

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME II

INTERIEUR - POLICE ET SECURITE

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 Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires*; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 30), 399 (tome IV) , 399 (tome IV) et T.A. 43.
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 26) (1986-1987).

Loi de finances. - *Ordre public.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. - Une politique volontariste	7
A. - APURER	7
1. les contrôles d'identité	7
2. les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds	8
3. le problème des horaires	9
4. mesures ponctuelles	10
B. - RENFORCER	11
1. les personnels	11
2. la lutte contre le terrorisme	13
3. la lutte contre l'immigration clandestine	16
4. l'action en faveur de la police scientifique et technique	19
C.- ENGAGER	21
1. la réforme des corps d'inspection et la déontologie	21
2. poursuivre la politique de prévention	22
3. la réforme des polices municipales	23
4. la régionalisation	25
II. - Des crédits à la mesure de ces objectifs	27
A. - Evolution globale	27
B. - Exécution du plan de modernisation	28
C. - Deux efforts supplémentaires	32
D. - Deux problèmes particuliers : le logement des policiers et le taux d'encadrement	33
III. - Eléments statistiques concernant l'évolution et la structure de la délinquance	42
1. evolution	42
2. taux d'élucidation	43
3. part des nationaux et des étrangers dans la délinquance	43
4. comparaisons internationales	47
Conclusion	49

Mesdames, Messieurs,

1. Ainsi que l'a souligné avec force M. Maurice BLIN, rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 1987, "la sécurité des citoyens est la mission fondamentale de l'Etat" (1). Il faisait ainsi écho à la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 dont l'article 2 rappelle que "le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression."

Or, la sécurité constitue aujourd'hui une préoccupation évidente pour les Françaises et les Français, un sujet et un objet importants du débat politique, et, en toute logique, l'une des priorités du gouvernement. Le constat des faits impose et justifie cette triple observation, en même temps qu'il remet à sa juste place l'argument selon lequel ces préoccupations ne seraient que la conséquence d'un mythe sécuritaire infondé. L'importance et la réalité du défi auquel se trouvent confrontés le Gouvernement et la Nation, la complexité de l'analyse ainsi que la multiplicité des acteurs en cause ont imposé à votre rapporteur un parti-pris de concision et de simplicité dont ce rapport voudrait être l'expression. Ne visant absolument pas l'exhaustivité et n'hésitant pas à renvoyer aux travaux parlementaires parallèles (2), ce rapport s'efforce essentiellement de synthétiser les lignes d'action du Gouvernement dans le domaine de la sécurité.

(1) Journal officiel - Débats Sénat - Séance du 17 novembre 1986, p. 4708

(2) Assemblée nationale - 8e législature - n° 399 - Tome IV (M. Yvan BLOT)

" " " - n° 395 - Annexe n° 30 (M. Jacques FERON).

2. Quatre observations fondamentales méritent ainsi d'être mentionnées dès les premières phrases de ce rapport :

a) La progression de la délinquance, qu'il serait vain de contester, est un phénomène ancien et qui ne concerne pas seulement notre pays : au-delà des évolutions politiques et des changements de Gouvernement, des phénomènes identiques se poursuivent selon un rythme de développement, certes variable selon les années, mais hélas constant sur le long terme. Cette donnée structurelle s'accompagne toutefois de modifications internes dont la seule observation du phénomène global rend mal compte. Ainsi en va-t-il actuellement de deux évolutions particulièrement préoccupantes qu'il est important de mentionner :

- d'une part, il existe un phénomène de "nationalisation" de la délinquance : la distinction entre zones urbaines fortement criminogènes et zones rurales peu soumises à la délinquance, tend à s'estomper même si les écarts restent encore sensibles (1) ;

- d'autre part, il semble que l'âge auquel est commis le premier acte délictueux tend à s'abaisser, ce qui souligne tout à la fois la nécessité d'une approche pluridisciplinaire du phénomène de la délinquance et du renforcement de la prévention ainsi que la difficulté de la sanction.

b) L'appréhension statistique du phénomène, bien que nécessaire et intéressante, n'est d'ailleurs qu'un élément imparfait et insuffisant de la réflexion. L'hétérogénéité des critères, l'évolution des définitions légales et réglementaires, la sommation d'actes à l'importance et à la signification très inégales, sont à prendre en considération de même que le constat d'évidence selon lequel le produit statistique traduit autant l'activité privilégiée des services de police dans un domaine particulier que la réalité de la délinquance dans ce domaine : le cas des statistiques concernant le trafic et l'usage des stupéfiants est exemplaire à cet égard. L'étude établie en février 1985 par le Conseil national de prévention de la délinquance incite également à une grande prudence dans l'interprétation des statistiques. Il constate en effet qu'il y a difficulté à saisir la

(1) voir le rapport présenté par M. Pierre SALVI - Sénat - 1984-1985 - n° 74 Tome I

réalité de la délinquance à travers les statistiques fournies par les polices urbaines... Les statistiques ne rendant nullement compte de tous les "chiffres noirs" ou "zones blanches" où la délinquance est essentiellement anodine voire insaisissable par les appareils de mesure". Que l'on pense, dans des domaines très divers, au vol non identifié dans les magasins de toutes dimensions (1), aux dégradations dans les moyens de transport en commun.

c) Troisième observation : **prévention, dissuasion et répression** sont les trois aspects indissociables d'une même volonté de lutter contre la délinquance et de préserver la sécurité des Français. Le débat consistant à opposer prévention et répression est un débat vain et dangereux dans la mesure où il génère l'inefficacité. Une action à long terme, déterminée et cohérente, associant responsables de l'Intérieur, de la Chancellerie et des ministères sociaux aux élus locaux est indispensable à tous égards. **La sécurité -et les événements les plus récents, notamment les actions terroristes, le soulignent à l'évidence- doit être conçue comme un enjeu global** imposant une approche globale. Si le ministère de l'Intérieur est impliqué au premier chef dans la politique de sécurité, d'autres ministères interviennent de façon importante : cela est évident pour le ministère de la Défense et celui de la Justice, mais vaut également pour le ministère des Affaires étrangères, des Affaires sociales et de l'emploi et de l'Education nationale.

Or -et votre commission tient à le souligner avec force- l'action gouvernementale engagée depuis huit mois se caractérise à cet égard par une profonde cohérence et une évidente homogénéité. Il s'agit là d'un fait nouveau qui ne peut qu'entraîner des conséquences bénéfiques tant sur la perception par l'opinion publique de la conduite de la politique de sécurité que sur le moral des personnels chargés de la mettre en oeuvre. **La priorité des priorités n'est-elle pas de restaurer la dynamique de la confiance** et de conforter les personnels dans leur professionnalisme avec le souci de l'efficacité et du travail bien fait qui ont toujours été nécessaires au bon fonctionnement des polices.

(1) étudié par l'Institut du Commerce et de la Consommation qui a publié les résultats de ses travaux en novembre 1985.

d) Le développement de l'usage des stupéfiants illustre de façon exemplaire les trois observations précédentes : phénomène ancien et en constante progression, il est mal connu statistiquement et se situe à l'exact confluent des problèmes les plus graves qui influent sur la sécurité des citoyens : lié tout à la fois aux phénomènes de terrorisme, d'immigration clandestine, de recyclage international des finances du crime, l'usage de la drogue est l'un des facteurs les plus clairement établis du développement de la délinquance sous tous ses aspects. Frappant de plus en plus tôt une population jeune (en région parisienne, près de la moitié des consommateurs auraient connu la drogue entre 14 et 17 ans) et se diffusant à l'ensemble du territoire, le développement de la drogue appelle une politique de lutte interministérielle (1) et une coopération étroite avec les pays étrangers. Certaines expériences étrangères, celles de Singapour et du Japon notamment, enseignent au demeurant que le fléau peut être efficacement combattu.

(1) Une mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie a été créée par un décret du 8 janvier 1982. Placée désormais sous l'autorité du Garde des Sceaux (décret du 18 juillet 1986), cette mission est présidée par M. Guy FOUGIER, ancien préfet de police de Paris. Elle fonctionne en liaison avec le comité interministériel de lutte contre la toxicomanie qui comprend, sous la Présidence du Premier ministre, les ministres chargés des départements suivants : Justice, Affaires sociales, Affaires étrangères, Défense, Education nationale, Santé, Jeunesse et sports, Budget.

I. - UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

La délinquance mine la société. Expriment le mépris de la loi et le dédain de la norme, elle menace le fondement même du pacte social et, démontrant l'incapacité des institutions à assumer leur mission essentielle, en vient à remettre en cause leur légitimité. Le citoyen est alors tenté soit de se réfugier dans un individualisme frileux et angoissé, soit de prendre lui-même en charge sa propre sécurité, solutions également détestables pour une démocratie fondée sur la fraternité, la solidarité et la justice. Il importe donc que l'Etat s'affirme responsable et **conduise une action volontariste et déterminée**. Les huit mois séparant l'entrée en fonctions du Gouvernement de l'examen du présent budget ne permettent pas, bien entendu, de porter un jugement absolument exhaustif sur l'action menée. Votre commission estime toutefois que **l'orientation est bonne** et que **les options choisies sont satisfaisantes**, qu'il s'agisse des décisions ayant pour objet d'apurer des situations désagréables ; de renforcer les moyens de lutte contre l'insécurité ; ou encore d'engager des réformes importantes.

A. - APURER

Quatre décisions, d'importance inégale, illustrent la volonté gouvernementale d'apurer des situations qu'il était en toute hypothèse désagréable de laisser subsister.

1° La loi n°86-1004 du 3 septembre 1986 relative aux **contrôles et vérifications d'identité** poursuivait ainsi un double objectif : d'une part doter la police des moyens réglementaires lui permettant d'exercer réellement et efficacement ses missions par une action préventive en cas d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens ; d'autre part mettre fin à l'ambiguïté et à l'hypocrisie d'une situation juridique

dans laquelle ni le contrôleur ni le contrôlé ne connaissaient l'exacte étendue de leurs droits et de leurs devoirs. Préjudiciable tout à la fois à la saine conception d'un état de droit et à l'action des forces de police, cette situation ne pouvait être améliorée, comme le précédent Gouvernement en a pourtant fait la tentative, par le biais d'une simple circulaire ministérielle. Il appartenait au Gouvernement de proposer, au Parlement de décider : c'est ce qui a été fait dans le strict respect des principes constitutionnels ainsi que l'a confirmé, après qu'il ait été saisi sans aucune motivation particulière, le Conseil Constitutionnel par la décision n° 86-211 DC du 26 août 1986.

2° Une action analogue a été menée afin de doter enfin des décrets d'application nécessaires la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds. Ce texte avait pour objet de définir juridiquement ces activités, d'en réglementer l'exercice afin notamment d'éviter toute confusion avec le service public et de permettre un contrôle satisfaisant tant des employeurs que des employés. L'importance du problème soulevé est patente dès lors que l'on observe le nombre des personnes concernées - environ 65 000 en 1983 -, le développement de ces activités, et la volonté des professionnels eux-mêmes d'oeuvrer dans la clarté. Le ministre de l'Intérieur de l'époque en était d'ailleurs conscient qui déclarait à l'Assemblée nationale le 13 avril 1983 : "Le Gouvernement s'engage à prendre très rapidement les textes d'application de cette loi".

En fait, les décrets d'application nécessaires datent :

- du 26 septembre 1986 en ce qui concerne l'autorisation administrative et les contrôles de recrutement des personnels ;
- du 10 octobre 1986 en ce qui concerne l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes.

La publication de ces décrets présente donc un triple avantage suivant :

- elle permet de mettre effectivement en oeuvre la loi de 1983 ;

- elle permet à la profession de conforter sa volonté d'engager une action de qualité en entourant les recrutements de toutes les garanties nécessaires ;

- elle précise la place que doivent tenir les activités privées dans le domaine de la sécurité en partant du constat qu'il existe un besoin spécifique et qu'il doit être satisfait, attitude certainement préférable au parti pris idéologique et corporatiste qui refuse de voir la réalité au motif que seul le service public doit assumer les fonctions de sécurité, alors qu'à l'évidence, et en l'état actuel des choses, il est démuné des moyens nécessaires pour le faire.

3° Troisième illustration de la volonté d'apurer certaines situations : le règlement du problème des horaires de travail des policiers.

a) La décision d'étendre sans discernement et sans contrepartie à l'ensemble des forces de police les mesures de rétablissement du 8 Mai en tant que jour férié, d'octroi d'une cinquième semaine de congés et de la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire de travail a, depuis quatre ans, considérablement perturbé la capacité opérationnelle des forces de police. Il n'est certes pas question de contester l'extension à ces personnels de bénéfices sociaux octroyés à l'ensemble de la fonction publique. Mais il n'est pas davantage admissible qu'une mesure d'une telle ampleur ait été prise sans une étude préalable de ses conséquences.

b) Or - et votre commission des Lois ne cesse de le répéter depuis 1982 - ces mesures ont eu pour effet de diminuer la capacité opérationnelle des forces de police de l'équivalent d'environ 7 000 fonctionnaires. Si bien que malgré les recrutements opérés de 1981 à 1985, la capacité opérationnelle des forces de police était en 1986 identique à celle des années 1977 ou 1978... (1)

(1) voir les rapports présentés au nom de la Commission des Lois par M. Pierre SALVI Sénat - 1982-1983 (n° 100); 1983-1984 (n° 67); 1984-1985 (n° 74) et 1985-1986 (n° 101).

c) Confronté à cette situation, le Gouvernement n'avait guère d'autre choix que de procéder à des recrutements massifs ou de rémunérer les heures supplémentaires de façon à assurer la présence nécessaire sur le terrain des policiers. La première solution présente de nombreux inconvénients : recrutement en accordéon ; délais d'organisation des concours et de formation des personnels recrutés ; moindre sélection des admis.

Il a donc "choisi", parallèlement au recrutement de fonctionnaires autorisé par le projet de loi de finances pour 1987, de "revaloriser le taux de l'indemnité spécifique allouée aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles, afin de compenser l'augmentation de la durée du travail en région parisienne des services de police en civil et en tenue". Concrètement, cette mesure se traduira en année pleine par un complément d'environ 6 000 F par fonctionnaire relevant du S.G.A.P. du Paris, pour un coût total budgétaire de 209 millions de francs inscrits au chapitre 31-42 du budget. Le total des heures supplémentaires ainsi effectuées équivalait au recrutement de 3 000 fonctionnaires supplémentaires.

d) Il est clair que la façon dont ce problème a été posé n'est pas satisfaisante. Il est non moins évident que la façon dont il a été réglé s'imposait puisqu'en fait le Gouvernement n'avait d'autre choix que de rémunérer des heures supplémentaires absolument nécessaires à la sécurité des citoyens ou de laisser les choses en l'état...

4° Quelques décisions plus catégorielles mais témoignant d'une volonté identique de régler des problèmes irritants, ont été prises et bénéficient d'une traduction budgétaire dans le projet de loi de finances pour 1987 :

- une priorité est ainsi accordée à l'acquisition ou à la création en région parisienne de locaux permettant d'héberger dans des conditions normales les C.R.S. en déplacement : depuis de nombreuses années, ce problème se trouvait posé sans avoir jamais été résolu, et il devenait particulièrement pénible, les récents attentats nécessitant la présence permanente à Paris d'une douzaine de compagnies républicaines de sécurité.

- les crédits affectés au remboursement des frais de déménagement des commissaires sont augmentés de 2,5 millions de francs, mesure dont la portée ne doit pas être sous-estimée, les personnels concernés étant tout à fait choqués que le

remboursement de ces frais - imposés par une décision de l'administration et pour la bonne marche du service - obéisse depuis quelques années à des critères mouvants.

- une satisfaction identique accueille la décision de prendre en charge, pour un coût de 3,6 millions de francs, les logements de fonction des chefs de service régionaux et départementaux de la police. Actuellement, seuls bénéficient en effet de cette prise en charge les directeurs départementaux des polices urbaines. Ainsi les différents services seront-ils mis sur un pied d'égalité et la mobilité des directeurs entre les différents services sera-t-elle facilitée.

B. - RENFORCER

Dans le cadre des actions tendant à renforcer l'efficacité des services chargés de la sécurité, votre commission a choisi de privilégier les quatre exemples suivants :

1° Le renforcement des personnels.

a) Les effectifs budgétaires des différentes catégories de policiers ont connu de 1981 à 1984 une progression sensible puisqu'ils sont passés de 102 388 à 110 182, soit un gain de 7 794 unités, avant de diminuer légèrement en 1985 (moins 86 unités) et 1986 (moins 69 unités), soit un solde positif de 7 639 fonctionnaires. Convertis en termes de capacité opérationnelle, ces chiffres sont nettement moins flatteurs puisque les mesures de réduction des horaires ont amputé cette capacité de l'équivalent de 7 000 fonctionnaires environ et que les effectifs réels disponibles sur le terrain étaient inférieurs d'environ 5 000 unités aux effectifs budgétaires théoriques. Bref, la capacité opérationnelle des forces de police était au début de l'année 1986 sensiblement identique à celle des années 1977 et 1978 lorsque la délinquance, selon les statistiques disponibles, était inférieure de 41,5 % à ce qu'elle était en 1985 (2 097 919 actes recensés contre 3 579 194).

b) Le Gouvernement issu des élections du 16 mars 1986 a donc dû réagir rapidement à cette dégradation. Son action a emprunté les trois voies suivantes :

1. paiement d'heures supplémentaires aux fonctionnaires relevant du SGAP de Paris pour un total équivalent à 3 000 postes ;

2. création, en deux phases successives, de postes nouveaux :

. la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a permis de créer 920 emplois (420 inspecteurs et 500 sous-brigadiers et gardiens) ;

. le projet de budget pour 1987 prévoit quant à lui la création de 567 emplois, dont 250 sous-brigadiers et gardiens, 118 inspecteurs, 100 enquêteurs et 23 commissaires.

3. incorporation de 1 200 appelés du contingent dans la police nationale, dont 400 par la loi de finance rectificative et 800 par le projet de budget pour 1987. Cette incorporation mérite les quelques rappels suivants :

c) la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale comprenait un article 5 autorisant les jeunes gens à accomplir leur service actif dans la police nationale, le nombre de ces appelés ne pouvant excéder 10 % de l'effectif des policiers. Cette innovation résultait d'initiatives conjointes du groupe du RPR et de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale ainsi que de la Commission des Affaires étrangères du Sénat. La commission des Lois du Sénat était bien entendu favorable à ces initiatives puisque, dès le mois de novembre 1984, M. Pierre Salvi, en son nom, avait proposé que l'on autorise "certains appelés du service national à effectuer un service civil dans les services de la police afin notamment de renforcer les patrouilles de la police de l'Air et des Frontières."

Un décret n° 86-312 du 3 mars 1986 a précisé les conditions de mise en oeuvre de cette mesure : les jeunes gens qui satisfont aux conditions de moralité et d'aptitude physique exigés des candidats à un emploi dans la police nationale peuvent, sur leur demande et après agrément du Ministre de l'Intérieur, être admis à accomplir leur service dans la police nationale. Ils sont soumis à l'autorité de ce ministre et servent en qualité d'auxiliaire après avoir accompli un stage de formation spécialisé. Ils ne peuvent établir d'actes relevant de l'exercice de

la police judiciaire ou de la police administrative et ne peuvent participer à des opérations de maintien de l'ordre autrement que dans les cas où il peut être fait appel à la troupe.

Concrètement, et en application de ces mesures, un premier contingent de 300 appelés est entré le 1er octobre 1986 dans les écoles de police de Fôs-sur-Mer et de Sens ; un second contingent, de la même importance, les suivra le 1er décembre 1986. A l'issue de cette formation, les gardiens auxiliaires seront affectés à la Préfecture de Police de Paris (150), dans les polices urbaines (50), à la P.A.F. (50) et dans les unités autoroutières des C.R.S. (50).

d) Au total, la capacité opérationnelle des forces de police est donc augmentée de l'équivalent de 5 687 postes nouveaux, soit :

- 3 000 au titre de l'augmentation de la durée de travail au moyen d'heures supplémentaires ;

- 1 200 appelés du contingent incorporés dans la Police nationale ;

- 1 487 créations d'emplois.

2° La lutte contre le terrorisme constitue l'un des axes majeurs de la politique gouvernementale en matière de sécurité. Trois types d'initiative ont été pris afin de renforcer la capacité d'action des services chargés de lutter contre ce fléau :

a) Une action législative de grande ampleur a été réalisée par le vote de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat. Renonçant à définir juridiquement l'acte terroriste, mais en permettant une appréhension procédurale, ce texte permet une procédure particulière de poursuite, d'instruction et de jugement pour un certain nombre d'infractions énumérées limitativement "lorsqu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur". Les éléments les plus significatifs de ce régime spécifique sont les suivants :

- la centralisation à Paris de la poursuite, de l'instruction et du jugement de ces dossiers est désormais à nouveau possible ;

- la garde à vue peut être portée de 2 à 4 jours pour les affaires de terrorisme ;

- les perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction peuvent être faites sans l'assentiment de la personne chez laquelle elles ont lieu .

Cette loi introduit également en droit français la possibilité de réduction ou d'exemption de peines en faveur des "repentis" qui auront soit facilité l'identification ou l'arrestation des coupables, soit permis d'éviter que l'infraction se réalise en avertissant les autorités administratives ou judiciaires.

Elle crée enfin un mécanisme d'indemnisation pour les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national ainsi que pour les Français expatriés victimes à l'étranger d'un acte de terrorisme. Un fonds de garantie alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance est chargé, dans des délais très brefs, de verser soit des provisions soit de régler l'indemnisation du dommage. Il est d'ores et déjà en état de fonctionnement (1).

b) Prenant en compte le caractère international de nombreux actes de terrorisme et soucieux de contrer efficacement l'euroterrorisme dont plus personne ne conteste aujourd'hui sérieusement la réalité, le Gouvernement a engagé dès son arrivée au pouvoir une politique de relations bi et multilatérales ayant pour objectif de démanteler les sanctuaires organisés ces dernières années au détriment des démocraties.

1) Le renforcement de la coopération bilatérale concerne essentiellement l'Italie et l'Espagne.

o - En ce qui concerne l'Italie, le principe de la signature d'un accord technique et politique en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité a été acquis dès le 12 juin 1986 lors de la visite à Rome du Ministre délégué chargé de la sécurité. Cet accord a été signé à Paris le 13 octobre suivant.

(1) Décret du 15 octobre 1986.

o - En ce qui concerne l'Espagne, une coopération active, concrète et efficace s'est instaurée grâce aux visites successives des ministres des Affaires étrangères (31 juillet), délégué à la Sécurité (5 août), et du Premier Ministre lui-même (6 novembre). Chacun peut constater que cette politique porte ses fruits et que l'engrenage terrorisme-contreterrorisme (assassinats du G.A.L. notamment) qui pourrissait la situation est brisé. Ce résultat est exemplaire de l'efficacité d'une politique déterminée et doit être souligné.

2) Le renforcement de la coopération multilatérale n'est pas moins évident malgré la lourdeur et la complexité des procédures à mettre en oeuvre en l'espèce. Citons à titre d'illustrations :

- l'adoption le 21 avril par les Ministres des Affaires étrangères de la C.E.E. réunis à Luxembourg d'une série de mesures destinées à mieux lutter contre le terrorisme international, notamment libyen ;

- la déclaration commune des Sept pays industrialisés au sommet de Tokyo le 5 mai qui énumère un certain nombre de mesures et décisions propres à intensifier la coopération internationale antiterroriste ;

- la décision prise par les Ministres de l'Intérieur de la C.E.E. le 25 septembre à Londres d'intensifier les échanges d'information sur les principaux leaders et organisateurs terroristes et de procéder de façon permanente à l'évaluation de la menace terroriste ;

- la décision prise par les mêmes le 20 octobre à Londres de procéder à un examen approfondi de leurs politiques d'immigration dans l'optique d'une politique européenne commune ;

- la décision du Conseil de l'Europe, le 5 novembre, d'institutionnaliser la réflexion et la coopération des vingt-et-un pays membres en créant une cellule composée des collaborateurs spécialisés des Ministres de l'Intérieur de chaque Etat ;

- l'annonce par la France, lors de cette même réunion, de soumettre au Parlement un projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977.

c) les structures administratives, au sens large du terme, ont bénéficié des trois décisions suivantes :

1. Un Conseil de sécurité a été mis en place dès le mois d'avril 1986. Il regroupe, autour du Premier Ministre, les Ministres chargés de l'Intérieur et de la Sécurité ; de la Justice ; de la Défense, et des Affaires étrangères. La création de cet organisme était indispensable pour les raisons suivantes :

- nécessité d'une approche globale de la sécurité ;

- garantie que la décision sera prise après étude de la totalité des paramètres à considérer ;

- affirmation du rôle d'impulsion et de coordination du Premier Ministre qui rompt heureusement avec une période récente caractérisée par le fait que le Premier Ministre ne s'estimait pas, semble-t-il, véritablement concerné par ces problèmes.

2. en application de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, une 14e section du Parquet de Paris a été chargée de traiter les dossiers de terrorisme. Les magistrats affectés à ce service bénéficieront ainsi de la centralisation éventuelle de ces derniers et constitueront un véritable groupe de spécialistes ayant une vue d'ensemble des problèmes, connexions et incidences liées au terrorisme.

3. cette action sera à son tour renforcée par la transformation de la 6e section de police judiciaire en un département des affaires judiciaires liées au terrorisme, fort d'une quarantaine de policiers et rattaché directement au Directeur central de la police judiciaire.

3. La lutte contre l'immigration clandestine est également l'une des priorités de l'action du Gouvernement. Ce "privilège" s'explique par des considérations simples :

- bien qu'il soit par hypothèse exclu de disposer de statistiques fiables en la matière, certains observateurs estiment que le nombre d'étrangers résidant illégalement en France oscille entre 350 000 et 500 000 personnes ; en 1985, donc avant le renforcement de la surveillance des frontières, 40 614 étrangers s'étaient vu interdire l'entrée en France et 4 180 avaient été interpellés en dehors des points de passage contrôlés alors qu'ils tentaient d'entrer clandestinement sur le territoire national. Rappelons également qu'en 1983, la Commission sénatoriale chargée d'étudier les problèmes de terrorisme avait

constaté que sur 916 points de passage pour les frontières terrestres, 724 n'étaient tenus ni par la P.A.F. ni par les douanes, ni par un autre moyen de contrôle.

- ces clandestins sont évidemment condamnés à survivre en dehors des circuits légaux : travail clandestin ou trafics divers. A titre d'exemple, on mentionnera la part importante des étrangers en matière de trafic de stupéfiants : 61 % des arrestations pour l'année 1985 ;

- cette surdélinquance jette, par un processus d'amalgame facile et répandu, le discrédit sur l'ensemble de la communauté étrangère installée en France, légalement et illégalement. Elle nourrit des campagnes xénophobes parfaitement contraires à la tradition et aux sentiments des Français.

Le Gouvernement a donc engagé un programme en trois points pour désamorcer ce processus :

a) deux mesures législatives ont été adoptées afin de lutter contre la présence des clandestins :

- la loi du 3 septembre 1986 relative aux contrôles d'identité permet de demander à tout étranger dont l'identité est contrôlée selon le droit commun de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels il est autorisé à séjourner en France ;

- la loi du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a pour objet essentiel de réformer les procédures d'expulsion. Depuis son entrée en vigueur, selon les déclarations faites par le Ministre délégué chargé de la Sécurité à l'Assemblée nationale le 22 octobre 1986, soit en quelque cinq semaines, mille sept cents étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière. La distinction entre la procédure normale et la procédure d'urgence est maintenue, mais ces deux procédures obéissent désormais aux règles suivantes :

o Expulsion selon la procédure normale :

L'article 23 prévoit que l'expulsion d'un étranger peut être prononcée par le ministre de l'Intérieur, lorsque sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public, cette notion se substituant à celle de "menace grave" que prévoyait la loi du 29

octobre 1981. Tout étranger à l'encontre duquel est envisagée une mesure d'expulsion est entendu par une commission composée de deux magistrats de l'ordre judiciaire et d'un magistrat de l'ordre administratif. L'exigence de l'avis conforme de la commission pour décider l'expulsion, prévue par la loi du 29 octobre 1981, n'est plus requis, sauf s'il s'agit d'un mineur de seize ans. La nouvelle loi a également redéfini de manière plus étroite les cas dans lesquels l'expulsion ne peut être prononcée, en raison d'attaches familiales françaises ou de l'ancienneté du séjour. Enfin, l'exigence d'une condamnation à une peine de prison sans sursis au moins égale à un an pour permettre l'expulsion, qui figurait dans l'ancien texte, est supprimée.

o Expulsion en cas d'urgence absolue :

L'article 26 prévoit qu'en cas d'urgence absolue et par dérogation aux articles 23 à 25, l'expulsion peut être prononcée lorsque la présence de l'étranger sur le territoire français constitue pour l'ordre public une menace présentant un caractère de particulière gravité".

Cette formulation est moins restrictive que celle résultant de la loi du 29 octobre 1981 qui disposait que le recours à cette procédure devait constituer "une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique".

Par ailleurs, sont maintenues dans cette hypothèse :

- d'une part, une procédure allégée : l'avis de la commission n'est pas requis ;

- d'autre part, la levée des prohibitions à l'expulsion prévues en faveur de certaines catégories d'étrangers ; toutefois, cette procédure ne peut être appliquée aux mineurs de 18 ans.

b) renforcement des contrôles aux frontières grâce aux deux mesures suivantes :

- 1 500 soldats sont affectés à la surveillance des frontières : 200 dans les aéroports ; 300 pour les frontières maritimes et 1 000 pour renforcer les patrouilles pédestres de la P.A.F. le long des frontières terrestres.

- la Police de l'Air et des Frontières sera dotée en 1987 de 9 nouvelles Brigades Frontalières mobiles (54 personnes au total)

dont le nombre total, actuellement de 72, doit être portée à 100 en 1990.

c) rétablissement, depuis le 16 septembre 1986, de l'obligation d'obtenir un visa pour tous les ressortissants étrangers entrant en France à l'exception des ressortissants de la C.E.E. et de la Suisse.

4° L'action en faveur de la police scientifique et technique

a) Commentant le rapport annexé au projet de loi de modernisation de la police nationale, M. Pierre Salvi constatait, au nom de la commission des Lois (1), que "l'effort consenti en faveur de la police scientifique et technique est une bonne chose à tous égards : elle accroît l'efficacité de la police ; elle libère des personnels condamnés par son dénuement à des tâches ingrates au résultat aléatoire. C'est vraisemblablement l'une des réformes les plus intéressantes". Il ne faut pas hésiter en effet à affirmer que d'une part ce secteur appelle un effort important et que d'autre part une police moderne démunie de cet outil de travail évoque irrésistiblement le couteau sans manche dont on a perdu la lame.

b) Le projet de loi de finances pour 1987 tient compte de cet impératif :

o - après le recrutement de 79 fonctionnaires en 1986, il prévoit 67 nouveaux emplois, dont 42 sont offerts à des personnels scientifiques, 20 seront pourvus par des policiers et 5 par des personnels administratifs. Ces recrutements posent le problème de la création d'un statut particulier pour ces personnels qui, selon certaines informations, pourraient être répartis en six corps nouveaux allant du laborantin au scientifique de haut niveau. Cette solution suscite une grande perplexité : est-il souhaitable de compliquer encore la gestion du personnel de la police ? Est-il souhaitable de l'alourdir par la

(1) Sénat 1984-1985, rapport n° 461 p. 49.

multiplication des réunions de toutes sortes que la création de 6 nouveaux corps suscitera inévitablement ? Cette solution est-elle la plus adaptée à la souplesse de gestion nécessaire qu'impose la rapidité de l'évolution technique ? En clair, votre commission souhaite que l'impératif de simplicité soit pris en compte et que la réflexion s'oriente plutôt dans la voie de l'assimilation de ces personnels à des catégories déjà existantes.

o - Une accélération de la modernisation des Laboratoires sera engagée en 1987 : (12,5 MF pour 9,9 MF en 1986). Il en sera de même pour l'identité judiciaire (12,5 MF pour 3,62 MF en 1986).

o - L'accroissement de la mobilité des personnels techniques et scientifiques est poursuivi en 1987. L'achat de 46 véhicules de liaison supplémentaires équipés d'émetteurs-récepteurs permettra à ces services d'accroître leur présence sur le terrain.

o - Enfin la réalisation de plusieurs programmes informatiques sera poursuivie en 1987 :

- achèvement de la reconversion des fichiers "Personnes recherchées" et "Véhicules volés" et transformation du fichier de recherches criminelles ;

- création du fichier informatisé des Brigades spécialisées pour expliciter les informations détenues par les Offices centraux de la D.C.P.J. et par les Brigades centrales parisiennes ;

- mise en place progressive d'une informatique scientifique et documentaire pour les Laboratoires, de moyens de télécommunications pour l'échange de connaissances et des résultats ;

- installation de réseaux locaux de micro-ordinateurs dans les services de la Police judiciaire et mise au point d'applications informatiques, notamment pour la gestion des fichiers de travail des enquêteurs ;

- démarrage du traitement automatisé des empreintes digitales en 1987, après la phase d'expérimentation de ces dernières années ;

- étude globale des conditions de recueil, d'utilisation et de conservation de l'ensemble de la documentation criminelle de la Police nationale.

C. - ENGAGER

Quatre domaines sollicitent tout particulièrement la réflexion à l'heure actuelle. Dans d'eux d'entre eux - la déontologie et la prévention -, il s'agit essentiellement de préciser une politique déjà définie, cependant que les deux autres, - la réforme des polices municipales et la régionalisation - appellent une réflexion complémentaire.

1° La réforme des corps d'inspection et la déontologie.

Plus que tout autre corps, la police est soumise à des jugements passionnels et hâtifs qui sont de nature à démoraliser gravement des personnels exerçant leurs fonctions dans des conditions souvent délicates. Le métier de policier est un métier difficile, notamment parce qu'il touche immédiatement aux libertés publiques, a pour objet de faire respecter la norme dans une société marquée par la permissivité et exprime des sentiments confus, tels le besoin de sécurité, la peur de la déviance ou la mentalité obsidionale. C'est sur ce fond de préoccupations que doivent être appréciées les deux mesures suivantes :

a) La réforme des corps d'inspection a été réalisée par un arrêté du 31 octobre 1986 dont l'objet fondamental est de permettre la fusion des deux corps jusqu'alors distincts de l'Inspection Générale des Services, compétente pour la Préfecture de Police de Paris et, en ce qui concerne les affaires disciplinaires, pour les trois départements de la petite couronne, avec l'Inspection Générale de la Police Nationale compétente, sous cette réserve, pour l'ensemble du territoire national. A cet effet, l'arrêté du 31 octobre :

- précise que le Directeur de l'I.G.P.N. est assisté par un inspecteur général de la police nationale qui assume la direction de l'I.G.S. ;

- crée un cabinet central de discipline à l'I.G.P.N. ;

- institue deux délégations régionales de discipline, l'une pour les régions Provence-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, et l'autre pour les régions Rhône-Alpes et Auvergne.

Ainsi le ministre chargé de la Sécurité disposera-t-il d'un organisme unique chargé du respect des règles disciplinaires dans l'ensemble des services de police.

b) Le souci du strict respect par les forces de police de la déontologie a fait l'objet d'un message adressé aux élèves gardiens de la paix par le ministre délégué chargé de la Sécurité au mois de juin 1986 ainsi que d'une circulaire du Directeur Central des Polices urbaines le 7 octobre 1986. Cette note de service constate que si "la très grande majorité des personnels de tout grade accomplit sa mission avec efficacité et courage dans le souci de l'intérêt général, quelques fonctionnaires maladroits et indisciplinés discréditent gravement la fonction policière et lui portent des coups aux conséquences durables". En conséquence, le Directeur invite ses destinataires, chaque fois qu'ils le constateront, à "signaler ces faits répréhensibles en lui adressant une copie du dossier disciplinaire destiné aux instances hiérarchiques que vous ne manquerez pas de saisir systématiquement en réclamant pour les fautifs, quelque soit leur grade, des sanctions exemplaires".

2° Poursuivre la politique de prévention.

Il a déjà été souligné au début de ce rapport que votre rapporteur concevait la politique de sécurité comme un tout associant de façon inséparable la prévention et la répression. Il se félicite donc des propos tenus le 24 octobre par le Premier Ministre qui, en termes similaires, affirmait que "la sécurité des Français grandira si les deux fondements indivisibles de prévention et de répression sont développés avec la même vigueur. Ce n'est donc pas le moment de relâcher l'effort entrepris en matière de prévention".

Pour être efficace, la politique de prévention doit être élaborée conjointement par toutes les parties intéressées, c'est-à-dire, en dehors des ministères traditionnellement concernés par les problèmes de sécurité, notamment par ceux de l'Education nationale, des Affaires sociales, du Logement et de la Jeunesse et des Sports. Elle doit emprunter notamment les axes suivants :

- l'action du **Conseil National de prévention de la délinquance**, créée par un décret du 8 juin 1983, doit être poursuivie et renforcée. L'un des aspects incontestablement les plus positifs de cette action est la création et l'activité des conseils communaux de prévention de la délinquance dont le nombre actuel est d'environ 400. Ces conseils ont pour objet de définir les objectifs et les actions auxquels l'Etat d'une part, la commune d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer. Leur rôle de coordination est ainsi double :

- entre la commune et l'Etat ;

- au niveau communal, entre des responsables qui bien souvent s'ignorerait s'ils n'étaient appelés à collaborer au sein de ces organismes, alors que la connaissance concrète des problèmes et du terrain mise en commun est la condition du succès.

o - Le développement de la politique de l'ilotage est également une nécessité dès lors qu'il s'agit d'un véritable ilotage, effectué par des fonctionnaires assurés d'une certaine stabilité géographique d'affectation.

o - Le logement des policiers doit également être abordé dans cette optique. La politique de dissémination des logements réservés sous différentes modalités aux policiers est préférable à la construction de grands ensembles qui leur seraient réservés, sauf pour les logements foyers réservés aux plus jeunes fonctionnaires.

o - La politique de prévention doit enfin aborder sérieusement le problème de la **prévention de la récidive des primo-délinquants**. Chacun sait que la prison nourrit la prison et que le système pénitentiaire français nécessite une réforme profonde. Il est indispensable de prendre le problème à bras le corps et de proposer des solutions concrètes.

3° La réforme des polices municipales.

a) Les effectifs des polices municipales atteignaient au mois d'octobre 1984 - derniers chiffres disponibles - 14 413 personnes. Deux ans plus tôt, ils n'étaient que de 11 785, ce qui traduit le développement rapide de ces polices dont de nombreux responsables municipaux ressentent la nécessité. Par ordre d'importance décroissante, les départements dans lesquels les policiers municipaux sont les plus nombreux sont la Seine-

Maritime (465), le Pas-de-Calais (376), le Nord (353), l'Isère (351), les Bouches-du-Rhône (348), les Alpes-Maritimes (346) et le Rhône (340).

b) Les policiers municipaux sont, en application de l'article 21 du code de procédure pénale, agents de police judiciaire adjoints. A ce titre, ils ont pour mission :

- de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;

- de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;

- de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions. Mais, en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, ils ne sont pas habilités à effectuer des contrôles d'identité.

c) Les policiers municipaux sont nommés par le maire et doivent être agréés par le Procureur de la République (art. L 412-49 du code des communes). Ils peuvent être suspendus et révoqués par le maire ou subir un retrait d'agrément du Procureur.

d) La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat disposait (art. 4) que les transferts de compétences dans le domaine de la police prendraient effet à compter du 1er janvier 1985. L'article 88 de la même loi prévoyait que l'institution du régime de police d'Etat "est de droit, à compter du 1er janvier 1985, si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'Etat.

La même règle s'applique aux communes qui rempliront les conditions postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent article".

Le décret prévu n'ayant jamais vu le jour, l'entrée en vigueur de la réforme a d'abord été repoussée à la date du 1er

janvier 1986 puis à nouveau repoussée dans l'attente des conclusions du groupe de travail chargé d'étudier le problème de ces polices sous tous leurs aspects, nommé par le nouveau ministre de l'Intérieur au mois d'octobre et présidé par M. le Préfet LALANNE, directeur à l'Association des Maires de France. Il est souhaitable que les conclusions et propositions de ce groupe de travail soient élaborées et connues dans un délai suffisamment rapproché pour que les responsables des polices municipales, c'est-à-dire les maires, sachent exactement quels seront leurs pouvoirs et leurs responsabilités en la matière.

4° La régionalisation

La régionalisation semble enfin un impératif qu'il faut rapidement étudier et mettre en oeuvre. Votre commission, qui, à plusieurs reprises, a insisté sur ce point (1) prend acte avec satisfaction de la décision d'engager concrètement, sur le terrain, deux expériences dans les régions Auvergne et Nord-Pas-de-Calais, régions suffisamment dissemblables pour permettre de dégager des conclusions applicables à l'ensemble du territoire national. Un effort d'harmonisation, de coordination et de simplification semble absolument indispensable pour accroître l'efficacité des services de police.

Le principe de déconcentration portant sur la direction des personnels et la gestion des matériels au bénéfice d'un échelon intermédiaire de dimension significative (la région) doit permettre une meilleure impulsion des diverses hiérarchies ; elle encouragera à l'innovation et à l'initiative en fonction d'un contexte local mieux perçu qu'à Paris. Enfin, une telle réforme devrait permettre de mieux distinguer les mérites et les motivations des personnels dont les qualités et les réactions seront appréciées en fonction de leur comportement sur le terrain. Bien évidemment, la D.S.T. conserverait son organisation spécifique.

(1) Voir notamment Sénat - 1984-1985 (Rapport n° 461 fait par M. Pierre Salvi au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale.

Cette réforme structurelle a fait l'objet de réflexions approfondies de la part de plusieurs organisations syndicales dont, notamment, un groupe de travail regroupant les responsables de la C.G.C.-Police, du S.I.P.N. et de l'U.S.C. police (1) ainsi que la commission "rationalisation de l'organisation" du Syndicat des Commissaires de Police et des Hauts Fonctionnaires de la Police nationale (2).

(1) "Pour une police au service de la Nation" Projet de réforme présenté le 1er juillet 1981.

(2) Travaux du 25e Congrès du S.C.P.H.F.P.N., publiés dans "Tribune du Commissaire de Police" (n° 31 - juin 1985).

II. - DES CREDITS A LA MESURE DE CES OBJECTIFS

Les crédits pour 1987 du Ministère de l'Intérieur affectés aux services de police sont caractérisés par les trois constatations suivantes :

1. Le budget traduit la volonté du Gouvernement de faire du rétablissement de la sécurité une action privilégiée ;
2. le plan de modernisation engagé par la loi n° 86-835 du 7 août 1985 est intégralement respecté dans sa tranche annuelle 1987 ;
3. il est dépassé dans un certain nombre de domaines intéressant l'immobilier et les techniques nouvelles.

A. - Evolution globale.

1. Alors que l'évolution globale de l'augmentation des dépenses civiles de l'Etat est de 0,9 %, les crédits mis à la disposition de la police progressent de 6,3 %.

2. Les crédits figurant à l'action "police" du fascicule du Ministère de l'Intérieur atteignent :

- 19,166 milliards pour les crédits de paiement. Cette somme est composée de 18,612 milliards pour les dépenses ordinaires et de 553 millions pour les dépenses en capital. Par conséquent, les crédits de fonctionnement représentent 97 % du total des crédits de paiement.

- 606,845 millions pour les autorisations de programme figurant au Titre V (investissements exécutés par l'Etat).

3. Les crédits de paiement destinés aux dépenses en capital augmentent de 61 % mais ne représentent cependant que 3 % de

la totalité des crédits de paiement. En valeur absolue, ils progressent de 344 à 553 millions.

4. La totalité des crédits mis à la disposition de la police représente environ 2 % du budget général de l'Etat.

5. Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses budgétaires affectées à la police nationale :

(En millions de francs.)

	Loi de finances initiale pour 1986	Services votés	Mesures nouvelles	Projet de loi de finances pour 1987	Evolution en pourcentage	
					Apparente	Réelle
Crédits de paiement	18.434,537	18.649,887	516,172	19.366,059	+ 4	+ 6,3 (1)
<i>dont :</i>						
Dépenses ordinaires (Titre III)	18.090,627	18.311,471	300,922	18.612,393	+ 2,9	+ 5,5 (1)
Dépenses en capital (Titre V)	343,910	338,416	215,250	553,666	+ 61	
Autorisations de programme (Titre V)	598,209			606,845	+ 1,4	

(1) Compte tenu des mesures 05-12-02, 05-13-01, 05-13-02, 05-13-03 et 05-17-01 et d'un changement d'imputation affectant le chapitre 34.93.80, transféré à l'action 08.

B. - Exécution du plan de modernisation.

La loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale comportait dans son article 2, un programme de réalisation du plan de modernisation indiquant, pour chacune des années 1986 à 1990, le montant des crédits jugés nécessaires. Ce tableau distinguait deux catégories de crédits :

- d'une part les crédits affectés aux moyens de fonctionnement et équipements légers ;

- d'autre part, le montant des autorisations de programme affectées à l'immobilier et aux équipements lourds.

Intervenant dans la discussion des crédits budgétaires affectés à la police par le projet de loi de finances pour 1987, M. Pierre JOXE, qui était en charge du ministère de l'Intérieur lors de la présentation et du vote du plan de modernisation, a constaté que "la majorité et le Gouvernement d'aujourd'hui, et c'est une bonne chose, en poursuivent l'application et même, dans certains cas la développent". Le projet de loi de finances pour 1987 réalise en effet la mise en oeuvre scrupuleuse de ce plan à l'égard de chacune des catégories de crédits concernées :

1. Moyens de fonctionnement et équipements légers.

a) Le plan de modernisation prévoyait l'évolution suivante :

(En millions.)

	Rappel budget voté 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

Par conséquent, les crédits affectés à ces actions devaient progresser de 454 millions en 1986 et de 190 millions de francs en 1987.

b) La réalisation du programme est strictement conforme aux objectifs puisque le projet de loi de finances pour 1987 inscrit les deux catégories suivantes de crédits :

	Crédits supplémentaires ouverts en 1987	Reconduction en 1987 des crédits de la tranche 1986
Mise à niveau du fonctionnement	»	156
Immobilier et divers	»	23
Transmissions	»	5
Travaux d'aménagement et travaux d'entretien immobilier (T.A.T.E.)	+ 57	57
Moyens de transports	+ 49	129,7
Frais de déplacement	+ 46	30
Informatique et bureautique	+ 19	33
Equipements individuels de protection	+ 14	»
Laboratoires de la police technique et scienti- fique	+ 5	20,3
Total	+ 190	454
Total au budget 1987 des crédits du plan de modernisation de la police		644

2. Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme).

a) en ce qui concerne ce type d'actions, la loi de modernisation prévoyait une progression de 432 millions en 1986 puis une stabilisation du taux d'effort en 1987, ainsi que le tableau suivant l'indique :

(En millions.)

	Rappel budget voté 1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total 1986 1990
Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme)	318	750	750	600	800	800	3.900

b) le projet de loi de finances pour 1987 permet une réalisation quasi- intégrale du programme puisqu'au total 749,612 millions de francs (au lieu de 750) sont inscrits dans le budget. Cette somme totale se décompose de la façon suivante :

- . immobilier : 291 millions au titre du plan de modernisation pour 1987 et 211 pour la poursuite des opérations immobilières (chapitre 57-40 art. 11) soit un total de 502 millions ;

- . construction de logements destinés aux fonctionnaires de police : 80 millions (chapitres 57-40 et 65-51) ;

- . matériels de transmission et dépenses d'infrastructure des réseaux : 108,858 millions (chapitre 57-60, art. 40) ;

- . achat et rénovation des véhicules du parc lourd : 25,1 millions (chapitre 57-40) ;

- . matériels : 21 millions (chapitre 57-40) ;

- . études et recherches menées par la police scientifique et technique : 4 millions (chapitre 57-40, art. 35) ;

- . opérations de réservation de logements et subventions pour la réalisation de foyers : 8,650 millions.

C. - Effort supplémentaire.

1. Dans le domaine de l'immobilier : il est proposé d'accroître les moyens de 60 millions de Francs en autorisations de programme et de 50 millions de francs en crédits de paiement et d'affecter ce supplément de crédits à différentes opérations parisiennes (amorçage de la réalisation de l'ensemble immobilier Beaujon pour les services centraux de la police nationale et de la sécurité civile, construction de casernements de passage pour les C.R.S. en déplacement à Paris...).

2. Dans le domaine, dit des techniques nouvelles, il est prévu :

o d'accélérer le projet de **cartes nationales d'identité infalsifiables**, qui après avoir bénéficié d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs dans le collectif de juillet, se voit attribuer une mesure nouvelle de 60 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1987. Ce projet, auquel 85 % des Français seraient favorables selon un sondage effectué au mois de mai 1986, avait déjà été entrepris par un décret n° 80-609 du 31 juillet 1980, puis arrêté le 12 septembre 1981. La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.) a été saisie à deux reprises de ce projet :

- le 1er juillet 1986, elle a émis un avis favorable au projet de décret qui lui était soumis et qui n'autorise qu'une zone de lecture optique, à l'exclusion par conséquent de toute zone de lecture magnétique. Cet avis était accompagné de réserves, la C.N.I.L. demandant que seule l'administration, et non la police, ait accès au fichier informatisé de gestion, que toutes mesures de sécurité soient prises pour opérer la destruction des fichiers en cas de crise grave et qu'il ne puisse être fait usage de cette carte pour construire ou enrichir d'autres fichiers ;

- le 21 octobre 1986, elle a autorisé la prise d'une empreinte digitale lors de la demande de cette carte, empreinte qui sera conservée au dossier par le service gestionnaire de la carte.

Rappelons que selon la loi du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité, celle-ci peut être prouvée par

tous moyens et que par conséquent, la possession de la carte d'identité n'est pas obligatoire.

o d'informatiser les fichiers des empreintes digitales et des permis de conduire, ces projets bénéficiant respectivement de 25 millions de francs (dont 20 en mesures nouvelles) et de 1,6 million de francs.

D. - Deux problèmes particuliers : le logement des policiers et le taux d'encadrement.

1° Le logement des policiers.

a) Le simple bon sens permet d'affirmer qu'une répartition des logements dont bénéficient les policiers sur tout le territoire urbain serait un **important facteur de sécurisation et d'amélioration des rapports** entre les fonctionnaires de la police et leurs concitoyens. A l'inverse, la concentration et l'éloignement par rapport au lieu de travail des logements des policiers constituent une perte sensible de temps - trois heures de déplacement pour de nombreux fonctionnaires - et accroissent le **sentiment d'isolement** ressenti très vivement par certains policiers. Il est probable enfin que les difficultés de logement et la longueur des trajets à effectuer entre le domicile et le lieu de travail entrent pour une bonne part dans la proportion très élevée des **demandes de mutation** recensées par le S.G.A.P. de Paris. Pour l'année 1984, les demandes de mutation formulées par les fonctionnaires en tenue atteignaient en effet le total de 7 455, seules 1 169 d'entre elles ayant pu être satisfaites... En 1985, il est vrai, le SGAP de Paris ne disposait que de 250 logements dans Paris même pour 32 000 fonctionnaires dont 20 800 affectés à la Préfecture de Police. En 1986, le nombre de logements disponibles avait peu varié : il s'élevait à 330 environ (1)... La préfecture de police de Paris apparaît ainsi de moins en moins comme un service au sein duquel se déroule une carrière et

(1) Mais un millier de logements est en cours de construction.

de plus en plus comme un poste de passage que l'on cherche à quitter au plus tôt, après y avoir été affecté au début de la vie professionnelle. La prime spécifique attribuée aux fonctionnaires relevant de ce S.G.A.P., d'un montant de 500 F par mois, ne peut suffire à surmonter ce handicap. Onéreuse et peu efficace, elle incite à la recherche d'autres solutions.

b) Pour contribuer à résoudre ce problème, l'Etat peut, soit financer des programmes sur ses crédits (chapitre 57-40, article 13), soit participer au financement de programmes réalisés par d'autres organismes (privés ou publics) au profit des personnels (chapitre 65-51).

1. Chapitre 57-40, article 13

De 7,5 millions de francs d'autorisations de programme en 1985, les crédits s'étaient élevés à 37,495 millions de francs en 1986. Cette forte augmentation traduisait le souhait de financer en régie directe la réalisation de logements en région parisienne. Toutefois, des difficultés sont apparues pour la recherche et la découverte de terrains d'assiette, en raison de leur rareté et de leur coût prohibitif. C'est pourquoi ces crédits ont été réduits dans le projet de loi de finances pour 1987 à 4,495 millions de francs, la différence étant inscrite au chapitre 65-51. Pour 1986, seul est actuellement mis en place le financement de l'équipement mobilier du foyer de jeunes policiers du Kremlin-Bicêtre (1,285 million de francs).

Cependant, le problème de la construction de logements totalement financés par l'Etat n'est pas perdu de vue et la passation d'une convention avec l'Agence foncière et technique de la région parisienne devrait permettre de trouver dans une zone où les besoins sont les plus aigus, des terrains ou des immeubles pour créer des logements.

2. Chapitre 65-51, article 10

a) Ces crédits sont destinés à subventionner la construction de logements destinés aux policiers.

Les dotations sont passées de 5,66 millions de francs en 1985 à 55,654 millions de francs en 1986 et devraient s'élever à 88,654 millions de francs en 1987.

La très forte augmentation de ces dotations devrait permettre de réaliser et de poursuivre en 1987 les objectifs essentiels définis dans le cadre du plan de modernisation de la police :

- doter la préfecture de police d'une capacité de 250 places nouvelles en foyer ;

- assurer la réservation dans la capitale d'environ 500 logements locatifs par an.

b) Les résultats physiques :

1. de 1983 à 1985 :

- sur 278 logements programmés et financés, 99 sont en chantier et 179 ont été mis à disposition ;

- sur 130 lits foyers programmés et financés, 90 sont en chantier à ce jour et 40 ont été mis à disposition ;

2. en 1986, sur 327 logements programmés, 58 sont financés à ce jour, dont 32 en chantier et 27 livrés ;

3. pour 1987, est prévue la programmation de 289 logements.

c) Par ailleurs, s'agissant des efforts consentis par les collectivités locales, le décret n° 86-670 du 19 mars 1986 et l'arrêté du 5 mai 1986 relatif aux dérogations, aux règles de réservation de logements H.L.M. en faveur des policiers notamment ont permis le résultat suivant pour les logements cédés par la ville et la préfecture de Paris sur leurs contingents :

1. pour 1985 : sur 417 logements prévus (100 ville, 247 préfecture, 70 constructeurs), 317 ont été mis en chantier (103 ville, 183 préfecture, 31 constructeurs) ;

2. pour 1986 : 249 logements (113 ville, 136 préfecture) sont prévus au programme : une autorisation de programme pour 15 logements a été affectée.

d) Votre commission renouvelle enfin la proposition qu'elle avait déjà formulée il y a deux ans :

Cette proposition découle des constatations suivantes :

- le nombre de logements vacants dans Paris est actuellement fort élevé ;

- les propriétaires de ces logements ne souhaitent pas louer de peur de ne pouvoir encaisser les loyers, ni pouvoir récupérer les locaux au terme du bail ;

- ces propriétaires seraient cependant disposés à louer leurs appartements s'ils avaient des garanties suffisantes de la part de services officiels ;

- de nombreux fonctionnaires de police, dans l'impossibilité de trouver un logement à prix raisonnable, à proximité de leur lieu de travail, sont astreints à de longs déplacements quotidiens.

La mise en place d'un véritable service du logement dans toutes les grandes métropoles, sans conséquences financières importantes, apparaît donc possible. Il suffirait que l'administration passe avec les propriétaires une convention leur assurant le paiement des loyers, de telle sorte que les loueurs seraient assurés de percevoir régulièrement le montant des loyers et de récupérer, quand ils le souhaiteront et à échéance normale du bail, leurs locaux.

Ce principe, déjà en application dans plusieurs administrations (P.T.T.) ou pour des établissements publics (E.D.F., S.N.C.F., etc...), ne devrait soulever aucun problème majeur de création ou de fonctionnement pour le ministère de l'Intérieur.

2° Les profils de carrière et le taux d'encadrement.

Trois éléments concourent à faire de ces problèmes une question prioritaire pour le moral de la police et son efficacité :

- l'érosion continue sur une longue période des taux d'encadrement ;
- les recrutements "en accordéon" de certains personnels ;
- la nécessité de garantir un rapport promouvables-promus suffisant pour éviter la démobilisation dans certains grades.

a) Les commissaires de police

o Le nombre des commissaires de police recrutés de 1962 à 1982 a connu de très importantes variations puisque les promotions, toujours inférieures à 65 commissaires de 1962 à 1970, ont toujours été, depuis cette date, de l'ordre de la centaine, et même supérieures à 120 commissaires en 1970 et en 1972. Les conséquences de cette politique de recrutement sont d'ores et déjà sensibles. Ainsi, pour l'accès au grade de commissaire principal, la proportion de commissaires promus par rapport au nombre de promouvables a-t-elle régressé, de 1976 à 1983, en passant de 40 à 38,5 % et se situe aujourd'hui à environ 25 %.

L'évolution est également insatisfaisante en ce qui concerne l'accès au grade de commissaire divisionnaire : après s'être améliorée de 1976 à 1983, en passant de 10,65 % à 12,02 %, la proportion promus-promouvables tend à se dégrader de façon à la fois importante et rapide. Au cours des sept années prochaines, l'évolution devrait en effet être la suivante, à emplois constants :

Années	Promouvables	Nominations possibles	Pourcentage
1987	653	25	3,82
1988	658	47	7,14
1989	641	31	4,83
1990	632	32	5,06
1991	625	36	5,76
1992	621	31	4,99
1993	631	24	3,80

Il est clair qu'une telle dégradation des perspectives d'avancement n'est pas satisfaisante. Le corps des commissaires de police, dont le rôle essentiel au sein de la Police nationale a été réaffirmé de façon solennelle par le Président de la République lors de la visite qu'il a effectuée à l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, le 24 juin 1984, et tout récemment encore par le ministre de l'Intérieur lors du Congrès du syndicat des Commissaires de Police et des Hauts fonctionnaires de la police nationale, doit être conforté dans ses missions et dans son action.

Il ne pourra l'être que dans la mesure où les meilleurs de ses éléments disposeront de perspectives de carrière à la hauteur de leurs talents.

o Or, le projet de loi de finances pour 1987 affiche des ambitions extrêmement modestes à cet égard : est tout simplement prévue la création d'un échelon fonctionnel à l'indice majoré 620 pour dix commissaires, soit un coût de 0,467 million.

o Interrogé sur ce point, le ministre de l'Intérieur a fait savoir que des négociations sont actuellement menées afin de parvenir à des taux de promotion plus satisfaisants : de 13 % à 15 % pour l'accès au grade de commissaire divisionnaire et de 38 % à 40 % pour celui de commissaire principal.

b) Inspecteurs de police

. Afin de créer des possibilités de promotions aux inspecteurs et inspecteurs principaux, le décret n° 86-863 du 24 juillet 1986 prévoit que les chefs inspecteurs divisionnaires justifiant de deux ans d'ancienneté au moins dans le deuxième échelon de leur emploi et occupant un des emplois qui comportent des responsabilités particulièrement importantes peuvent

bénéficiaire de l'échelon fonctionnel afférent à cet emploi (indice nouveau majoré 620).

Le nombre de postes prévoyant cet indice est fixé à 70, cependant que le nombre de postes de chef inspecteur divisionnaire (indice nouveau majoré 598) passe de 230 à 350.

. Le collectif budgétaire 1986 prévoyant un recrutement supplémentaire de 420 inspecteurs, la base de la pyramide des grades sera la suivante :

21,74 % d'inspecteurs divisionnaires,

27,04 % d'inspecteurs principaux,

51,21 % d'inspecteurs.

. Enfin, la création de 107 emplois d'inspecteurs auxquels s'ajoutent 20 autres emplois hiérarchisés pour la police scientifique est prévue au projet de budget pour 1987.

c) Enquêteurs

Créé en 1972 pour faire face aux besoins accrus de personnel en civil, le corps des enquêteurs n'offrait jusqu'à présent que des perspectives de carrière plane, dans la limite de 10 échelons. La seule possibilité de promotion sociale pour les membres de ce corps, hormis les concours, résultait d'une possibilité de nomination au choix dans le corps des inspecteurs, dans la limite du sixième des postes mis au concours.

Il est apparu nécessaire d'offrir à ces fonctionnaires, souvent de réelle qualité, l'accès à des indices équivalents à ceux de brigadiers et de brigadiers-chefs.

La réalisation de cet objectif avait été envisagée précédemment à travers une fusion du corps avec le personnel en tenue, assortie d'une hiérarchisation. Compte tenu des désirs exprimés par les organisations syndicales représentatives et des besoins des services, il est apparu préférable de sauvegarder l'autonomie du corps et sa spécificité.

La hiérarchisation sera mise en place par un décret en cours de préparation, portant création de trois grades d'enquêteur. L'accès aux grades supérieurs serait réservé aux enquêteurs titulaires d'un brevet d'aptitude, équivalent du brevet de capacité technique exigé pour les personnels de la tenue. Le

recrutement d'inspecteurs parmi les enquêteurs a déjà été porté à 20 % du volume total des recrutements d'inspecteurs.

La publication de ce nouveau statut devrait mettre fin à une trop longue période d'incertitude et permettre la reprise d'une gestion normale, marquée par l'organisation de mouvements réguliers.

d) Commandants et officiers de paix

Pour remédier à certaines disparités nées de la réforme de 1977, et pour tenir compte des responsabilités effectives exercées sur le terrain par certains commandants, un décret du 25 juillet 1986 a créé par transformation de 40 emplois d'officiers de paix principaux, un échelon fonctionnel de commandant pour 40 postes.

Cet échelon, doté de l'indice 620, sera attribué aux commandants qui ont atteint le 3e échelon de leur grade et occupent un des emplois comportant des responsabilités particulièrement importantes.

e) Gradés et gardiens

L'efficacité de la police passe par la présence accrue de policiers en uniforme dans la rue, une mobilité et une formation plus grandes des hommes, la modernisation des équipements, mais aussi par un encadrement adéquat.

Il s'agit en effet d'assurer sur le terrain une présence suffisante de l'encadrement (brigadiers-chefs et brigadiers) pour diriger et contrôler l'action des fonctionnaires de la tenue. Les conditions nouvelles et difficiles d'intervention de ces derniers imposent qu'ils ne restent pas longtemps isolés et puissent, sans délai excessif, faire appel à un gradé.

Actuellement, l'encadrement comprend 3 869 brigadiers-chefs et 9 729 brigadiers, ce qui représente respectivement 4,40 % et 11,08 % de l'effectif du corps des gradés et gardiens alors qu'une étude conduite en 1981 avait conclu à la nécessité d'atteindre un encadrement de l'ordre de 5,40 % et de 13,60 %.

Depuis lors, une nouvelle approche des besoins d'encadrement est en cours. Celle-ci n'est pas totalement achevée, mais les premiers éléments recueillis laissent penser

qu'un taux d'encadrement supérieur à 20 %, répondrait aux exigences des missions actuelles des services.

Par ailleurs, la nécessité d'éviter une dégradation trop sensible des perspectives d'avancement dans ce corps conduit, chaque année, à demander l'octroi de surnombres temporaires d'avancement.

Pour l'année 1987, outre la reconduction des surnombres déjà obtenus (155 pour les brigadiers-chefs), 100 surnombres supplémentaires sont nécessaires pour les brigadiers-chefs et 100 également pour les brigadiers.

C'est à cette seule condition que les pourcentages promouvables/promus pourraient être maintenus par rapport à 1986.

III. - ELEMENTS STATISTIQUES CONCERNANT L'EVOLUTION ET LA STRUCTURE DE LA DELINQUANCE

. Pour les raisons déjà indiquées au début de ce rapport, il est nécessaire de lire avec une grande prudence les statistiques disponibles relatives à la délinquance. Des phénomènes importants de minoration ou de majoration, à la fois clairement concevables et mal mesurés, affectent en effet ces chiffres. Votre commission recommande donc de les considérer non pas ~~comme~~ l'expression d'une réalité incontestable mais uniquement ~~comme~~ des indicateurs de tendance.

. Elle a, dans cette seule optique, estimé cependant nécessaire de reproduire les quatre séries d'informations statistiques suivantes :

- l'évolution de la délinquance durant les cinq dernières années ;
- les taux d'élucidation ;
- la part des nationaux et des étrangers dans la criminalité et la délinquance ;
- quelques éléments de comparaison internationale.

2. Les observations fondamentales suscitées par la lecture de ces tableaux sont les suivantes :

a) Evolution de la délinquance

. une progression importante de la délinquance telle qu'elle est statistiquement recensée : de 1981 à 1985, le nombre d'actes délictueux passe de près de 3 millions à plus de 3,5 millions, soit une progression de 24 %. Rappelons qu'en 1977, ce chiffre était de 2,1 millions et qu'il atteignait 2,7 millions en 1980.

. une évolution contrastée selon les années : après la hausse sensible de 1981 et la très forte progression de 1982, les années 1983 et 1984 indiquent une décélération importante du

taux de croissance, l'année 1985 enregistrant même une baisse en valeur absolue du nombre d'actes délictueux recensés.

. une évolution contrastée selon le type de délinquance : plus la délinquance est grave, plus elle progresse. Ce constat atténue la satisfaction relative qu'autoriserait la seule lecture des chiffres relatifs au taux global d'évolution de la délinquance pour les deux dernières années. Au sein de la grande criminalité, il faut noter les chiffres concernant le trafic de stupéfiants qui traduisent tout à la fois la gravité du problème, l'efficacité de l'effort entrepris dans ce domaine par les services de police et la nécessité de les accroître encore, la délinquance en matière de stupéfiants générant un nombre considérable d'actes délictueux puisque le "consommateur" doit financer des achats qui représentent une somme quotidienne de 500 F à 1 000 F.

b) Taux d'élucidation

. La stabilité et même la régression du taux global d'élucidation est inquiétante. Elle légitime un effort important en faveur de la police scientifique et technique, qui constitue l'une des priorités les plus affirmées du plan de modernisation de la police nationale : à titre d'exemple, soulignons que le délai moyen d'analyse d'une arme (a-t-elle été utilisée dans telle affaire ?) est à Paris d'environ 4 à 6 semaines.

. L'examen des statistiques par type de délinquance accroît le pessimisme du constat : le taux moyen global d'élucidation est en effet soumis à une régression évidente puisque celui spécifique au trafic de stupéfiants est par hypothèse de 100 % et que ce poste prend une importance croissante au sein du nombre des actes recensés.

c) Délinquance et nationalité

La lecture de ce troisième tableau doit être complétée par les éléments suivants :

. d'après le recensement opéré en 1982, la proportion d'étrangers autorisés à résider en France est de 6,80 % de la population totale (3 680 000 pour un total de 54 273 000) ;

. au 1er janvier 1986, les prisons métropolitaines comptaient 42 617 détenus dont 28 % étaient de nationalité étrangère.

ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ CONSTATÉE PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE DE 1981 A 1985

	1981	Variation 1980-1981	1982	Variation 1981-1982	1983	Variation 1982-1983	1984	Variation 1983-1984	1985	Variation 1984-1985	Variation 1981-1985
Criminalité globale	2.890.020	+ 9,99	3.413.682	+ 18,12	3.563.975	+ 4,40	3.681.453	+ 3,30	3.579.194	- 2,78	+ 23,85
Grande criminalité	44.421	+ 15,67	49.466	+ 11,36	56.272	+ 13,76	63.744	+ 13,28	65.861	+ 3,32	+ 48,27
<i>dont :</i>											
- Vols à main armée	5.408	+ 11,71	5.535	+ 2,35	6.139	+ 10,91	7.661	+ 24,79	8.809	+ 16,29	+ 64,74
- Vols avec violences	35.669	+ 17,32	40.540	+ 13,66	44.735	+ 10,35	50.246	+ 12,32	50.233	- 0,03	+ 40,83
- Trafic de stupéfiants	831	+ 7,78	1.001	+ 20,46	2.735	+ 173,23	3.275	+ 19,74	4.046	+ 23,54	+ 386,88
Criminalité moyenne	422.698	+ 10,99	499.802	+ 18,24	536.084	+ 7,26	582.142	+ 8,59	581.314	- 0,14	+ 37,52
<i>dont :</i>											
- Cambriolages	301.436	+ 12,53	365.184	+ 21,15	392.092	+ 7,37	436.435	+ 11,31	433.145	- 0,75	+ 43,69
- Coups et blessures volontaires	34.891	+ 5,97	38.774	+ 11,13	39.251	+ 1,23	38.389	- 2,20	39.336	+ 2,47	+ 12,74
- Viols	2.167	+ 14,89	2.459	+ 13,47	2.803	+ 13,99	2.859	+ 2,00	2.823	+ 1,26	+ 30,27
Délinquance	2.422.901	+ 9,71	2.864.414	+ 18,22	2.971.619	+ 3,74	3.035.567	+ 2,15	2.932.019	+ 3,41	+ 21,01
<i>dont :</i>											
- Vols d'automobiles	230.813	+ 7,96	259.646	+ 12,49	252.846	- 2,62	265.030	+ 4,82	283.743	+ 7,06	+ 22,93
- Vols à la roulotte	501.788	+ 16,19	627.944	+ 25,15	660.302	+ 5,15	720.360	+ 9,10	721.028	+ 0,09	+ 43,69
- Destructions, dégradations de biens privés et publics	175.177	+ 15,19	225.175	+ 28,54	217.543	- 3,39	225.366	+ 3,60	217.228	- 3,61	+ 24

RÉSULTATS DES ENQUÊTES DE 1981 A 1985
(proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés).

	Année 1981 Faits élucidés	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés	Année 1982 Faits élucidés	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés	Année 1983 Faits élucidés	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés	Année 1984 Faits élucidés	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés	Année 1985 Faits élucidés	Proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés
Criminalité globale	1.183.020	40,96	1.349.321	39,53	1.439.975	40,40	1.487.311	40,40	1.436.559	40,14
Grande criminalité.										
<i>dont :</i>										
- Vols à main armée	1.234	22,82	1.178	21,28	1.432	23,33	1.716	22,40	1.496	16,79
- Vols avec violences	8.508	23,85	9.154	22,58	9.961	22,27	10.773	21,44	11.453	22,80
- Trafic de stupéfiants	831	100	1.001	100	2.735	100	3.275	100	4.046	100
Criminalité moyenne.										
<i>dont :</i>										
- Cambriolages	46.189	15,32	54.610	14,95	57.055	14,55	64.705	14,83	62.181	14,36
- Coups et blessures volontaires	26.592	76,21	29.028	74,86	29.379	74,85	28.705	74,77	29.489	74,97
- Viols	1.733	79,97	2.035	82,76	2.322	82,83	2.311	80,83	2.322	82,26
Délinquance.										
<i>dont :</i>										
- Vols d'automobiles	28.785	12,47	31.768	12,23	30.195	11,94	30.281	11,42	33.319	11,74
- Vols à la roulotte	54.234	10,81	61.015	9,72	58.913	8,92	58.687	8,14	58.059	8,05
- Destructions, dégradations de biens privés et publics	31.622	18,05	33.762	14,99	33.854	15,56	36.991	16,41	34.554	15,91

* La proportion des faits élucidés par rapport aux faits constatés s'explique par le fait qu'en matière de trafic de stupéfiants et pour certaines autres infractions, le fait délictuel est nécessairement élucidé en même temps qu'il est constaté.

**PART DES NATIONAUX ET DES ÉTRANGERS
DANS LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE**

Infractions	Personnes en cause	Français		Étrangers	
		Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage
Délit à la police des étrangers	26.669	810	3,04	25.859	96,96
Faux documents d'identité	2.499	801	32,05	1.698	67,95
Trafic de stupéfiants	4.046	1.558	38,51	2.488	61,49
Viols	25.058	1.959	7,65	599	2,32
Homicides crapuleux	236	182	77,12	54	22,88
Règlements de compte	53	41	77,36	12	22,64
Vols avec violences	13.384	10.370	77,48	3.014	22,52
Proxénétisme	880	685	77,84	195	22,16
Vols à l'étalage	73.682	57.908	78,59	15.774	21,41
Coups et blessures volontaires	33.570	26.894	80,11	6.676	19,89
Cambriolages de lieux d'habitations	21.258	17.169	80,76	4.089	19,24
Vols à la roulotte	33.470	27.766	82,96	5.704	17,04
Vols à main armée	1.984	1.681	84,73	303	15,27
Toxicomanie	25.704	22.592	87,89	3.112	12,12
Infractions à la législation sur les chèques	239.051	226.887	94,90	12.164	5,10

COMPARAISONS INTERNATIONALES DU NIVEAU DE LA DÉLINQUANCE

	1985							
	France	Allemagne	Espagne	Italie	Angleterre et pays de Galles	Belgique	Danemark	Japon
Population	55.064.060	61.015.300	37.700.000	57.142.258	49.763.600	9.853.023	5.111.108	121.047.000
<i>Total des crimes et délits :</i>								
Nombre	3.579.194	4.215.451	970.121	1.364.010	3.611.883	259.005	478.919	1.752.729
Taux pourcentage	65	69,09	25,73	23,87	72,58	26,29	93,70	14,48
<i>Homicides volontaires :</i>								
Nombre	2.351	2.796	813	2.474	771	357	290	1.780
Taux pourcentage	0,04	0,05	0,02	0,04	0,02	0,04	0,06	0,01
<i>Vols avec armes à feu :</i>								
Nombre	8.909							
Taux pourcentage	0,16	Nombre : 29.685	Nombre : 55.542	Nombre : 23.907	Nombre : 27.463	Nombre : 6.584	Nombre : 1.834	Nombre : 1.615
<i>Vols avec violences :</i>								
Nombre	50.233	Taux % : 0,49	Taux % : 1,47	Taux % : 0,42	Taux % : 0,55	Taux % : 0,67	Taux % : 0,36	Taux % : 0,01
Taux pourcentage	0,91							
<i>Cambriolages :</i>								
Nombre	440.852	1.049.590	403.366	»	671.261	»	117.950	300.026
Taux pourcentage	8,01	17,20	10,70	»	17,51	»	23,08	2,48
<i>Autres vols :</i>								
Nombre	1.776.512	1.579.343	153.470	332.267	1.884.069	111.176	261.201	1.081.211
Taux pourcentage	32,26	25,88	4,07	5,81	37,06	11,28	51,10	8,93
<i>Dont vols d'automobiles :</i>								
Nombre	283.743	69.659	41.053	171.171	367.426	17.515	26.250	34.781
Taux poucentage	5,15	1,14	1,09	3	7,38	1,78	5,14	0,29
<i>Viols :</i>								
Nombre	2.825	5.919	1.343	»	1.842	536	541	1.802
Taux pourcentage	0,05	0,10	0,04	»	0,04	0,05	0,11	0,01
<i>Trafic et consommation de stupé- fiants :</i>								
Nombre	29.750	60.941	9.871	12.410	8.050	4.018	7.981	1.974
Taux pourcentage	0,54	1	0,26	0,22	0,16	0,41	1,56	0,02

Les chiffres qui figurent dans le tableau ci-dessus ne permettent pas de faire une comparaison rigoureuse et complète notamment en raison des différences de législation et des systèmes statistiques en vigueur dans chaque pays concerné. Ils ne peuvent donc constituer qu'un point de repère pour quelques crimes et délits déterminés.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, trois séries de réflexions, fondées sur les développements précédents, peuvent être formulées.

1. L'augmentation sensible des crédits affectés à la sécurité et la priorité affichée en faveur de cette action rompent heureusement avec les tendances des années précédentes. Ces tendances étaient en effet caractérisées par les deux éléments suivants :

. **Une absence de réflexion sur les problèmes de police et de sécurité** : le mutisme sur ce sujet, d'une part, des 110 propositions adoptées par le parti socialiste le 24 janvier 1981 en vue de l'élection présidentielle et, d'autre part, du programme de Gouvernement présenté par M. Pierre Mauroy le 8 juillet 1981, est révélateur de cette carence (1). En fait, les Gouvernements de la Septième Législature n'ont "découvert" le problème que tardivement, avec le projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale, devenu loi du 7 août 1985, et dont le financement engageait les finances de la législature suivante (2). Pendant pratiquement cinq ans, a donc prédominé cette

(1) Aucune des 110 propositions, pourtant appelées à devenir la charte de l'action gouvernementale puis celle de l'action législative de la nouvelle majorité, ne concernait la police. Le programme présenté par le Premier Ministre était également peu constructif puisqu'il prévoyait essentiellement la suspension des expulsions des étrangers, la suppression de la Cour de Sécurité de l'Etat, l'abrogation de la loi "sécurité et liberté", une vaste amnistie et la priorité aux missions de prévention de la police, toutes actions qui, excepté la dernière, ont le mérite d'être peu onéreuses.

(2) Le projet de loi, modifié, a été adopté par le Sénat en première lecture le 17 juillet 1985 puis, après échec d'une commission mixte paritaire, le 25 juillet.

conviction naïve que l'arrivée de "la gauche" au pouvoir suffirait à elle seule à régler les problèmes que seul le manque de "compréhension" des précédents gouvernements avait suscités (1).

. Ce présupposé a eu des conséquences malheureuses sur les crédits affectés à la sécurité qui, contrairement à certaines affirmations, n'ont jamais bénéficié, au contraire, d'une quelconque priorité budgétaire. Le rapport annexé à la loi de modernisation le rappelait d'ailleurs fort honnêtement en indiquant dès son préambule que "la prolongation des tendances budgétaires actuelles conduirait à une diminution des capacités d'intervention de la police". Il faut tout particulièrement déplorer le double gâchis qu'ont été, d'une part, la proportion insuffisante des crédits consacrés à la police en 1981 alors que la masse globale du budget augmentait dans des proportions considérables et, d'autre part, la diminution des capacités opérationnelles de la police alors pourtant que le nombre d'emplois budgétaires était en sensible progression. Deux chances ont ainsi été perdues d'améliorer l'efficacité des forces de police.

(1) "Le temps des illusions" est bien marqué par les deux exemples suivants :

1. Le 1er avril 1982, quinze jours après l'attentat contre deux membres des CRS à Saint-Etienne-de-Baigorry, deux jours après l'attentat contre le train "Le Capitole" qui devait causer la mort de cinq voyageurs et en blesser 27 autres, et le lendemain d'un attentat contre une mission d'achat israélienne à Paris, le Premier Ministre déclarait : "La France ne bascule pas dans le terrorisme, bien au contraire. La politique de changement que nous avons engagée porte, là aussi, ses fruits".

2. Le 7 janvier 1982 était déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi portant statut particulier de la Corse. L'exposé des motifs rédigés à l'appui de ce texte contient des phrases qui, plus que de larges développements, permettent de comprendre ce qui allait devenir, selon un sondage réalisé en mai 1984, la troisième préoccupation des jeunes Français : la montée du terrorisme. Ces phrases sont les suivantes :

"Les événements tragiques qu'a connus la Corse sous le précédent septennat ont montré qu'une conception élitiste et technocratique de la région ne permettait de résoudre aucun des problèmes qui se posaient dans l'île et allait à l'encontre d'une aspiration largement majoritaire à une décentralisation véritable et à la prise de responsabilités. Elle a conduit à l'enchaînement de la répression et de la violence.

"L'élection de M. François Mitterrand, le 10 mai 1981, a mis un terme à ce processus.

"... Afin de marquer sa volonté d'apaisement et de faciliter le rassemblement de tous les Corses autour de leurs nouvelles institutions, le Gouvernement a prévu une amnistie générale pour toutes les infractions en relation avec les événements qu'a connus la Corse au cours des dernières années".

Le 3 février suivant, la première assemblée générale de la consulte des comités nationalistes, réunie à Corte, rappelle que "la lutte de libération nationale n'exclut aucun moyen". Huit jours plus tard, un légionnaire est assassiné et une série d'attentats secoue la Corse. Le 17 février, dix-sept attentats commis à Paris et dans la région parisienne sont revendiqués par le FLNC.

2. L'effort entrepris par le présent Gouvernement est donc particulièrement appréciable. Il consiste essentiellement, en partant du constat des faits, à développer une action concomitante sur les trois points suivants :

. assurer une présence policière effective sur le terrain par un effort en faveur des personnels qui se traduit par la rémunération d'heures supplémentaires, la création d'emplois nouveaux et l'incorporation dans la police nationale de jeunes appelés du contingent ;

. améliorer l'efficacité et les performances de la police nationale, effort que la dégradation incontestable sur le long terme des taux d'élucidation rend absolument prioritaire. Des marges considérables de productivité existent dans ce domaine et le projet de loi de finances pour 1987 en tient parfaitement compte ;

. favoriser une meilleure intégration de la police dans la société en développant notamment les actions de formation, l'amélioration des rapports avec le public et le développement sous toutes leurs formes des techniques de prévention.

Le recensement de ces trois priorités fait immédiatement surgir une observation : autant les deux premiers objectifs sont étroitement tributaires des dotations budgétaires, autant le troisième dépend d'une politique à long terme consistant à intervenir sur la relation à double sens qu'entretiennent la police et la société. Un effort planifié, poursuivi sur la base d'études aussi complètes que possible, doit être entrepris afin que la société française et la police fassent disparaître l'incompréhension qui caractérise trop souvent leurs rapports, et que traduit de façon évidente le caractère sensationnel et dramatique que revêt le compte-rendu par les différents médias de l'action policière.

3. Au-delà de ces considérations, il faut enfin observer qu'une modification radicale dans l'approche du problème de la sécurité s'est opérée. Le caractère indissociable de la trilogie prévention-dissuasion-répression est affirmé avec une grande clarté et traduit concrètement par la progression des crédits dont disposera pour 1987 le Ministre de la Justice.

Dans ce domaine également, le projet de loi de finances pour 1987 rompt heureusement avec les tendances passées et affirme

une profonde cohérence de l'action gouvernementale. L'échec de la politique pénitentiaire menée cinq années durant est patent : abandon du plan décennal de construction des prisons ; importance des taux de récidive ; mixité et contamination criminogène des catégories de détenus ; si bien que le Garde des Sceaux pouvait dénoncer le 19 novembre dernier à l'Assemblée nationale le fait que "la justice se règle sur les prisons : on classe les affaires ; on libère ; on ne fait pas exécuter les peines". Comment les fonctionnaires de police, qui sont engagés dans des opérations mettant leur vie en danger, pourraient-ils accepter que le prononcé des sanctions soit modulé en fonction de la capacité d'accueil des prisons ? Est-il constat plus démotivant et démoralisant que celui-ci ?

Votre Commission, sensible à l'action entreprise par le Gouvernement et qui se situe dans le droit fil des observations qu'elle formule depuis plusieurs années, consciente de la nécessité de l'effort financier sollicité, et confiante dans la cohérence et le sérieux de l'action gouvernementale, a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère de l'Intérieur consacrés à la sécurité.