Il s'agissait pourtant d'éviter l'ancrage des mineurs dans la délinquance, notamment par une meilleure responsabilisation des parents et par la sanction du recours aux mineurs pour commettre des infractions. Il s'agissait également de renforcer l'efficacité des dispositions répressives de l'ordonnance de 1945 sans remettre en question son objectif éducatif et préventif.



3. La faiblesse des 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 **26,8% en 2000**. Il convient d'observer que ce taux est en **baisse constante** ces dernières années puisque qu'il était de 36,8% en 1991, 30,20% en 1996, 28,63% en 1998 et 27,63 en 1999.

Ce taux moyen cache de profondes disparités entre les infractions. Si 78,2% des homicides sont élucidés, seuls le sont 8% des cambriolages d'habitations principales et 5,2% des vols à la roulotte.

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**.

4. Une réflexion en cours sur la mesure de la délinquance

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 ou la propension des citoyens à porter plainte que la délinquance réelle si bien qu'il est justifié d'évoquer un « **chiffre noir de la criminalité** ».

Le ministre de l'intérieur a évoqué la **création d'un observatoire de la délinquance** qui permettrait d'évaluer sans polémique la délinquance et l'insécurité réelle.

Pour l'heure, une mission de réflexion a été confiée à deux députés, MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, afin d'élaborer un **nouvel instrument statistique** de mesure de l'insécurité destiné à entrer en vigueur après 2002 et dont la mise en œuvre conditionnerait l'installation de l'observatoire précité.

Le ministère de l'intérieur souhaite que ce futur instrument statistique permette, à la fois, de mesurer la délinquance et la criminalité avec plus de rigueur et de transparence qu'aujourd'hui et de suivre l'évolution des activités des services d'enquête, ainsi que les suites données par l'autorité judiciaire aux affaires dont elle est saisie.

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

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-Gonesse). Elle a été étendue à partir d'octobre 1999 sur 62 sites ciblés.

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 progressive en trois phases de la police de proximité, qui devrait être achevée au mois de juin 2002** :

- 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.

La circulaire du 11 juin 2001 a marqué le début du lancement de la dernière phase de généralisation dont la mise en œuvre effective devrait débiter au début de l'année 2002.

Pour accompagner la mise en œuvre de cette généralisation, des enveloppes de 100 et de 200 millions de francs ont été ouvertes par les budgets pour 2000 et 2001. Une nouvelle enveloppe de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) ouverte au budget 2002 lui sera largement consacrée.

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. 1600 nouveaux redéploiements devraient intervenir en 2001. Ces redéploiements devraient se poursuivre en 2002.

Le Conseil de sécurité intérieur du 27 janvier 1999 avait prévu le redéploiement de 1200 policiers par an pendant trois ans au bénéfice des zones sensibles. Dans son rapport sur l'exécution du budget 2000, la **Cour des comptes** fait ressortir que les **26 départements classés les plus sensibles n'ont en réalité bénéficié en 2000 que de l'affectation de 132 policiers supplémentaires**, tous fonctionnaires confondus.

Un effort particulier de formation a été engagé : 40 000 fonctionnaires devraient avoir bénéficié d'une formation à la police de proximité à la fin du processus de généralisation.

Cette formation est d'autant plus nécessaire que les conclusions de la mission d'évaluation conduite par l'inspection de la police nationale ont fait ressortir, au mois de juin dernier, **l'absence d'adhésion des personnels de base à la réforme**.

La mise en place de la police de proximité va de pair avec la mise en oeuvre des **contrats locaux de sécurité**. En application des circulaires interministérielles du 28 octobre 1997 et du 7 juin 1999, ces contrats 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.

Au 31 août 2001, **528 contrats avaient été signés** et 200 autres étaient en préparation. 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.

A la même date, environ **9000 agents de médiation sociale**, relevant de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activité pour l'emploi des jeunes et de son décret d'application n° 97-954 du 17 octobre 1997, avaient été recrutés dans le cadre de ces contrats.

Il semblerait que l'implication sur le terrain des différents services de l'État soit souvent insuffisante et que le bilan de ces contrats soit souvent décevant. Une majorité de **maires estiment ne pas être suffisamment associés** à leur mise en oeuvre.

Une réelle politique de proximité exigerait à la fois davantage de moyens placés au contact des populations et une meilleure implication des élus locaux.

Votre commission regrette à cet égard que les propositions effectuées par le Sénat, sur le rapport de notre excellent collègue Jean-Pierre Schosteck¹, lors de la discussion du projet de loi relatif à la sécurité quotidienne n'aient pas été retenues. Il ne s'agissait pas de transformer le maire en « shérif » mais de le placer au cœur des questions de sécurité dans sa commune, notamment en lui permettant d'obtenir l'information indispensable dont il est le plus souvent privé. Le Premier ministre lui-même, lors du congrès des maires de France, a reconnu la nécessité d'une meilleure association des maires, évoquant notamment l'information sur les suites judiciaires données aux plaintes, disposition que le Sénat avait pourtant adoptée contre l'avis du ministre de l'intérieur, et qui n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale.

1. Un manque de policiers sur le terrain

Une politique de proximité nécessite **des moyens importants en personnels placés au contact des populations**. Or, les effectifs de policiers 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.

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 les policiers nécessaires à la réussite de cette politique**. Des recrutements conséquents s'imposent en tout état de cause si l'on veut **éviter que la police de proximité ne s'exerce au détriment des unités d'investigation**.

En l'absence de recrutements, plusieurs voies ont été recherchées sans réel succès pour redéployer des effectifs sur le terrain.

a) 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

¹ Rapport n° 329, 2000-2001.

du 27 avril 1998, retenu le principe d'un redéploiement territorial des forces de police et de gendarmerie qui aurait permis d'affecter un plus grand nombre de policiers et gendarmes dans les zones sensibles. Ce plan aurait notamment conduit à la fermeture de 94 commissariats.

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

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

Depuis est intervenue la **fermeture de six circonscriptions** de sécurité publique¹.

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.

Au total, ces opérations ont impliqué le transfert de 43 617 habitants de la responsabilité de la gendarmerie nationale à celle de la police nationale et de 145 846 habitants de la police vers la gendarmerie nationale, soit un différentiel de **101 846 habitants placés désormais sous la responsabilité de la gendarmerie nationale.**

b) 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. L'opération devrait être achevée à la fin de l'année 2001.

Cette fidélisation devait être accompagnée de la dissolution des compagnies départementales d'intervention dont les effectifs devaient être redistribués au bénéfice de la police de proximité. Ces compagnies ont été en fait remplacées par des groupes d'appui à la police de proximité.

Concernant les CRS, **cinq compagnies sont affectées à résidence pendant trois ou quatre mois consécutifs**, par roulement d'unités 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).

¹ Les Andelys (Eure), Aubusson (Creuse), Vitry-le-François (Marne), Hirson (Aisne), Bagnière-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) et Saint-Junien (Haute-Vienne).

Conformément aux vœux du personnel, la période de sédentarisation, initialement fixée à six mois, a été réduite à quatre mois ou trois mois selon les unités.

Des **détachements d'intervention à résidence** de 60 fonctionnaires sont prévus dans **douze autres compagnies**. Ils sont également fidélisés par roulement des effectifs affectés dans les unités concernées. Huit détachements ont déjà été mis en place en 1999 et 2000 : Alpes maritimes (CRS n° 6) ; Ile-et-Vilaine (CRS n° 9) ; Loire (CRS n° 50), Hauts-de-Seine (CRS n°s 2 et 61) Seine-Saint-Denis (CRS n°s 4 et 7) et Val-de-Marne (CRS n° 3). **Les quatre derniers détachements sont en cours de création** : Meurthe-et-Moselle (CRS n° 39), Moselle (CRS n° 30) et Seine-Maritime (CRS n°s 31 et 32).

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.

c) 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. L'ensemble des secrétariats généraux pour l'administration de la police ont eu recours en 2001 à des prestataires privés pour les petites **réparations automobiles**. 17,95 millions de francs ont été affectés à cette mesure. Il est envisagé en conséquence de redéployer 271 fonctionnaires de police actifs avant la fin de l'année 2001. Devrait être en outre conduite en 2002, dans deux secrétariats généraux pour l'administration de la police, une expérience de **gestion pour compte du parc automobile** de la police par des prestataires privés.

d) 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 ou aux rondes mobiles motorisées. Ces gardes ont en effet représenté 1,8 millions d'heures-fonctionnaire en 2000 pour les seuls fonctionnaires de la direction de la sécurité publique, ce qui correspond à l'emploi à temps plein de plus de 1000 agents.

e) 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 au sens strict en 5 ans, moins de 500 créations de postes sont intervenues entre le 1^{er} janvier 1995 et le 1^{er} janvier 2000. Les 550 emplois créés dans le budget 2001 et les 243 emplois créés dans le budget 2002 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 par comparaison 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.

f) L'indemnisation plutôt que la récupération des heures supplémentaires

Plus de **9 millions et demi d'heures supplémentaires** sont dues aux policiers, tous services confondus. 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 plutôt que d'en prévoir la récupération. Cette expérience, conduite sur le principe du volontariat, a connu un échec. Sa généralisation demeure donc très hypothétique.

2. Une police de proximité reposant sur des emplois jeunes

Faute de policiers sur le terrain, la police de proximité repose sur des emplois jeunes dont le **recrutement s'avère difficile**.

Étaient en fonction au mois d'août 2001, **16 322 adjoints de sécurité**, pour un effectif budgétaire de 20 000 et environ **9 000 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.

Ils comptent 35% de femmes et 8% d'entre eux sont issus des zones urbaines sensibles.

Ils sont rémunérés au SMIC, ce qui rend leur fonction peu attractive.

Leur effectif, fixé budgétairement à 20 000 depuis la loi de finances pour 2000, n'a en fait jamais réellement dépassé les 16 000 agents, en raison des **difficultés de recrutement rencontrées**, particulièrement en Île-de-France.

Un tiers des agents recrutés depuis l'origine sont en outre sortis de manière prématurée du dispositif. La plupart ont démissionné. Parmi ceux-ci, 4500 ont réussi un concours de la police nationale. Par ailleurs, 748 adjoints ont été licenciés pour indiscipline ou atteinte à la déontologie, ce qui représente 8,67% des causes de départ. Il est désormais admis que le remplaçant d'un agent ayant rompu son contrat soit recruté pour une durée de cinq ans et non seulement pour la durée du contrat restant à courir.

L'article 13 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne leur a attribué la qualité **d'agent de police judiciaire adjoint**. Ils assisteront donc de manière générale les officiers de police judiciaire. Ils pourront également constater par procès verbal les **contraventions au code de la route** prévus par décret en Conseil d'État.

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.

L'article 16 de la même loi a prévu leur intégration dans le cadre des gardiens de la paix en cas de décès intervenant dans l'exercice de leurs fonctions ou de blessure grave contractée en mission de police. Il est à noter que 29 adjoints de sécurité sont décédés depuis l'origine.

Compte tenu des nouvelles prérogatives qui leur sont accordées les adjoints bénéficieront désormais d'une **formation initiale d'une durée de 14 semaines**, au lieu de 10 semaines, comprenant une partie théorique en école de 12 semaines et un stage de deux semaines dans un service. Une **formation continue de deux semaines** sera dispensée aux adjoints actuellement en fonction pour leur permettre d'accomplir leurs nouvelles missions.

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, conduit à **exposer aux risques les plus élevés des jeunes qui n'y sont pas préparés**.

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.

Concernant 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. Une **formation spécifique** est proposée aux agents à cet effet.

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.

Votre commission insiste à nouveau pour 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**.

3. 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.

La plupart des décrets attendus sont parus dans l'année 2000. Le dernier décret intervenu est celui relatif à la commission consultative des polices municipales en date du 26 décembre 2000 (n° 2000-1329). Doivent encore intervenir les décrets relatifs au code de déontologie des agents et aux normes applicables aux équipements qui doivent être pris sur avis de cette commission consultative.

Des **conventions de coordination** entre les polices municipales et les forces de sécurité de l'État devaient être signées avant le 27 septembre 2000 dans les communes employant au moins cinq agents de police municipale, sous peine d'interdiction du travail de nuit et de l'armement des agents.

A ce jour, ont été signées **1 442 conventions**, en majorité dans des communes comptant moins de cinq agents de police municipale souhaitant voir leurs policiers dotés d'une arme. Peu de communes employant au moins cinq agents n'ont pas signé de convention.

Le nombre de policiers municipaux en fonction est en augmentation. Il était de **14 442** au mois d'août 2001, contre 13 098 en 1998.

S'agissant de l'armement, ont été délivrées aux agents, 4 531 autorisations de ports d'armes de la quatrième catégorie et 8 749 autorisations de ports d'armes de la sixième catégorie.

Il semble que l'application de cette loi sur le terrain s'effectue globalement dans de bonnes conditions.

C. LE MALAISE DANS LA POLICE

Depuis le 23 octobre dernier, se sont succédées des manifestations de policiers dans tous le pays. Elles ont regroupé plusieurs dizaines de milliers de policiers de tous les corps.

Ces manifestations traduisent un **malaise général**, concernant aussi bien les gardiens de la paix que les officiers et les commissaires de police.

L'élément déclencheur a été le meurtre de deux policiers au Plessis-Trévisé par un récidiviste remis en liberté par la justice. Mais ces manifestations traduisent un malaise plus profond accumulé depuis plusieurs années et catalysé notamment par l'application de la loi sur la présomption d'innocence, la mise en œuvre à marche forcée de la police de proximité et l'échec des négociations sur la réduction du temps de travail.

Votre rapporteur a reçu les principaux syndicats de personnels actifs. Tous lui ont exprimé le profond découragement qui gagne la police.

La plupart souhaitent une **véritable programmation pluriannuelle** des moyens de l'ensemble des acteurs de la sécurité, certains évoquant un « plan Marshall » de la sécurité, d'autre un « Grenelle » de la sécurité.

Ils soulignent que la lourdeur des procédures induites par **la loi sur la présomption d'innocence** décourage l'action des policiers et favorise la libération des prévenus par la justice développant chez les « voyous » un sentiment d'impunité.

Ils réclament plus de considération et une **meilleure reconnaissance financière de leur action**, estimant que les risques encourus et leur qualification ne sont pas reconnus à leur juste niveau. Ils soulignent les difficultés particulières rencontrées en Île de France et dans les grandes villes où le coût du logement est élevé. Ils indiquent que la rémunération des policiers français est inférieure à celle de beaucoup de leurs homologues européens ou américains.

S'agissant de la négociation sur la réduction du temps de travail, ils se déclarent choqués de voir que le ministère leur propose, au-delà d'une récupération très partielle en journées de repos, une rémunération des heures supplémentaires non récupérées à 57 F de l'heure.

Les négociations avec le ministère ont été officiellement rompues le 19 novembre.

Devant votre commission, le ministre de l'intérieur a indiqué avoir proposé aux personnels un **plan d'action renforcée contre la violence**, autour de quatre objectifs : « *le renforcement de la présence policière ;*

l'amélioration de la protection physique et juridique des personnels de police ; de nouvelles mesures de lutte contre la violence ; enfin des mesures concrètes et significatives pour prendre en compte la difficulté du métier de policier ».

Une évaluation de l'application de la loi sur la présomption d'innocence a été demandée à M. Julien Dray.

Votre rapporteur estime que ce malaise des policiers doit être pris en compte par le gouvernement.

Dans un premier temps, **un effort budgétaire significatif** doit intervenir dans le cadre du présent budget, ne serait-ce que s'agissant de la réduction du temps de travail et des moyens de fonctionnement et d'investissement de la police.

Par la suite, il conviendra, s'il y a lieu, d'apporter les modifications qui se révéleraient nécessaires à la loi sur la présomption d'innocence.

D'une manière générale, il conviendra **d'élaborer un état des lieux des moyens nécessaires à l'ensemble des acteurs de la sécurité et de donner enfin les moyens d'une véritable politique de sécurité cohérente sur le long terme.**

II. UN BUDGET NE RÉPONDANT PAS AUX ATTENTES

Le projet de budget de la police nationale s'établit à **5,04 milliards d'euros** (soit 33,086 milliards de francs), en progression de **3,42%** par rapport à 2001.

Le ministre de l'intérieur a affirmé devant votre commission que cette évolution marquait la priorité accordée à la sécurité, en particulier à la police de proximité. Il a considéré que ce projet de budget se situait *« dans de très hautes eaux pour le budget de la police nationale, comparables uniquement au « Plan Joxe » de 1985 ».*

Cette augmentation sera cependant insuffisante pour permettre à la police d'accomplir normalement ses missions et pour poursuivre dans de bonnes conditions la généralisation de la police de proximité.

On peut observer en tout état de cause que **la part du budget de la police dans le produit intérieur brut s'élève à 0,33% contre 0,34% en 1997** et que l'augmentation des crédits de l'agrégat police nationale est moins forte que celle de l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur.

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRADUISANT UN EFFORT INSUFFISANT

En 2002, les dépenses de personnels s'élèveront à 4,22 milliards d'euros (27,67 milliards de francs).

Représentant 84% des crédits, elles sont en **augmentation de 4,64%** par rapport à la loi de finances pour 2001.

Cette augmentation traduit en premier lieu la mise en œuvre au sein de la police nationale des **mesures intervenues au bénéfice de la fonction publique** (relèvement du point d'indice de 0,5% au 1^{er} mai 2001 et de 0,7% au 1^{er} décembre, provision pour les augmentations prévisibles devant intervenir en 2002, attribution de points d'indice supplémentaires pour personnels dotés d'indices les plus faibles).

Elle traduit également des **recrutements supplémentaires** et des **mesures indemnitaires et catégorielles**.

1. Des recrutements supplémentaires en nombre insuffisant

En 2002, les effectifs budgétaires de la police nationale s'élèveront à **132 104 agents** (hors adjoints de sécurité). Ils comprendront 3665 agents supplémentaires, ce qui représente une augmentation de 2,85%. Les personnels actifs s'élèveront ainsi à **115 652 agents**.

Compte tenu des 20 000 adjoints de sécurité, les effectifs totaux s'élèveront à **152 104 agents**.

La situation est certes plus satisfaisante qu'en 2001 qui avait connu une régression de 1% des effectifs budgétaires globaux et une diminution de 39 du nombre de policiers actifs.

Effectifs budgétaires de la police (2002)

Personnels actifs :	115 652
Emplois de direction	90
Commissaires	2 032
Officiers	15 283
Gardiens et gradés	98 235
Agents de statut local	12
Enquêteurs contractuels	31
Personnels administratifs et techniques	14 232
Contractuels (loi du 12 avril 2000)	754
Ouvriers	1 435
Adjoints de sécurité	20 000
TOTAL	152 104

a) Les créations et transformations d'emplois

Sont donc prévues **3000 créations d'emplois**, à savoir 2700 emplois de gradés et gardiens de la paix et 300 emplois d'agents administratifs et techniques.

S'agissant des gradés et gardiens de la paix, **1000 postes** correspondent à la **pérennisation des recrutements en surnombre** opérés en 2001 à la suite du Conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001. Il est en outre prévu la **création nette de 1700 postes** (50 brigadiers et 1650 gardiens). Au total, ces créations d'emplois de personnels actifs représentent 53,36 millions d'euros (350 millions de francs).

Le recrutement des **300 agents administratifs et techniques** correspond à une dépense supplémentaire de 7,47 millions d'euros (49 millions de francs).

Le **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 se poursuit à travers la **transformation de 400 emplois d'officiers** et de **cinq emplois de commissaires** en 375 emplois de gardiens et brigadiers majors et en 30 emplois d'attachés de police. 40 emplois de commandants échelon fonctionnels seront créés au même titre que les années précédentes. Cette mesure de repyramidage permet de dégager une économie de 2,97 millions d'euros (19,5 millions de francs).

Dans son rapport sur la fonction publique en date du 10 janvier 2000, la Cour des comptes avait souligné que les objectifs de repyramidage 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**.

En application de la loi du 12 avril 2000 faisant suite à l'arrêt Berkani du tribunal des conflits du 25 mars 1996, ont été intégrés dans les effectifs budgétaires **754 agents contractuels** de droit privé exerçant des tâches d'entretien ou de gardiennage, qui deviennent des agents contractuels de droit public.

b) Des effectifs restant insuffisants

Les chiffres budgétaires ne sont pas en adéquation avec la présence policière réelle sur le terrain, si bien que les **créations d'emploi seront insuffisantes pour permettre à la police nationale d'assurer une présence effective sur le terrain**.

(1) Les conséquences des départs à la retraite massifs

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 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 d'ailleurs au cours de cette année 2002.

Le **repyramidage des corps** crée en outre des besoins supplémentaires de recrutement pour le corps des gradés et gardiens de la paix qui voit ses effectifs augmenter au fur et à mesure que diminue celui des commissaires et des officiers.

Entre 2001 et 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, de 1000 pour l'année 2000 et de 1000 pour l'année 2001.

(2) La récupération des heures supplémentaires

Le phénomène de départ à la retraite est aggravé par le cumul en fin de carrière des heures supplémentaires non rémunérées qui permet à un agent de partir à la retraite avant que son poste budgétaire ne soit considéré comme vacant. A l'heure actuelle, plus de **9 millions et demi d'heures supplémentaires** restent dues aux personnels, tous services confondus, ce qui, au taux horaire de 8,72 € (57,20 F) de l'heure prévu par le décret n° 2000-194 du 3 mars 2000 représenterait une dépense de 84,27 millions d'euros (552,80 millions de francs). En tout état de cause, **les personnels restent attachés à la récupération des heures supplémentaires**. Les expériences de paiement des heures supplémentaires des agents du corps de maîtrise et d'application menées dans des sites test sur une base volontaire n'ont ainsi pas

eu de résultat probant faute de volontariat significatif parmi les personnels sollicités. Les personnels estiment, à juste titre, que le taux de rémunération qui leur est proposé est dérisoire.

(3) Les difficultés de recrutement des adjoints de sécurité

L'effectif de 20 000 adjoints de sécurité, successivement inscrit dans les lois de finances pour 2000 et pour 2001 n'a jamais été atteint. Au 1^{er} août 2001, seuls **16. 322** adjoints de sécurité étaient en fonction, ce qui représentait un effectif opérationnel de 12 805 agents sur le terrain. Malgré un effectif théorique budgétaire inchangé, ce déficit de recrutement a été pris en compte par une diminution de 5,2 millions d'euros (34,11 millions de francs) des crédits de rémunération de ces personnels inscrits au budget du ministère de l'intérieur¹.

(4) Les conséquences prévisibles de la réduction du temps de travail

La **mise en œuvre des 35 heures** prévue par le décret du 25 août 2000 est difficile dans une administration caractérisée par la diversité des rythmes de travail et soumise à une véritable tension dans la gestion des effectifs. La réduction du temps de travail devrait entrer en application au 1^{er} janvier 2002. Elle fait pourtant encore l'objet de négociations. En tout état de cause, il est à craindre que le passage aux 35 heures n'**absorbe entièrement les effectifs supplémentaires recrutés et réduise la capacité opérationnelle sur le terrain.**

Les personnels soumis à un rythme de travail hebdomadaire travaillent en effet actuellement 40 heures 30 par semaine et non 39 heures. Ils bénéficient en compensation d'un congé supplémentaire de dix jours pendant l'hiver. Un passage à 35 heures entraînerait une compensation supplémentaire de 26,5 jours.

Les solutions envisagées actuellement en cours de négociation combineront la récupération de jours et le paiement d'heures supplémentaires.

(5) La sous-administration de la police et l'accomplissement de tâches indues

Les créations de postes administratifs **ne suffiront pas à combler la sous-administration de la police.** La loi d'orientation du 21 janvier 1995 avait prévu la 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 2001, seuls 1 077 emplois de ce type ont été créés, dont 466 emplois administratifs. Le ratio des membres des forces de l'ordre en

¹ On rappellera que seuls 20% des rémunérations des adjoints de sécurité figurent au budget de la police nationale, les 80% restant figurant au budget de l'emploi.

France, d'un pour 250 habitants, est plus élevé que dans certains pays européens voisins, notamment la Grande-Bretagne (un pour 380), les Pays-Bas (un pour 340) ou l'Allemagne (un pour 300). Mais ce ratio ne tient pas compte du fait que de nombreuses tâches administratives effectuées en France par les policiers actifs le sont à l'étranger par du personnel administratif. Ce ratio est en tout état de cause moins élevé en Espagne (un pour 215) et en Italie (un pour 205).

De nombreuses tâches effectuées par les policiers sont en outre considérées comme des « **tâches indues** » ne devant pas leur revenir (transfèrement des condamnés, gardes statiques).

2. Des mesures indemnitaires et catégorielles ne répondant pas aux aspirations des personnels

La police nationale obtient en 2002 une enveloppe catégorielle et indemnitaire de 361 millions de francs, plus importante que celle des années précédentes.

a) La réduction du temps de travail

Une enveloppe de 40,40 millions d'euros (265 millions de francs) est prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Il semble que pour maintenir la capacité opérationnelle des services, la réduction du temps de travail se concrétiserait partiellement par le paiement d'heures supplémentaires. Le taux horaire proposé aux personnels de 8,72 euros (57,20 F) semble cependant dérisoire.

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

Une enveloppe de 8,42 millions d'euros (55,25 millions de francs) sera consacrée à la **réforme du régime indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application** en complément de celle déjà inscrite dans la loi de finances pour 2001. Le coût total de la réforme serait ainsi de 27,44 millions d'euros (180 millions de francs) en année pleine.

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, est en effet actuellement en cours une réforme du système indemnitaire des agents du corps de maîtrise et d'application. 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 des missions de police de proximité. Le système serait organisé à trois niveaux :

- une **allocation de maîtrise** attribuée à chaque agent du corps de maîtrise et d'application, réunissant les primes actuellement versées de façon forfaitaires (indemnité pour service continu et l'indemnité d'agent de police judiciaire, dite APJ 20). Cette prime a été instituée par le décret n° 2001-722 du 31 juillet 2001. Son montant annuel est de 1097,64 euros (7 200 F) ;

- une indemnité compensatoire pour **sujétions spécifiques en 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, instituée par le décret n° 2001-721 du 31 juillet 2001 regroupera les actuelles indemnités pour postes difficiles, pour sujétions exceptionnelles et pour charge d'habitation. Il est prévu de la verser annuellement selon trois taux différents : 1739,76 euros (11 412 F) pour le SGAP de Paris, 1156,86 euros (7 587 F) pour le SGAP de Versailles et 1383,60 euros (9 076 F) pour les services centraux ;

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

Cette prime devrait conjuguer une prime forfaitaire de métier à taux unique et une prime tenant compte des spécificités horaires de la police de proximité.

Sa création fait cependant encore l'objet de négociations. Les représentants du corps de maîtrise et d'application n'y sont pas favorables. Ils craignent en effet que cette prime n'entraîne un fractionnement du corps et ils font valoir que l'ensemble des personnels, et non seulement ceux qui l'exercent sur le terrain, concourent à la réussite de la police de proximité.

c) Les autres mesures catégorielles

Les autres mesures catégorielles concernent :

- une provision de 1,043 millions d'euros (6,84 millions de francs) au bénéfice du **corps de commandement et d'encadrement**.

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.

Votre commission souhaite donc que la situation des fonctionnaires de ce corps soit mieux prise en considération ;

- un repyramidage du corps de conception et de direction par la création de 34 postes de commissaires divisionnaires pour maintenir l'avancement à ce grade pour un coût de 0,402 millions d'euros (2,64 millions de francs) ;

- une provision de 3,549 millions d'euros (23,28 millions de francs) pour rapprocher le régime indemnitaire **des personnels administratifs** de celui du personnel des préfectures. Dans le cadre de la refonte de la catégorie C entamée en 2001, une mesure de 0,364 millions d'euros (2,39 millions de francs) permettra la transformation de 500 emplois d'agents administratifs de 1^{ère} classe en autant d'adjoints administratifs ;

- l'amélioration du régime indemnitaire des personnels de la **police technique et scientifique** à travers une augmentation de leur indemnité de fonction pour un coût de 0,409 millions d'euros (2,68 millions de francs). Cette mesure a pour but de reconnaître l'activité de ces personnels, largement sollicités ces dernières années dans le cadre des enquêtes pénales par un recours croissant aux examens et analyses techniques et scientifiques ;

- la poursuite de l'action entreprise depuis la loi de finances pour 2000 tendant à **diminuer le rythme des départs à la retraite anticipée** grâce à la création de 200 échelons exceptionnels de gardiens de la paix supplémentaires acquis automatiquement à 52 ans pour un coût de 0,16 million d'euros (1,73 million de francs) ;

- 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 0,15 million d'euros (1 million de francs) uniquement car la mesure n'interviendrait qu'en fin d'année. On rappellera que ladite prime est d'un montant mensuel de 220 F.

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

Les crédits de fonctionnement et d'équipement seront insuffisants **pour répondre aux retards accumulés ces dernières 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 **des besoins de formation en considérable accroissement**.

1. Une progression insuffisante des crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement s'établissent à 667,99 millions d'euros (4,38 milliards de francs) soit une augmentation de 0,89% par rapport à la loi de finances pour 2001 (cette augmentation est cependant de 3,32% à structure constante). Les crédits, que votre commission avait jugés insuffisants l'année dernière, le restent donc à maints égards.

Le ministère indique que la priorité sera donnée à la **poursuite de la généralisation de la police de proximité**. Il est cependant difficile, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, de cerner les dépenses réellement consacrées au développement de la police de proximité.

Il est à craindre que les **crédits de formation** ne soient pas suffisants pour répondre à l'accroissement des besoins.

Les prévisions de recrutement, tous corps confondus, pour 2002 s'élevant à 7421 agents contre 6111 en 2001, la poursuite de la généralisation de la police de proximité, la formation des adjoints de sécurité aux fonctions d'agent de police judiciaire adjoint et le développement des nouvelles technologies devraient conduire à un fort accroissement des crédits de formation initiale et continue.

Il est à craindre également que les sommes consacrées au **renouvellement du parc automobile léger** ne soient insuffisantes. Elles sont en effet des variables d'ajustement de crédits de fonctionnement globalisés fortement mis à contribution par ailleurs.

L'âge moyen des véhicules s'est régulièrement élevé générant des immobilisations pour réparation beaucoup trop fréquentes. La loi de finances rectificative pour 2000 avait certes accordé des moyens supplémentaires pour la rénovation du parc léger, soit 59,61 millions d'euros (391 millions de francs). **Le retard cumulé évalué par le ministère de l'intérieur s'établit cependant encore à 297 millions de francs**

On rappellera que la même loi de finances rectificative avait en outre consacré 10,67 millions d'euros (70 millions de francs) à l'achat de moyens d'enregistrement audiovisuels pour les **gardes à vue des mineurs** de manière à assurer l'application de l'article 14 de la loi du 15 juin 2000. Dans ce cadre, chaque circonscription de sécurité publique a été dotée de deux configurations numériques fixes composées d'un micro-ordinateur, d'une webcam, d'un micro, de graveurs CD et d'imprimantes laser, ces matériels pouvant être utilisés pour d'autres usages. Au total, au 16 juin 2001, avaient été mises en place 2704 configurations fixes et 428 configurations portables.

La loi de finances rectificative pour 2001 comporte une mesure de **450 millions de francs** pour renforcer les moyens de la police nationale pour lutter contre le terrorisme. Le ministre a indiqué à votre commission que ces crédits supplémentaires permettraient de doter chaque policier d'un **gilet pare-balles**. Il importe également d'améliorer les moyens de **communication** mis à la disposition des fonctionnaires.

Il convient également de prendre en compte les dépenses supplémentaires liées à la mise **en œuvre du plan vigipirate renforcé dont aucun chiffrage n'a été effectué.**

Doit également être financée la contribution de la police au plan de surveillance des transferts de fonds liés au passage à l'euro fiduciaire. Les forces de l'ordre seront fortement mobilisées à la fin de l'année 2001 et au début de l'année 2002 par cette opération d'envergure.

2. La poursuite des opérations informatiques et de transmissions

Les crédits consacrés aux dépenses d'informatique et de télématique s'établissent à **37,26 millions d'euros** (244,41 millions de francs) au titre des dépenses de fonctionnement et à **66,16 millions d'euros** (433,98 millions de francs) en crédits de paiement et en autorisations de programme au titre des dépenses en capital.

Ces crédits permettront la poursuite des grands projets informatiques en cours et d'en démarrer de nouveaux.

a) La poursuite et le démarrage de projets informatiques

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). Sera poursuivie la modernisation des salles d'information et de commandement (SIC).

De nouveaux projets plus récents seront également développés, tels le projet SINBAD de la direction centrale de la police de l'air et des frontières pour lutter contre les faux documents, ou le projet du fichier national de faux monnayage lié à la mise en place de l'euro.

Enfin, des dotations seront dédiées au développement et à la mise en œuvre du programme DIALOGUE de gestion des personnels et à l'application

au ministère de l'intérieur du programme gouvernemental PAGSI (programme d'action préparant l'entrée de la France dans la société de l'information).

S'agissant des applications de police résultant des engagements européens de la France, les systèmes EUROPOL et EURODAC vont entrer dans leur première phase opérationnelle de réalisation et de déploiement. Des **incertitudes pèsent sur la gestion future du projet SIS** (système d'information Schengen) dont la prise en charge communautaire est envisagée. A l'heure actuelle le fichier central est géré par la France. Il contient plus de 10 millions de signalements de personnes recherchées ou d'objets. Les frais de fonctionnement et d'investissement sont avancés par la France et récupérés auprès des partenaires. La capacité de connexion au système a été portée à 18 pays.

Votre commission rappelle que **le fichier de traitement des infractions constatées (STIC)** a enfin fait l'objet d'une autorisation par le décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001, 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. L'article 28 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, adopté dans le cadre des mesures antiterroristes, a autorisé la consultation de ce fichier à des fins de police administrative, y compris s'agissant des affaires judiciaires en cours.

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 et dont le contenu, au départ réservé aux infractions sexuelles, a été étendu à d'autres infractions graves contre les personnes par l'article 56 de la loi relative à la sécurité quotidienne, devrait devenir opérationnel à la fin 2001 dans une version provisoire au sein de la sous-direction de la police scientifique et technique. Une équipe s'est rendue aux Etats-Unis pour expertiser le système employé par le FBI (CODIS) qui devrait être utilisé sous réserve d'adaptations et de compléments.

b) Le lent développement du réseau ACROPOL

Malgré une importante sous-utilisation des crédits ouverts en 2001, les dotations liées au développement du **programme ACROPOL de réseau de communications cryptées numérique sont reconduites à leur niveau de 2001**, soit 60,98 millions d'euros (400 millions de francs) en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Ce programme **devrait arriver à son terme en 2007**, selon le scénario médian retenu en 2000, sachant qu'une hypothèse de développement plus rapide aurait permis l'achèvement du réseau en 2004. En attendant, priorité est donnée au développement du réseau dans les zones les plus criminelles.

Sont à ce jour déployés les réseaux de base des départements suivants :

- Région Picardie (palier A3) : Aisne, Somme et Oise ;
- Région Rhône-Alpes (palier A2) : Rhône, Loire et Isère ;
- Région Ile-de-France (palier A3) : Seine Saint Denis, Hauts de Seine, Val de Marne, Paris. La mise en service opérationnelle sur Paris a commencé pour les premiers services de police au mois d'octobre 2001.
- Corse (palier A3): circonscriptions de Bastia et Ajaccio.

Parmi les prochains développements devant intervenir en 2002 figurent quatre départements de la grande couronne parisienne, la mise à niveau de la région Rhône-Alpes, la région Nord Pas-de-Calais, l'Eure et Loire, l'Yonne et la Corse.

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. **Il est d'autant plus regrettable que n'ait pas été retenu un scénario plus rapide de développement d'ACROPOL.**

3. Des crédits d'investissement en stagnation

Les crédits d'équipement de la police nationale s'établissent à 156,87 millions d'euros en **crédits de paiement** (1,03 milliards de francs), soit une **baisse de 14,21%**. Les autorisations de programme s'élèvent à 216,58 millions d'euros (1,42 milliard de francs), ce qui représente en revanche une progression de **3,93%**.

Les crédits d'équipement consacrés au **parc de véhicules lourds** se situent à un niveau équivalent à celui de 2001, soit 9,90 millions d'euros (64,94 millions de francs) en autorisations de programme et en crédits de paiement. La durée d'utilisation opérationnelle des véhicules est comprise entre huit et douze ans. Au delà, les charges de maintenance de véhicules s'accroissent corrélativement à une baisse d'efficacité de matériels connaissant des problèmes mécaniques récurrents. Or, **il apparaît que les crédits ouverts**

ne permettront pas de rattraper un retard cumulé de 220 millions de francs dans le renouvellement des matériels.

Les crédits **immobiliers** s'établissent à 106,71 millions d'euros (700 millions de francs) en autorisations de programme et à 67,08 millions d'euros (440 millions de francs) en crédits de paiement ce qui correspond à une **stagnation des autorisations de programme et à une baisse importante des crédits de paiement (-16,7%)** par rapport au budget 2001.

Cette diminution des crédits de paiement s'explique par le **retard pris dans les opérations en cours**. De nombreux appels d'offres ont ainsi été déclarés infructueux et certaines opérations foncières n'ont pu être réalisées conformément aux prévisions.

La poursuite de la généralisation de la police de proximité se traduira par l'affectation de **12,16 millions d'euros** (80 millions de francs) à l'équipement immobilier. A ce jour, 223 postes de police ont été créés. Compte tenu de l'objectif fixé visant à créer ou réaménager 320 bureaux en 3 ans, il reste à équiper environ 100 locaux supplémentaires, dont 75 le seront en 2002.

Devraient être livrés en 2002, 44 600 m² de locaux, notamment :

- les hôtels de police d'Agen, d'Auxerre de Saint Maur ;
- les commissariats de Saint-Claude, Bron, Paris-Bercy et Savigny le temple ;
- le casernement de CRS de Furiani et la structure de restauration du casernement de Joigny.

L'année 2002 verra en outre, au mois de janvier, la livraison du premier «grand projet immobilier» (GPI), à savoir de l'hôtel de police de Strasbourg. La livraison des hôtels de police de Montpellier et de Bordeaux devrait intervenir en fin d'année 2002.

Les besoins de rénovation et de construction de locaux resteront cependant très importants, compte tenu, là encore, des retards accumulés en la matière.

Les dotations consacrées au **logement des policiers** sont en augmentation. La contribution aux dépenses de construction de logement pour les fonctionnaires s'établira en 2002 à 12,2 millions d'euros (80,03 millions de francs) en autorisations de programme et à 13,72 millions d'euros (90 millions de francs) en crédits de paiement, soit une augmentation de 4,57 millions d'euros (30 millions de francs) en autorisations de programme et de 6,1 millions d'euros (40 millions de francs) en crédits de paiement par rapport aux dotations 2001. Ces dotations supplémentaires, qui étaient rendues

indispensables par le non report des crédits 2001, seront affectées principalement dans les zones où l'offre du marché est insuffisante (région parisienne, agglomération lyonnaise et Nice). Elles devraient permettre la réservation de 400 logements par an au bénéfice des personnels de la police nationale.

Mais les mesures en faveur du logement des policiers restent **notoirement insuffisantes**, si l'on considère que la politique du logement est un élément essentiel de **fidélisation des agents** à leur poste, notamment en région parisienne.

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 2002.