

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR - POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Le-urin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenef, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°23), 298 (tomes V et VI) et T.A 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n°20) (1988-1989).

Lois de finances. Police - Sécurité.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA POLICE ...	7
A. ANALYSE DES CRÉDITS	7
1. L'évolution globale des crédits	7
2. Le plan de modernisation	9
B. LA SITUATION DES EFFECTIFS	11
C. LA MODERNISATION DES MOYENS	21
1. L'informatique	21
2. Les transmissions	25
3. Les équipements individuels	26
4. Le parc automobile	26
D. LES RÉSULTATS	27
1. L'évolution de la criminalité et de la délinquance en 1987	28
2. Le développement des moyens mis à la disposition de la police technique et scientifique	39
II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ	42
A. ÉCHÉANCE EUROPÉENNE ET FLUX MIGRATOIRES	43
1. L'achèvement du marché unique et la dynamique européenne	43
2. Les flux migratoires	44
3. Les perspectives	45
B. URBANISATION ET PAIX PUBLIQUE	50

	<u>Pages</u>
C. LA POLICE ET L'OPINION	55
1. Des réflexions de fond sur les problèmes de sécurité	55
2. Une meilleure information des services d'information	57
3. L'amélioration des relations avec le public	58
4. La coopération avec les municipalités	62
CONCLUSION	63
ANNEXE	64

Mesdames, Messieurs,

1. Un mot résume le contexte dans lequel est discuté le projet de loi de finances pour 1989, s'agissant des crédits affectés à la police nationale : celui de stabilité.

. stabilité financière globale puisque le total de ces crédits (hors autorisations de programme) passe de 19 milliards 564 millions à 20 milliards 21 millions, soit une progression de 2,35 % en francs courants et donc une quasi-stagnation en francs constants ;

. stabilité des effectifs puisque seule la création de 1 000 postes de policiers auxiliaires est prévue par le projet de loi de finances pour 1989, la mesure générale de réduction de 1,5 % des effectifs de la fonction publique n'épargnant pas par ailleurs la police nationale ;

. stabilité des moyens légaux et réglementaires mis à la disposition de la police pour remplir sa mission de sécurité puisqu'aucune des réformes opérées sous la huitième législature dans ces domaines n'a été remise en cause par le Gouvernement, issu des élections législatives de 1988, qu'il s'agisse de la lutte antiterroriste, des contrôles d'identité, du statut des étrangers ou de la loi renforçant la lutte contre le trafic des stupéfiants. L'ensemble de ces textes, promulgués après que le Conseil constitutionnel ait été appelé à vérifier leur conformité à la Constitution, constitue d'ailleurs le complément indispensable au plan de modernisation mis en oeuvre à partir de 1986. Mais cette stabilité là est-elle assurée ? Aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne la régionalisation des services de police et le projet de loi sur les polices municipales, adopté le 20 décembre 1987 par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale, n'a jamais été discuté par celle-ci. Quelle sera la nouvelle politique gouvernementale sur ce point ?

2. Des changements importants ont toutefois eu lieu ou sont attendus : changement des responsables de nombreux services,

accompli à la suite de la formation du nouveau Gouvernement au printemps 1988 ; des remises en cause surprenantes, telle la décision de renoncer à l'implantation d'une école de police à Egletons (Corrèze), ce qui entraînerait des frais d'indemnisation des entreprises de l'ordre de 10 millions de francs ; et même remises en cause inquiétantes, telle la décision de mettre fin à l'isolement des terroristes emprisonnés... D'autres modifications ne se préparent-elles pas, tel le réexamen de la loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, la révision du fonctionnement de l'O.F.P.R.A. ?

3. Les problèmes de fond, enfin, demeurent et la Commission souhaite attirer l'attention sur trois sujets qui lui paraissent de nature à devenir les enjeux fondamentaux de la politique de la sécurité publique : le contrôle des frontières dans la perspective de l'achèvement du marché unique européen ; la qualité des relations entre la police et les citoyens ; l'examen enfin des difficultés engendrées par la poursuite de l'urbanisation et le développement des manifestations de masse.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA POLICE

A. ANALYSE DES CRÉDITS

Les crédits de paiement inscrits pour le budget de l'année 1989 en faveur de l'action "police nationale" du ministère de l'Intérieur sont de 20,021 milliards, soit environ le tiers de la totalité des crédits de paiement attribués au ministère. Rapportée au total du budget général, cette somme ne représente que 1,75 % de l'effort budgétaire de la Nation. Certes, pour être correctement apprécié, le coût de la sécurité devrait également prendre en compte les crédits attribués à la gendarmerie (15,95 milliards en crédits de paiement et 1,9 en autorisations de programme). En englobant les crédits du ministère de la Justice et ceux de la gendarmerie, il est permis d'écrire que l'Etat consacre à la sécurité des Français environ 4,5 % de son budget. C'est peu.

1. L'évolution globale des crédits

a) *Les crédits de paiement* passent de 19,564 à 20,021 milliards de francs, soit une augmentation de 2,35 % en francs courants et donc une stagnation en francs constants. Il convient d'observer que cette progression est inférieure à celle du budget global du ministère (+ 2,90 %, hors élections), elle-même inférieure à celle du budget général (+ 6,5 %).

L'évolution des crédits de paiement en 1989 se distingue ainsi de celle de 1988 (évolution identique au taux de progression global du budget de l'Etat, soit + 1,9 %). Rappelons que le budget de 1987 augmentait les crédits de paiement affectés à la police de 6,7 % alors que l'augmentation globale des dépenses civiles de l'Etat n'était que de 0,9 %.

Au sein des crédits de paiement, l'évolution est différente selon que l'on considère les dépenses ordinaires ou les dépenses en capital :

. Les dépenses ordinaires progressent de 19,248 milliards à 19,541 milliards, les mesures nouvelles s'élevant par conséquent à 292 millions, soit un taux d'augmentation de 1,52 %,

donc une régression en francs constants. Il convient d'observer que les dépenses ordinaires, qui regroupent les crédits de personnel et les crédits affectés au matériel et au fonctionnement des services, sont constituées pour près de 19 milliards par les rémunérations principales et accessoires, les pensions et charges sociales et les frais de déplacement.

L'affectation des 292 millions supplémentaires est intéressante à noter car elle rend bien compte des pesanteurs du budget de la police :

. 82 millions constituent une provision destinée au financement des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues pour 1989 ;

. 11 millions permettront la revalorisation des indemnités et la revalorisation des salaires du personnel ouvrier ;

. 15 millions correspondent à l'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 sur la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à leur disposition ;

. 10 millions sont destinés aux frais de déplacement des C.R.S. ;

. 14,3 millions augmentent les crédits affectés à la prise en charge des personnes refoulées ou réfugiées, dont le total atteindra ainsi en 1989 la somme de 37 millions ;

. 7,4 millions permettent l'intégration dans la police nationale d'une partie des démineurs qui relevaient jusqu'alors de la sécurité civile ;

cependant que ;

. 35 millions permettent l'incorporation dans la police nationale de 1 000 appelés ;

. 39 millions financent des transformations d'emploi destinées à permettre l'amélioration des taux d'encadrement (38 millions) et le repyramidage des corps de catégorie B (1,1 million) ;

. 20 millions sont destinés à la formation des personnels de police ;

. 10 millions doivent permettre la création d'un Institut des hautes études de sécurité intérieure ;

. 40 millions sont destinés aux dépenses d'informatique, bureautique et télématique (dont 19 pour le système de traitement de l'information criminelle et 12,5 pour le système de traitement des empreintes digitales).

Au total, les crédits supplémentaires se répartissent donc en deux parts d'importance analogue, l'une correspondant à la prise en compte de dépenses inéluctables ou d'ajustement, l'autre à la traduction d'une politique plus volontariste.

. Les dépenses en capital s'élevaient, dans le projet de loi de finances pour 1988, à 441,8 millions de francs et atteindront en 1989 480,6 millions de francs, soit une augmentation de 8,75 % et de 38,8 millions en valeur absolue. L'importance de la variation en pourcentage doit donc être appréciée en tenant compte de la modestie des crédits en valeur absolue, qui apparaît nettement lorsqu'on les compare aux chiffres cités précédemment : ainsi la progression totale des crédits en capital est-elle par exemple du même ordre de grandeur en valeur absolue que le coût des seules mesures d'amélioration des taux d'encadrement des corps de la police nationale.

L'augmentation de ces crédits de paiement est imputable à la hausse des crédits affectés à l'équipement immobilier (de 341,8 à 378 millions de francs, soit + 36,2 millions), au doublement des crédits affectés au logement des policiers (de 1,5 à 3 millions) et à un accroissement de ceux qui sont destinés à l'acquisition de matériels (de 97 à 98,170 millions).

b) les autorisations de programme connaissent quant à elles une très légère régression puisqu'elles passent, de 1988 à 1989, de 610,655 millions à 609,665 millions, le million de différence étant imputé aux crédits destinés à l'équipement en matériels de la police nationale (chapitre 57-40, article 12), dont le montant avait fortement progressé en 1988 puisqu'il était passé de 53,1 à 98,1 millions de francs. Cette stabilité des autorisations de programme s'explique par la mise en oeuvre progressive du plan de modernisation de la police nationale, conformément aux objectifs et aux étapes annoncés.

2. Le plan de modernisation

. L'article 2 de la loi n° 85-535 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale indiquait l'ampleur des efforts à accomplir et le rythme de leur réalisation dans le tableau suivant :

(En millions de francs)

	Rappel budget vote 1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total 1986- 1990
Moyens de fonctionnement et équipements légers (1)	1.656	2.110	2.300	2.300	2.300	2.300	11.310
Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme)	318	750	750	800	800	800	3.900
	1.974	2.860	3.050	3.100	3.100	15.210	15.210

(1) A l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chap. 31-41 et 31-42).

En 1989 comme en 1988, les crédits relevant du plan de modernisation sont donc d'un montant identique par rapport à la base que constitue le budget voté de 1985 : 644 millions de francs pour les moyens de fonctionnement et les équipements légers et 482 millions de francs pour les autorisations de programme concernant l'immobilier et les équipements lourds.

. Le projet de loi de finances pour 1989 respecte les objectifs du plan de modernisation et poursuit l'effort entrepris puisqu'il comporte les mesures suivantes :

- au titre des crédits affectés aux moyens de fonctionnement et aux équipements légers, 644 millions se décomposant de la façon suivante :

	156,0
Immobilier et divers	23,0
Transmissions	5,0
Travaux d'aménagement et travaux d'entretien immobilier (TATE)	114,0
Moyens de transports	178,7
Frais de déplacement	76,0
Informatique et bureautique	52,0
Equipements individuels et protection	14,0
Laboratoires de la police technique et scientifique	25,3

- au titre des autorisations de programme affectées à l'immobilier et aux équipements lourds, 482 millions de francs ainsi répartis :

. 296 MF sur le chapitre 57-40 article 11 "Police nationale équipement immobilier" ;

. 66 MF sur le chapitre 57-40 article 12 "Police nationale matériels (parc lourd)" ;

. 10 MF sur le chapitre 57-60 article 41 (nouveau) "Transmissions autocommutateurs" ;

. 30 MF sur le chapitre 57-60 article 42 (nouveau) "Transmissions autres équipements" ;

. 80 MF sur le chapitre 65-51 article 10 "Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police".

B. LA SITUATION DES EFFECTIFS

La commission des Lois du Sénat s'était inquiétée dans le passé, à plusieurs reprises, des créations massives d'emploi opérées au début du précédent septennat qui ne parvenaient pas à compenser la diminution de la capacité opérationnelle des forces de police, risquaient de déséquilibrer la pyramide des âges des différents corps, et

n'incitaient pas à rechercher une meilleure efficacité dans l'emploi des effectifs.

La réflexion menée lors de l'élaboration du plan de modernisation, adopté en 1985, a permis d'inverser ces tendances fâcheuses. Elle a privilégié au contraire la recherche d'une meilleure efficacité. Mais la question essentielle de la disparité entre les effectifs réels et les effectifs opérationnels à un moment donné sur le terrain reste posée.

La situation actuelle peut être résumée par les trois constats suivants : le nombre des effectifs ne varie que très faiblement ; les possibilités de recentrage des policiers sur leur mission fondamentale de sécurité sont somme toute limitées ; des efforts significatifs sont consentis pour la formation tant initiale que permanente des fonctionnaires de police.

1. La politique suivie en matière d'emplois

En 1989 comme en 1988, trois principes guident la politique suivie en matière d'emplois : la stabilité des effectifs, seul le nombre de policiers auxiliaires augmentera ; la poursuite de l'amélioration des taux d'encadrement des différents corps de la police nationale ; l'application modérée à la police du principe de la réduction de 1,50 % des effectifs de la fonction publique.

a) la création de 1 000 emplois supplémentaires de policiers-auxiliaires

La loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale a autorisé les appelés du contingent à effectuer leur service national dans la police. En application de cette loi et de la loi n° 87-512 du 10 juillet 1987 qui a défini les modalités de mise en application du principe, 2 205 policiers-auxiliaires étaient affectés, au 1er août 1988, dans les services, dont 1 018 dans les polices urbaines, 884 à la Préfecture de police de Paris, 156 à la Police de l'air et des frontières et 147 dans les C.R.S..

L'affectation des policiers-auxiliaires affectés dans 126 municipalités au service des polices urbaines est régie tant pour l'hébergement que pour l'alimentation par une convention renouvelable par tacite reconduction. Les conventions passées entre l'Etat et la commune reposent sur la mise à disposition par cette dernière, à titre gracieux, de locaux d'hébergement répondant à des

critères de surface et de confort définis, les charges de fonctionnement et l'amaublement étant, sauf exception, prises en compte par l'Etat, ainsi que l'alimentation des policiers-auxiliaires dans la limite de la somme journalière par homme prévue à cet effet par le ministère de l'Economie et des Finances, soit 49 francs en moyenne.

Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit la création de 1 000 postes supplémentaires de policiers-auxiliaires, dont 90 sous-brigadiers, pour un coût budgétaire total de 34 782 058 francs. En 1989, et compte tenu des décisions déjà intervenues, le nombre de postes de policiers auxiliaires sera donc au total de 3 000 unités, alors que l'effectif théorique maximum autorisé par la loi est de 10 % de l'effectif du personnel actif de la police nationale, soit environ 11 500 hommes. Cet usage modéré du recours aux appelés correspond à la volonté de ne pas risquer un échec ainsi qu'à la capacité de formation des appelés : si le développement si nécessaire de l'ilotage passe par l'affectation de policiers auxiliaires à cette mission, il est impératif que les bons résultats obtenus par ceux-ci -et notamment la sympathie que leur manifeste la population- ne soient pas ternis par quelques bavures qui seraient bien vite exploitées. Un encadrement exemplaire de ces jeunes appelés est donc indispensable à la réussite de l'expérience.

b) Les transformations d'emploi ont pour objet d'améliorer les taux d'encadrement des différents corps et de poursuivre un certain nombre d'objectifs ponctuels sans procéder à des augmentations d'effectifs. Pour 1989, les mouvements suivants sont prévus :

1) Au titre de la deuxième tranche du plan de renforcement de l'encadrement des personnels actifs de la police nationale, 1 171 créations d'emplois d'encadrement figurent au projet de loi de finances pour 1989, ces dernières s'accompagnant de suppressions corrélatives d'emplois dans les grades de base.

Ces créations se ventilent ainsi :

. **Commissaires** : création de 15 emplois de commissaires divisionnaires emplois fonctionnels et de 23 commissaires divisionnaires, compensée par la suppression de 38 emplois de commissaires ;

. **Inspecteurs** : création de 42 emplois d'inspecteurs divisionnaires et de 45 inspecteurs principaux compensée par la suppression de 87 emplois d'inspecteurs ; transformation de 15 emplois d'inspecteurs divisionnaires en 15 emplois de chefs-inspecteurs divisionnaires emplois fonctionnels et attribution de l'échelon fonctionnel à 15 commandants supplémentaires ;

..... : **Enquêteurs** : création de 21 emplois de chefs-enquêteurs...
compensée par la suppression de 21 emplois d'enquêteurs ;

. **Commandants et officiers de paix** : création de 13 emplois de commandants et 10 emplois d'officiers de paix principaux compensée par la suppression de 23 officiers de paix ;

. **Gradés et gardiens** : création de 300 emplois de brigadiers-chefs et de 702 emplois de brigadiers compensée par la suppression de 1 002 emplois de gardiens ;

. Transformation de 100 emplois d'agents de surveillance en 100 agents techniques de surveillance.

2) Au titre du **plan de modernisation** de la police nationale : création de 44 emplois d'agents spéciaux de laboratoire et de 3 personnels contractuels de haut niveau, gagée par la suppression corrélative de 47 emplois de gardien de la paix.

3) La mise en oeuvre d'une **expérience de régionalisation** des services de police en 1989 requiert la création de 12 emplois (3 contrôleurs généraux et 9 commissaires de police), gagée sur 3 emplois de commissaires divisionnaires emploi fonctionnel et 9 inspecteurs.

4) Création de 57 emplois de policiers pour l'**intégration des démineurs** de la sécurité civile dans les corps des services actifs de la police nationale. Cette mesure se traduit bien entendu par la suppression corrélative des 57 emplois correspondants figurant au budget de la sécurité civile et compte pour 7 378 593 francs au budget de la police.

5) Repyramidage du corps des **secrétaires administratifs** par la création de 22 secrétaires administratifs en chef et de 29 secrétaires administratifs chef de section, compensée par la suppression corrélative de 51 emplois de secrétaires administratifs.

c) *Suppression d'emplois* : la mise en application de la réduction de 1,50 % des effectifs a nécessité la suppression de 51 emplois d'agents de bureau. On observera que cette mesure -qui entraîne une économie de 6 millions de francs- épargne les personnels des services actifs de la police nationale et qu'elle n'est appliquée, à l'encontre des autres personnels, qu'avec un taux de 0,57 %.

Evolution des effectifs budgétaires de la police nationale (services actifs)

Années	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Corps									
Corps de direction	68	66	66	66	66	66	66	70	73
Commissaires	1 988	1 996	2 056	2 057	2 057	2 057	2 080	2 076	2 084
Inspecteurs	14 139	14 381	15 801	15 106	15 106	15 126	15 673	15 662	15 679
Enquêteurs (titulaires et contractuels)	4 187	4 357	4 497	4 504	4 333	4 215	4 486	4 486	4 514
TOTAL CIVIL	20 382	20 800	21 700	21 733	21 562	21 464	22 305	22 294	22 350
Commandants et officiers	1 960	2 089	2 131	2 131	2 131	2 131	2 151	2 151	2 151
Gradés et gardiens	80 646	85 427	86 322	86 318	86 318	87 318	88 057	88 053	87 987
Policiers auxiliaires	-	-	-	-	-	400	1 200	2 000	3 000
TOTAL TENUE	82 606	87 516	88 453	88 449	88 449	89 849	91 408	92 204	93 138
TOTAL ACTIFS	102 988	108 316	110 153	110 182	110 011	111 313	113 713	114 498	115 488

2. La réflexion sur les tâches indues, dont pourraient être déchargés les fonctionnaires de police, et sur la nécessité des gardes statiques trouve évidemment un regain d'intérêt dans un contexte caractérisé par la quasi-stabilité des effectifs.

a) L'allègement des missions considérées comme indues est engagé depuis la fin 1984 et le premier trimestre 1985 après la signature des circulaires ministérielles adressées aux préfets : désormais, l'autorisation de sortie du territoire pour les enfants est délivrée par les maires (- 80 %) et les dossiers de naturalisation sont instruits par les services préfectoraux. La délivrance de passeports a marqué une diminution de 14,26 %, celle des C.N.I. de 16,60 %, par rapport à l'année 1985.

. La mise en oeuvre de ces circulaires s'est traduite par une diminution en 1987 par rapport à 1986 de :

- 5,09 % des services d'ordre et services d'honneur ;
- 30,24 % des enquêtes administratives de recherche des débiteurs du trésor ;
- 1,05 % en matière de port de plis et de remise de pièces ou documents.

. La réflexion sur cet effort de recentrage des policiers sur leurs missions traditionnelles est actuellement poursuivie dans les directions suivantes :

- l'accélération de la reprise en compte des dossiers de délivrance des titres de séjour par les services préfectoraux, pour lesquels une étude est en cours depuis la fin de 1987 ;

- la modification des dispositions du décret du 22 octobre 1955 qui prévoit que "les demandes de carte nationale d'identité sont déposées auprès des commissariats de police ou, dans les communes dépourvues de commissariat de police auprès des maires", afin d'assurer la prise en compte totale de cette charge par les mairies ;

- l'appel à des délégués, extérieurs à la police, conformément à la possibilité donnée par le décret n° 77-134 du 11 février 1977, afin de décharger les O.P.J. de la très lourde tâche constituée par l'établissement des formulaires de vote par procuration.

- ainsi que, pour la préfecture de police, le réexamen de la garde des détenus dans les hôpitaux : les effectifs de la sécurité publique gardent dans les hôpitaux parisiens les personnes placées en garde à vue ou sous mandat de justice et les détenus qui font l'objet de soins particuliers et dont il convient de prévenir toute tentative d'évasion. Les salles Cusco à l'Hôtel Dieu et Charles-Quentin à la Pitié Salpêtrière sont spécialement aménagées à cet effet. Lorsque ces dernières ne sont pas en mesure d'accueillir les patients, soit par manque de place, soit en raison de la nature du traitement prescrit, les détenus ou gardés à vue malades sont alors dirigés dans des services hospitaliers spécialisés où ils se trouvent placés sous la garde des effectifs des arrondissements concernés. En 1987, 460 gardés à vue ont été admis dans des hôpitaux contre 478 en 1986 ; 196 détenus (contre 151 en 1986), en cours de peine dans une maison d'arrêt, ont également reçu des soins en

milieu hospitalier. Cette mission, qui incombe aux services de l'administration pénitentiaire, continue pourtant d'être assurée par les gardiens en tenue de la direction de la sécurité publique.

b) Le problème posé par les gardes statiques paraît moins facile à résoudre que celui des tâches indues, dans la mesure où elles entrent parfaitement dans la mission de sécurité de la police nationale et où les techniques de substitution sont difficiles à mettre en oeuvre. Il est d'ailleurs clair que l'année 1989 sera marquée par une augmentation importante du nombre des gardes statiques nécessitées par les cérémonies du Bicentenaire de la Révolution.

. La charge totale des gardes statiques des commissariats de police, des personnalités et des bâtiments administratifs a représenté, en 1987, l'équivalent de 3 847 policiers en tenue utilisés à temps complet tout au long de l'année, soit une diminution de 15,17 % par rapport à l'année 1986 durant laquelle ces missions représentaient 4 536 fonctionnaires.

. Les gardes statiques sont assurées à Paris soit par des fonctionnaires de la préfecture de police (direction de la sécurité publique), soit par des forces complémentaires mises à la disposition du préfet de police (Compagnies républicaines de sécurité, Gendarmerie mobile).

A la date du 1er août 1988, il y avait 52 points dont la garde était assurée par la sécurité publique, ce qui correspond à un effectif engagé de 302 hommes par jour.

. Les gardes statiques à caractère permanent assurées par les Compagnies républicaines de sécurité mobilisent au total 535 membres des compagnies, dont 114 à Nouméa, 173 à Paris, et 85 dans les Hauts-de-Seine.

. Les gardes statiques étant d'un coût élevé en personnel, des dispositions ont été prises pour réduire le nombre des fonctionnaires qui y sont affectés. Elles sont de quatre sortes :

- réexamen régulier des dispositions en vigueur susceptibles de conduire à la levée des mesures prises aussitôt que la menace peut être tenue pour écartée ;
- remplacement de certaines gardes statiques par un flottage, permettant une surveillance plus efficace ;
- remplacement, lorsque les circonstances le permettent, par des dispositifs mobiles moins coûteux en personnels.

Les plans Anjou, mis en oeuvre à Paris, mobilisaient, à la date du 1er août 1988, 314 gradés et gardiens de la sécurité publique par jour :

- la mise en place de moyens de surveillance vidéo a été encouragée et se développe régulièrement, notamment dans les préfetures et les commissariats. Il est aussi prévu d'équiper, dans la mesure du possible, les bâtiments neufs de télésurveillance : depuis 1987, une vingtaine d'installations nouvelles environ sont annuellement effectuées, soit un doublement annuel.

3. La formation, initiale ou permanente, des personnels de la police nationale est enfin une condition essentielle de leur efficacité, de leur équilibre et de l'amélioration de l'image de marque de la police.

a) L'évolution des crédits affectés à la formation est importante de l'année 1988 à l'année 1989, puisque les sommes passent de 46 à 71 millions de francs, les 25 millions consacrés aux mesures nouvelles se répartissant de la manière suivante :

. 13,250 millions pour le matériel et le fonctionnement (chapitre 34-96 article 82) ;

. 9,95 millions pour les frais de déplacement (chapitre 34-90 article 59) ;

. 1,75 million pour les indemnités et allocations (chapitre 31-42 article 50).

b) La sélectivité des recrutements opérés depuis plusieurs années est intéressante à noter et traduit de façon très nette la difficulté accrue à être admis dans les différents corps de la police nationale :

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Commissaire	1/8,5	1/9	1/9,2	1/11	1/13	1/12	1/14
Inspecteur	1/5,2	1/13	1/23	1/14	1/17	1/9,5	1/18
Officier paix	1/5	1/7,4	1/13	1/20	1/19	1/12,5	1/19
Gardien de la paix	1/5	1/15	1/17	1/20	1/15	1/12,5	-
Enquêteur	1/23	1/33	-	-	-	1/28	-

c) *La régionalisation du recrutement* revêt un intérêt tout particulier en région parisienne, la préfecture de police de Paris n'étant plus notamment une "maison où l'on fait carrière", mais une véritable gare de triage que les gardiens cherchent à quitter au plus vite. Aussi, des campagnes publicitaires locales et de préparations auxquelles ont été associés des organismes d'enseignement de l'éducation nationale ont-elles été organisées : cet effort s'est concrétisé par une augmentation importante des lauréats gardiens issus de la région parisienne en 1985 et 1986, l'année 1987 ayant toutefois connu une chute relative de ces taux.

1982	1985	1986	1987
14,7 %	23 %	29,4 %	17,55 %

d) *La formation initiale des policiers* s'efforce de plus en plus de prendre en compte l'aspect professionnel et toutes les écoles ont adopté une pédagogie par alternance, insérant des stages pratiques entre les phases d'enseignement en école.

La scolarité des gardiens de la paix, portée de 7 à 8 mois au 1er octobre 1985 est constituée depuis mars 1987 d'un tronc commun d'enseignement de six mois et d'une formation spécifique de deux mois, dont le contenu est adapté à la future affectation des élèves-gardiens de la paix ; elle s'est notamment enrichie d'une formation à la qualification d'agent de police judiciaire qui fait l'objet d'un enseignement assisté par ordinateur.

Par ailleurs, un effort important a été entrepris en matière d'apprentissage au tir, afin d'accroître la sécurité : les techniques de tir sont appelées à évoluer et la pédagogie fait appel en particulier à des mises en situation concrètes qui devraient éviter toute mécanisation et favoriser la réflexion. L'accent a été mis également sur la formation au tir à deux mains, qui permet une meilleure maîtrise de l'arme, et est enseignée, depuis 1986, dans les écoles et centres de stage (1 480 moniteurs de tir ont d'ailleurs été recyclés à cette occasion entre 1986 et 1987).

Tous les élèves reçoivent également une initiation à l'informatique, chaque école étant dotée d'une salle composée de 10 T 07 70 et d'un Goupil 4.

e) L'extension de la qualité d'agent de police judiciaire

La loi du 31 décembre 1987 a attribué la qualité d'agent de police judiciaire à de nouvelles catégories de personnels de la police nationale. De nombreuses sessions de formation à la qualification d'A.P.J. 20 ont été organisées dans le cadre de la formation permanente et 9 357 agents en 1986, puis 7 055 agents en 1987 ont suivi un stage A.P.J. 20.

f) Le Centre national d'études et de formation de Gif-sur-Yvette poursuit un travail intéressant de réflexion à vocation pratique :

. Il organise depuis 1986 des débats sur les problèmes de société.

Ainsi, les "mercredi de Gif" mis en oeuvre périodiquement en collaboration avec l'Education nationale ont abordé les thèmes suivants : la toxicomanie (1986) ; le vol, la violence et le racket dans les établissements scolaires (1987) ; l'agression verbale, l'autorité et la discipline (1987) ; le racket, les vols et violence ; les enfants victimes de sévices sexuels ; les dangers qui menacent l'adolescence d'aujourd'hui (1988), et ont accueilli en moyenne 800 personnes, dont de très nombreux participants extérieurs à la police nationale.

Les "universités d'été" qui durent une dizaine de jours, participent également à cette volonté d'ouverture : en 1986, la première université a traité de l'adolescence et de ses problèmes et a accueilli 50 personnes ; la deuxième université avait pour thème l'adolescence et les violences et a accueilli 64 personnes ; la troisième a été orientée sur l'adolescence en 1988 et a accueilli soixante dix personnes.

. Le C.N.E.F. a également en charge l'organisation de la recherche portant sur la formation, l'objectif étant de mettre à la disposition de la police nationale un outil permettant de faire étudier, par des spécialistes, en étroite concertation avec des policiers, des problèmes qui se posent aux diverses directions et de leur proposer les solutions pratiques pour y remédier. Onze nouveaux axes de recherche ont été retenus pour 1987-1988 : l'impact sur le métier et les représentations de la féminisation des effectifs de gardiens de la paix ; l'optimisation de la gestion des ressources humaines par une meilleure connaissance de la structure des emplois, de la mobilité des personnes et de la qualité des hommes ; la police de l'air et des frontières, composante d'une force européenne de protection ; la sécurité sur les plateformes aéroportuaires ; le stress chez le policier en tenue ; les aspects psychologiques de l'enquête et de l'interrogatoire ; les rapports entre l'administration et les immigrés ; le bilan des systèmes de formation individualisés ; l'accueil dans les services de police ; le sentiment d'insécurité chez les personnes de plus de 60 ans ; l'intervention policière sur les différends familiaux en police urbaine.

C. LA MODERNISATION DES MOYENS

1. L'informatique

a) Les crédits destinés à l'informatisation des services de la police nationale (chapitre 34-82 article 40) passent de 167,6 millions en 1988 à 206,9 millions en 1989, soit une **progression d'environ 40 millions de francs en valeur absolue et de 23,5 % en pourcentage**. Sur cet article, les dépenses de fonctionnement sont évaluées à 88 MF contre 73 MF en 1988, soit un accroissement de 20,54 %. La marge disponible pour investissement passe donc de 94,7 MF en 1988 à 118,9 MF en 1989, soit une augmentation de 25,55 %.

Sur les 118,5 MF qui pourront être affectés à l'investissement, 38,5 MF seront consacrés au remplacement d'équipements obsolètes et 81 MF au développement des projets en cours ou nouveaux.

Les principaux projets bénéficiaires seront les suivants :

- le système de traitement de l'information criminelle (+ 19 MF) ;

- le système de traitement des empreintes digitales (+ 12,5 MF);
- l'informatisation des ministères publics (+ 10 MF);
- la sécurisation du centre d'exploitation informatique Beauvau (+ 3,5 MF);
- l'extension et la sécurisation du système informatique de la DST (+ 7,5 MF);
- l'extension des réseaux des grands fichiers de police (+ 3 MF);
- l'informatisation de la gestion des personnels de police (+ 8 MF);
- la gestion du parc automobile (+ 5 MF);
- le fichier des brigades spécialisées (+ 3 MF);
- l'informatisation des CRS (+ 2 MF);
- l'équipement des services de police en moyens micro-informatiques et bureautiques (+ 5 MF);
- et la mise en place d'un système européen d'échanges de données informatiques entre les services de police des Etats signataires des accords de Schengen (+ 2,3 MF).

Ces chiffres indiquent clairement que l'équipement en moyens informatiques reste une priorité du budget de la police nationale pour 1989, conformément d'ailleurs au rôle que lui assigne le plan de modernisation adopté en 1985.

b) Le plan de modernisation avait en effet sélectionné six projets prioritaires (pour la réalisation desquels il avait prévu 137 MF de mesures nouvelles (33 MF en 1986, puis 52 MF en 1987 et 1988). Une mesure nouvelle supplémentaire de 20 MF pour le projet "empreintes digitales" a été inscrite dans le budget 1987, une autre de 13,5 MF pour l'informatisation des ministères publics dans celui de 1988.

Au total, le budget informatique de la police nationale a été porté de 81,9 MF en 1985 à 112,2 MF en 1986 (+ 30,3 MF soit 37 % d'augmentation), 154,2 MF en 1987 (+ 42 MF soit 37,4 % d'augmentation), 167,6 MF en 1988 (+ 13,4 MF soit 8,7 % d'augmentation) et 207 millions en 1989 (+ 23,5 %).

Compte tenu de l'évolution des dépenses de fonctionnement du patrimoine existant (annuités de crédit-bail, redevances d'utilisation des logiciels, maintenance des équipements, fournitures diverses), soit 42 MF en 1985, 47,5 MF en 1986, 62 MF en 1987 et 73 MF en 1988, la capacité nette d'investissement en informatique de la police nationale est passée de 39,9 MF en 1985 à 64,7 MF en 1986, 92,2 MF en 1987, 94,6 MF en 1988 et 119 MF en 1989. La quasi-totalité de ces crédits disponibles pour investissement a été consacrée aux six projets identifiés dans le plan de modernisation de la police. En 1987 et 1988, quelques projets non prévus initialement ont été financés, à savoir l'automatisation des procédures de délivrance et de contrôle des visas aux frontières et l'informatisation du fichier national transfrontières, des fichiers des brigades spécialisées de la police judiciaire et des ministères publics.

d) Le point de l'avancement des six projets figurant dans le plan de modernisation de la police est le suivant :

. **La modernisation et l'extension des grands fichiers de police** : cette action a bénéficié de 9 MF en 1986, 21 MF en 1987 et 23 MF en 1988. Le parc de terminaux raccordés aux différents fichiers sera de 970 à la fin de l'année 1988.

. **Le développement du système de traitement de l'information criminelle** : les crédits affectés à ce projet se sont élevés à 3,5 MF en 1986, 4 MF en 1987 et 13,5 MF en 1988. La première tranche des travaux (reprise du fichier des recherches criminelles et constitution d'un fichier national des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants) s'exécute de manière satisfaisante. L'expérimentation du système est prévue en 1989.

. **L'extension et la sécurisation du système informatique de la DST** : ce programme a été financé à hauteur de 2,8 MF en 1986, 8 MF en 1987 et 4,5 MF en 1988. Les crédits ont été consacrés à l'informatisation des sites régionaux et à la sécurisation des liaisons téléinformatiques.

. **L'automatisation du traitement des empreintes digitales** : ce projet a bénéficié de 5 MF en 1986, 25 MF en 1987 et 18,1 MF en 1988. Le marché conclu pour la mise en place de la base de données nationale et des centres de saisie et de consultation du ministère et de la préfecture de police a été notifié en 1987. Le centre de gestion de la base de données nationale et le centre de saisie et de consultation du ministère sont aujourd'hui équipés et opérationnels, celui de la préfecture de police le sera en 1989.

. **La mise à disposition des services de police de moyens microinformatiques et bureautiques** : les moyens consacrés à cette action ont atteint 18 MF en 1986, 12 MF en 1987 et 14 MF en 1988. A la fin 1986, les services de police disposaient de 425 appareils ; 123 nouveaux équipements ont été installés en 1987 et 490 l'ont été ou le seront en 1988, dont 150 dans le cadre de l'informatisation des ministères publics. Dans le même temps de nombreuses applications ont été développées, notamment pour la production des statistiques et la gestion du courrier.

. **Le développement et la mise en oeuvre d'applications de gestion des moyens de fonctionnement de la police** : cette action a bénéficié de 8,7 MF en 1986, 10 MF en 1987 et 13 MF en 1988. Le système de gestion informatisée des personnels de police est aujourd'hui opérationnel, de même que l'interface avec la comptabilité publique pour la paie des policiers. Quelques développements et équipements complémentaires doivent cependant être réalisés.

La constitution d'une base d'archivage des dossiers de personnels sur disques optiques numériques est en cours. Le prototype spécifié en 1987 a été développé et mis en place en 1988 pour le corps des commissaires de police sur une station d'archivage indépendante. Le système doit être étendu progressivement aux différents corps à partir de 1989.

Le système de gestion automatisée du parc automobile de la police nationale mis au point en 1987 a été implanté sur quatre sites en 1988. Il doit maintenant être généralisé à l'ensemble des Secrétariats généraux pour l'administration de la police (S.G.A.P.) et des ateliers de réparation.

e) Il est difficile de porter un jugement définitif sur ces actions entreprises par le ministère de l'Intérieur. Il est évident que l'informatisation est indispensable à l'efficacité de l'action des forces de police et qu'elle est de nature à améliorer l'image de marque de la police ainsi que les relations que celle-ci entretient avec les usagers : les expériences de terminaux embarqués par les véhicules de patrouille ainsi que la modernisation des moyens mis à la disposition de la police technique et scientifique sont des actions dont l'efficacité a été démontrée et qu'il importe bien sûr de poursuivre. On ne saurait toutefois ignorer la sévérité des critiques portées par la Cour des Comptes à l'encontre de "l'informatique au ministère de l'Intérieur" dans le rapport public remis en 1988 au Président de la République : il est clair que les gaspillages et les incohérences sont trop nombreux et que les efforts consentis sur les deniers publics n'ont pas donné les résultats qu'il était légitime d'en attendre (ce texte figure en annexe au présent rapport).

2. Les transmissions

Les crédits affectés aux transmissions de la police nationale évoluent de la manière suivante :

. Le chapitre 34-82 (fonctionnement) comprend 23,5 millions de francs pour l'article 70 et 20,5 millions pour l'article 80, soit un total de 44 millions de francs, en progression d'environ 10 % par rapport à 1988.

. Le chapitre 57-60 (équipement), dont les montants sont affectés à 85 % à la police nationale, attribuée à celle-ci au total, pour l'article 41 (autocommutateurs) et l'article 42 (autres équipements), 126,5 millions en autorisations de programme (24,5 et 102) et 106 millions en crédits de paiement.

Ces crédits devraient notamment autoriser en 1989 la poursuite d'opérations permettant, outre leur intérêt propre, d'accroître la productivité des services :

- **Les terminaux embarqués** : le réseau prototype, comprenant une salle d'information et de commandement informatisée et 40 terminaux embarqués sur véhicules, expérimenté en 1988 à Rouen, ayant donné satisfaction, il est envisagé en 1989 d'équiper le département de la Seine-Saint-Denis et l'agglomération lilloise et d'entamer les études relatives à l'équipement de la ville de Paris. Une mesure nouvelle de 25 MF a été accordée pour la réalisation de ce programme (12,5 MF en 1988).

- **Les autocommutateurs** : le remplacement des autocommutateurs électromécaniques encore en service par des installations électroniques permettant de mieux maîtriser les consommations et de dégager une partie des effectifs affectés aux standards est poursuivi, compte tenu des économies et des gains de productivité que cette action est susceptible d'engendrer (crédits pour 1989 identiques à ceux de 1988 soit 24,5 MF en autorisations de programme et 12,5 MF en crédits de paiement).

- **La vidéo-surveillance des bâtiments** : l'équipement des principaux bâtiments de police de dispositifs de vidéosurveillance permettant d'alléger les effectifs affectés à la garde des locaux et de réaliser des redéploiements vers des tâches plus prioritaires, bénéficiera de moyens accrus (2 MF en 1988).

3. Les équipements individuels

. En 1989, 1 500 nouveaux masques à gaz et 800 gilets pare-balles seront acquis. De plus, seront réalisés des programmes d'achats de casques moto (2 000 dont 1 000 casques intégraux) et de divers effets réflectorisants.

. La modernisation de l'armement individuel qui se traduit par la substitution progressive du révolver au pistolet UNIC 7,65 a été poursuivie en 1988 (6 000 unités). En 1989, il est prévu d'acquérir 7 000 nouveaux révolver permettant ainsi qu'aucun policier présent sur la voie publique ne soit plus doté de l'ancien pistolet.

Dans le domaine de l'armement collectif, 1 000 pistolets mitrailleurs seront acquis en 1989 pour permettre la modernisation du parc d'armes collectives commencée en 1988 (526 unités).

. Enfin, les programmes d'approvisionnement en munitions, moyens lacrymogènes et accessoires pour armes ont été réalisés conformément aux besoins exprimés par les services. En 1989, les programmes seront élaborés pour les satisfaire de la même façon.

. A ces trois actions, qui comptent pour 67,6 millions de francs au budget de la police pour 1989, il convient d'ajouter 146,5 millions destinés à l'habillement.

4. Le parc automobile

En 1988, le programme de renouvellement a été réalisé conformément aux prévisions : 2 484 véhicules ont été renouvelés dont 1 993 au titre de la première tranche mise en place au cours du premier trimestre. Le renforcement a porté sur 673 véhicules devant ainsi accroître la capacité opérationnelle de certains services. Par ailleurs, 637 motocyclettes ont été mises à la disposition des polices urbaines et des C.R.S..

Pour 1989, le renouvellement concernera 2 850 véhicules légers, breaks et utilitaires dont 1 850 véhicules livrés dès les mois de février et mars.

Le renforcement sera constitué de 500 véhicules permettant ainsi, en supposant un renforcement identique en 1990, de terminer à la fin du plan de modernisation la remise à niveau du parc

automobile de la police nationale avec des dotations réelles conformes aux dotations théoriques.

Ces programmes de renouvellement et de renforcement tiennent compte des besoins prévisibles de la préfecture de police à l'occasion des cérémonies du bicentenaire de la révolution.

Par ailleurs, le programme deux roues devrait porter sur 400 motos en renouvellement et 100 motos ou cyclos en renforcement (restructuration des brigades mobiles urbaines et appelés de la préfecture de police).

Les achats de véhicules sont financés par des crédits atteignant au total 266 MF, somme à laquelle il faut rajouter :

- 106 F pour l'entretien des véhicules, les crédits affectés à l'entretien par le secteur privé étant doublés en 1989 par rapport à 1988 ;

- 168 MF pour les carburants et lubrifiants ;

- et 19 MF pour les équipements spéciaux des véhicules et les gros matériels des garages.

D. LES RESULTATS

En matière de criminalité et de délinquance, le débat public est trop souvent limité au seul commentaire portant sur l'évolution des actes recensés. Cet indicateur statistique est intéressant, mais la mesure de l'efficacité de l'action des forces de police dans la recherche des auteurs de ces actes l'est tout autant : or, selon la nature de l'acte, le taux d'élucidation varie d'un pourcentage très faible, c'est-à-dire de la quasi-impunité, à des pourcentages très satisfaisants qui concernent d'ailleurs les actes les plus graves. L'impératif absolu que constitue le redressement des taux d'élucidation peut d'ailleurs être analysé dans un contexte relativement optimiste puisque, d'une part, les statistiques font état d'une baisse globale de la criminalité et de la délinquance et que, d'autre part, des efforts importants sont consentis en faveur de la police technique et scientifique, outil essentiel à l'amélioration des taux d'élucidation.

1. L'évolution de la criminalité et de la délinquance en 1987

Avant toute autre considération, il importe de souligner que les statistiques doivent être interprétées avec **prudence** et qu'il faut se garder des jugements définitifs et catégoriques fondés sur de seules variations en pourcentage, à partir de chiffres considérés isolément. Les développements qui suivent sont issus du recueil statistique établi par la Direction centrale de la police judiciaire, intitulé "aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1987 par les services de police et de gendarmerie". Les enseignements fondamentaux de ce recueil sont les suivants :

a) La poursuite de la diminution des crimes et délits recensés

Les données chiffrées fournies par les services de police et de gendarmerie font apparaître une baisse de - 3,68 % de la criminalité globale au cours de l'année 1987.

Le total des crimes et délits constatés en 1987 a atteint le chiffre de 3 170 970 soit une diminution de 121 219 faits par rapport au total de 1986 (3 292 189). Cette nouvelle baisse a été enregistrée de manière très diverses par les services de police (- 4,71 %) et de gendarmerie (- 1,65 %). Au total, la criminalité et la délinquance, qui étaient déjà revenues en 1986 à un niveau inférieur à 1982, se rapprochent encore en 1987 du niveau de 1981.

Si l'on regroupe les trois années durant lesquelles la baisse en valeur absolue a été constatée (1985-1986-1987), on observera que le nombre total d'actes recensés en 1987 est inférieur de 510 483 unités à celui de l'année 1984, qui constitue le record en la matière (3 681 453 actes recensés).

Sur le moyen terme, c'est-à-dire pour la période 1972-1987 caractérisée par des séries statistiques homogènes, **les trois dernières années se singularisent par la persistance de la tendance à la baisse :**

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
1972	1 675 507	---	51 485	33
1973	1 763 372	+ 5,24	51 921	34
1974	1 827 373	+ 3,62	52 340	35
1975	1 912 327	+ 4,65	52 600	36
1976	1 823 953	- 4,62	52 798	35
1977	2 097 919	+ 15,02	53 019	40
1978	2 147 832	+ 2,38	53 272	40
1979	2 330 566	+ 8,51	53 481	44
1980	2 627 568	+ 12,74	53 731	49
1981	2 890 020	+ 9,99	54 029	53
1982	3 413 682	+ 18,12	54 335	63
1983	3 563 975	+ 4,40	54 626	65
1984	3 681 453	+ 3,30	54 831	67
1985	3 579 194	- 2,78	55 062	65
1986	3 292 189	- 8,02	55 278	60
1987	3 170 970	- 3,68	55 506	57

b) La structure de la criminalité et de la délinquance a peu évolué.

1. Les vols constituent près de 63 % de la criminalité globale. Sur 100 crimes et délits commis en France, près d'un sur deux est un vol simple, près d'un sur cinq étant un vol à la roulotte.

La baisse du nombre des vols recensés en 1987 explique pour une large partie la diminution de la délinquance puisqu'elle correspond à 99 383 des 121 219 actes commis en moins par rapport à 1986.

Les vols à main armée ont été en 1987 de 6 422 contre 8 001 en 1986, soit une diminution d'environ 20 %. Cette baisse succède à la baisse importante qui avait déjà été observée en 1986, l'année 1985 ayant connu le chiffre record de 8 909 vols à main armée.

Structure des actes criminels et délictueux en 1987

Nombre total d'actes recensés

3 170 970	dont	1 992 625 vols
		214 260 chèques sans provision
		154 035 utilisations de chèques volés
		41 468 toxicomanie
		37 510 délits à la police des étrangers
		35 983 recels

Les cambriolages sont également en baisse sensible : ils diminuent de 8,70 % en 1987, après avoir diminué de 7,20 % en 1986. En valeur absolue, le nombre de cambriolages est donc passé de 433 145 en 1985 à 401 970 en 1986 et 367 004 en 1987.

2) **Le trafic de stupéfiants** compte pour 8 053 actes recensés en 1987 contre 8 326 en 1986. Cette quasi-stabilité sur les deux dernières années ne rend pas compte de la pugnacité accrue des services de police et de gendarmerie en la matière que traduit bien en revanche la progression suivante : 1 001 actes en 1981 ; 4 046 en 1985.

Il est à noter que "dans l'ensemble, en France comme dans la plupart des pays européens, les **difficultés de la lutte contre le trafic et la toxicomanie s'accroissent** en raison du développement important de la production de stupéfiants dans les régions source et de la prolifération et la diversification des filières d'acheminement". La préoccupation majeure provient à cet égard de la puissance prise par certains groupes de producteurs au sein des Etats sur le territoire desquels ils sont implantés.

La toxicomanie a donné lieu en 1987 à 41 468 actes recensés contre 25 704 en 1985 et 10 187 en 1980...

Le ministre de l'Intérieur a annoncé lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale un **renforcement important** du

dispositif de lutte contre le trafic de stupéfiants : une cinquantaine d'inspecteurs supplémentaires seront affectés à cette mission ; une septième antenne sera installée à l'étranger, à Chypre ; la brigade des stupéfiants et du proxénétisme sera renforcée pour accentuer la lutte à Paris et dans les départements de la petite couronne ; une circulaire sera adressée aux préfets pour leur rappeler les nouvelles possibilités offertes par la loi du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants. L'O.C.R.T.I.S. emménagera dans de nouveaux locaux.

Ce renforcement des moyens devrait permettre une meilleure répression du trafic, entraver le développement de la toxicomanie et jouer un rôle préventif non négligeable puisque les spécialistes estiment que la toxicomanie génère de un tiers à la moitié des crimes et délits commis. Mais il convient d'être conscient que l'efficacité de la lutte contre le trafic de stupéfiants postule de plus en plus une coopération internationale et d'abord européenne dans le domaine des stupéfiants eux-mêmes comme dans celui du recyclage des bénéfices que le trafic procure : le Gouvernement de Jacques Chirac avait engagé dans ces deux directions une action ferme et novatrice qui, d'une part a amené certains de nos partenaires à adopter une politique moins laxiste à l'égard de la toxicomanie et, d'autre part, s'est concrétisée par le vote de la loi du 31 décembre 1987 relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants. La poursuite de l'action dans ces deux directions est la condition indispensable à l'efficacité de nos services.

3) L'émission de chèques sans provision reste, malgré une baisse de 11 % par rapport à 1986, une composante importante du nombre d'actes recensés : 214 260 sur un total de 3 171 000. L'utilisation de chèques volés représente quant à elle 154 035 actes recensés.

4) Les attentats, selon les réponses fournies aux questionnaires budgétaires par le ministre de l'Intérieur, auraient évolué de la façon suivante au cours des six dernières années :

Année	Terrorisme interne	Terrorisme international	Total	Tués	Blessés
1982	882	19	901	17	182
1983	771	11	782	33	176
1984	678	11	659	31	73
1985	543	7	550	27	146
1986	670	13	683	25	332
1987	510	8	518	12	39

Ces chiffres ne coïncident pas avec ceux fournis par la Direction centrale de la police judiciaire qui, pour les seuls attentats commis par explosifs, retient l'évolution suivante :

Attentats	1983	1984	1985	1986	1987
Attentats	697	627	508	423	477
Biens publics	219	185	170	337	101
Total	916	812	678	790	578

Il est utile de noter que, selon la même source, 431 de ces attentats (soit 75 %) sont liés en 1987 au problème corse, contre 548 en 1986 (72 %). Le problème basque en a suscité 12 et la zone caraïbe en a suscité 4.

Les succès importants remportés dans la lutte contre le terrorisme par le Gouvernement en place de 1986 à 1988 ne doivent pas inciter à penser que la menace a disparu. Tout concourt, on le sait, à faire du terrorisme un phénomène toujours prompt à se manifester et la France ne maîtrise pas toutes les données du problème pour des raisons évidentes. Du moins peut-on accroître les moyens de l'analyse et mieux préparer les actions de nos services : c'est dans cette optique qu'il faut accueillir les déclarations du ministre de l'Intérieur d'après lesquelles l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (U.C.L.A.T.) sera renforcée par la création en son sein d'une structure spécialisée chargée d'assumer les trois missions suivantes : analyse des

risques, organisation des travaux du groupe TREVI (dont la France assurera la présidence au second semestre de l'année 1989) et amélioration de la documentation.

c) La répartition géographique de la criminalité et de la délinquance

La baisse de la criminalité et de la délinquance en 1987 a été enregistrée sur une grande partie du territoire aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale :

- 28 circonscriptions de police urbaine comprenant une ville de plus de 100 000 habitants sur 36 sont en baisse (30 en 1986) ;

- 67 départements métropolitains sur 96 sont en baisse (81 en 1986) ;

- 18 régions sur 22 sont en baisse (21 en 1986).

Parmi les départements les plus touchés par la criminalité et la délinquance en 1987, les dix premiers départements concentrent 39,50 % de la criminalité globale et les 19 premiers (ceux qui ont plus 50 000 faits constatés) représentent 57,03 %. La moyenne nationale rapportée à la population étant de 57 crimes et délits pour 1 000 habitants, une grande disparité de taux est à noter pour ces 19 départements : de 143 pour Paris et 116 pour les Alpes-Maritimes, à "seulement" 45 pour le Pas-de-Calais et 51 pour l'Isère.

L'analyse par régions montre que quatre régions sont à la hausse (en 1986, seule la Corse était à la hausse) : Poitou-Charentes (+ 0,14) ; Rhône-Alpes (+ 1,89) ; Basse-Normandie (+ 3,63) ; Corse (+ 6,07).

A noter que quatre régions ont accéléré leur baisse par rapport à 1986 : le Languedoc-Roussillon, la Haute-Normandie, la Picardie et le Limousin.

d) La part des étrangers dans la criminalité et la délinquance

La population étrangère immigrée est de 4 453 765 au 1er janvier 1987.

En 1986, 130 597 étrangers avaient été mise en cause. 130 070 l'ont été en 1987, soit une diminution de 0,40 %.

. Les étrangers commettent proportionnellement plus de crimes et délits que les Français : les délinquants nationaux représentent 12,65 pour mille de leur population ; les étrangers 29,21 pour mille de la leur (qui comporte moins de femmes ou de personnes âgées). Sans les "délits à la police des étrangers", le taux de criminalité des étrangers aurait été de 21,49 pour mille en 1987.

. Par rapport à la moyenne nationale de la participation des étrangers comparée au total des personnes en cause (16,77 %), la délinquance pour laquelle la participation des étrangers est la plus forte apparaît dans la liste suivante :

- Délits à la police des étrangers	96,80 %
- Faux documents d'identité	68,73 %
- Trafic de stupéfiants	39,05 %
- Délits et courses et jeux	38,77 %
- Autres infractions de police générale	28,37 %
- Trafic de la prostitution	19,62 %
- Vols à l'étalage	19,01 %
- Viols	18,52 %
- Recels	18,19 %
- Extorsions	17,81 %
- Coups et blessures volontaires	17,39 %
- Atteintes à la sûreté de l'Etat	17,22 %

Il faut en revanche noter la faible participation des étrangers à la délinquance astucieuse (7,18 %) et aux crimes et délits contre l'enfant et la famille (7,36 %).

. Les délinquants étrangers sont particulièrement nombreux par rapport à l'ensemble des personnes mises en cause dans certains départements : Alpes-Maritimes (44,81 %) ; Paris (40,45 %) ; Haute-Corse (32,28 %) ; Hauts-de-Seine (32,15 %) ; Seine-Saint-Denis (31,87 %) ; Corse du Sud (29,76 %) ; Bouches-du-Rhône (28,81 %) ; Val d'Oise (26,75 %) ; Pyrénées orientales (26,51 %) ; Val-de-Marne (26,38 %) ; Rhône (24,32 %) ; Haut-Rhin (22,56 %) ; Yvelines (20,00 %).

e) *Le résultat des enquêtes*

L'évolution statistique de la criminalité et de la délinquance est évidemment intéressante à connaître. Mais plus intéressante encore est la connaissance du résultat des enquêtes

menées, généralement dénommé "taux d'élucidation" ou "taux de réussite". Avant de présenter les chiffres relatifs à ces taux, le rapport de la direction centrale de la police judiciaire rappelle quelques mises en garde méthodologiques :

. Il n'y a pas de rapport immédiat entre les faits constatés au cours d'une année et les faits élucidés la même année : les faits élucidés peuvent avoir été constatés au cours des années précédentes.

. L'arrestation d'un auteur présumé d'infractions multiples n'entraîne pas, ipso facto, l'élucidation de tous les faits qu'il a commis et qui ont été constatés par le passé. Malgré l'arrestation de leurs auteurs, certains crimes et délits constatés ne seront donc jamais élucidés.

. Le rapport varie suivant la nature des infractions constatées. Pour certaines, il est égal à un, car le fait est nécessairement élucidé en même temps qu'il est constaté (par exemple le cas de la toxicomanie) ; pour d'autres infractions, ce rapport a plus ou moins valeur significative suivant qu'elles sont presque toutes portées à la connaissance des services d'enquêtes (homicides, vols à main armée) ou peu révélées (certains vols ou certains viols), ou encore que la révélation qui en est faite dépend d'un événement extérieur à l'infraction (vols remboursés par les assurances).

. **L'évolution globale du taux d'élucidation** : pour les dix dernières années statistiques, le taux d'élucidation est en légère progression d'environ 5 points au total, le record atteint en 1987 ne concernant toutefois que moins d'un acte sur deux (42,04 %). L'évolution d'une année sur l'autre est en général peu sensible, l'année 1987 constituant cependant un cas particulier puisque le taux d'élucidation progresse de deux points.

. **Le taux d'élucidation varie de façon très importante selon la nature de l'acte considéré** : du tableau exhaustif ci-joint, il est utile de tirer les enseignements généraux suivants :

. **Les vols connaissent dans l'ensemble un taux d'élucidation très faible** puisque la moyenne des actes élucidés ne dépasse pas 16,56 % en 1987... Il convient de noter le taux particulièrement faible en ce qui concerne les vols à la roulotte (9 %) et les vols d'autos et de deux roues (11,23 %) ainsi qu'en revanche la proportion très élevée des vols à l'étalage élucidés (84 %).

Le très faible nombre de vols élucidés explique en grande partie, en raison du poids numérique important des vols au sein de la délinquance globale, la relative faiblesse du taux moyen global d'élucidation des actes recensés.

57 . **les délits de mœurs** connaissent en revanche un taux d'élucidation beaucoup plus satisfaisant : 85,61 % pour les viols ; 75 % pour les attentats à la pudeur ; 91 % pour les autres délits de mœurs.

. **les homicides** sont élucidés dans une proportion de 68 % lorsqu'il s'agit de règlements de comptes entre malfaiteurs ; de 80 % lorsqu'il s'agit d'homicides crapuleux et de 92,50 % pour les homicides non crapuleux.

. **les destructions et dégradations contre les biens** sont élucidées dans une proportion insatisfaisante puisque le taux n'est que de 16,76 % pour la propriété privée et de 38,37 % pour la propriété publique.

A - LE RÉSULTAT DES ENQUÊTES

Section 1 - Les enquêtes en France

Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés

	Faits Constatés	Faits Élucidés	ANNEE		Personnes mises en cause
			1987 %	1986 %	
ENSEMBLE DES CRIMES ET DELITS	3170970	1332991	42,04	40,03	775756

La rubrique 'autres crimes et délits' ne peut être analysée suivant le mode d'opérer.

AUTRES CRIMES ET DELITS	100092	109920	109,82	108,13	60244
-------------------------	--------	--------	--------	--------	-------

CRIMINALITE DE PROFIT					
VOLS					
Vols avec force					
* vols avec violences toutes armes	48258	12305	25,50	23,96	13689
* cambriolages et vols avec entrée par ruse	375493	59099	15,74	14,29	53160
TOTAL PARTIEL	423751	71404	16,85	15,35	66849
Autres vols					
* vols à l'étalage	88444	74166	83,86	80,84	66690
* vols à la roulotte	624584	55494	8,88	8,13	28313
* vols d'autos et de deux roues	368736	45089	12,23	11,17	40033
* autres vols	487110	83908	17,23	16,41	58504
TOTAL PARTIEL	1568874	258657	16,49	15,55	193540
TOTAL DES VOLS	1992625	330061	16,56	15,51	260389
RECELS	35983	37738	104,88	104,65	20403
TOTAL DES EXTORSIONS (prises d'otages crapuleuses, raptus pour rançons, racket, chantages)	2559	2098	81,99	75,27	1814
INFRACTIONS ASTUCIEUSES					
* abus de confiance et détournements de gages	23220	21995	94,72	91,71	11517
* utilisations de chèques volés et escroqueries	221712	217392	98,05	86,40	33896
* chèques sans provisions	214260	207508	96,85	99,51	115806
* faux et contrefaçons	24280	29288	120,63	120,79	5096
* fraudes	34684	36574	105,45	105,96	13105
* autres délits économiques et financiers	22166	28640	129,21	101,80	6966
* filouteries et infractions à la santé publique	14958	11066	73,98	74,83	7435
TOTAL DES INFRACTIONS ASTUCIEUSES	555280	552463	99,49	94,91	193821
TRAFICS					
* trafic de stupéfiants	8053	8524	105,85	105,34	9998
* trafic de la prostitution	1343	1429	106,40	106,86	1595
* trafic de la pornographie (outrages aux mœurs par livres, cinéma,...)	2130	1673	78,54	78,91	1055
* trafic de la fausse monnaie et des faux moyens de paiement	19485	23787	122,08	130,32	2787
* délits des courses et jeux	764	1396	182,72	106,49	1060
TOTAL DES TRAFICS	31775	36809	115,84	117,13	16495
HOMICIDES LIÉS AU PROFIT					
* règlements de comptes entre malfaiteurs	128	87	67,97	59,71	118
* homicides crapuleux	257	206	80,16	79,34	289
TOTAL DES HOMICIDES LIÉS AU PROFIT	385	293	76,10	72,77	407
TOTAL DE PROFIT	2618607	959462	36,64	34,77	493329

Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés

CRIMINALITE DE COMPORTEMENT	Faits Constatés	Faits Elucidés	ANNEE		Personnes mises en cause
			1987	1986	
CONTRE AUTRUI					
Contre la vie					
* homicides non crapuleux	1766	1633	92,47	93,80	1854
* empoisonnements	76	156	205,26	82,64	54
* infanticides	59	45	76,27	84,91	45
TOTAL PARTIEL	1901	1834	96,48	92,89	1953
Contre la santé physique					
* coups et blessures volontaires suivis de mort et autres C.B.V. délictuels	35963	27943	77,70	74,85	30693
Moeurs et sexualité					
* viols	3196	2736	85,61	81,58	2543
* attentats à la pudeur	6890	5165	74,96	73,76	3440
* autres délits de moeurs (outrages publics à la pudeur, excitation de mineurs à la débauche)	6193	5643	91,12	85,71	3939
TOTAL PARTIEL	16279	13544	83,20	79,90	9922
Contre la sûreté des personnes (menaces de mort, violations de domicile, séquestrations de personnes, et prises d'otages non crapuleuses)	13496	10086	74,73	72,20	8748
Contre l'enfant et la famille (avortements illégaux, mauvais traitements à enfants, autres délits contre les mineurs, abandons de famille, non-représentation d'enfant)	31278	27670	88,46	88,59	27238
Contre la propriété privée					
* incendies	7712	2382	30,89	30,53	1842
* attentats par explosifs	597	118	19,77	11,09	96
* autres destructions et dégradations	189621	30666	16,17	15,11	22686
TOTAL PARTIEL	197930	33166	16,76	15,74	24624
SOUS-TOTAL	296847	114243	38,49	37,81	103178
CONTRE SOI-MEME					
* toxicomanie	41468	42012	101,31	101,58	36755
CONTRE LA COLLECTIVITE					
Atteintes à la sûreté de l'état	200	173	86,50	171,71	151
Outrages et violences à dépositaires de l'Autorité	21504	22023	102,41	102,46	16836
Sûreté et propriété publiques					
* incendies	1197	381	31,83	37,46	341
* attentats par explosifs	202	52	25,74	15,03	69
* autres destructions et dégradations	16304	6359	39,00	33,31	5944
TOTAL PARTIEL	17703	6792	38,37	33,48	6354
Police Générale					
* port et détention d'armes prohibés	14885	15290	102,72	104,41	10318
* délits à la police des étrangers	37510	38387	102,34	101,49	35518
* vagabondage et mendicité	2153	2161	100,37	100,24	1439
* faux documents d'identité	8371	9810	117,19	120,22	3278
* faux documents circulation véhicules	5487	6112	111,39	110,96	2911
* autres infractions de Police Générale (délits des débits de boissons, délits d'interdiction de séjour, délits de pêche et chasse)	6143	6606	107,54	110,04	5445
TOTAL PARTIEL	74549	78366	105,12	105,58	58909
SOUS-TOTAL	113956	107354	94,21	93,18	82250
TOTAL DU COMPORTEMENT	452271	263609	58,29	56,80	222183

2. Le développement des moyens mis à la disposition de la police technique et scientifique

Le plan de modernisation de la police nationale avait notamment pour objectif d'accroître dans des proportions très importantes les moyens mis à la disposition de la police technique et scientifique afin de faciliter l'élucidation des actes criminels et délictueux recensés. Les efforts consentis depuis trois ans dans ce domaine ont d'ores et déjà abouti à une amélioration très sensible de la situation :

- ~~Les~~ **services de l'identité judiciaire** ont bénéficié de l'acquisition de 104 véhicules et les laboratoires ont été dotés de 20 véhicules : la mobilité accrue de ces services est une condition importante de leur efficacité puisque la rapidité de leur intervention garantit en large partie la qualité de leurs investigations ;

- **La modernisation des laboratoires** a été entreprise en suivant les axes suivants :

. **les personnels scientifiques** étaient, à l'évidence, en nombre insuffisant puisqu'avant la mise en oeuvre du plan de modernisation, ils ne comptaient que 38 personnes... alors que les laboratoires allemands ou britanniques en comptent un millier... L'année 1986 a permis le recrutement de 25 spécialistes et l'année 1987 celui de 24 scientifiques, aucun poste supplémentaire n'étant malheureusement pourvu en 1988. Le projet de loi de finances pour 1989 devrait permettre la création de 44 postes supplémentaires, ce qui correspond à la multiplication par 3,5 en quatre ans des effectifs des personnels scientifiques des laboratoires.

Il est à noter que les personnels ainsi recrutés ont le statut de contractuels, la mise en place d'un statut permettant leur titularisation n'étant pas encore intervenue : il convient d'insister sur l'impérieuse nécessité de l'élaboration rapide de ce statut qui doit permettre à la police technique et scientifique de conserver les personnels de très haute qualité qui ont accepté de s'engager dans le renouveau de ce service avec le simple statut de contractuel.

. **l'équipement des laboratoires** a été modernisé dans des proportions considérables : les crédits des trois années 1986-1988 ont notamment permis d'équiper les laboratoires en matériels modernes de haute sophistication :

spectromètres de masse (Lyon ; Toulouse) ; spectromètre de fluorescence X (Lille) ; microscopes électroniques à balayage (Paris ; Lille ; Lyon) ; micro-analyseurs X (Lille ; Toulouse ; Paris) ainsi que plusieurs chromatographes liquides ou en phase gazeuse.

- La mise en place d'un **fichier informatisé des empreintes digitales** constitue une base unique de données et de saisie. Le fichier est entré dans une phase opérationnelle. En effet, le "Petit Système Opérationnel (PSO)" a été installé sur le site du ministère de l'Intérieur au mois de novembre 1987. L'installation, sur le site central, de la configuration du grand système national s'effectuera à compter du mois d'octobre 1988, sa mise en service étant prévue dans le courant du premier trimestre 1989. L'installation et la mise en service du site de la préfecture de police sont également prévues pour 1989. Les 19 sites régionaux et les 130 sites locaux qu'il est prévu de créer, seront échelonnés au cours des années suivantes. A ce jour, 13 500 fiches dactyloscopiques ont été saisies sur le PSO. Il s'agit de matériels dactyloscopiques de populations criminelles ciblées, extraites des fichiers manuels des services de police de Corse et du fichier du service central. Cette base, qui est encore limitée, a cependant d'ores et déjà permis d'identifier 24 malfaiteurs dont plusieurs terroristes.

- La modernisation des **fichiers des personnes recherchées et des véhicules volés** : le premier acte de modernisation en ce qui concerne le FPR/FVV est intervenu le 9 décembre 1986, avec le basculement du contenu de ces fichiers sur support central (DPS 7) plus performant et plus puissant et sur des satellites Mini 6 ouvrant la possibilité d'accroître le parc des terminaux et offrant aux utilisateurs un service de meilleure qualité (rapidité des réponses, meilleure présentation des informations). Les travaux de reconversion ont d'ores et déjà permis, sur l'application F.V.V., la mise en place, le 9 mars 1987, des recherches multicritères et sur P.R., le 12 avril 1988, celle des masques structurés de saisie (amélioration du contrôle à la saisie, préalable indispensable à la décentralisation).

- Le remplacement du fichier de recherches criminelles (F.R.C.) par le **système de traitement de l'informatique criminelle (S.T.I.C.)** : ce système est destiné à gérer l'information criminelle à des fins de recherche criminelle et de statistiques. Premier élément de l'informatisation globale des services de la police nationale, il doit apporter, à terme, un poste de travail intelligent à chaque enquêteur pour la recherche criminelle, les antécédents, les stupéfiants et les statistiques. Ce système doit prendre en compte la partie informatique de l'étude d'archivage de la documentation criminelle (fichier des antécédents).

- Il est enfin particulièrement important que l'expérience de la carte d'identité informatisée, menée dans les Hauts-de-Seine, ainsi que l'expérience d'embarquement de terminaux à bord des véhicules de patrouille, menée à Rouen, soient développées et systématisées : il ne s'agit pas ici uniquement d'accroître l'efficacité des systèmes de police mais également d'améliorer la qualité des relations entre le policier et le citoyen.

II. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

L'un des maux les plus graves dont souffre la politique de sécurité que les forces de police mettent en oeuvre est l'absence de réflexion à long terme. Le mal n'est pas nouveau et les facteurs d'explication ne manquent pas : l'activité des services de police rend souvent compte d'une réalité sociale et de comportements humains que chacun préférerait ignorer ; les fonctions de répression qu'ils sont contraints d'assumer se concilient mal avec les idéaux d'une société très largement marquée par la "permissivité" ; la police apparaît souvent comme une administration routinière et archaïque, à l'image de locaux souvent peu sympathiques, à la limite de la vétusté ; elle agit enfin bien souvent dans un environnement dont la maîtrise ne lui appartient pas et à l'égard duquel elle est désarmée (urbanisme ; problèmes sociaux ; politique pénitentiaire ; relations internationales).

Le produit de ces facteurs -et de bien d'autres...- est l'absence de réflexion en profondeur sur ce que sera la sécurité publique demain et après-demain, ainsi que sur les contraintes juridiques, éthiques, sociales, économiques, diplomatiques dont elle devra tenir compte.

Or la sécurité publique est appelée à devenir l'un des problèmes essentiels de la société française : que l'on songe par exemple au développement actuel dans d'autres parties du monde de phénomènes aussi lourds de conséquences qu'une criminalité urbaine incontrôlable, la conquête de services publics par le trafic de la drogue, la facilité avec laquelle peuvent être commis des actes de terrorisme, les manipulations informatiques ou les mouvements de capitaux illicites.

Il n'est pas question dans le cadre de ce rapport de prétendre résoudre ces problèmes. Mais il s'agit en quelque sorte d'ouvrir le débat en répertoriant certains des axes de réflexion les plus féconds, dont certains -il convient de le souligner- sont à la base du plan quinquennal de modernisation de la police nationale adopté en 1985, qu'il faut sans doute d'ores et déjà penser à prolonger par un nouveau plan quinquennal...

A. ÉCHÉANCE EUROPÉENNE ET FLUX MIGRATOIRES

Parmi les problèmes majeurs qu'auront à résoudre dans les prochaines années les responsables de la sécurité des Etats européens figure en priorité celui des flux internes à la communauté européenne et des flux d'immigration en provenance des pays tiers. L'échéance du 1er janvier 1993 constitue à cet égard un puissant élément d'incitation à la réflexion : la disparition de toute entrave à la libre circulation à l'intérieur de l'Europe des Douze doit impérativement s'accompagner d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures et d'une harmonisation de la politique en matière d'immigration et de visas. Quelques efforts ont d'ores et déjà été accomplis dans ces domaines mais les résultats acquis restent dérisoires au regard de l'ampleur des problèmes posés.

1. L'achèvement du marché unique et la dynamique européenne

Le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'espace européen sera mis en oeuvre dans toutes ses conséquences le 1er janvier 1993. L'article 13 de l'Acte unique européen signé en février 1986 dispose clairement qu'au 1er janvier 1993 "le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée". Des accords partiels existent déjà entre certains pays européens pour préparer cette échéance : l'accord de Sarrebrück signé le 13 juillet 1984 par la France et la République fédérale d'Allemagne a été étendu aux pays du Benelux par l'accord de Schengen du 14 juin 1985. L'objet de ces accords est de faciliter au maximum les passages aux frontières pour les ressortissants des Etats membres par la mise en place de mesures très concrètes telles que la non-présentation systématique des documents d'identité, la mise hors file des véhicules contrôlés, l'institution de contrôles groupés et l'utilisation du "disque vert".

L'article 17 de l'accord de Schengen dispose notamment qu'"en matière de circulation des personnes, les parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, elles s'efforceront préalablement d'harmoniser, si besoin est, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires pour la

sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etats non membres des communautés européennes."

Les articles 18 à 20 définissent les domaines dans lesquels les parties contractantes doivent rechercher l'harmonisation de leurs législations et de leurs actions : coopération en matière de prévention et de recherche ; harmonisation en matière de stupéfiants, armes et explosifs, déclarations des voyageurs dans les hôtels, visas et conditions d'entrée ; aménagement éventuel d'un droit de poursuite. Le projet de loi de finances pour 1989 consacre 2,315 millions supplémentaires à la mise en oeuvre de ces accords (chapitre 34-82 article 40). **Dans quatre ans, par conséquent, le principe de libre circulation s'exprimera concrètement par la disparition des frontières, donc des contrôles aux frontières internes, seul le contrôle aux frontières externes de la Communauté subsistant... Ce principe s'appliquera bien entendu pour la France à l'intégralité de ses frontières avec les autres Etats de la Communauté, y compris l'Espagne...**

2. Les flux migratoires

L'Europe est confrontée en cette fin du 20e siècle à un changement historique de perspectives : après avoir été pendant longtemps un réservoir de populations qui ont essaimé sur les divers continents, elle devient terre d'accueil pour de nombreux immigrants. La situation régionale est caractérisée de la façon suivante : l'Europe est une zone de dépression démographique, mais d'accumulation du capital, cependant que l'Afrique est une zone d'explosion démographique mais démunie de capitaux. Le rapport Ramsès réalisé par l'Institut français des relations internationales en 1987-1988 procède à une remarquable analyse des conséquences prévisibles de ce déséquilibre et constate qu'"un mouvement migratoire apparaît donc à peu près inévitable".

La Conférence réunie en mai 1987 à Porto par le Conseil de l'Europe concluait à la présence de quelques vingt millions de migrants résidant dans les pays membres. Les conclusions les plus notables de cette réunion sont les suivantes :

. malgré l'arrêt des politiques d'immigration dans le milieu des années 1970 et malgré un certain nombre de départs, les populations étrangères continuent à augmenter en raison, d'une part, d'un taux de natalité élevé et, d'autre part, de l'arrivée de quelque 700 000 personnes par an ;

. l'immigration au titre du regroupement familial explique pour partie ce chiffre : par exemple, l'Allemagne fédérale n'a admis en 1985 que 23 travailleurs turcs, mais 34 475 ressortissants turcs se sont installés la même année dans le pays au titre du regroupement familial ;

. les demandeurs d'asile constituent un nombre croissant d'immigrés : dans neuf pays européens (Autriche ; Belgique ; Danemark, France ; Pays-Bas ; R.F.A. ; Royaume-Uni ; Suède et Suisse), ils sont passés de 64 900 en 1981 à 156 000 en 1985 ;

. les immigrants clandestins constituent une partie importante de l'immigration : selon le journal *Le Monde* (8 juillet 1987), "ces illégaux seraient deux fois plus nombreux que les étrangers déclarés en Europe méridionale. L'Espagne en compterait déjà 450 000 et l'Italie 650 000". On sait, s'agissant de la France, que les estimations du nombre d'immigrés clandestins varient de 150 000 à 350 000, ces estimations paraissant au demeurant modérées au regard des chiffres cités ci-dessus concernant l'Espagne et l'Italie, d'autant plus modérés que l'immigration clandestine semble facilitée par l'existence dans le pays d'accueil de communautés nationales déjà implantées et stimulée par la mise en oeuvre de certaines réformes : ainsi, par exemple, Mme Nicole Questiaux et M. Jacques Fournier considéraient-ils, en 1984, (*Traité du social* - Dalloz - p. 473) que la généralisation de la "carte de 10 ans" (qui fut d'ailleurs instituée cette même année) risquait de créer un "appel d'air vis-à-vis d'une immigration clandestine que le Gouvernement réussit mal à contrôler". Ce phénomène concerne bien entendu non seulement la France mais l'ensemble des pays européens, le principe de libre circulation interne rendant beaucoup plus difficile encore une lutte contre l'immigration clandestine sur l'efficacité de laquelle on peut s'interroger.

3. Les perspectives

La prise en compte de la dimension européenne est donc un impératif absolu. Elle passe par un réaménagement des services de la police de l'air et des frontières ainsi que par l'élaboration au niveau européen d'une politique commune à l'égard des pays tiers, notamment une harmonisation des conditions de délivrance des visas.

a) *Le réaménagement des services de la P.A.F.*

1.1. Un rapport d'enquête sur l'état et l'organisation de la surveillance du contrôle aux frontières a été remis en juillet 1987 au Gouvernement, à la demande des ministres chargés du Budget et de l'Intérieur. Ce rapport n'a pas été rendu public et n'a pas été communiqué à la Commission des Lois. En revanche, il ressort des réponses aux questionnaires budgétaires qui ont été adressés au ministre de l'Intérieur que :

"Loin de voir ses missions disparaître le 1er janvier 1993 avec l'ouverture des frontières intra-comunautaires, la P.A.F. devra adapter ses moyens afin de renforcer ses contrôles aux frontières extra-communautaires et exercer une particulière vigilance aux frontières intra-communautaires afin que l'application de l'Acte unique européen ne favorise pas le développement d'une criminalité européenne, des trafics et du terrorisme au sein de l'espace européen ainsi créé.

A cet effet, la P.A.F. a élaboré une politique d'adaptation à ces nouvelles données.

Ainsi le mode de surveillance sur les frontières intra-européennes, supprimant les contrôles systématiques au profit de sondages orientés, va nécessiter la transformation des formations de la P.A.F. en vue d'assurer une surveillance mobile le long de la frontière. A cet effet, les effectifs des frontières terrestres jusqu'alors employés en postes fixes seraient redistribués en brigades mobiles (B.F.M.) composées de civils et de fonctionnaires en uniforme.

Cette restructuration devra s'accompagner d'un renforcement des contrôles aux frontières extra-communautaires (aéroports, ports, Suisse). Une partie des personnels nécessaires sera prélevée sur l'effectif rendu disponible par la restructuration de la frontière intra-communautaire (environ 300 à 400 fonctionnaires), mais cet apport sera insuffisant pour faire face aux nouvelles obligations de la P.A.F. (liaison fixe transmarche, ouverture du terminal 2D de l'aéroport de Roissy). Des créations de postes budgétaires devront donc être envisagées (de l'ordre de 750 emplois). Une étude est en cours pour évaluer ces besoins minimaux.

Il serait par ailleurs souhaitable que la P.A.F. puisse être en mesure d'assurer certaines de ses missions traditionnelles qui pourraient être actuellement plus parfaitement remplies :

- lutte contre l'immigration clandestine et les trafics de main d'oeuvre, avec la création d'un Office central chargé de la répression, d'officiers de liaison dans certains consulats et préfectures (services des étrangers) ; les besoins peuvent s'évaluer à 120 fonctionnaires ;

- police de l'aéronautique : le renforcement de la division "Air" disposant de 34 officiers de police judiciaire pilotes, mais non dotés de moyens aériens (55 OPJ à envisager et la mise à disposition d'un parc aérien) ;

- la sécurité des chemins de fer et des gares (350 fonctionnaires nécessaires)."

1.2. L'ampleur des réaménagements à opérer est mise en lumière par les constats suivants :

. *contrôle des points de passage* : la P.A.F. contrôle 116 des 916 points de passage aux frontières terrestres, 27 ports maritimes, 51 des 116 aéroports ouverts au trafic international, et 30 gares internationales.

. *les effectifs de la P.A.F.*, comparés au volume de la circulation transfrontières ont évolué comme suit :

Année	Effectifs	Volume de la circulation transfrontières
1953	1 228	49 690 749
1960	1 800	117 756 504
1970	1 758	224 000 000
1981	3 543	375 000 000
1986	4 917	313 000 000
1988	5 311	

. *le bilan de la lutte contre l'immigration irrégulière* s'établit, pour les années récentes, de la façon suivante :

Année	Refus d'entrée	Reconduites à la frontière (prononcées)	Expulsions
1985	44 794	8 482	709
1986	51 436	7 453	848
1987	71 063	15 837	1 746
1988 (janvier - juillet)	30 285	9 522	1 007

b) La nécessité d'une approche européenne

Le principe de la libre circulation à l'intérieur des frontières européennes postule qu'un contrôle efficace soit exercé à ces frontières et que les différents Etats européens adoptent des positions identiques vis-à-vis des pays tiers. L'ampleur de la tâche est évidente : en raison des liens historiques, culturels et affectifs qu'ils entretiennent avec les Etats qui étaient autrefois leurs colonies ou sous leur domination, quelle qu'en soit la forme juridique, les Etats européens ont chacun, avec une intensité variable, des relations privilégiées avec tel ou tel pays tiers. Renoncer à cette spécificité au profit d'une approche européenne globale n'est pas facile et sans doute faudra-t-il en ce domaine faire preuve d'une grande imagination. Il est pourtant évident que la situation actuelle n'est pas satisfaisante : ainsi le rapport de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les crédits du ministère de l'Intérieur pour 1988 indiquait-il que les ressortissants turcs n'étaient pas soumis à l'obligation du visa pour pénétrer en Espagne et qu'il en allait de même pour les ressortissants philippins se rendant en République fédérale d'Allemagne. Un inventaire exhaustif de la législation des différents Etats européens montrerait probablement que ces situations ne sont pas isolées et que nombreux sont les pays tiers dont les ressortissants bénéficient, dans tel ou tel Etat, de facilités d'accès.

Deux réunions des ministres de la Justice et de l'Intérieur ont déjà posé les premiers jalons d'une harmonisation future :

. le 28 avril 1987, à Bruxelles , ils ont défini les lignes générales des actions à mener :

- une politique commune des visas devant, d'une part, aboutir progressivement entre les Etats membres à un régime aussi unifié que possible, y compris les critères de leur octroi et, d'autre part, contribuer à mieux maîtriser les problèmes résultant de l'immigration en général. Dans le cadre de la coordination et de l'éventuelle harmonisation des réglementations des Etats membres en matière de visa, les Etats membres procéderont dans l'immédiat à un examen systématique des documents qu'ils requièrent, y compris les visas de transit, en vue d'aboutir, si possible, progressivement à demander les mêmes documents ;

- le renforcement des contrôles aux frontières externes de la communauté ;

- le maintien de contrôles intra-communautaires aussi longtemps que nécessaire, les procédures de contrôle sur les territoires des Etats membres des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière devant être renforcées et les procédures de renvoi des irréguliers devant être effectivement mises en oeuvre ;

- la lutte contre les abus en matière de demande de statut de réfugié politique, notamment les demandes simultanées dans plusieurs Etats membres et les demandes successives après une première décision négative d'un Etat membre.

. le 11 décembre 1987, à Copenhague, ils ont pris les premières mesures d'application concrète du programme ainsi défini :

- en matière de visas, il a été décidé que les ressortissants des pays figurant sur une liste commune de 50 pays devront à compter du 1er janvier 1988 être en possession d'un visa pour entrer dans la C.E.E.. L'examen des possibilités d'une harmonisation plus poussée de la politique des visas à l'égard de pays dont les ressortissants peuvent notamment poser des problèmes d'immigration aux pays de la C.E.E. sera poursuivi. La politique commune en matière de visas devra distinguer, d'un côté, les pays dont les ressortissants posent des problèmes et dont on a décidé d'un commun accord un visa d'entrée et, d'autre part, les pays avec lesquels la C.E.E. entretient des liens étroits et dont la situation devra naturellement être prise en considération. Les ministres sont, en outre, convenus de la nécessité de coordonner les conditions de délivrance des visas ; une

étude a été mise en oeuvre et les résultats en seront soumis à une prochaine réunion des ministres. Enfin, les ministres sont convenus qu'un Etat membre ne doit pas modifier sa politique de visas dans les domaines où une politique commune a été arrêtée, sans consulter au préalable les autres pays membres ;

- en matière de droit d'asile, des critères ont été définis pour décider de l'Etat auquel incombera la responsabilité d'instruire la demande, par exemple la présence d'un époux ou la possession d'un permis de séjour dans un des Etats membres. Les ministres se sont mis d'accord dans un premier temps sur le principe que le pays qui délivre le permis de séjour ou le visa à un demandeur d'asile, ou celui dans lequel résident des membres de la famille proche de l'intéressé doit examiner la demande d'asile. Par ailleurs, les conclusions des ministres ne font pas obstacle à ce qu'un autre pays membre examine une demande d'asile conformément à sa législation nationale. Le demandeur d'asile concerné a, quant à lui, la certitude que sa demande sera examinée. En outre, les ministres ont décidé que les Etats membres échangeront un grand nombre d'informations en vue d'éviter l'abus du droit d'asile et, à plus long terme, pour harmoniser ce droit.

B. URBANISATION ET PAIX PUBLIQUE

Le deuxième défi lancé aux responsables de la sécurité publique en cette fin du 20^e siècle est enfin celui de l'urbanisation toujours croissante, des grandes agglomérations européennes et des manifestations de masse qu'elles appellent ou qu'elles supportent : pour nous en tenir à la France et aux manifestations les plus spectaculaires, citons par exemple la célébration du bicentenaire de la Révolution française et l'organisation des jeux olympiques d'hiver à Albertville en 1992.

1. La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a organisé à Barcelone en novembre 1987 une conférence sur la prévention de la sécurité urbaine chargée de réfléchir à la montée spectaculaire de la délinquance depuis une vingtaine d'années, notamment en zone urbaine. Les conclusions essentielles de cette conférence ont porté sur la nécessité d'intégrer

les problèmes de sécurité lors de la phase d'élaboration des plans d'urbanisme, d'agir par des interventions très ciblées au niveau de la famille, de l'emploi des jeunes, de l'école et du logement, de reconquérir les quartiers centraux des villes, et également sur le constat qu'une action efficace en matière de prévention passait principalement par les pouvoirs locaux qui sont les mieux placés pour lui donner toute son efficacité. Cette conférence a par là-même souligné combien l'action de la police était dépendante de facteurs qu'elle ne maîtrisait pas ainsi que l'intérêt que présente l'approche pluridisciplinaire des problèmes de sécurité.

C'est dans cette perspective qu'il faut apprécier l'action menée en France par le Conseil national de prévention de la délinquance ainsi que par les services de police :

. **Le nombre de conseils communaux de prévention de la délinquance** continue d'augmenter : il est passé de 495 en 1987 à 530 au 1er août 1988, le nombre de contrats d'action de prévention passant de 210 en 1987 à 275 en 1988 (33 MF). Ce type d'actions présente deux caractères particulièrement intéressants : d'une part, il associe des personnalités qui ne disposent d'aucune autre structure pour travailler ensemble et, d'autre part, il permet de sélectionner et d'engager des opérations très concrètes dont l'utilité est patente.

Un décret n° 88-1015 du 28 octobre 1988 a créé un conseil national et un comité interministériel des villes et du développement social urbain ainsi qu'une délégation interministérielle. Ce décret abroge le titre premier du décret du 8 juin 1983 instituant le Conseil national de prévention de la délinquance (lui-même successeur du Comité national de prévention de la violence et de la criminalité, créé en 1978), mais laisse subsister les conseils départementaux et les conseils communaux de prévention de la délinquance.

. Les services de police assument également des missions de prévention ponctuelles importantes :

- parmi les actions spécifiques destinées aux personnes plus concernées par certaines formes de délinquance, peuvent être mentionnées les réunions organisées sous l'égide des préfets pour les professions à risques (bijoutiers, banquiers, pharmaciens...) ou la campagne organisée à l'initiative de la Direction centrale des polices urbaines pour l'information et la protection des personnes âgées. Durant cette campagne, qui aurait eu un impact considérable et qui a été très favorablement accueillie par la population, 2 722 réunions ont été tenues à l'intention des intéressés, 1 250 000 brochures de conseils distribués, 104 000 affiches apposées et un film réalisé et diffusé en 250 cassettes. Elle a incontestablement permis de rassurer les personnes âgées dont certaines bénéficient par ailleurs de dispositifs d'assistance

par téléalarme auxquels participent les polices urbaines, même si leur utilisation procède le plus souvent d'un besoin médical.

Actuellement, une autre campagne est en cours d'étude pour améliorer la sécurité des femmes afin de limiter les atteintes aux mœurs, agressions et violences au domicile.

- le développement des méfaits de la toxicomanie a conduit les polices urbaines à former des fonctionnaires qui à leur tour assurent non seulement la sensibilisation et la formation des autres policiers mais aussi l'information du public. Ces "personnes-ressources" ont participé à 885 conférences et débats qui se sont déroulés dans des établissements scolaires, centres hospitaliers, maisons d'arrêt, associations diverses... Au total 41 285 personnes ont ainsi été touchées contre 25 000 l'année précédente pour 675 prestations.

2. L'organisation des Compagnies républicaines de sécurité pose des problèmes importants : la commission sénatoriale d'enquête sur les manifestations de novembre et décembre 1986 s'est étonnée que, l'effectif théorique d'une C.R.S. étant de 210 hommes, l'effectif réel moyen disponible sur le terrain ne soit que de 80 à 90 hommes, total dont il faut distraire, pour obtenir les effectifs actifs, les conducteurs de véhicules (une dizaine en moyenne), un radio et un secrétaire.

Un rapport, élaboré par M. Serge Gondel, nommé depuis lors chef du service central des C.R.S., a été remis à M. le Ministre de l'Intérieur, mais non publié ni communiqué à la commission. Il est toutefois permis d'avancer que les deux questions essentielles abordées sont, d'une part la répartition des activités des C.R.S. et, d'autre part, l'inadaptation géographique de leurs implantations :

. L'activité des C.R.S. s'est répartie, en 1987, de la façon suivante entre les différentes missions assumées :

- maintien de l'ordre et services d'ordre : 26 % ;

- lutte antiterroriste : 26 % (dont 10 % pour la protection des bâtiments officiels, 4 % pour la sécurité des aéroports, 4 % pour la circulation transfrontière et 4 % pour les services d'honneur et de sécurité) ;

- sécurité routière : 22 % ;

- police générale : 26 % (dont 21,5 % pour la lutte anticriminalité).

Or un certain nombre de ces missions sont assumées de façon permanente par les C.R.S., ce qui n'est pas véritablement conforme à leur vocation de réserve générale de la police nationale et nuit à leur mobilité.

. L'implantation géographique des C.R.S. n'est pas adaptée à leurs zones principales d'activité : 7 compagnies sur 63 sont implantées en région parisienne alors que cette région a représenté 42 % des emplois en 1986 et 45 % en 1987. Cette inadéquation génère des frais importants de déplacement et des pertes de temps considérables de même qu'elle suscite des difficultés dues aux mauvaises conditions d'hébergement des compagnies transplantées. Il est évident que l'une des priorités essentielles à l'heure actuelle consiste en la construction en région parisienne de cantonnements nouveaux pour les C.R.S..

3. Le logement des policiers est à prendre en compte dans le recensement des problèmes fondamentaux posés par l'urbanisation, notamment en région parisienne. Le plan de modernisation a connu sur ce point quelques déboires : ainsi, en raison de la difficulté à trouver les terrains disponibles, les crédits destinés à l'achat de terrains ou d'immeubles (chapitre 57-40 article 13), multipliés par cinq de 1985 à 1986 (37,5 MF en autorisations de programme et 27 MF en crédits de paiement), ont-ils été inutilisés et sont-ils redescendus à 4,50 MF et 3 MF en 1987 puis à 4,50 MF et 1,5 MF en 1988 comme en 1989...

Les crédits destinés au financement d'opérations de réhabilitation ou de construction par voie de subventions aux organismes sociaux (chapitre 65-51 article 10) sont passés de 55,65 MF (autorisations de programme) et 47,19 MF (crédits de paiement) en 1986 à respectivement 88,65 et 59 MF en 1987 et 88,65 et 43 MF en 1988. Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit un montant identique pour les autorisations de programme mais, compte tenu des reports, un montant de 88,6 MF pour les crédits de paiement. Ces crédits ont permis la mise à disposition de 414 logements en 1986 (114 par la ville de Paris et 129 par la préfecture de Paris par prélèvement sur ses contingents), de 704 en 1987 (dont 279 par la ville et la préfecture) et 103 en 1988.

Ces résultats ne sont pas négligeables mais restent toutefois très en deçà de ce qui paraît nécessaire étant donné les effectifs en poste à Paris et dans les départements de la petite couronne. Sans doute faudrait-il explorer de nouvelles modalités d'actions, telles l'octroi de garanties au bailleur par l'administration lorsque le policier a de lui-même trouvé un logement qui lui convient, la passation de conventions entre ministères lorsque des immeubles

sont voués à la vente ou la prise en compte du problème lors des grandes opérations de réhabilitation ou de rénovation urbaine à Paris ou dans les départements proches.

4. **La régionalisation des structures de la police est enfin un voeu de la commission depuis plusieurs années.** Un rapport sur l'adaptation des structures locales de la police, rédigé par M. Gérard Maurel, a été remis au ministre de l'Intérieur, mais ce rapport n'a été ni rendu public ni communiqué à la commission. Le projet de loi de finances pour 1989 comporte une **transformation d'emplois pour permettre une expérience de régionalisation** dont le ministre a aussi tracé les contours : *"Les structures actuelles de la police nationale conduisent à des dysfonctionnements graves. La police a un responsable au niveau départemental, c'est le préfet, mais elle n'a pas un responsable spécialisé car il y en a plusieurs. La coexistence au sein d'un même département d'un responsable des polices urbaines, d'un responsable des renseignements généraux, parfois d'un chef de service de la police de l'air et des frontières, et de responsables de la police judiciaire ne favorise pas la meilleure coordination possible entre les différents services de police.*

Il ne relève pas de ma seule compétence de modifier l'organisation des S.R.P.J. puisqu'ils sont calqués sur les ressorts des cours d'appel. Sans porter atteinte à cette organisation, j'ai l'intention, dans certains départements et régions, de tenter des expériences de départementalisation et de régionalisation de la direction des services de police. Je choisirai sans doute un petit département, avec une ville chef-lieu moyenne, un département avec une grande ville, plus une région ou deux. Cela ne mettra en rien en cause l'unité de commandement et les compétences du préfet. Le préfet est le représentant du Gouvernement dans le département : il est donc normal qu'il ait sous ses ordres la totalité des services de l'Etat, et en premier lieu ceux qui dépendent du ministre de l'Intérieur et assurent la sécurité."

Concrètement, les axes de la réforme pourraient donc être les suivants :

- réaffirmation des pouvoirs des préfets sur les services de police ;

- instauration dans chaque département d'une direction unique pour la police ;

- consécration de l'échelon régional comme échelon de gestion, les S.G.A.P. devenant des services régionaux dotés d'un état-major et comprenant deux directions : une direction de la logistique et une direction de la police.

C. LA POLICE ET L'OPINION

La police nationale est mal connue et son action fréquemment méconnue. La complexité de ses structures et la diversité de ses missions expliquent partiellement cet état de choses, mais le facteur le plus important réside probablement dans le sentiment de mystère qui entoure le fonctionnement de la police nationale : la littérature, les films accroissent ce sentiment en donnant une version romanesque de ses activités, souvent bien éloignée de la réalité quotidienne.

En même temps qu'elle sera accusée d'inefficacité, la police sera soupçonnée d'en savoir beaucoup plus qu'elle n'en dit : elle en sait trop ; elle n'en sait pas assez. Elle ne fait pas ce qu'elle devrait faire ; elle fait ce qu'elle ne devrait pas faire. Comment s'étonner dans ces conditions que les relations entre la police et les citoyens soient trop fréquemment présentées sous un angle excessivement passionnel, que les policiers ressentent un sentiment de ghetto, qu'entre "action et paperasse" la police semble hésiter, bref que son efficacité soit compromise ? Si elle convient volontier qu'ici aussi, la critique est aisée mais l'art est difficile, la commission des Lois n'en estime pas moins que trois séries de mesures sont de nature à améliorer la situation existante :

1. Des réflexions de fond sur les problèmes de sécurité

L'action de la police mérite mieux que les seuls commentaires passionnels et à chaud qui lui sont consacrés, en général d'ailleurs dans une perspective critique où la rigueur des jugements n'a d'équivalent que l'ignorance des circonstances exactes dans lesquelles les faits se sont déroulés. Mais il faut convenir que les réflexions de fond sur la police ne sont pas nombreuses et que les perspectives historiques et sociales dans lesquelles elle exerce ses missions sont rarement étudiées de façon sereine. Ces lacunes peuvent être comblées au moyen des deux initiatives suivantes.

a) *Le développement de recherches universitaires* sur les problèmes de sécurité : ainsi par exemple, la commission sénatoriale d'enquête sur les manifestations de novembre et décembre 1986 estimait-elle que " *impose la nécessité d'une réflexion de type universitaire sur les phénomènes de foule et le rôle des provocateurs. Il*

est surprenant de constater en effet que les problèmes de maintien de l'ordre au sens général, ne semblent pas intéresser les chercheurs (1) alors pourtant qu'ils sont un révélateur extrêmement efficace de la situation d'une société, de ses contradictions, de ses espoirs, latents ou manifestes, en même temps qu'un baromètre très sensible de l'état des libertés publiques dans un pays donné".

Une remarque identique avait été formulée par la commission sénatoriale de contrôle de la lutte contre le terrorisme en mai 1984 après qu'elle ait rappelé que *"le terrorisme n'est pas accidentel -ni attaché à une époque ou à une forme de société. Cette maladie, endémique, connaît des poussées, des cycles et des répit. Elle se développe plus volontiers au sein de tissus anémiés ou atrophies. Aucun pays ne peut se permettre de le traiter comme un fait divers, a fortiori le nôtre..."*

Il importe au contraire de consacrer au fait terroriste une réflexion constante, conduite avec sérénité, méthode et sérieux. A l'évidence, nos services engagés dans l'action, n'ont pas le temps, ni les moyens, ni le goût de cette réflexion. ...

L'objectif est de connaître les écoles de pensée, le corps de doctrine, la philosophie de l'action des divers mouvements, de les suivre dans leurs évolutions, rassembler et traduire leurs écrits, ficher méthodiquement l'ensemble, répertorier les actes commis, les procédés utilisés, les cibles retenues, retrouver les fils souterrains du processus, dégager les lignes d'action future, la stratégie à venir. Ainsi pouvoir répondre aux trois questions : qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Que peuvent-ils ? En une phrase : ne pas être en retard d'un coup, mais le prévoir, et si possible le parer".

b) *La création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure* : la Commission accueille avec une particulière satisfaction la création de cet Institut auquel le projet de loi de finances pour 1989 octroie 10 millions de francs nécessaires à la mise en place de ses moyens de fonctionnement (chapitre 37-50 article 10). Loin d'y voir une source de dépenses inutiles, elle considère au contraire qu'il s'agit là d'une décision extrêmement heureuse de nature à faire évoluer les esprits et à favoriser les vrais débats.

Cet institut, qui fonctionnerait sur le modèle de l'Institut des Hautes études de la défense nationale, devrait poursuivre les trois objectifs suivants :

(1) Citons néanmoins la thèse de M. Georges Carrot "Le maintien de l'ordre en France depuis la fin de l'ancien régime jusqu'à 1968". Centre d'études et de recherches sur la police. Presses de l'Institut d'étude politique de Toulouse - 1984) ainsi que le dossier documentaire intitulé "les phénomènes de foule" établi par la direction du personnel et de la formation de la police (Ministère de l'Intérieur - Marseille - juin 1985).

- organiser des stages de haut niveau pour l'encadrement supérieur de la police nationale ;

- assurer l'ouverture constante aux évolutions de notre société en associant à ses travaux les représentants des forces vives de la nation et des personnalités internationales ;

- coordonner les recherches sur le fonctionnement et les méthodes de la police nationale.

2. Une meilleure information des services d'information

Inutilement secrète ou maladroitement prolix : tels sont les deux extrêmes entre lesquels évolue bien souvent la qualité de l'information fournie par les services de police ou les policiers eux-mêmes. En l'absence de structures officielles aptes à communiquer les éléments nécessaires à une information de qualité, les liens personnels ou les conversations de couloirs tiennent lieu de salle de presse, avec tous les inconvénients et les dangers que cette substitution recèle.

La commission des Lois, de même que les commissions chargées d'enquêter sur les manifestations de Novembre-Décembre 1986 ou de contrôler le fonctionnement des services de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme, ont souligné cette carence et insisté pour que des mesures permettant d'y remédier soient prises.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que le ministre de la Défense a su se doter d'un outil efficace en créant le S.I.R.P.A. (Service d'information et de relations publiques des armées) dont les crédits de fonctionnement seront de 53,5 millions de francs en 1989 et au service duquel travaillent 670 personnes, civils et militaires. Ce service dispose depuis janvier 1987 d'un instrument essentiel : le C.O.P.I.D. (Centre opérationnel de presse internationale de défense) qui procède notamment en permanence à l'analyse du climat médiatique concernant la défense nationale et permet de réagir très rapidement à la diffusion d'informations erronées, fausses ou biaisées.

Il n'existe aucune bonne raison pour refuser de doter le ministère de l'Intérieur de la structure capable d'assumer ces missions : rappelons à nouveau par exemple qu'il existe à Scotland-Yard (et non au cabinet du ministre) un service de presse qui relève d'un haut fonctionnaire de police. Le personnel de ce service est issu des milieux journalistiques. Il fonctionne jour et nuit. Ses effectifs sont

évalués à une cinquantaine de personnes, toutes hébergées dans les locaux mêmes de Scotland-Yard, à l'exception de quatre d'entre elles qui sont réparties auprès des commissariats principaux de Londres. Les conférences de presse se tiennent en fonction de l'actualité et non à intervalles réguliers. Le chef de la police organise des déjeuners fréquents avec la presse londonienne. S'il survient une situation difficile, la police veille à ce qu'une information soit immédiatement transmise à la presse. Le service de presse de la police ne fait bien évidemment aucun commentaire politique sur l'événement. Mais le service de presse du cabinet du ministre de l'Intérieur ne fait, lui, aucun commentaire sur les activités de la police. Il n'est chargé que de relater les activités politiques du ministre.

On pourrait même imaginer que le service français soit chargé d'élaborer et diffuser la synthèse de certains rapports non rendus publics mais qui font cependant dans la presse l'objet de compte rendus dont il est impossible de savoir s'ils sont fondés ou non : cette innovation aurait notamment l'avantage de permettre à l'ensemble des parlementaires de bénéficier d'informations identiques à celles dont bénéficient certains journalistes, ce qui -on en conviendra- ne serait pas contraire à l'esprit républicain...

Entre l'information au compte-goutte et la publicité ou la propagande, il y a place pour la mise en oeuvre d'une politique d'information de qualité qui permette d'apprécier sérieusement et sereinement l'action des forces de police : elles le méritent.

3. L'amélioration des relations avec le public

Les deux séries de mesure précédentes sont de nature à créer un état d'esprit plus objectif à l'égard de la police nationale, du moins à marginaliser les détracteurs comme les thuriféraires systématiques. Mais cet état d'esprit ne peut véritablement s'améliorer que si les mesures d'accompagnement nécessaires sont prises. Parmi celles-ci, trois sont prioritaires :

a) *Un effort constant de formation des policiers à la technique de contrôle* : pour de nombreux citoyens, les relations liées avec les forces de police lors des contrôles d'identité ou des contrôles routiers sont pratiquement les seuls rapports qu'ils entretiennent avec la police et acquièrent de ce fait une valeur exemplaire. Sans doute est-il regrettable qu'une institution soit jugée dans son intégralité à l'occasion d'événements aussi ponctuels, mais l'esprit humain est ainsi fait qu'il est porté à généraliser une expérience limitée. Il faut en

prendre acte et insister sans relâche sur la nécessité de former pratiquement les policiers à ce type d'actions.

Parallèlement les fonctionnaires de police ne doivent pas s'émouvoir lorsque des notes de service rappellent les données élémentaires qui doivent guider leurs relations avec le public : on pense ici à la note adressée à tous les services en 1986 pour rappeler les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des fonctionnaires portant atteinte à la dignité de la fonction policière ou dévoyant la qualité de l'accueil du public (note DCPU/EM/N° 6784 du 7 octobre 1986), à la réitération de ces règles par la note de service du 20 octobre 1987, ainsi qu'à la circulaire du 24 octobre dernier relative à certains comportements racistes et au "mauvais usage de l'arme de dotation". Dans le même ordre d'idée, on peut signaler la note de service du 13 juillet 1988 relative à la priorité de passage des véhicules de police, qui rappelle que l'usage de l'avertisseur sonore doit être limité afin de ne pas troubler l'environnement, en particulier la nuit, les signaux lumineux (gyrophare) suffisant le plus souvent pour les déplacements nocturnes dans un trafic généralement fluide.

A l'inverse, les responsables de la police ne doivent pas hésiter à prendre la défense des fonctionnaires ou de l'institution lorsqu'ils font injustement l'objet de procès d'intention.

b) *L'ilotage* ne doit pas seulement être un thème de discours et de colloque mais doit être mis en oeuvre aussi largement que possible. Le nombre de fonctionnaires qui y participent à plein temps (2 450 au 1er janvier 1987) est trop faible. Certes le développement de l'ilotage est freiné par des éléments tels que l'insuffisance de logements sur place pour les policiers ou la délicate question des horaires de travail. Cette technique qui constitue un élément important de la politique de prévention et contribue grandement à améliorer l'image de marque de la police mérite pourtant d'autant plus d'être développée par la police nationale qu'à défaut d'action de celle-ci elle sera assurée de plus en plus par les polices municipales.

La commission prend acte avec satisfaction à cet égard de la volonté ministérielle d'accroître le nombre des ilotiers en recourant aux policiers auxiliaires et de mettre en place un "service judiciaire à domicile" évitant aux plaignants d'avoir à se déplacer au commissariat. Mais elle s'interroge sur les possibilités réelles de ce développement et de cette création, compte tenu, d'une part, du rythme des créations de postes et, d'autre part, de la mobilisation qu'entraînera en 1989 l'organisation de manifestations particulièrement importantes à Paris.

c) *La qualité des locaux* attribués à la police nationale constitue la troisième priorité : ni le public ni les fonctionnaires eux-mêmes ne peuvent avoir une bonne image de la police si celle-ci est logée dans des locaux dont certains sont à la limite de l'insalubrité.

. Un effort est en cours de réalisation en faveur des 1 179 implantations de police urbaine existant actuellement sur le territoire des 1 623 communes placées en zone de police d'Etat (478 sièges de circonscriptions et 701 commissariats subdivisionnaires, bureaux de police et postes de police). Pour les années 1986-1988 qui correspondent aux trois premières années de mise en oeuvre du plan de modernisation, 95 opérations de relogement, rénovation ou extension ont été menées tandis que 20 implantations nouvelles étaient réalisées en 1986 et 1987.

Ces opérations ont été menées en tenant compte des conditions d'accueil du public : ainsi, toutes les réalisations récentes disposent de structures d'accueil et d'attente adaptées. Par ailleurs, l'ensemble des services ayant pour vocation la réception du public sont implantés au rez-de-chaussée à proximité du hall d'accès. C'est le cas notamment pour les unités administratives (étrangers, objets trouvés...), les brigades/accidents, le service des contraventions, les locaux de permanence pour la réception des plaintes des usagers, mais aussi pour l'accueil des handicapés. Les préoccupations esthétiques ne sont pas absentes de ces opérations et 1 % du coût de la construction est affecté à la réalisation d'une oeuvre d'art exposée à la vue du public (ainsi une tapisserie de Zao Wouki à l'Hôtel de police de Cergy-Pontoise).

. Cet effort est à restituer dans le cadre général de la politique d'équipement immobilier de la police nationale : le parc immobilier est actuellement d'environ 2 300 000 m² dont 570 000 m² de locations ou mises à disposition gratuites. La superficie ayant fait l'objet de constructions neuves ou de rénovations s'est élevée à 44 000 m² en 1986, 53 000 m² en 1987, et devrait être de 97 000 m² en 1988.

Le rapporteur pour avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale fait justement observer, à la lecture de ces résultats, que "si ce rythme était poursuivi, il faudrait plus de 30 ans pour remettre en état l'équipement immobilier de la police nationale. Cette situation qui résulte d'une prise de conscience tardive par les pouvoirs publics de l'état de vétusté du patrimoine de la police et de l'insuffisance des programmes engagés (en particulier avant la mise en oeuvre du plan de modernisation) est difficilement acceptable, et ce d'autant plus que les autres administrations publiques comme celle des postes et télécommunications ou celle des finances ont, quant à elles, fourni les efforts nécessaires pour moderniser leur parc immobilier".

Ce jugement -quoiqu'un peu pessimiste- est intéressant car il prend en considération la situation existant lors de l'élaboration du plan de modernisation et contre laquelle la commission des Lois protestait avec raison : après avoir doublé de 1978 à 1981, les crédits d'investissement affectés à l'immobilier avaient en effet connu l'évolution suivante (en francs courants) :

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1982	220,5	184
1983	245	250
1984	220	172
1985	211	213

Le plan de modernisation adopté en 1985 a pris en compte cette mauvaise situation et de 1986 à 1989, les crédits évoluent de la façon suivante :

Crédits consacrés à l'immobilier

	1986	1987	1988	1989
Loyers et frais d'hébergement	116,05 (128,39) (1)	123,07 (161,82) (1)	139,52	
Travaux d'amélioration et travaux d'entretien	144,78	205,62	208,49	
Investissements	APCP 527 284	APCP 549 495	APCP 502 342 (2)	APCP 502 378

(1) en fin d'année

(2) plus 157,5 MF au titre du projet de loi de finances rectificative voté fin 1987

4. La coopération avec les municipalités

Les comités communaux de prévention de la délinquance se sont multipliés depuis quatre ans. Ils rassemblent, sur des thèmes communs, des secteurs très complémentaires - policiers et services techniques mais aussi animateurs d'associations de jeunes- et tous ceux qui se mobilisent dans certaines communes sensibles autour des problèmes de drogue.

Ce mouvement doit être encouragé et multiplié. Il favorise une meilleure compréhension des rôles réciproques des responsables de la sécurité et de la tranquillité publiques. Il transcende le faux débat entre repressifs et préventifs. Il apporte quotidiennement la preuve de l'efficacité par la coordination des efforts et la complémentarité des moyens. Tel éducateur, tel travailleur social, tel instituteur dans une zone d'urbanisation nouvelle se sent moins seul lorsqu'il situe son action dans un programme à plusieurs entrées. Tel commissaire ou tel ilotier n'éprouve pas un sentiment d'isolement ou d'hostilité lorsqu'il agit de concert avec ses partenaires.

Cette coopération devrait pouvoir déboucher sur la mise en place de **contrats d'initiatives locales** susceptibles de mobiliser financièrement la commune, le département, la région et l'Etat sur des objectifs précis et définis en commun. Il ne manque pas de municipalités qui accepteraient d'apporter une aide à la pratique de l'ilotage ou à la rénovation des locaux de police, pour peu qu'un dispositif contractualisé associe une autre collectivité et l'Etat à cette tâche de sécurité publique totalement souhaitée par nos compatriotes.

Il faut que le mythe policier soit bien fort et que la "politisation" du thème de la sécurité ait été bien profond pour que beaucoup de maires n'aient jusqu'ici trouvé d'autres palliatif à ce phénomène sociologique inscrit dans la nature de notre temps, que la création de polices municipales dont le rôle a aussitôt été contesté par certaines des formations professionnelles ou corporatives de la police.

Le Ministre de l'Intérieur trouverait certainement des échos favorables auprès de beaucoup de municipalités s'il pouvait présenter des "programmes de paix publique" en accord avec les régions et les départements.

CONCLUSION

La commission des Lois s'est réunie le 24 novembre pour examiner les crédits du ministère de l'Intérieur affectés à la police nationale. Elle a estimé que les idées émises par le ministre à l'égard des problèmes de sécurité publique et les perspectives d'action qu'il avait tracées étaient intéressantes. Mais elle a également constaté que les crédits affectés à l'action "police nationale" par le projet de loi de finances pour 1989 étaient insuffisants pour régler les problèmes immédiats et engager les réformes nécessaires. Elle a en conséquence donné un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

ANNEXE

RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES

(1988)

5. L'INFORMATIQUE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

L'informatisation du ministère de l'intérieur est en retard. Des efforts ont certes été accomplis depuis quelques années : conversion, modernisation et rapatriement de certains grands fichiers précédemment gérés par la préfecture de police, lancement de projets importants dans les domaines tant opérationnels qu'administratifs. Mais de vastes secteurs du ministère demeurent quasi-dépourvus de toute informatique, en particulier les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), où la nature des activités et les volumes en cause ressortissent pourtant pleinement à cette technique ; dans les services centraux et régionaux de la police judiciaire, des fichiers, de volume considérable, continuent d'être tenus à la main, ce qui limite leur efficacité et représente un coût très élevé ; l'administration centrale est très peu équipée en matériels bureautiques.

En outre, nombre d'applications se caractérisent par leur vétusté, fonctionnant en temps différé, avec saisie des données en atelier, ce qui réduit de beaucoup les gains qualitatifs et financiers qui peuvent en être espérés. Enfin, les systèmes installés ont une diffusion lente et insuffisante. Par exemple, le nombre de terminaux et de micro-ordinateurs dont disposent les polices urbaines demeure très réduit.

L'enquête effectuée par la Cour en 1987 a mis en lumière l'absence d'une politique d'ensemble, l'insuffisance des moyens, les défauts des systèmes en place et une mauvaise gestion des crédits.

I. — L'ABSENCE DE POLITIQUE INFORMATIQUE

Le ministère de l'intérieur n'a su, jusqu'à ce jour, ni faire des choix clairs ni mettre en place les structures nécessaires.

1° Les choix

Les objectifs d'une politique informatique auraient dû être définis avec précision et continuité. Tel n'a pas été le cas. Etabli en 1984, le schéma directeur informatique ne décrit que très brièvement les systèmes dont le développement est proposé et ne fixe aucun échéancier ni ordre de priorités. Le développement informatique des préfectures, celui des SGAP et les questions de bureautique n'y sont pas traités. Le plan de modernisation de la police quant à lui fixait, certes, des objectifs en matière d'informatique, mais ils n'ont été jusqu'alors que partiellement réalisés : si les crédits affectés à l'informatisation ont dépassé les montants prévus, les prévisions avaient grandement sous-estimé les moyens financiers nécessaires à la réalisation du plan.

Les priorités nécessaires n'ayant pas été fixées avec suffisamment de clarté, le ministère a eu tendance à mener de front un trop grand nombre de projets, ce qui a entraîné des retards systématiques dans leur réalisation. Cette situation résulte, certes, des hésitations des services utilisateurs et des difficultés de mise en place, mais surtout de l'insuffisance des plans qui vient d'être évoquée. Par exemple, alors que six centres informatiques interdépartementaux devaient fonctionner en 1988, seuls trois existent à présent ; le cahier des charges pour l'informatisation de la gestion des personnels de police a été dressé en 1981, le premier marché de sous-traitance passé en 1985, mais cette application n'est pas encore en service pour certaines catégories d'agents.

En outre, les priorités, quand elles ont été fixées, ont été souvent modifiées. Certains projets, un moment présentés comme urgents, se trouvent subitement très fortement ralentis, sinon abandonnés, tels la livraison de micro-ordinateurs dans les commissariats ou le système de traitement de l'information criminelle. D'autres, qui n'étaient pas prévus au schéma directeur, sont devenus soudain prioritaires, comme la carte d'identité infalsifiable.

2° Les structures

Cette absence de cohérence observée, dans les choix, se retrouve dans les structures, aussi bien à l'administration centrale que sur l'ensemble du territoire.

A. Au ministère plusieurs services relevant de directions différentes ont coexisté jusqu'à la création, en 1982, de la direction des transmissions et de l'informatique (DTI), qui a accompli depuis lors une œuvre non négligeable. Mais l'objectif d'unification qui sous-tendait cette création n'a été que partiellement atteint ; outre le Centre électronique de gestion et de traitement de l'information (CEGETI) de la préfecture de police, presque égal en volume à la sous-direction de l'informatique de la DTI, se sont multipliées dans les diverses directions du ministère des « cellules informatiques » dont, lorsqu'elle en connaît l'existence, la DTI ne contrôle ni les développements de logiciels, ni les acquisitions de matériels.

En outre la commission chargée de coordonner l'informatique du ministère n'a jamais joué qu'un rôle limité dans l'élaboration des orientations générales et n'a pas accompli la mission d'arbitrage et de contrôle qui lui était dévolue.

B. Le fonctionnement de la DTI elle-même est défectueux. Les opérations administratives usuelles sont accomplies avec une rigueur, une célérité et une précision insuffisantes. Cette direction, par exemple, n'a pas été en mesure de fournir, lors de l'enquête, des indications précises sur les délégations de crédits qu'elle avait effectuées les années précédentes.

Les travaux de conception et de réalisation des applications informatiques sont organisés selon des méthodes peu performantes qui nuisent autant à la qualité des résultats qu'à la productivité du service. Les études pour élaborer une méthodologie de développement des projets et mettre en place divers outils propres à améliorer les performances ont été, jusqu'à ce jour, insuffisantes.

En dépit des moyens financiers importants mis en jeu (325 millions de francs en 1987), il n'existe aucun système de connaissance des coûts : faute de comptabilité analytique, même approximative, la DTI ne connaît ni les coûts de réalisation des applications dont elle est responsable, ni ceux de fonctionnement. Cette carence apparaît dès le démarrage des projets : pour aucun de ceux qu'elle a développés, elle n'a été en mesure de produire une analyse coûts-avantages préalable à la décision initiale.

L'organisation des rapports avec les services qui utilisent les applications informatiques est défectueuse. Une prise en compte imparfaite de leurs besoins conduit à un taux d'insatisfaction élevé ou à une faible utilisation des applications. Les modifications demandées par eux ne sont parfois réalisées qu'après un long délai. Des décalages de plusieurs mois entre la formation donnée et la livraison des matériels ne sont pas exceptionnels. Ainsi, le terminal lié à

la gestion des crédits a été installée à la sous-direction de la formation de la police plus d'un an après que ses utilisateurs eurent été formés à son emploi. Quant à la préfecture de police de Paris, elle a reçu, à la fin de 1986, une centaine de terminaux, sans avoir été prévenue de leur livraison. La documentation destinée aux utilisateurs, quand elle existe, n'est pas toujours assez élaborée.

Enfin, la DTI néglige ses fonctions de contrôle. Contrairement à la réglementation, aucun inventaire des matériels et logiciels informatiques acquis par le ministère n'a été dressé; les états tenus par la DTI ne sauraient en faire office, car ils ne répertorient pas tous les matériels acquis et ne permettent pas de contrôler précisément la localisation et la présence des appareils.

Au cours de ces dernières années, le ministère n'a procédé à aucune cession de matériel usagé, ce qui est inexplicable compte tenu de l'importance de son parc. Faute de répertoire fiable, aucun contrôle sérieux ne peut être opéré dans ce domaine.

L'utilisation effective des équipements ne fait pas non plus l'objet d'une surveillance suffisante de la part de la DTI. L'inactivité totale ou partielle de certains matériels atteint une proportion anormalement élevée. Ainsi, dans les divers centres informatiques, plusieurs unités centrales demeurent inemployées une grande partie du temps.

C. La couverture informatique du territoire n'est pas mieux assurée. Les services interdépartementaux spécialisés sont mis en place avec un grand retard et les cellules informatiques existant dans les services régionaux des transmissions (SRT), qui constituent les relais à l'échelon local de la DTI, ne contribueront guère à surmonter ces difficultés. Elles n'assurent en effet qu'une partie des fonctions d'assistance à l'utilisateur requises par la mise au point de systèmes informatiques, et leur ressorts géographiques sont trop vastes pour que cette assistance soit réellement efficace. En outre, leur rattachement hiérarchique n'est toujours pas précisé, ce qui nuit à leur efficacité.

II. — L'INSUFFISANCE DE PERSONNEL

L'insuffisance quantitative et surtout qualitative du personnel est en grande partie à l'origine des mauvais fonctionnements constatés.

La DTI comprend 260 agents, y compris le personnel de simple exécution, ce qui est, quelles que soient les difficultés de la comparaison, très inférieur aux effectifs des informaticiens en fonction dans d'autres administrations.

L'effectif des bureaux chargés du développement des applications apparaît notablement insuffisant en regard de l'ampleur des systèmes qu'ils doivent développer et maintenir. Tel est notamment le cas du bureau chargé des applications opérationnelles de l'ensemble de la police, qui ne compte que trente-deux agents, dont seulement six de catégorie A.

Cette pénurie est aggravée par le manque de qualification, observé à tous les niveaux, en particulier à celui des chefs de projets. Le manque de personnel compétent en matière de systèmes n'est cependant guère moins grave: il est anormal qu'un ministère qui exploite de nombreuses applications, sur une douzaine d'ordinateurs de taille moyenne et plusieurs dizaines de mini-ordinateurs répartis dans cinq centres informatiques, ne dispose d'aucun ingénieur spécialisé dans les systèmes.

Cette carence contraint la DTI à un recours excessif à la sous-traitance. Pour nombre d'applications importantes, notamment les grands systèmes de la police, elle a confié à des sociétés extérieures non seulement la réalisation des programmes, y compris des logiciels généraux qui constituent le noyau des applications, mais aussi bien la conception et la direction de l'ensemble du projet.

Le ministère s'expose ainsi à perdre la maîtrise technique de ses principales applications et, ne pouvant en contrôler l'évolution, à les voir devenir rapidement périmées. En outre, conçues par des personnes extérieures au ministère, les applications ainsi développées risquent de ne satisfaire qu'imparfaitement les besoins des utilisateurs. Enfin, il n'est pas normal que des applications qui concernent des fonctions essentielles de l'Etat aient été réalisées par des sociétés extérieures à l'administration.

Quelles que soient les difficultés que rencontre le recrutement d'informaticiens qualifiés, il demeure que le ministère porte une part de responsabilité non négligeable dans l'insuffisance de son personnel informatique. A la différence d'autres départements ministériels, il n'a pas entrepris d'actions d'envergure visant à sélectionner en son sein et à former des spécialistes compétents. A cet égard, le recyclage insuffisant des fonctionnaires du service des transmissions est particulièrement regrettable.

De plus, la DTI éprouve de grandes difficultés à obtenir des autres directions du ministère le détachement des personnels que nécessiteraient ses attributions. Enfin, l'administration n'a utilisé que tardivement, et de façon insuffisante, les procédures qui permettent de recruter des informaticiens contractuels de haut niveau.

Les préfectures connaissent des problèmes de personnel analogues à ceux de l'administration centrale, faute de pouvoir affecter des agents de qualification suffisante dans leurs centres informatiques et valoriser au mieux les spécialisations acquises par certains.

A long terme, des actions de formation et de reconversion des personnels du ministère de l'intérieur devront également concerner les utilisateurs. Élément-clé de l'implantation réussie de l'informatique dans les services, cette formation n'a, en effet, pas été l'objet d'une attention suffisante, et, en dépit d'efforts récents, n'est pas encore à la mesure des besoins. En témoigne la part réduite faite aux enseignements informatiques dans les écoles de police, où, en ce qui concerne les gardiens de la paix, par exemple, les cours continuent d'être dispensés sur des micro-ordinateurs familiaux d'un modèle périmé qui ne sont en service nulle part ailleurs dans le ministère. L'ampleur des besoins rend d'autant plus regrettable la sous-utilisation des deux salles de formation équipées de micro-ordinateurs dont dispose le ministère: elles n'ont fonctionné respectivement que dix-sept et neuf jours pendant le dernier trimestre de 1986.

III. — LES SYSTEMES INFORMATIQUES DEFECTUEUX

Les applications en service au ministère ont en commun des défauts qui réduisent leur intérêt pour les services utilisateurs: de conception ancienne, elles ont fréquemment des fonctions limitées et apportent peu d'aide à la gestion et aux décisions; en outre, l'utilisation en est souvent malaisée, les délais de production des résultats sont longs, les coûts d'exploitation élevés, la formation des utilisateurs et les documentations mises à leur disposition mal adaptées.

1° Les applications de gestion

Pour la gestion des personnels des préfectures, toutes les mises à jour de la base de données s'effectuent à partir d'informations transmises par les préfectures sur un support en papier, puis saisies à Paris en atelier. Il n'existe aucun lien informatique avec d'autres systèmes de gestion; ainsi, lors d'un changement de grade ou d'échelon, il est nécessaire de remplir un formulaire à la main pour la prise en compte dans les systèmes de paye. Greffée sur des procédures demeurées manuelles, dont elle n'informatise qu'une partie, l'application ne concourt que faiblement à une optimisation de la gestion et de l'emploi des personnels.

Développée en 1970, maintes fois retranscrite sans changement quant à ses fonctions, l'application « gestion des matériels de la police », qui traite les inventaires des équipements et des stocks de l'ensemble de la police, est exploitée par les SGAP. Elle est alimentée par la saisie en atelier de « fiches de mouvements » préalablement rédigées à la main. En raison des délais successifs de saisie, de transmission, de recyclage des erreurs et de traitement, un à deux mois s'écoulent entre l'événement comptable et son apparition dans les états informatiques. Ce retard atteint cependant, dans certains SGAP, un à deux ans, vidant l'application de toute utilité pratique et rendant en particulier impossible toute confrontation entre le stock théorique et le stock existant.

L'application assure seulement la tenue des inventaires comptables, à l'exception, d'ailleurs, de ceux du magasin central du Chesnay ; elle n'est assortie d'aucune aide à la gestion des stocks et des commandes et il n'existe aucun lien avec le système informatique de gestion du parc automobile. Aucune formation n'est dispensée aux utilisateurs et ceux-ci ne disposent pas de la documentation adéquate.

Des matériels et fournitures dont la valeur atteint plusieurs milliards de francs se trouvent ainsi gérés au moyen d'un système extrêmement rudimentaire.

2° L'informatique dans les préfectures

Le choix, arrêté dans le passé, de faire financer par les départements l'informatisation des préfectures a conduit celles-ci à s'équiper en ordre dispersé. A la fin de 1985, 73 d'entre elles utilisaient 445 logiciels différents correspondant à 82 applications seulement, ce qui traduit d'importants doubles emplois.

A la suite de la décentralisation, les centres informatiques ont été dévolus aux départements. L'informatique des préfectures était donc tout entière à reconstruire. En 1984, la DTI adresse aux préfets la première circulaire sur ce sujet. Fin 1986, l'Etat continuait toujours à recourir, dans des conditions parfois précaires, aux centres appartenant aux départements.

Le remplacement des applications fonctionnant dans ces centres par des solutions conçues par la DTI posera des problèmes délicats : reprises de fichiers sur des matériels différents, adaptation des structures et des procédures des services utilisateurs, abandon de certaines fonctions, formation aux nouvelles applications.

3° Le fichier national des permis de conduire

La loi du 24 juin 1970 a chargé le ministère de l'intérieur de centraliser les renseignements concernant les autorisations et pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules. Cette mission n'est pas pour l'instant remplie en ce qui concerne les cartes grises. Pour les permis de conduire, elle est accomplie, grâce à un fichier national, dans des conditions pratiques peu satisfaisantes. Alors que l'informatisation a commencé dès 1972, la moitié du fichier demeure manuelle. L'effectif qui y est affecté (80 personnes) n'a diminué que faiblement et des millions de fiches cartonnées nécessitent des locaux dans le 7^e arrondissement de Paris, dont le loyer atteint un million de francs par an.

Effectués après dactylocodage des données en atelier, l'enregistrement des nouveaux permis, des infractions et des sanctions, ainsi que les interrogations du fichier, requièrent des saisies multiples et des rectifications. Il en résulte des délais de réponse excessifs et une procédure compliquée, donc une charge de travail importante pour les préfectures. Dans son état actuel, le fichier comporte en outre des erreurs et lacunes en nombre excessif. Enfin, le maintien en activité du fichier manuel limite l'intérêt du système, tant à des fins statistiques qu'en vue de l'amélioration du contrôle et de la répression des infractions au code de la route.

4° La carte d'identité et les titres de séjour informatisés

La décision de réaliser un système de fabrication et de gestion automatisées des cartes nationales d'identité (CNI) et des titres de séjour des étrangers (TSE) a été prise à la fin de 1978. En septembre 1981, le Gouvernement a décidé d'interrompre la fabrication des nouvelles cartes d'identité, mais le système de gestion et de fabrication des titres de séjour est demeuré en service. Son remplacement par une nouvelle application, décidé fin 1985, est en cours.

A. — LES DEBUTS DE L'OPERATION

De graves anomalies ont caractérisé la conduite du projet. Elles tiennent à plusieurs facteurs.

En premier lieu, il a été lancé sans études sérieuses de faisabilité et alors que les matériels nécessaires n'existaient ni sur le marché, ni même à l'état de prototypes, ce qui a aggravé les conséquences de la précipitation dans laquelle l'opération a été conduite ; si les premières fabrications ont pu commencer fin 1980, ce n'est qu'au prix de risques techniques nombreux : les matériels ont été commandés en série avant même que les prototypes aient été testés, et le système n'a pas été expérimenté sur un site pilote.

Aucun contrôle n'a été exercé sur le chef du projet ; aucune instance extérieure n'a été consultée sur les choix techniques, qu'il a décidés seul, et il a centralisé tous les pouvoirs d'affectation et de gestion des moyens mis en œuvre.

Les règles administratives qui régissent la conclusion des marchés et la gestion des dépenses n'ont pas été observées et des irrégularités multiples ont été commises : nombre de marchés ont été conclus « *a posteriori* » à titre de régularisation ; des prestations importantes ont été effectuées sans contrats ; l'appel à la concurrence a été négligé en maintes occasions ; l'indexation des prix a été parfois excessivement favorable aux fournisseurs.

A l'occasion de l'installation des équipements dans les centres de fabrication de Toulouse et de Nancy, la Cour a relevé une série de prestations, pour le moins voisines les unes des autres, que les marchés successifs ne distinguent pas clairement. La fourniture des matériels de climatisation et de régulation électrique a tout d'abord été payée 4,8 millions de francs ; puis le même fournisseur s'est vu attribuer 1 million pour l'installation, la mise en ordre de marche et la maintenance des équipements », 2,3 millions pour « l'installation des matériels dans les centres de Toulouse et Nancy », 1,7 million pour la « fourniture de pièces détachées » et enfin 0,5 million pour les « frais de transport et de séjour occasionnés par l'installation des équipements », soit au total 10,4 millions.

B. — LES CONSEQUENCES DE L'ABANDON DU PROJET

Quand le projet a été abandonné, la quasi-totalité des matériels avaient été livrés ou commandés. Ces acquisitions ont été financées par des contrats de crédit-bail sur sept ans. L'application « titres de séjour » n'utilisant qu'une partie des matériels commandés, les autres sont demeurés inutilisés.

La mise en œuvre par la DTI de la décision d'abandon n'est pas non plus exempte de reproches : plusieurs marchés d'entretien n'ont été résiliés que plusieurs mois après l'arrêt du projet, ce qui a obligé à verser sans contrepartie des redevances. En l'absence de tout inventaire, le sort de matériels acquis mais non utilisés reste incertain. Le règlement du contentieux né de la résiliation de certains marchés a été excessivement long : les indemnités ont été payées un an après que le comité de règlement amiable des litiges relatifs aux marchés publics eut rendu son avis, ce qui a augmenté le montant des intérêts de retard. Enfin, le centre

informatique de Nancy, qui avait été édifié et équipé en vue du projet, n'a plus servi qu'à stocker des matériels sans emploi, notamment, selon un rapport du ministère, des terminaux informatiques dont le volume total atteindrait 80 mètres cubes. L'abandon de ce centre est d'autant plus dommageable que, simultanément, la DTI ne parvenait pas à réaliser le programme des centres informatiques interdépartementaux nécessaires aux préfetures.

C. — LA FABRICATION DES TITRES DE SEJOUR

Le système de gestion des titres de séjour a été conçu sur le modèle de celui des cartes d'identité : les matériels, l'architecture et les principes de fonctionnement sont restés les mêmes.

Cette application n'a atteint que très imparfaitement les objectifs assignés à un titre de séjour infalsifiable. La montée en charge de la fabrication a été très lente ; en 1984 seulement, la fabrication de l'ensemble des titres de longue durée a été automatisée. Fin 1986, 2,8 millions de titres avaient été fabriqués depuis l'origine, ce qui montre que la diffusion des nouveaux documents dans la population étrangère en France est loin d'être achevée. Compte tenu des délais, les titres temporaires et les récépissés de demande ont dû être exclus de la procédure informatisée, ce qui ouvre des brèches importantes dans le dispositif.

En dépit d'efforts répétés pour les améliorer, la qualité des titres produits est encore imparfaite, en raison de la fidélité parfois insuffisante du portrait du titulaire, qui est « digitalisé » puis imprimé sur le titre. Aussi, en 1986, la DTI a-t-elle dû installer progressivement une nouvelle application fonctionnant selon des principes différents.

La gestion administrative de la procédure impose des contraintes et des tâches nombreuses aux préfetures, le recyclage des demandes rejetées par l'ordinateur — environ 10 % — exigeant des délais importants. Cette situation, ainsi que des retards de fabrication, ont porté, en 1984 et 1985, le temps d'attente entre la demande et la remise du titre à plus d'un an.

Le fonctionnement de certains des matériels développés en vue du projet s'est révélé très défectueux, nécessitant leur démontage complet ou leur remplacement répété, et saturant le centre de fabrication. Les coûts d'entretien des matériels sont élevés : plus de 8 000 francs par mois et par terminal de saisie, 18 000 francs par mois et par imprimante photographique.

D. — LE COUT TOTAL DES PROJETS

La Cour a effectué un relevé, dont l'exhaustivité n'est d'ailleurs pas certaine, des dépenses exposées pour la carte d'identité et les titres de séjour informatisés.

Le total obtenu, qui ne comprend ni les dépenses de personnel ni les investissements immobiliers, se monte à 289 millions de francs. La part qui revient aux titres de séjour peut être évaluée, selon la méthode de calcul retenue, à 170 millions ou 210 millions, sans compter la construction des centres de fabrication, ni les frais de fonctionnement du centre de fabrication de Levallois (35 personnes), ni les frais assumés par les préfetures. Pour les seuls coûts informatiques, la dépense est donc de 60 francs à 75 francs par titre de séjour délivré.

L'expérience n'a peut-être pas été suffisamment méditée. La décision a été prise, en 1987, de développer un nouveau système de production et de gestion automatiques des cartes d'identité, avec un objectif de mise en service dans des délais très brefs. Certes un comité de projet a été constitué, mais l'administration n'a procédé à aucune étude approfondie des coûts d'investissement et de fonctionnement, préalablement au lancement de l'opération.

IV. — LA GESTION DES CREDITS D'INFORMATIQUE

Une part prépondérante des dépenses annuelles d'informatique est constituée par des coûts fixes, résultant des engagements antérieurs : 84 % du total des dépenses du chapitre 34-82 réservé à l'informatique en 1983, 71 % en 1984, 57 % en 1985, 51 % en 1986. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte du coût du maintien à niveau des applications existantes, qui, en 1986, fait tomber à 33 % la part réelle des mesures nouvelles.

En outre, l'implantation de nouveaux systèmes va se traduire par une accélération des dépenses récurrentes : après avoir doublé entre 1984 et 1986, les coûts de télécommunications du ministère pourraient, selon une étude du service des transmissions, tripler et atteindre 65 millions de francs en 1989 ; l'implantation de terminaux et micro-ordinateurs dans les services s'accompagne de nombreux besoins nouveaux — extensions, fournitures, progiciels, mobilier, formation — presque toujours sous-estimés.

1° Les locations et crédits-bail

En examinant certains contrats de location de matériels, la Cour a constaté leur très mauvaise exécution : la location de matériels de saisie a conduit l'administration à déboursier 1,2 million de francs pour des matériels valant 0,5 million, sans, pour autant, en devenir propriétaire. Des loyers d'un montant total de 90 000 francs ont été versés pour des perforatrices coûtant 45 000 francs à l'achat. Au SGAP de Lyon, la location de micro-ordinateurs revenait, en 1986, à 75 600 francs par an et par unité, hors entretien, soit autant que la valeur neuve du matériel à l'époque du début du contrat, et plus que le coût d'achat d'un appareil de remplacement.

Le ministère a financé l'acquisition de nombreux matériels en crédit-bail. La Cour a déjà eu l'occasion d'évoquer les problèmes de principe posés par cette formule de financement contraire à certaines dispositions du code des marchés publics, comme au principe de l'annualité budgétaire. Elle a, en particulier demandé que ce mode de financement fasse l'objet d'une réglementation précise.

A la DTI, cette procédure a été utilisée pour effectuer des acquisitions en l'absence de crédits budgétaires suffisants.

L'argument de la souplesse invoqué pour justifier le recours à la location et au crédit-bail n'est que rarement valable : le plus souvent, en effet, les contrats imposent une durée minimale telle que, dans tous les cas, l'administration débourse une somme supérieure au prix d'achat neuf.

L'utilisation du crédit-bail gonfle les dépenses inéluctables et réduit la marge de manœuvre pour l'avenir. Ainsi, les contrats conclus en 1979-1980 pour le projet de carte d'identité ont-ils pesé, jusqu'en 1987, à raison de 40 millions de francs par an, sur la capacité financière de la DTI, et retardé d'autant des projets utiles au fonctionnement du ministère.

Le crédit-bail est enfin coûteux : le surcoût par rapport à l'achat neuf relevé pour divers contrats est généralement compris entre 35 % et 45 %. Compte tenu des remises que le crédit-bailleur avait lui-même obtenu du constructeur, ce surcoût, dans deux cas, s'est élevé à 58 % et 66 % du prix du matériel neuf.

2° La transgression des règles relatives aux dépenses publiques

La DTI ne fait pas preuve d'une rigueur suffisante dans la gestion des dépenses imputées sur le chapitre des dépenses d'informatique.

Des infractions fréquentes au code des marchés publics ont été relevées. A de très nombreuses reprises, la DTI n'a pas conclu de marché, alors que le montant des dépenses en cause dépassait de beaucoup le seuil réglementaire. Elle a utilisé, à cet égard, divers procédés : fractionnement de la dépense en plusieurs factures provenant soit du même fournisseur, soit du fournisseur et de ses filiales ou éclatement de la commande entre plusieurs fournisseurs. Ainsi les mêmes rouleaux de papier pour télétype ont été commandés à neuf fournisseurs différents, chacun pour un montant immédiatement inférieur au seuil, mais le total atteignant, lui, 1,5 million de francs.

Parmi les cas d'imputation contestable de dépenses sur le chapitre informatique, les travaux dans les salles informatiques attirent l'attention par leur montant : 2,4 millions, sans qu'il ait, d'ailleurs, été passé aucun marché. Des achats de mobilier de bureau ont également été imputés, à tort, sur ces crédits.

Les dépenses d'assistance technique ont trop souvent été engagées dans des conditions critiquables : décidées au coup par coup, et sans contrat, les interventions, facturées à des taux horaires élevés, ont conduit à déboursier des sommes importantes sans que le prestataire ait été soumis à une obligation de résultat.

Pour des fournitures informatiques achetées de façon désordonnée au moyen de multiples commandes à divers fournisseurs, des écarts de prix de 30 % à 50 % ont été constatés pour le même produit. Une gestion mieux organisée aurait permis des économies sensibles.

Si la DTI a su élaborer une politique cohérente d'achat de micro-ordinateurs, la même rigueur n'a pas présidé aux acquisitions de matériels de traitement de texte, effectuées sans plan d'ensemble et sans respecter la réglementation des marchés. La Cour a enfin relevé l'acquisition de cinq ordinateurs familiaux assortis de logiciels de jeu, qui ont été prêtés à des fonctionnaires de la direction.

3° La surveillance insuffisante des contrats et des paiements

A plusieurs reprises, la DTI a demandé l'ordonnement de paiements injustifiés, ce qui prouve une attention insuffisante au contenu des factures et au respect par les fournisseurs des clauses financières des contrats.

La location de deux perforatrices-vérificatrices a, ainsi, continué d'être payée au-delà de la date prévue au contrat, tandis que d'autres loyers ont été réglés au titre de journées pendant lesquelles les matériels loués n'étaient pas encore en service. La DTI a, en outre, accepté des augmentations de prix que les contrats ne prévoyaient pas. Elle a réglé, par exemple, une somme indue de 270 000 francs sur un marché de 3,6 millions de francs. Enfin, des intérêts moratoires élevés, conséquence de retards dans le paiement des factures, ont dû être payés à de nombreuses reprises : pendant les trois premiers trimestres de 1986, plus de 200 000 francs ont été versés à ce titre.

Les irrégularités relevées dans la passation des marchés sont d'autant plus inquiétantes que le fonctionnaire responsable de la négociation de ceux-ci, pendant les années 1982 à 1986, a quitté, à cette dernière date, le ministère de l'intérieur pour entrer au service de l'un des principaux fournisseurs de l'administration, société filiale d'un important groupe nationalisé. Ce comportement est contraire à l'éthique de la fonction publique.

* *

Faute d'avoir défini en temps utile une politique globale, c'est-à-dire d'avoir fixé et hiérarchisé les objectifs, adapté les structures et rassemblé les moyens, le ministère de l'intérieur ne s'est que tardivement et partiellement doté des outils informatiques que requiert son fonctionnement. La DTI n'a su encore maîtriser ni les aspects techniques, pour lesquels elle dépend de l'assistance extérieure, ni la gestion administrative et comptable, ni la coordination du développement informatique du ministère, ni l'insertion des systèmes dans les services utilisateurs.

Elément nécessaire de l'informatisation du ministère, elle devrait donc être renforcée et ses missions mieux définies et reconnues. Il lui faudrait, notamment, accroître ses moyens humains, maintenir son monopole sur les systèmes et les réseaux les plus importants, élaborer des programmes pluriannuels et maîtriser une politique d'achats organisée.

Lorsque la DTI sera en mesure de préserver la cohérence de l'ensemble, une meilleure répartition des tâches entre directions pourra être envisagée afin de mieux associer les services utilisateurs à la marche et au développement de l'informatique du ministère de l'intérieur.