

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME II

INTÉRIEUR - POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 29), 1639 (Comes V et VI) et T.A 389.
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 26) (1990-1991).**

Lois de finances. - Intérieur.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1991	7
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991	7
1. Les crédits affectés à la sécurité	7
2. La structure des crédits	9
<i>a) Les dépenses ordinaires</i>	9
<i>b) Les dépenses en capital</i>	10
B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL	13
1. La situation des effectifs	13
<i>a) Les créations d'emplois pour 1991</i>	13
<i>b) Récapitulation des effectifs de la police</i>	13
2. Les mouvements indiciers affectant les emplois	16
3. Le recours limité aux policiers auxiliaires	17
4. Les actions de formation	18
<i>a) La formation des personnels</i>	18
<i>b) L'activité de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure</i>	20
C. LE BUDGET D'ÉQUIPEMENT	24
1. Les dépenses de nature immobilière	25
2. Les dépenses affectées aux transmissions	26
3. Les véhicules de police	27
II. L'ÉVOLUTION TRÈS PRÉOCCUPANTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1989	29
A. DES STATISTIQUES GLOBALES ALARMANTES	29
1. La reprise de la croissance du nombre des crimes et des délits	29

	<u>Pages</u>
2. Une dégradation progressive du taux d'élucidation	30
3. L'insécurité au quotidien devient un fait objectif	31
B. LES STRUCTURES DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE	32
III. IMMIGRATION ET DROIT D'ASILE : UNE SITUATION ALARMANTE	38
A. LA PERSISTANCE FLAGRANTE DES FLUX MIGRATOIRES	39
B. DES PERSPECTIVES EUROPÉENNES INCERTAINES	40
C. LA DÉLINQUANCE ÉTRANGÈRE RENFORCE LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ	42
D. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE INSUFFISANT	44
IV. UNE PRIORITÉ LÉGISLATIVE : L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	46
A. LA MULTIPLICATION DES INITIATIVES	46
B. LA RÉFLEXION MINISTÉRIELLE EN COURS	48
C. DES ORIENTATIONS URGENTES	49
1. La maîtrise des flux migratoires et l'adaptation de la législation sur les étrangers et le droit d'asile	50
2. Une action énergique contre toutes les formes de délinquance	51
3. La définition de principes clairs dans la coordination de l'action de tous les intervenants en matière de sécurité intérieure	52
4. La prise en compte de la dimension internationale des problèmes de sécurité	52
5. La redéfinition de la législation sur les écoutes téléphoniques	53
CONCLUSION	55
ANNEXE	57

Mesdames, Messieurs,

La juxtaposition de quelques chiffres suffirait, dans une certaine mesure, à rendre compte des lignes de force qui sous-tendent le projet de budget de la section «Police» du ministère de l'Intérieur pour 1991.

Les crédits de paiement inscrits pour cette section s'accroissent de 5,4 % par rapport à 1990.

Dans le même temps, les statistiques de la criminalité, en diminution depuis plusieurs années, remontent brutalement de 4,27 %. Le taux d'élucidation des crimes et des délits régresse : 38,82 % en 1989, alors qu'il s'élevait encore à plus de 42 % en 1987.

Les flux migratoires, loin d'être stabilisés, continuent de progresser, et l'on estime à environ 100 000 le nombre supplémentaire d'étrangers établis en France au cours de l'année 1989.

Ces chiffres sont éloquentes : l'effort budgétaire pour la police s'alourdit, pour une efficacité globale qui diminue.

Le budget qui vous est présenté est d'autre part un budget essentiellement transitoire. Arrivé à échéance fin 1990, le plan de modernisation de la police de 1985 a été exécuté dans des conditions satisfaisantes, mais n'a pas été relayé entre temps par un nouveau plan de sécurité intérieure dont l'urgence paraît pourtant flagrante.

En dépit de mesures positives, dont il donne acte au Gouvernement, votre rapporteur constate en effet qu'aucune politique globale de sécurité n'est proposée, pour endiguer durablement la montée préoccupante du climat d'insécurité ressenti

par nos compatriotes, non seulement dans les villes, mais aussi désormais dans les zones rurales.

A cet égard, l'analyse strictement budgétaire des crédits inscrits dans le projet de loi de finances risquerait de s'avérer un exercice inadéquat, dont votre rapporteur tient à souligner les limites.

C'est ainsi par exemple que l'accroissement sensible des dépenses de personnel en 1991 reste largement imputable à la revalorisation des carrières des agents administratifs, prévue dans le protocole de réaménagement des indices des catégories C et D de la fonction publique. Cette mesure, en elle-même positive, n'apporte pas de réponse tangible aux problèmes de sécurité, tels que les Français les ressentent dans leur vie la plus quotidienne.

Budget intérimaire, le budget de la police pour 1991 s'avère ainsi un budget à double lecture. La première lecture, attachée à des chiffres et à des données purement comptables, n'appelle pas de réserve de fond.

La seconde, en revanche, attachée aux faits, met en évidence de graves carences, qu'il s'agisse de la politique globale de sécurité ou de l'efficacité des services de police, c'est-à-dire leur capacité réelle à prévenir ou à réprimer la délinquance, à élucider les crimes et les délits, à contenir la pression migratoire, et à garantir le maintien d'un niveau satisfaisant de sécurité intérieure.

Le budget de la police ne rend pas à lui seul compte de tous les efforts budgétaires en faveur de la sécurité intérieure des Français. Il conviendrait, pour en prendre une mesure plus exacte, de regrouper dans un même document, les crédits de la police proprement dite, ceux de la Gendarmerie nationale, d'une partie du service des douanes, de la justice pénale et de l'administration pénitentiaire, ainsi que les crédits de certains services spécialisés (comme l'Inspection du travail, les services de répression des fraudes, etc.) qui apportent des concours ponctuels à la prévention et à la constatation de certains types d'infractions.

A cette vision budgétaire globale, devrait correspondre une politique également globale de sécurité intérieure : celle-ci doit être traduite au plan législatif, et donner lieu à l'élaboration d'un véritable plan de sécurité intérieure. C'est pourquoi, après avoir procédé à l'analyse des crédits eux-mêmes, votre rapporteur a jugé utile de s'attacher surtout à des faits, et à dégager des orientations prioritaires de nature à restaurer durablement le climat de sécurité nécessaire au fonctionnement sans heurt d'une société démocratique.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1991

La redistribution de la nomenclature budgétaire, dont votre rapporteur s'est félicité l'année dernière, permet désormais d'appréhender de façon synthétique la quasi-totalité des crédits affectés à la Police, regroupés sous les différents titres et chapitres de l'action 05 du budget du ministère de l'Intérieur.

Demeurent néanmoins rubriqués sous l'action 09 (recherche), les crédits du titre V (chapitre 57-09 article 40) affectés à la recherche scientifique et technique de la police nationale, d'un montant total de 5 513 000 F (1 963 000 F de crédits de paiement et 3 550 000 F d'autorisations de programme).

Ce mode unifié de présentation budgétaire améliore incontestablement le contrôle parlementaire sur les crédits affectés à la police. L'action 05 s'étant trouvée affectée l'année dernière par différents transferts de crédits d'un chapitre à un autre, la comparaison des exercices 1990 et 1991 commande néanmoins, cette année encore, une certaine prudence méthodologique puisque, sauf nouvelle redistribution, l'effet positif de la présente nomenclature ne sera entièrement perceptible qu'à partir de la loi de finances pour 1992.

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

1. Les crédits affectés à la sécurité

• l'action 05 (Police) proprement dite

Les crédits (hors autorisations de programme) inscrits à l'action 05 (Police) passent de 22,379 milliards de francs en 1990 à 22,588 milliards en 1991, soit une progression de 5,40 %. Les autorisations de programme demeurent en revanche pratiquement reconduites à leur montant pour 1990 (794,700 millions contre 794,368 millions en 1990, soit une augmentation de 0,04 %).

Au total, la variation (crédits de paiement et autorisations de programme) des crédits inscrits à l'action 05 atteint ainsi + 5,22 %, le montant total de ces crédits progressant lui-même de 1,210 milliards de francs (24,383 milliards de francs en 1991, contre 23,173 milliards en 1990).

• *les crédits périphériques*

Ainsi qu'il a été dit, certains crédits affectés à la police (d'un montant comparativement beaucoup plus faible) continuent d'être rubriqués sous différents chapitres relevant d'autres actions du budget général du ministère de l'Intérieur.

Entrent par exemple dans cette catégorie les crédits d'investissement affectés à la recherche (d'un montant total de 5 513 000 francs contre 8 150 000 francs en 1990, soit une réduction de 32,35 %, essentiellement imputables à la diminution des autorisations de programme de ce chapitre), ou encore différents crédits de personnel ou de fonctionnement demeurant inscrits au titre de l'action 01 (administration centrale).

• *évolution globale des crédits affectés à la sécurité des français*

En 1991, l'action 05, qui regroupe l'essentiel des crédits de la police nationale, atteint 24,383 milliards de francs, soit 31,26 % du total du budget du ministère de l'Intérieur.

Ce pourcentage est en très léger accroissement par rapport à 1990, où l'action 05 représentait 31,11 % du total de ces crédits.

L'évolution globale des crédits de l'action 05 dans le projet de loi de finances pour 1991 par rapport à 1990 (crédits votés) se répartit de la façon suivante (en milliers de francs) :

ANNEE	ACTION 05 (POLICE)			TOTAL MINISTERE DE L'INTERIEUR	% DE L'ACTION 05
	C.P.	A.P.	TOTAL		
1990 (crédits votés)	22 379 504	794 368	23 173 872	74 478 457	31,11%
1991 (crédits demandés)	22 588 952	794 700	24 383 652	77 991 609	31,26 %
Variation 1990-1991	+ 5,40 %	+ 0,04 %	+ 5,22 %	+ 4,71 %	+ 0,5 %

2. La structure des crédits

a) *Les dépenses ordinaires* s'élèvent, en 1991, à 22,586 milliards de francs contre 21,504 milliards en 1990 (crédits votés + mesures acquises et mesures nouvelles), soit une progression de 5,03 %.

L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre –soit 1,08 milliard de francs– correspond d'une part au total des mesures acquises (416,068 millions de francs), d'autre part aux mesures nouvelles (+ 665,989 millions de francs) parmi lesquelles on relève notamment :

- les effets (purement comptables) de la redistribution de certains crédits de la nomenclature budgétaire (0,322 millions de francs), sans commune mesure avec les crédits portés à ce poste au cours du dernier exercice budgétaire (558 millions de francs).

- des mesures liées à une modification de l'activité des services (+ 85,356 millions de francs), dont en particulier :

- la création de 200 emplois au titre des reconduites à la frontière (+ 34,633 millions de francs), dont :

- 85 emplois affectés à la Préfecture de Police ;

- 88 emplois affectés aux Polices Urbaines ;

- 27 emplois affectés à la Police de l'air et des frontières.

- la création de 200 emplois au titre des nouvelles circonscriptions de police (+ 34,289 millions de francs)

- la prise en charge par l'Etat des dépenses de personnel technique des préfectures (conducteurs et ouvriers techniques essentiellement) ayant opté pour la fonction publique d'Etat après la décentralisation, en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 (+ 16,765 millions de francs).

- d'un ensemble de mesures intéressant la situation des personnels, qui représentent 361,651 millions de francs, soit plus de 54 % de l'ensemble des mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires.

Ces mesures comprennent une provision pour hausse des rémunérations publiques en 1991 (+ 144,434 millions de francs), ainsi que les crédits afférents à l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique (transformations ou revalorisations d'emplois des catégories C et D), soit 24,48 millions de francs. Entrent également dans ce type de mesures nouvelles, certaines transformations d'emplois hors-protocole, des revalorisations indemnitaires (pour un montant de 10,826 millions de francs), ainsi que les crédits destinés au service de la prime forfaitaire de qualification des APJ 20 et de la prime de service continu (soit un total de 181,840 millions de francs au titre de ces deux primes).

- des mesures dites «d'ajustement aux besoins» (225,416 millions de francs contre 219 millions en 1990), concernant les rémunérations principales (37 millions de francs), les «moyens généraux des services» (147,700 millions de francs, parmi lesquels on relève notamment un crédit de 32 millions de francs destiné au financement des reconduites à la frontière), ainsi que des dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique en accroissement de 34,609 millions (contre un accroissement de 29 millions en 1990).

Doivent en revanche être défalqués de cet ensemble de mesures nouvelles un crédit de 5,819 millions inscrits aux chapitres 31-41 et 31-95, correspondant à la suppression de 56 emplois de personnel administratif et de 5 emplois de personnel ouvrier (en raison de l'adaptation des effectifs aux besoins).

b) Les dépenses en capital se décomposent en crédits de paiement qui passent de 875 à 1 002 millions (+ 14,5 %) et en autorisations de programme qui progressent de 794,3 à 794,7 millions (soit une quasi-stagnation).

Dans cet ensemble, les dépenses d'équipement immobilier représentent bien sûr le poste essentiel, avec respectivement 678,230 millions de francs de crédits de paiement (soit 73,59 % du total du titre V pour l'action 05 -Police-) et 497,130 millions de francs d'autorisations de programme (soit 70,88 % des autorisations de programme de cette rubrique budgétaire).

Le titre VI (contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police - chapitre 65-51 article 10) atteignent enfin 80,900 millions de francs en crédits de paiement et 93,400 millions de francs en autorisations de programme, soit un total de 174,300 millions, en accroissement de 5,55 % par rapport à 1990.

Ainsi qu'il a été dit supra, une fraction du budget d'équipement de la police demeure rubriquée sous l'action 09 (recherche). Le tableau ci-après récapitule l'ensemble de ce budget, dont les crédits totaux (action 05 et action 09) s'élèvent ainsi à 801,850 millions de francs en autorisations de programme (contre 799,118 millions en 1990, soit + 0,34 %) et 1 006,247 millions de francs en crédits de paiement (contre 876,502 millions en 1990, soit + 14,80 %).

Le projet de budget d'équipement de la police pour 1991

(En millions de francs)

Actions	Intitulé	Autorisations de programme	Evolution en pourcentage par rapport à 1990	Crédits de paiement	Evolution en pourcentage par rapport à 1990
05	<i>Police :</i>				
	Equipement immobilier	497,130	+ 1,71	678,230	+ 19,27
05	Matériels	89,170	- 9,16	89,170	- 9,16
05	Logement	4,000	- 11,01	5,000	+ 66,66
05	Ecole nationale supérieure de police	5,000	"	7,000	- 12,50
05	Construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	93,400	+ 5,35	80,900	+ 5,62
05	Transmissions	106,000	+ 0,16	142,192	+ 21,29
	<i>Recherche scientifique et technique :</i>				
09	Police nationale	3,550	- 32,38	1,963	- 32,31
09	Transmissions	3,600	+ 20,00	1,792	- 10,40
	TOTAL	801,850	+ 0,34	1 006,247	+ 14,80

B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL

1. La situation des effectifs

a) Les créations d'emplois pour 1991

Le budget pour 1990 s'était signalé par la création de 1 325 emplois. Il rompait en cela avec la stagnation des effectifs du personnel actif de la police nationale au cours des deux exercices précédents, durant lesquels seuls de nouveaux postes de policiers auxiliaires avaient été créés.

Le budget pour 1991 traduit à cet égard une option intermédiaire, puisqu'il maintient inchangé le nombre des auxiliaires (dont l'effectif budgétaire total atteint 3 825 emplois), tandis qu'il crée 406 emplois budgétaires d'agents titulaires (personnels actifs), dont 200 au titre des reconduites à la frontière et 200 au titre des nouvelles circonscriptions de police (49 personnels en civil et 151 personnels en tenue).

b) Récapitulatif des effectifs de la police

Les deux tableaux ci-après récapitulent d'une part l'évolution des effectifs budgétaires de la police depuis 1981, d'autre part la situation des effectifs réels par service (au 1er avril 1990) :

**Evolution décennale des effectifs budgétaires
consacrés à la sécurité (1)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Personnels actifs										
Personnels en civil	20 211	20 629	21 529	21 562	21 562	21 884	22 274	22 263	22 319	22 187
Personnels en tenue	82 606	87 516	88 453	88 449	88 449	90 349	91 419	92 215	93 149	94 433
Personnels contractuels	331	171	171	171	171	171	31	31	31	31
Total	103 148	108 316	110 153	110 182	110 182	112 404	113 724	114 509	115 499	116 651
Personnels administratifs et techniques										
Personnels administratifs	9 237	11 022	11 385	11 407	11 383	10 412	10 413	10 258	10 254	10 293
Personnels techniques	563	565	565	565	556	543	586	702	832	920
Personnels des transmissions	1 593	1 787	1 824	1 813	1 785	1 801	1 848	1 928	2 007	2 039
Total	11 393	13 374	13 774	13 785	13 724	12 756	12 847	12 888	13 093	13 252
Personnels ouvriers										
Personnels ouvriers-cuisiniers	180	203	273	273	273	273	273	273	273	276
Autres personnels ouvriers	1 166	1 267	1 297	1 299	1 274	1 271	1 275	1 253	1 241	1 195
Total	1 346	1 470	1 570	1 572	1 547	1 544	1 548	1 526	1 514	1 471
Total général	115 887	123 160	125 497	125 539	125 453	126 704	128 119	128 923	130 106	131 374
Evolution annuelle	"	+ 6,3 %	+ 1,9 %	"	"	+ 1 %	+ 1,1 %	+ 0,6 %	+ 0,9 %	+ 1 %
Evolution cumulée	"	+ 6,3 %	+ 8,3 %	"	"	+ 9,3 %	+ 10,5 %	+ 11,2 %	+ 12,3 %	+ 13,3 %

Source (hors décompte des pourcentages) : ministère de l'Intérieur

(1) Ces effectifs budgétaires prennent en compte les emplois créés par les différents collectifs budgétaires et incluent les appelés du contingent effectuant leur Service national en qualité de policiers auxiliaires.

EFFECTIFS RÉELS DE LA POLICE NATIONALE PAR CORPS ET PAR SERVICE AU 1ER AVRIL 1990

	PU	CRS	PJ	RG	PAF	ST	PP	DPFP	Elèves	Divers	Total
Direction et contrôle	10	2	7	4	2	5	20	1	-	26	77
Commissaires	733	43	222	216	71	99	269	68	172	149	2.042
Inspecteurs	5.915	-	2.187	1.775	732	838	2.951	247	472	403	15.520
Enquêteurs	1.607	-	468	380	209	213	953	42	-	72	3.944
Total civil	8.265	45	2.884	2.377	1.014	1.155	4.193	358	644	650	21.583
Commandants et officiers	639	481	-	-	61	-	281	122	62	58	1.704
Gradés et gardiens	51.777	13.404	21	21	3.916	38	14.791	963	2.496	1.283	88.071
Total tenue	60.042	13.885	21	21	3.977	38	15.072	1.085	2.558	1.341	89.775
Sous-total	1.339	13.930	2.905	2.396	4.991	1.193	19.265	1.443	3.202	1.991	111.358
Policiers auxiliaires	3.361	297	-	-	309	-	1.117	30	426	-	3.578
Administratifs et ouvriers	64.802	1.076	1.159	677	265	301	1.289	1.645	-	429	10.202
Total général	125.138	15.303	4.064	3.073	5.565	1.494	21.671	3.118	3.628	2.420	125.138

Source : ministère de l'intérieur

PU : Polices Urbaines - CRS : Compagnies Républicaines de Sécurité - PJ : Police Judiciaire - RG : Renseignements généraux -

PAF : Police de l'Air et des Frontières - ST : Surveillance du Territoire - PP : Préfecture de Police - DPFP : Direction du personnel et la formation de la Police

2. Les mouvements indiciaires affectant les emplois

Ainsi qu'il a été dit lors de l'examen des crédits, le projet de budget pour 1991 comporte un nombre élevé de transformations d'emplois des agents de catégorie C et D, résultant du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des rémunérations de la fonction publique.

La première tranche d'application du protocole comporte en effet la transformation de 7 116 emplois de ces deux catégories et la seconde tranche (applicable à compter du 1er août 1991) concerne 1 047 emplois, plus 34 emplois d'infirmiers.

Il convient d'observer que la quasi-totalité des transformations visées ci-dessus porte sur des emplois d'agents administratifs et techniques, dont votre rapporteur, l'année dernière, avait déploré la baisse d'effectif. Bénéficieront notamment de ces mesures :

- les commis des services administratifs, réclassés à l'un des grades du corps des adjoints administratifs, suivent leur grade dans leur corps d'origine ;

- les sténodactylographes, reclassés également dans le corps des adjoints administratifs ;

- les agents techniques de bureau et les agents de bureau, reclassés dans le corps des agents administratifs ;

- les agents de service, reclassés dans le corps des agents des services techniques.

Ces mesures de reclassement sont accompagnées de mesures de débouché (création de classes supplémentaires) ou de repyramidage des échelles des différents grades.

Indépendamment des revalorisations indiciaires des agents de catégories C et D, prévues dans le protocole d'accord sur la grille de la fonction publique, certains emplois relevant de l'action 05 (police) font l'objet de transformations, dont l'ampleur s'avère pourtant beaucoup plus réduite qu'au cours de l'exercice précédent.

3. Le recours limité aux policiers auxiliaires

Tout en se félicitant des améliorations prévues par le projet de budget pour 1991, qu'il s'agisse de la situation indiciare des personnels, ou du volume des effectifs, votre rapporteur estime nécessaire d'observer que certaines des préoccupations exprimées l'année dernière par le Sénat n'ont pas reçu toutes les réponses souhaitables.

C'est le cas notamment du recours aux policiers auxiliaires, dont l'effectif budgétaire demeure inchangé par rapport à 1990 (soit 3 825 emplois, dont 3 100 gardiens auxiliaires de 2ème classe, 471 gardiens auxiliaires de première classe et 354 sous-brigadiers auxiliaires).

Cet effectif reste très en retrait du pourcentage total de policiers auxiliaires dont l'emploi est autorisé par la loi du 7 août 1985 (l'effectif total pouvant atteindre 10 % des effectifs budgétaires totaux des corps actifs de la police nationale, soit plus de 10 000 emplois d'auxiliaires).

Le recours aux auxiliaires de la police nationale présente pourtant de nombreux avantages :

- le coût unitaire annuel d'un gardien auxiliaire est sans commune mesure avec le coût d'un gardien titulaire, et autorise ainsi d'importantes économies budgétaires sans incidence préjudiciable sur le résultat obtenu.

- la majorité des gardiens auxiliaires souhaitent faire carrière dans la police nationale à l'issue de leur service national : l'administration peut ainsi disposer d'un vivier de candidats justifiant déjà d'une expérience et d'une formation -qui reste certes à parfaire-, motivés de façon précise, et qu'elle a déjà vu évoluer en situation réelle ;

- les gardiens auxiliaires correspondent parfaitement aux notions de police de proximité et de police de service sur lesquelles repose la politique gouvernementale ;

- le bilan des conventions passées avec actuellement près de 150 municipalités utilisatrices s'avère par ailleurs très positif, et sauf exception n'a pas soulevé de difficultés particulières d'application.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur lors de son audition du 15 novembre 1990, le ministre de l'Intérieur a toutefois

indiqué que la diversification des formules civiles du service national ne permettait pas toujours de trouver un nombre suffisant de candidats souhaitant l'accomplir dans la police nationale.

4. Les actions en faveur de la formation

a) la formation des personnels

Une politique qualitative de recrutement assortie d'un dispositif soutenu de formation (initiale et continue) des personnels conditionne l'efficacité des services de police, notamment lorsque les contraintes budgétaires interdisent de procéder à des recrutements massifs de nouveaux fonctionnaires.

Ainsi que votre rapporteur l'avait observé en 1989, des efforts ont été entrepris dans ce sens, en application notamment d'un plan pluriannuel de formation, présenté le 8 mars 1989, qui assigne aux personnels et aux services de police les priorités suivantes :

- devenir des partenaires privilégiés au sein de la cité ;
- avoir le souci de la performance ;
- renforcer la cohésion des services ;
- se préparer aux défis européens ;
- utiliser la formation comme source d'innovation.

Pour la réalisation de ces objectifs, le plan pluriannuel a prévu un dispositif de formation initiale dont les principaux éléments sont désormais en place : extension à douze mois de la formation initiale des gardiens de la paix (depuis janvier 1990), réactualisation du référentiel métier⁽¹⁾ pour les différents corps des services actifs, accroissement des heures consacrées à l'enseignement des langues, ouverture des écoles de police sur l'extérieur (avec

(1) Le « référentiel métier » est une sorte de profil-type établi pour chaque emploi de la police par référence aux missions, aux tâches et aux responsabilités confiées aux agents qui l'occupent. Le référentiel métier permet d'évaluer les éléments de la formation nécessaire au bon accomplissement de ces fonctions.

notamment la création de conseils d'établissement ouverts aux partenaires locaux), etc...

Parallèlement, la sélectivité générale des concours de recrutement paraît s'être renforcée en 1990, ainsi qu'en témoigne l'évolution du taux de sélection des candidats (rapports admis/présents à l'écrit), en réduction pour tous les corps sauf celui de commissaire :

Concours	Taux de sélection	
	1989	1990
Commissaires	1/12,6	1/8,5
Inspecteurs	1/15,7	1/21
Officiers de paix	1/17,4	1/18,4
Gardiens de la paix	1/10,2	(1)
Enquêteurs	1/87	1/103

(1) Concours gardien de la paix 1990 non terminés

L'effort de formation continue prévu par le plan pluriannuel de formation se traduira à partir de 1991 par l'allocation à chaque fonctionnaire de police d'un crédit annuel de formation de 40 heures.

Actuellement menées dans le cadre de stages définis à l'échelon central, les actions de formation continue seront désormais conçues suivant une procédure déconcentrée (associant chaque service de police à l'élaboration de plans locaux de formation), et dispensées essentiellement dans les 18 centres régionaux de formation gérés par les délégations régionales au recrutement et à la formation.

Le nombre total des stagiaires et la durée totale des actions de formation a enregistré à cet égard une progression sensible depuis 1986, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

	1986	1987	1988	1989	1er semestre 1990
Nombre de stagiaires	62.746	65.708	79.700	80.449	60.194
Nombre de journées formation fonctionnaires	383.261	403.431	80.449	383.294	396.177

Source : ministère de l'Intérieur

b) L'activité de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure

La création de l'Institut des Hautes études de la Sécurité Intérieure (I.H.E.S.I.) en 1988 avait été approuvée par votre commission des Lois. Cet organe, conçu sur le modèle de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale, avait pour objet d'associer les services de police et des responsables de haut niveau dans une réflexion pluridisciplinaire sur les problèmes de sécurité et de police dans la société française.

Dans cette optique, les missions imparties à l'I.H.E.S.I. répondaient à quatre objectifs :

- affirmer le caractère global de la politique de sécurité intérieure en mettant en oeuvre une réflexion prospective et ouverte à l'ensemble des partenaires, publics et privés, de la sécurité ;

- développer la réflexion de la manière la plus objective et approfondie afin que se crée, autour de l'Institut, un esprit de concertation, de dialogue et de recherche le plus large pour le développement de la sécurité dans le respect des valeurs qui fondent la République ;

- développer, par des actions de haut niveau, la formation des décideurs publics et privés et leur capacité d'expertise des questions de sécurité ;

- constituer un outil d'analyse, de recherches et de propositions pour la modernisation des institutions ayant en charge la politique de sécurité ;

Votre rapporteur n'avait pas estimé possible d'établir l'an dernier un premier bilan de l'action de l'I.H.E.S.I., dont les travaux n'ont réellement commencé qu'en mars 1989. Sur la base des

renseignements obtenus auprès du ministère de l'Intérieur, il est aujourd'hui possible d'en retracer les activités au terme d'une année complète de fonctionnement.

• *la situation budgétaire de l'I.H.E.S.I.*

En 1990, l'Institut a été doté d'un budget de 10 millions de francs (chapitre 37.50 article 10), et a disposé de surcroît d'une dotation complémentaire de 2,2 millions de francs accordée par le ministère de la Recherche au titre du développement des recherches en sciences sociales sur la police.

En voie d'exécution, ce budget se répartit de la façon suivante :

- études, recherches	32,4 %
- formation	18,9 %
- communication	11,0 %
- dépenses de fonctionnement	37,7 %

Au titre des crédits du ministre de l'intérieur, l'I.H.E.S.I. bénéficiera en 1991 de mesures nouvelles (1 million de francs) portant son budget à 11 millions de francs, soit un accroissement de 10 %.

• *les actions de l'I.H.E.S.I.*

- la formation en cycle long

La promotion 1990 des auditeurs de l'Institut regroupe 60 personnes : 27 commissaires divisionnaires et 33 responsables de haut niveau des secteurs publics et privés (élus, membres des corps préfectoraux, magistrats, officiers, responsables des secteurs économiques, avocats, journalistes, médecins, prêtres...).

Il convient à cet égard d'observer que la participation d'élus répond aux vœux exprimés en 1989 par votre rapporteur.

La formation dispensée s'articule autour de deux axes :

D'une part, des séminaires mensuels (3 jours/mois) au cours desquels les participants rencontrent des experts, des analystes et des responsables. Chaque séminaire est consacré à l'examen d'un thème particulier (drogue, immigration, réalité et perception du risque, etc...).

D'autre part, des groupes de travail (au nombre de six) ayant pour mission de procéder à une analyse globale des problèmes de sécurité sur un site donné et d'effectuer une étude des réponses apportées aux différents problèmes afin de juger concrètement les politiques mises en oeuvre et d'aboutir éventuellement à des recommandations qui seront soumises à tous les responsables concernés.

- la formation en séminaires thématiques.

Ces séminaires regroupent pour des durées variables des responsables de haut niveau. C'est ainsi qu'en avril 1990, un séminaire sur la gestion des crises a rassemblé douze préfets durant quarante huit heures.

- les études et la recherche

Pour la mise en oeuvre de son programme d'études et de recherches en 1990, l'Institut s'est adressé à deux reprises à la communauté scientifique (plus de 350 chercheurs contactés), en vue d'y sélectionner des spécialistes de haut niveau susceptibles de proposer des projets relevant d'une des cinq directions de recherches suivantes :

- les acteurs de la sécurité ;
- délinquance et innovation ;
- risques, crises et gestion des crises ;
- mobilisation, manifestation et action collective ;
- gestion de la sécurité dans un cadre territorial.

L'I.H.E.S.I. a par ailleurs fait procéder à un important sondage d'opinion sur la perception des risques par la population, et constitué différents groupes de travail ouverts, sur des thèmes sensibles et d'actualité : menaces à l'Etat et à la Démocratie ; criminalité internationale ; insécurité au quotidien ; insécurités civiles.

L'institut procède enfin à des actions expérimentales en collaboration avec les services de police, portant sur l'élaboration de «projets de service» dans des sites territoriaux.

- la communication

Avec le premier numéro des «Cahiers de la Sécurité Intérieure» paru en mai 1990, l'Institut s'est donné pour objectif de promouvoir une nouvelle collection qui constituera une tribune de réflexion pour les chercheurs et les hommes de terrain. Cette revue désormais trimestrielle, est éditée par la Documentation Française. Le n° 1 a été consacré au maintien de l'ordre et au terrorisme. Le n° 2 est centré sur «l'offre publique de sécurité».

Il est prévu d'aborder en 1991 les thèmes suivants :

- 1er trimestre : la mesure de la délinquance ;
- 2ème trimestre : la gestion des risques et les crises ;
- 3ème trimestre : la sécurité privée ;
- 4ème trimestre : sécurité et patrimoine.

Si l'ensemble de ces travaux répond aux vœux formulés par votre commission lors de la création de l'I.H.E.S.I., il convient **pourtant de rappeler les suggestions formulées l'année dernière par votre rapporteur, et dont la pertinence demeure tout à fait actuelle :**

«il serait souhaitable que les élus nationaux puissent participer à des journées de réflexion, d'ailleurs ouvertes à des élus et responsables étrangers, pour examiner en commun, sur la base des travaux de l'Institut, les grands défis jetés aux politiques de sécurité : on pense bien entendu aux problèmes de la drogue et du blanchiment de ses profits, mais également aux conséquences de l'accord de Schengen et à la préparation de l'article 13 de l'Acte unique».

L'examen des thèmes abordés par l'Institut en 1989-1990 incite par ailleurs à mettre en garde ses responsables contre une excessive abstraction, dans un domaine où la réflexion théorique doit s'appuyer sur des données concrètes et réalistes. La sécurité intérieure se construit avant tout sur des actions précises, en prise directe avec les réalités quotidiennes dont l'exacte prise en compte doit demeurer l'élément essentiel de la démarche conceptuelle de l'Institut.

C. LE BUDGET D'ÉQUIPEMENT

L'analyse du budget d'équipement de la police conduit à intégrer les crédits figurant non seulement à l'action 05 (police), mais également ceux inscrits sous la rubrique 09 (recherche scientifique et technique) qui concourent à l'équipement général dont disposent les personnels et services affectés à la sécurité des français. Ce budget d'équipement se présente pour 1991 de la façon suivante :

(en millions de francs)

Intitulé	Autorisations de programme	Evolution en pourcentage par rapport à 1990	Crédits de paiement	Evolution en pourcentage par rapport à 1990
Police (action 05)				
Equipement immobilier	497,13	+ 0,1	678,23	+ 18,50
Matériels	89,17	- 9,2	89,17	- 9,20
Logement	4,00	- 11	5,00	+ 66,70
Ecole nationale supérieure de police	5,00	-	7,00	- 12,50
Construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	93,40	+ 5,35	80,90	+ 5,60
Transmissions	106,00	+ 0,9	142,19	+ 59,40
TOTAL	794,37	+ 0,4	1 002,49	+ 14,51
Recherche scientifique et technique : (action 09)				
Police nationale	3,55	- 31,50	1,96	- 32,30
Transmissions	3,60	+ 5,90	1,79	- 20,70
IHESI	2,40	-	0,96	-
TOTAL	9,55	+ 10,40	4,72	- 8,6

Dans cet ensemble, on observe une variation considérable de plusieurs postes budgétaires affectés à des dépenses immobilières (équipement immobilier proprement dit, par exemple, dont les crédits de paiement progressent de 18,5 %) ainsi qu'aux transmissions (+ 59,4 % pour l'action 05 -police- et + 20,7 % pour l'action 09 -recherche-).

1. Les dépenses de nature immobilière

• *l'équipement immobilier proprement dit*

La loi du 7 août 1985 avait défini les objectifs d'amélioration générale du fonctionnement des services locaux de police et de l'adaptation des implantations aux besoins des populations. Le volet «équipement immobilier» de ce dispositif a correspondu à différentes opérations dont votre rapporteur a rappelé les principales orientations lors de l'examen des précédents budgets du ministère de l'Intérieur.

Depuis plusieurs années, des efforts tangibles ont été constatés dans ce domaine, avec l'accroissement des superficies (hôtels et commissariats de police notamment) de 76 700 m² en 1988 (opération livrées) et près de 90 000 m² en 1989. L'année 1990 devrait s'inscrire dans cette ligne positive, avec l'arrivée à échéance de plusieurs opérations immobilières d'envergure comme par exemple les hôtels de police de Reims, d'Angoulême, de Maubeuge, etc. Au total, la période 1986-1990 aura permis d'accroître d'environ 342 000 m² le parc immobilier utile par opérations de construction ou de rénovation de fond.

L'essentiel des opérations programmées sur la base des dispositions de la loi du 7 août 1985 est achevé ou en voie d'achèvement. Les autorisations de programme prévues au titre du budget de 1991 atteignent ainsi 497,13 millions de francs, en quasi-stagnation en francs courants par rapport à 1990 (+ 0,1 %).

• *le logement des policiers*

Peuvent être regroupés sous cette rubrique les différents postes budgétaires affectés au logement des policiers, soit par acquittement de loyers (hébergement des C.R.S. déplacés, par

exemple), soit par financement d'acquisitions directes ou de subventions aux organismes constructeurs.

Le problème du logement des personnels actifs en région parisienne s'avère particulièrement complexe, en raison du coût des opérations immobilières et de l'étroitesse du marché immobilier à Paris et dans sa toute périphérie.

Les crédits de paiement afférents aux opérations de construction-rénovation imputées au titre V (chapitre 57-40, article 13) enregistrent en 1991 pour l'ensemble du ministère de l'Intérieur une croissance exceptionnelle, atteignant + 66,7 % par rapport à l'exercice précédent. Il convient pourtant d'observer que le montant de ces crédits, en valeur absolue, atteindra seulement 5 millions de francs, contre 3 millions en 1990, et ne représente donc qu'une fraction minime des dépenses totales d'équipement de ce titre V (0,64 %).

Les subventions aux organismes constructeurs (toutes régions confondues) inscrites au titre VI (chapitre 65-51, alinéa 10) représentent respectivement 93,4 millions de francs (autorisations de programme) et 80,9 millions de francs et financent ainsi l'essentiel de l'effort en matière de logement des policiers (réservation de logements et réalisation de foyers).

2. Les dépenses affectées aux transmissions

Ainsi qu'il a été dit, les crédits consacrés aux transmissions enregistrent en 1991 une forte augmentation, et traduisent dans ce domaine la réalisation des opérations de modernisation prévues par la loi du 7 août 1985, dont notamment :

- l'augmentation et la modernisation du parc de matériel émetteur-récepteur ;**
- l'informatisation croissante des services de police, aussi bien par dotation de terminaux fixes ou de micro-ordinateurs que par équipement des véhicules de police en terminaux de consultation à distance des fichiers ;**
- l'amélioration générale de l'infrastructure des transmissions, pour en garantir la sécurité et la fiabilité (par cryptage, par exemple) et la capacité opérationnelle dans le cadre d'un réseau radioélectrique cohérent.**

3. Les véhicules de police

Les véhicules constituent un élément important de l'efficacité des services. Le plan de modernisation de 1985 avait fixé dans ce domaine des objectifs dont la réalisation progressive devait conduire à terme :

- au renouvellement systématique de tous les véhicules ayant atteint les normes de réforme ;

- au renforcement du parc à hauteur des dotations théoriques liées aux effectifs ;

- à une meilleure adaptation des véhicules aux différentes missions.

Hors véhicules de maintien de l'ordre, le parc automobile de la police nationale comportait au 31 décembre 1985, 18.117 véhicules répartis en :

- 4.458 cyclomoteurs ;

- 3.127 motocyclettes ;

- 8.235 véhicules légers ;

- 2.297 véhicules utilitaires.

Le renouvellement des véhicules est désormais régulier, et s'est déroulé de la façon suivante :

Années	Véhicules quatre roues	Véhicules deux roues
1986	2.365	328
1987	2.534	651
1988	359	non communiqué
1989	2.851	364

Le renforcement net du parc automobile a pu ailleurs conduit aux achats suivants :

Années	Véhicules quatre roues	Véhicules deux roues
1986	356	non communiqué
1987	438 + 106 (1)	54
1988	730	112
1989	593	75

(1) - Ces 106 véhicules ont été affectés aux différentes unités de lutte contre le trafic des stupéfiants

Votre rapporteur croit utile de rappeler que le poste des carburants et lubrifiants (indissociable du poste véhicules proprement dits) était déficitaire de 46 millions de francs en 1985. Un réalignement en mesures nouvelles à partir de 1986 avait permis de combler cette lacune. Parallèlement, la baisse du prix des carburants et une mise en concurrence accrue des fournisseurs dans le cadre des marchés d'approvisionnement de la Police nationale ont permis le maintien de l'équilibre.

Il y a pourtant lieu de craindre que le renchérissement subit du prix des carburants consécutif à la « crise du Golfe » ne dégage à nouveau un déficit en 1991, d'autant que l'estimation retenue pour l'élaboration de la loi de finances pour 1991 paraît dans ce domaine fort optimiste.

II. L'ÉVOLUTION TRÈS PRÉOCCUPANTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1989

A. DES STATISTIQUES GLOBALES ALARMANTES

1. La reprise de la croissance du nombre des crimes et des délits

Votre rapporteur avait relevé l'année dernière des motifs de satisfaction dans la réduction de la criminalité et de la délinquance en 1988, et dans l'efficacité des mesures prises pour la prévenir et la réprimer.

Il avait pourtant souligné les incertitudes qui persistaient dans ce domaine, et redouté qu'en 1989, les statistiques conduisent à un tout autre constat : les faits ont justifié ses inquiétudes.

L'année 1989 apparaît en effet comme l'année d'une rupture extrêmement préoccupante, puisque pour la première fois depuis 1984, le nombre total des faits criminels et délictueux n'a non seulement plus diminué, mais encore accuse une augmentation de plus de 4 % par rapport à 1988.

Déjà perceptible à la fin du premier semestre 1989, ce phénomène révèle une ampleur considérable à l'examen des données statistiques disponibles pour l'ensemble de l'exercice. Le nombre global des crimes et des délits est en effet passé de 3 132 694 en 1988 à 3 266 442 en 1989, soit une hausse de 4,3 %.

Le taux moyen de criminalité (nombre total de crimes et délits rapporté au nombre total de la population) est également en accroissement, et passe de 5,6 % en 1988 à 5,8 % en 1989 (soit 58 crimes et délits pour 1.000 habitants).

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
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	2 627 508	+ 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
1988	3 132 634	- 1,21	55 750	56
1989	3 266 442	+ 4,3 %	56.500	58

2. Une dégradation progressive du taux d'élucidation

Déjà déplorée par votre rapporteur l'année dernière, la dégradation du taux d'élucidation s'accroît à la fois quantitativement et qualitativement.

Le taux moyen 1989 d'élucidation s'établit en effet à 38,82 % des affaires, alors qu'il atteignait encore 40,79 % en 1988 et 42,04 % l'année précédente.

L'examen des taux d'élucidation par nature d'infraction montrait pourtant, en 1988, quelques améliorations ponctuelles (de l'ordre d'un à deux points) pour certains crimes ou délits, comme par exemple les vols d'automobiles ou les viols.

Ce constat ne peut hélas être renouvelé en 1989, où beaucoup de taux partiels régressent ou, dans le meilleur des cas, stagnent.

Le pourcentage d'élucidation de certaines affaires est certes élevé pour certaines infractions particulièrement graves, comme par exemple les homicides (83,10 %) ou les viols (85 %). En revanche de nombreux délits dits de petite délinquance, dont les Français subissent le préjudice dans leur vie la plus quotidienne, demeurent dans leur large majorité non-élucidés : le vol de leur voiture, le cambriolage ou la dégradation de leur domicile, etc.

Infractions	1987	1988	1989	Evolution 1988/1989
Vols à la roulotte	8	8	7	- 12,5 %
Vols d'automobiles	11	13	13	-
Cambriolages	16	16	15	- 6,25 %
Destruction et dégradation de biens	15	16	16	-
Vols violents avec ou sans arme	25	25	20	- 20 %
Vols à main armée	45	45	40	- 11,11 %
Coups et blessures volontaires	78	76	75	- 1,31 %
Viols	85	86	85	- 1,16 %

3. L'insécurité au quotidien devient un fait objectif

Par nature, les statistiques doivent être considérées avec prudence : votre rapporteur rappelait lui-même, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1990, «*qu'il faut se garder des jugements définitifs et catégoriques fondés sur de seules variations en pourcentage, à partir de chiffres considérés isolément*».

La prudence n'exclut pourtant pas la lucidité : la comparaison entre d'une part les statistiques de la criminalité,

d'autre part les taux d'élucidation de certains crimes ou délits, justifie en toute objectivité le sentiment croissant d'insécurité éprouvé par nombre de nos concitoyens, dans les grands ensembles urbains et peri-urbains notamment.

C'est ainsi par exemple qu'en 1989 la délinquance de voie publique a représenté au premier semestre 85 % de l'accroissement total des crimes et des délits durant cette période. Sur l'année entière, les vols de véhicules (voitures ou deux roues), les cambriolages et les destructions ou dégradations de biens privés ont respectivement représentés 56 %, 10 % et 13 % de l'augmentation totale des faits constatés.

Dans le même temps, l'élucidation de ce type de crimes et délits a globalement régressé : à la crainte légitime des Français, s'aggrave progressivement l'image d'une impunité de fait dont jouissent les auteurs de ces infractions de proximité et, en toute logique, le sentiment d'insécurité croissante qui en résulte.

B. LES STRUCTURES DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE

Outre les observations de fond qui viennent d'être effectuées, il paraît nécessaire d'examiner certains éléments structurels de la criminalité, auxquels votre rapporteur accorde une attention particulière.

• les infractions de grand banditisme

Les infractions rangées sous cette rubrique regroupent des crimes et des délits d'une toute particulière gravité, dont la fréquence demeure toutefois limitée. C'est ainsi par exemple que les règlements de compte (67 en 1989 contre 69 en 1988) ou les enlèvements avec demande de rançon, pour spectaculaires qu'ils soient, n'ont en fait qu'une incidence minime sur les statistiques générales de la criminalité.

Les vols à main armée (avec arme à feu) constituent l'infraction la plus préoccupante dans cette catégorie, tant par leur fréquence en valeur absolue que par l'ampleur des préjudices matériels qu'ils occasionnent. Le produit de ces vols contribue par ailleurs souvent au financement d'autres activités criminelles, et

constitue ainsi un facteur supplémentaire d'accroissement du nombre global des crimes et des délits.

L'année 1989 est marquée par une augmentation très sensible à la fois du nombre des vols à main armée et du montant du préjudice matériel.

Année	Vols à main armée	Préjudice (en millions de francs)
1988	6 024	312,2
1989	6 419	486,5
Variation	+ 6,6 %	+ 55,8 %

Malgré l'ampleur des moyens affectés à la lutte contre le grand banditisme, tant sur le plan national ou international (Office central de répression du banditisme, en liaison avec Interpol) que régional (plusieurs services régionaux relevant de l'Office central ou des services régionaux de la direction centrale de la police judiciaire), le taux de délinquance des vols à main armée a décliné passant de 45 % en 1988 à 40 % en 1989.

• *le trafic des stupéfiants*

L'amélioration de la nomenclature en 1988 avait conduit à distinguer pour la première fois la catégorie des usagers-trafiquants, intermédiaire entre celles des trafiquants et des simples usagers. Cette innovation permet depuis deux ans de mieux appréhender les statistiques de la drogue, qui accusent cette année une hausse sensible dont l'interprétation demeure néanmoins délicate.

Nombre d'interpellations suivant la catégorie	1987	1988	Evolution 1987/1988	1989	Evolution 1988/1989
Trafiquants	4.118	4.244	+ 3,06 %	4.418	+ 4,10 %
Usagers-trafiquants	4.623	4.653	+ 0,64 %	4.760	+ 2,30 %
Usagers	22.364	22.316	- 0,21 %	24.331	+ 9,02 %

Il faut en effet imputer une large part des interpellations au renforcement en volume et en efficacité des moyens affectés à la lutte contre le trafic des stupéfiants, aussi bien en personnel qu'en matériel. Les structures de coopération internationale entre l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et plusieurs Etats étrangers permettent par ailleurs de surveiller et de réprimer plus efficacement les mouvements transfrontaliers de substances stupéfiantes.

Les saisies de drogue donnent une image –sans doute très approximative– des structures de consommation des usagers établis en France. Les quantités saisies d'héroïne (295 kilos en 1989) et de cocaïne sont en forte augmentation par rapport à 1988 (+ 33,4 % et + 58,4 %), alors que le cannabis (près de 18 tonnes saisies en 1989) régresse de près de 2 %.

Il convient par ailleurs de se montrer extrêmement vigilant à l'égard du crack, dérivé de la cocaïne aux effets dévastateurs et presque immédiatement irréversibles. L'Europe est encore épargnée par ce fléau en si rapide développement aux Etats-Unis, que lors d'un récent congrès, les maires américains ont cru nécessaire d'attirer l'attention instantane des édiles européens sur l'imminence du péril.

En tout état de cause, le crack appelle des mesures préventives les plus rigoureuses, pour éviter que les trafiquants parviennent à répandre en France l'usage de cette drogue.

• *la criminalité financière*

Cette forme de criminalité regroupe des infractions dont l'évolution est très contrastée.

C'est ainsi par exemple que les infractions liées à la production ou à l'écoulement de fausse monnaie continuent de régresser de façon très significative (- 46 % en 1989).

Augmentent en revanche de façon brutale :

- les infractions à la législation sur les sociétés (+ 55 %), s'inscrivant souvent elles-même dans un cadre infractionnel plus large (blanchiment d'argent clandestin, trafic de main d'oeuvre, etc.) ;

- les fraudes fiscales (+ 39 %).

Les faux et usages de chèques volés se sont maintenus en 1989 à leur niveau 1988, bien qu'en contrepartie les infractions liées à la monétique (contrefaçon et usages frauduleux des cartes de paiement et de crédit) soient en augmentation constante, et continuent d'obérer la confiance de nombre de commerçants dans les moyens modernes de paiement.

Votre rapporteur a noté avec satisfaction la création, en mai 1990, de l'Office centrale de répression de la grande délinquance financière (O.C.R.G.D.F.), dont la mission principale, en relation avec les autres services spécialisés de répression, est la recherche, la centralisation, l'analyse et l'exploitation du renseignement en matière d'infractions à caractère économique, commercial et financier liées à la criminalité organisée ou professionnelle en relation, notamment, avec le grand banditisme, le terrorisme ou le trafic de stupéfiants. L'O.C.R.G.D.F. est également chargé de promouvoir, d'animer et de coordonner l'action des différents services de police et de gendarmerie dans le cadre de la lutte contre ces infractions et d'étudier avec tous les organismes concernés les moyens préventifs et répressifs à mettre en oeuvre pour faire échec à la grande délinquance financière dans ses manifestations en relation avec le crime organisé.

La création de l'O.C.R.G.D.F. est néanmoins trop récente pour qu'il soit possible de dresser cette année un bilan -même sommaire- de ses activités.

• *le terrorisme*

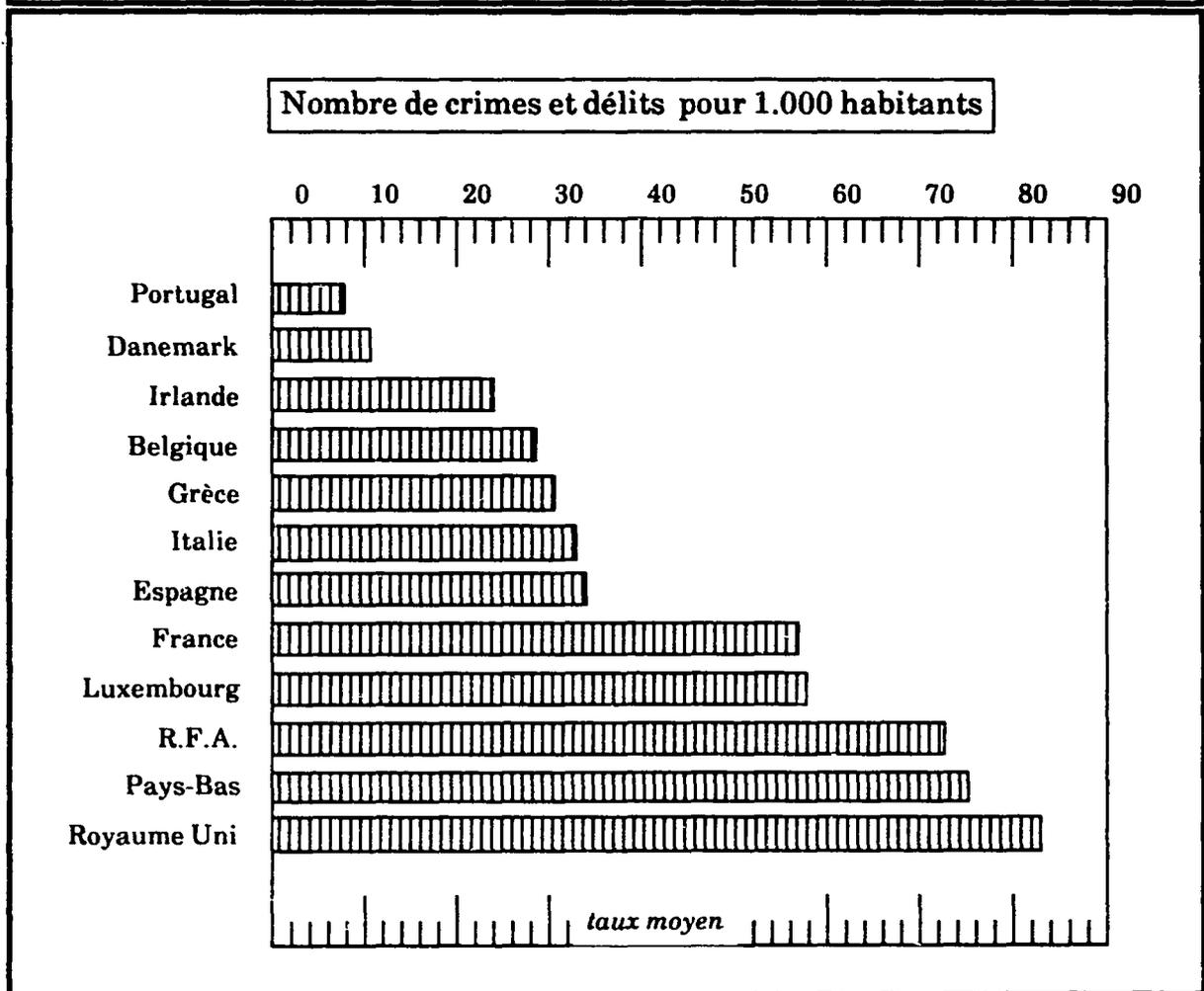
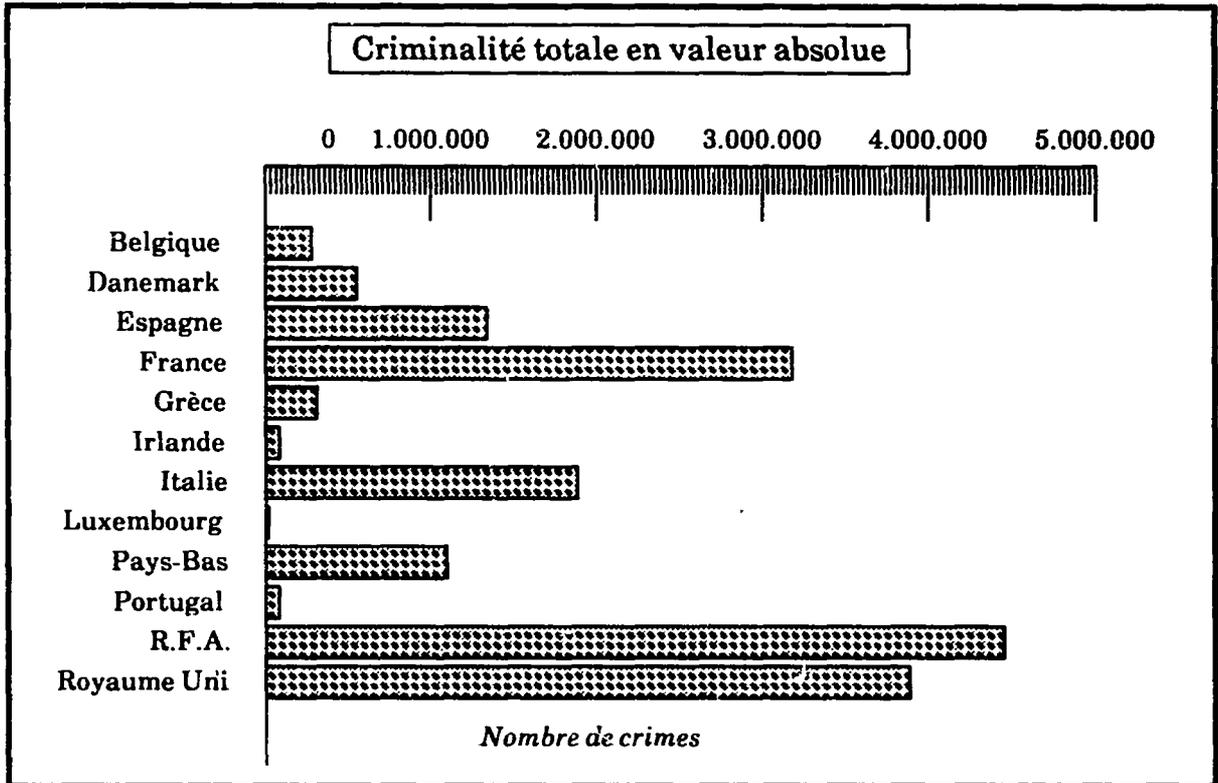
Le nombre des infractions liées au terrorisme est demeuré stable en 1989, les faits constatés étant pour l'essentiel imputables aux mouvements séparatistes (terrorisme d'origine interne).

C'est ainsi que dix attentats ont été commis au Pays Basque, sans toutefois provoquer de victimes. La situation en Corse demeure néanmoins préoccupante, avec 226 attentats ayant provoqué un mort, dix blessés et des dégâts matériels importants. Les attentats en Corse représentent à cet égard 90 % des actes de terrorisme interne, et persistent en dépit de la «trêve» décidée en juin 1988 par l'ex-FNLC.

Il faut en revanche se féliciter que l'année 1989 n'ait été marquée par aucun attentat terroriste d'origine externe, qu'il s'agisse de menées contre la France elle-même ou d'actions violentes opposant différentes communautés étrangères à risque implantées sur le territoire national.

Quoique non comptabilisé dans cette rubrique puisqu'il ne s'agissait pas d'un acte terroriste proprement dit, il convient enfin de rappeler l'assassinat, le 4 mai 1989, des deux leaders du FLNKS, Jean-Marie Tjibaou et Yeiwéné Yeiwéné. En dépit des craintes que ces assassinats ont pu susciter, ce crime est resté isolé et n'a pas entraîné la Nouvelle-Calédonie dans un cycle de violence.

STATISTIQUES COMPARÉES DE LA CRIMINALITÉ DANS LES ETATS DE LA C.E.E.
(Statistiques 1987 - Source : ministère de l'Intérieur)



III. IMMIGRATION ET DROIT D'ASILE : UNE SITUATION ALARMANTE

Votre rapporteur, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1990, a déjà consacré de larges développements aux inquiétudes unanimes que suscite la persistance des flux migratoires sur notre territoire national.

Le budget du ministère de l'Intérieur pour 1991 comporte à cet égard des aspects positifs. Ainsi qu'il a été dit, il prévoit la création de 200 emplois au seul titre des reconductions à la frontière, dont l'exécution matérielle se heurte souvent à l'insuffisance des effectifs chargés d'y procéder.

Il n'est par ailleurs pas possible d'apprécier l'ensemble des mesures budgétaires consacrées à la lutte contre l'immigration clandestine exclusivement sur la base des crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur. C'est ainsi par exemple que l'O.F.P.R.A. et la commission des recours, chargée de statuer en appel sur les décisions de l'Office, ont été dotés de moyens accrus inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères.

La situation de l'immigration –du fait notamment de l'utilisation abusive du droit d'asile– continue néanmoins d'être très préoccupante.

La présence d'une population étrangère, chaque jour plus nombreuse et généralement mal intégrée, ne manque en effet pas de soulever d'innombrables problèmes démographiques et sociologiques, dont les paramètres sont bien connus : le chômage, qui frappe plus durement les étrangers que les nationaux (en recul d'environ 3 % pour les français en 1989, il a au contraire augmenté de près de 5 % pour les immigrés), la surdépopulation étrangère, la formation de véritables «ghettos» dans la périphérie des grandes villes, les disparités scolaires dans les écoles à forte présence étrangère, etc.

Des heurts fréquents entre des nationaux et des étrangers traduisent à cet égard une exaspération croissante, susceptible de compromettre à terme la cohésion nationale et de favoriser l'émergence chez nombre de nos concitoyens de sentiments xénophobes qu'une politique plus énergique devrait s'efforcer d'endiguer.

A. LA PERSISTANCE FLAGRANTE DES FLUX MIGRATOIRES

Le nombre total des étrangers parvenant à s'installer sur le territoire de la République chaque année n'est pas connu avec précision, dès lors que la situation clandestine de beaucoup d'entre eux interdit toute statistique fiable dans ce domaine.

Une constatation s'impose néanmoins : en 1989, le flux net d'immigration a augmenté dans des proportions extrêmement sensibles. D'après un récent rapport de la Direction de la population et des migrations du ministère des Affaires Sociales, le décompte des entrées, pour s'en tenir aux seules catégories dûment répertoriées, se présente de la façon suivante :

Catégorie	1987	1988	1989	Augmentation 1988/89
Travailleurs permanents	10 709	12 705	15 592	+ 22,7 %
Travailleurs temporaires	1 522	1 889	3 054	+ 61,7 %
Regroupement familial	26 769	29 345	34 594	+ 17,9 %
Demandeurs d'asile	27 568	34 253	61 372	+ 79,2 %

La diminution corrélatrice du recours aux travailleurs saisonniers (70 547 en 1988 et 61 868 en 1989, soit une diminution de 12,3 %) ne doit à cet égard pas être considérée comme un indicateur positif, dans la mesure où par nature, cette catégorie d'étrangers se fixe rarement en France. La proportion non négligeable de travailleurs saisonniers étrangers recrutés à titre clandestin interdit par ailleurs d'accorder à cette apparente réduction une signification incontestable.

La population étrangère totale établie en France n'est pas chiffrée avec exactitude : estimée à 3,46 millions par l'I.N.E.D., et à près de 4,45 millions par le ministère de l'intérieur, elle représente désormais (pour la France métropolitaine) près de 8 % de la

population totale (étrangers compris) et croît chaque année à un rythme plus élevé que celui de la population française proprement dite.

Il s'avère par ailleurs que la population étrangère s'enracine durablement en France, ainsi qu'en témoigne les statistiques des départs effectifs.

Hors le cas des départs volontaires, le dispositif de retour assorti d'aide à la réinsertion semble périlcliter : il a concerné 670 travailleurs étrangers en 1989, plus 525 membres de leur famille, soit un total de moins de 1 200 personnes. Le nombre des expulsions a également sensiblement diminué en 1989, pour s'élever à environ 570.

Dans le cadre des mesures d'éloignement décidées par l'autorité administrative, le taux d'inexécution des arrêtés de reconduite à la frontière constitue par ailleurs un motif grave de préoccupation. Il apparaît en effet que moins de 50 % des arrêtés prononcés soient effectivement exécutés, ainsi que l'a confirmé implicitement le ministre de l'Intérieur, lors de son audition devant votre commission des Lois, le 15 novembre 1990.

C'est ainsi qu'aux termes mêmes des indication fournies par le ministre, les services de police procèdent à l'exécution effective d'environ 600 reconduites à la frontière par mois (soit en moyenne 7 200 par an), alors que le nombre total des arrêtés prononcés s'est élevé en 1989 à 14 850 (contre 15 665 en 1988).

Il convient enfin d'observer que chaque année, un certain nombre d'immigrés cessent d'être comptabilisés par suite d'acquisition de nationalité (59 508 en 1989), sans pour autant offrir toujours des garanties suffisantes d'intégration dans la collectivité nationale.

Au total, on évalue à environ 100 000 le nombre total des étrangers qui accroissent chaque année la population de notre territoire, c'est-à-dire approximativement la population de communes comme Avignon, Nancy, Orléans, Roubaix, Rouen ou Versailles.

B. DES PERSPECTIVES EUROPÉENNES INCERTAINES

En 1989, votre rapporteur avait jugé utile d'attirer l'attention du Sénat sur les incertitudes que faisaient peser les

perspectives de conclusion de la convention complémentaire à l'accord de Schengen.

Après de difficiles négociations, cette convention a été signée le 19 juin 1990, et définit les modalités de mise en oeuvre ainsi que les garanties afférentes au régime de libre circulation des personnes, dans l'espace des cinq Etats signataires aux frontières extérieures desquelles doivent être transférés les contrôles frontaliers intérieurs (France, Belgique, Luxembourg, Pays Bas, République Fédérale d'Allemagne).

Les passagers des vols en provenance d'Etats tiers seront par ailleurs soumis à un contrôle frontalier unique pour l'ensemble des cinq Etats signataires, effectué sur l'aéroport d'arrivée.

Ce dispositif implique que le contrôle aux frontières externes (aéroports inclus) réponde à des critères très stricts, à la fois d'efficacité et d'homogénéité entre les cinq Etats signataires. Il suppose par ailleurs un certain nombre de mécanismes complémentaires, dont certains restent à définir, comme par exemple :

- la reconnaissance mutuelle des visas délivrés par les Etats signataires, assortie d'une unification de leurs régimes respectifs de délivrance de ces visas aux ressortissants des Etats tiers ;

- des mesures tendant à prévenir les demandes multiples ou successives d'asile politique auprès de plusieurs Etats signataires. Le risque majeur dans ce domaine réside bien sûr dans la diversité des législations nationales sur le droit d'asile, dès lors qu'un Etat à législation libérale (comme la France, notamment) risque de voir converger toutes les demandes d'asile politique des primo-arrivants dans l'espace Schengen ;

- le renforcement des mesures de coopération entre les services de police des différents Etats signataires, de façon à prévenir le développement d'une criminalité internationale qui tenterait d'exploiter les avantages de la libre circulation.

La convention d'application de l'accord de Schengen n'a pas encore été soumise au Parlement pour autorisation de ratification. L'accord de Schengen n'est lui-même pas encore entré en vigueur, d'autant que les conséquences de la réunification allemande sur la mise en oeuvre de ce dispositif restent difficile à évaluer.

L'espace Schengen, partie intégrante de l'espace européen, appelle une vigilance toute particulière, faute de quoi il risque de favoriser l'immigration clandestine, dont la

mobilité naturelle sera largement facilitée par la suppression des contrôles frontaliers internes.

Des précautions minutieuses ont certes entouré la négociation de ce dispositif.

C'est ainsi notamment qu'est prévue la mise en oeuvre d'un système central d'information Schengen (C.SIS), dont le siège devrait être implanté à Strasbourg. En cours de développement, ce système permettra aux services intéressés de consulter en ligne différents fichiers informatisés, dont notamment celui des personnes recherchées et des véhicules volés.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le centre informatique d'hébergement du C.SIS devrait être achevé en décembre 1991. Le coût de développement et de mise en oeuvre du C.SIS sera réparti entre les pays signataires, la part incombant à la France s'élevant à environ 30 %.

Parmi les autres mesures prévues lors de la négociation de l'accord de Schengen, est également prévue la mise en place de groupes de réflexion spécialisés chargés de proposer des moyens concrets garantissant la bonne exécution des accords.

Toutes les hypothèques ne sont pourtant pas levées, du fait notamment de la pression migratoire croissante des ressortissants de Turquie ou des Etats d'Europe orientale, dont la situation géographique facilite l'infiltration clandestine dans l'espace Schengen.

C. LA DÉLINQUANCE ÉTRANGÈRE RENFORCE LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Le coût social de l'immigration est considérable. Dans les seuls domaines relevant du ministère de l'Intérieur, on constate ainsi les effets préjudiciables d'une concentration excessive de population étrangère, matériellement démunie, et qui trop souvent trouve dans la délinquance un moyen facile d'accéder à un niveau de vie comparable à celui des nationaux.

Il apparaît en effet que la part des étrangers dans la délinquance est nettement plus élevée que celle des français. Ainsi qu'il l'a observé l'année dernière, votre rapporteur ne peut que dresser dans ce domaine un constat alarmiste : les délinquants nationaux représentent environ 13 pour mille de leur population,

alors que les étrangers délinquants représentent près de 30 pour mille de la leur.

Sans l'excuser, certains facteurs contribuent à l'explication du phénomène : situation matérielle précaire, chômage élevé, âge moyen plus jeune, pourcentage moindre de femmes et de personnes âgées, sentiment de pouvoir plus facilement se soustraire à la justice en fuyant la France, etc. Au-delà de son ampleur en valeur absolue, la délinquance étrangère revêt toutefois un caractère d'autant plus préoccupant que par sa structure, elle concourt indiscutablement à aggraver le sentiment général d'insécurité de beaucoup de nos compatriotes.

Il apparaît en effet que la délinquance étrangère se porte de façon spécifique sur certaines infractions de proximité, ou sur des infractions auxquelles les médias ont naturellement tendance à accorder une attention particulière. C'est ainsi que par rapport à la moyenne nationale de participation des étrangers comparée au total des personnes mises en cause, on constate une sur-criminalité étrangère dans certaines catégories d'infractions comme par exemple le trafic des stupéfiants (plus du double de la moyenne nationale), les vols à l'étalage, les viols, les coups et blessures, les extorsions, etc.

En comparaison, la nette sous-criminalité étrangère dans certaines catégories d'infractions (comme la délinquance astucieuse ou les crimes et délits contre la famille) demeure inaperçue dans l'opinion publique, dans la mesure où ces infractions n'ont qu'une part minime dans le développement du climat d'insécurité.

D'autre part, la proportion d'étrangers mis en cause s'avère tout particulièrement élevée dans les départements où précisément les conséquences de la délinquance sont les plus perceptibles : Paris et les départements périphériques, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, etc.

Il s'avère enfin que la population pénitentiaire comporte une proportion particulièrement élevée d'étrangers (environ 30 % en 1989), c'est-à-dire quatre fois plus que la proportion de population étrangère par rapport à la population française totale. Ce chiffre, comme toutes les statistiques, doit être considéré avec prudence, puisque certains étrangers sont condamnés à des peines privatives de liberté au titre d'infractions qui leur sont spécifiques (comme par exemple le séjour irrégulier sur le territoire de la République). Il n'est par ailleurs pas exclu que des magistrats fassent preuve d'une plus grande sévérité à l'encontre des étrangers, notamment lorsqu'ils se trouvent confrontés à l'option entre la mise en détention provisoire ou des mesures de contrôle judiciaire (faute de

garanties suffisantes de représentation de beaucoup de prévenus étrangers).

Le problème demeure néanmoins posé : la population étrangère en France est statistiquement une population difficile, pour laquelle tous les services concernés (services de police, gendarmerie, juridictions pénales, etc...) sont contraints de mobiliser des effectifs et des moyens nettement supérieurs à ceux qu'ils consacrent aux nationaux.

Le coût social de l'immigration reçoit ainsi sa traduction en coût budgétaire, dont la mesure reste certes difficile à évaluer, mais qui constitue un élément supplémentaire de la vigilance dont les pouvoirs publics doivent faire preuve dans ce domaine.

D. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE INSUFFISANT

En 1989, votre rapporteur s'est alarmé de l'incapacité des autorités à fournir des chiffres fiables sur les flux d'immigration. Il a par ailleurs déploré que le Parlement n'ait pu, jusqu'à présent, débattre au fond des problèmes posés par l'immigration de populations nombreuses, naturellement attirées par le niveau de vie des démocraties occidentales, mais difficiles à assimiler en raison de leurs origines et de leurs croyances.

Il n'est pas inutile de prolonger ces réflexions en rappelant deux initiatives du Sénat, intervenues depuis cette date.

La première est la création d'une mission commune d'information, constituée entre les six commissions permanentes du Sénat le 11 décembre 1989, afin d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration.

Cette mission a poursuivi activement ses travaux tout au long de l'année 1990, et devrait adopter très prochainement un rapport d'information circonstancié qui, sans nul doute, constituera une étape importante de l'activité parlementaire à l'égard des problèmes d'immigration.

La seconde initiative, en revanche, s'est heurtée au refus catégorique du Gouvernement. Appelée à examiner le projet de loi étendant le recrutement des présidents de section de la

commission des recours des réfugiés politiques, votre Haute Assemblée, sur proposition de sa commission des Lois, a en effet adopté deux amendements qui traduisaient des préoccupations majeures du Sénat.

Le premier amendement tendait à prévenir les maintiens abusifs et irréguliers sur le territoire de la République des demandeurs d'asile politique dont la demande est rejetée à titre définitif. Le dispositif, qui préservait pourtant le pouvoir d'appréciation des préfets et ne revêtait aucun caractère d'automatisme absolue, visait simplement à donner plus d'effectivité aux dispositions législatives en vigueur, aux termes desquelles un étranger en situation irrégulière doit normalement être reconduit à la frontière.

Cet amendement, qui a rencontré l'avis défavorable du Gouvernement, a finalement été rejeté par l'Assemblée nationale.

Le second amendement se bornait à prévoir le dépôt par le Gouvernement d'un rapport annuel destiné à informer le Parlement sur les conditions réelles de mise en oeuvre du statut de réfugié politique, sur l'exécution des mesures consécutives aux refus de reconnaissance de ce statut, ainsi que sur l'incidence effective du droit d'asile sur l'immigration en France.

Bien qu'il ne modifiât pas le droit en vigueur, cet amendement s'est heurté à une opposition irréductible du Gouvernement à tous les stades de la navette parlementaire, aussi bien devant le Sénat qu'à l'Assemblée nationale, où il avait été repris par des députés de l'opposition.

Force est de constater que dans ce domaine, l'attitude du gouvernement a privé le Parlement d'un instrument pourtant essentiel d'évaluation de la politique d'immigration, dont votre rapporteur a déjà souligné les carences, les incertitudes statistiques, et en fin de compte la large inefficacité.

IV. UNE PRIORITÉ LÉGISLATIVE : L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

A. LA MULTIPLICATION DES INITIATIVES

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné au début du présent avis budgétaire, la sécurité intérieure appelle des mesures urgentes. Certaines ont déjà été prises, comme par exemple la création de l'Institut des Hautes Etudes de sécurité intérieure, dont les activités ont été retracées pour la période 1989. Plusieurs autres initiatives doivent également être évoquées.

• l'action du comité interministériel des villes

Le comité interministériel des villes qui s'est réuni le 26 juillet 1990 sous la présidence du Premier ministre, a défini les axes de travail d'une nouvelle étape de la politique de prévention de la délinquance.

Dans le cadre du réseau des conseils communaux de prévention de la délinquance (plus de 650 conseils, et la signature en 1990 de 350 contrats entre les collectivités et l'Etat), doivent être élaborés des plans pluriannuels sur la base de diagnostics locaux de sécurité et d'évaluation des actions des différents partenaires.

Les plans s'appuieront sur les priorités retenues pour 1991 :

- insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté ;
- actions en liaison avec les établissements scolaires ;
- prévention locale de la toxicomanie, de la récidive et du recel ;
- médiation et conciliation ;
- dispositifs de traitement et de suivi des appels et des plaintes à caractère non-pénal ;

- actions d'aide aux victimes.

Afin de mieux articuler le programme de prévention de la délinquance avec les autres éléments de la politique des villes, les crédits de fonctionnement relatifs au financement des contrats seront déconcentrés en 1991 aux préfets de région.

• *les mesures annoncées le 16 octobre 1990*

Plus récemment, le 16 octobre 1990, le ministre de l'Intérieur a rendu publiques un certain nombre de mesures instantes ou déjà prises, en vue de renforcer la présence policière sur la voie publique. Pour utiles qu'elles soient, sans doute, force est de constater que ces mesures ne sont pas toutes d'une grande originalité. On y relève ainsi :

- les renforts apportés par les personnels des Compagnies Républicaines de Sécurité aux effectifs de la police en tenue de Paris et de la région parisienne, de Lille, de Lyon et de Marseille ;
- la réaffectation à des opérations de voie publique d'un certain nombre d'agents immobilisés à des tâches accessoires (comme les gardes statiques devant les commissariats) ;
- le développement de l'ilotage ;
- la réorganisation des brigades de surveillance nocturne, etc...

Ont également été évoquées d'autres mesures comme le développement systématique des patrouilles à deux, l'affectation des jeunes policiers dans des circonscriptions prioritaires, et la mise en place à la Préfecture de Police d'une unité spécialisée chargée de s'intéresser au phénomène des bandes de voyous et de «zoulous».

• *le dispositif de sécurité dans les transports en commun de la région Ile de France*

Relevant également d'une action multidirectionnelle en faveur de la sécurité, il convient d'évoquer le dispositif de prévention mis en place sur les réseaux de transport en commun de la région parisienne. Une réflexion interministérielle en cours devrait

permettre la définition d'une politique plus cohérente dans ce domaine, avec le cas échéant, mise en place d'un corps unique.

Actuellement, les missions de sécurité sur les réseaux concernés sont assurées :

- par les agents de la Police de l'Air et des Frontières, dont en application d'une circulaire interministérielle du 18 septembre 1989, une brigade spécialisée (la Brigade de Sécurité des Chemins de Fer, comprenant 242 fonctionnaires pour un effectif théorique défini à sa création de 500 agents) intervient en priorité sur le réseau banlieue SNCF d'Ile de France ;

- dans les réseaux RATP, par les agents du service de protection et de surveillance du métro -SPSM- et les personnels affectés à la surveillance du réseau d'autobus de la R.A.T.P.

• les actions spécifiques des collectivités locales

Doivent enfin être mentionnées certaines initiatives locales, qui concourent également au renforcement de la sécurité intérieure. C'est la cas, parmi de nombreux exemples, de «l'association intercommunale de la boucle Nord-AIBN 92», regroupant cinq communes du nord des Hauts-de-Seine (Asnières, Clichy, Colombes, Gennevilliers, Villeneuve-la-Garenne) en vue d'actions de prévention contre la délinquance et la drogue.

Indépendamment du dispositif désormais classique de prévention (effort d'insertion, création de lieux sociaux polyvalents, actions d'information et de sensibilisation du public, etc...), cette association poursuit des réflexions originales axées sur le renforcement de la sécurité, comme par exemple le traitement-dépistage en amont des facteurs de délinquance virtuelle (dont l'étude minutieuse de l'absentéisme scolaire, fréquemment associé à la primo-délinquance).

B. LA RÉFLEXION MINISTÉRIELLE EN COURS

Le ministère de l'Intérieur poursuit actuellement une réflexion susceptible d'aboutir au dépôt d'un projet de loi sur la sécurité intérieure, dont les axes ont déjà fait l'objet de plusieurs communications.

Ce projet comporterait ainsi trois parties, consacrées respectivement :

- aux principes qui guident la sécurité intérieure, l'activité des polices municipales et des sociétés de gardiennage ;
- aux grandes priorités de la sécurité intérieure (police de proximité, maîtrise des flux migratoires, lutte contre le trafic des stupéfiants, terrorisme, etc...)
- à l'«enveloppe de sécurité intérieure», dont le directeur général de la police nationale, M. François Roussely, a récemment estimé qu'elle traduisait *«l'exigence de davantage de transparence entre les choix budgétaires notamment que font dans des domaines voisins le ministère de l'intérieur pour la police nationale, le ministère de la défense pour la gendarmerie nationale, le ministère de l'économie et des finances pour les douanes, et bien d'autres encore qui concourent de façon moins décisive à la sécurité intérieure de notre pays (...)*»

Déjà annoncé lors des débats sur la loi de finances pour 1990, le projet du ministre de l'Intérieur semble pourtant se heurter à des réticences gouvernementales, aussi bien au plan budgétaire qu'en ce qui concerne les inévitables réaménagements de compétences qu'il impliquerait.

C. DES ORIENTATIONS URGENTES

S'il est prématuré de se prononcer sur cette réflexion en cours, encore convient-il d'insister dès à présent sur certains impératifs prioritaires qui relèvent de façon inhérente d'un plan de sécurité intérieure.

Entrent notamment dans cette catégorie :

1. la maîtrise des flux migratoires et l'adaptation de la législation sur les étrangers et le droit d'asile

Le phénomène de l'immigration risque de devenir un des problèmes majeurs de la fin du XXème siècle, et impose des mesures d'urgence faute desquelles les tendances actuelles deviendront irréversibles.

La politique d'immigration ne peut se borner à faire cesser les arrivées par non-admission. Elle exige également l'exécution des mesures d'éloignement décidées par l'autorité judiciaire ou administrative, l'existence d'un outil statistique fiable, la disparition des facteurs d'appel (comme le travail clandestin, les filières organisées, etc...), le retour à la conception originelle du droit d'asile politique, etc...

Sur ce dernier point, une constatation s'impose : il est inévitable et urgent de reformer le régime actuel d'octroi de l'asile politique, détourné de façon quasi-systématique en vue d'un asile économique.

Le gouvernement a estimé que la récente modification de la loi sur l'OFPRA (cf. ci-avant) ne devait pas servir de prétexte à engager précipitamment cette réforme. Il s'est par ailleurs opposé, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, à l'adoption d'un dispositif tendant à rendre plus systématique la reconduite à la frontière des demandeurs d'asile déboutés : *«il s'agit d'une question importante, mais la traiter aujourd'hui dans le cadre de le projet de loi, de portée purement technique, reviendrait à préjuger les réponses qui sont à apporter lors d'une réflexion plus générale»* (Journal officiel des débats du Sénat - 25 avril 1990, p. 549) ; une réponse strictement analogue a été donnée à l'Assemblée nationale (2ème séance du 21 mai 1990, p. 1571).

Cette «réflexion générale» doit désormais faire place à une action législative urgente, qui constituera un élément essentiel du plan de sécurité intérieure évoqué par le ministre de l'Intérieur.

Il en va de même de la réforme du régime de délivrance des certificats d'hébergement qui servent souvent d'instrument d'immigration clandestine. Les maires ne disposent en effet ni des moyens juridiques, ni des moyens matériels suffisants

pour contrôler efficacement les déclarations des demandeurs de certificats d'hébergement et le cas échéant pour en refuser la délivrance.

Interrogé sur ce point lors de son audition par la commission des Lois, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'un projet de réforme était en cours d'examen. **Il faut maintenant que ce projet aboutisse dans les délais les plus brefs, de façon à prévenir efficacement les abus constatés.**

2. une action énergique contre toutes les formes de délinquance

Doivent en particulier faire l'objet de mesures spécifiques la lutte contre le trafic des stupéfiants (facteur d'une criminalité induite considérable) et les infractions dites de proximité, qui menacent les Français dans leur vie la plus quotidienne et entretiennent un néfaste sentiment d'insécurité.

La dégradation de la sécurité dans les banlieues appelle également une action énergique : des événements récents, comme ceux de Vaux-en-Velin ou d'Argenteuil, montrent l'urgence des mesures à prendre à l'encontre des « casseurs » et des bandes auxquels certains quartiers où la police ne pénètre plus offrent un refuge facile.

Les mêmes efforts doivent être déployés à l'égard de certains établissements scolaires, devenus de véritables foyers de pré-délinquance, ou à l'encontre des squats échappant à tout contrôle.

Il convient enfin sous cette rubrique, d'accorder **une attention toute particulière à la dégradation de la sécurité dans les zones rurales, qui n'étaient jusqu'à présent qu'assez peu concernées par les problèmes d'insécurité au quotidien rencontrés dans les villes.** Lors de ses débats, votre commission des Lois s'est alarmée de cette détérioration, liée notamment à la présence de nombreux marginaux, ou de délinquants qui trouvent à la compagne des refuges discrets (en s'installant par exemple dans des résidences secondaire inoccupées).

Dans cette optique, votre rapporteur ne manque de s'interroger sur les redéploiements en cours de brigades et des effectifs de gendarmerie, au détriment semble-t-il du niveau général de sécurité dans les zones rurales.

3. La définition de principes clairs dans la coordination de l'action de tous les intervenants en matière de sécurité intérieure

Devront être clairement définies les responsabilités et les missions respectives :

- de l'Etat et des collectivités territoriales.

Cette démarche exigera en particulier de traiter au fond le problème des polices municipales, et du concours qu'elles apportent à la préservation du niveau global de sécurité intérieure. La réflexion ministérielle dans ce domaine n'a pas encore abouti au dépôt d'un projet de loi pourtant devenu nécessaire, en dépit de l'ancienneté du problème.

Ainsi qu'il l'observait déjà lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1988, votre rapporteur croit indispensable de souligner l'urgence de ce dossier, en rapport direct avec le traitement global des problèmes de sécurité intérieure, et où bon nombre de questions n'ont pas reçu de réponse : l'opportunité d'armer les personnels de police municipale, les concours qu'ils pourraient apporter aux actions de police judiciaire, etc.

- des différents intervenants relevant de l'Etat : Police, nationale, Gendarmerie, Douanes, services spécialisés comme par exemple l'Inspection du travail, etc ;

4. la prise en compte de la dimension internationale des problèmes de sécurité

Un plan de sécurité intérieure doit prendre soigneusement en compte la dimension internationale des problèmes de sécurité, qu'il s'agisse du développement de la criminalité internationale, des liens entre celle-ci et la criminalité interne (trafics de toute nature, déplacements transfrontaliers des criminels, etc...), ou des actions de coopération internationale des services (Interpol, Fonds des Nations Unis pour la lutte contre les abus de drogue, structures spécialisées européennes -dans le cadre de l'espace Schengen, notamment- exécution des poursuites et des condamnations à l'étranger, etc...).

Il conviendrait par ailleurs de mieux clarifier les missions effectivement exercées par le service de coopération technique internationale du ministère de l'intérieur (S.C.T.I.P.).

Considérées comme autant d'antennes de la police nationale à l'étranger, les trente-cinq antennes du S.C.T.I.P. (contre vingt-cinq en 1988) répondent à l'objectif récemment précisé du ministère de l'Intérieur d'instituer *« des attachés policiers dans les ambassades, de la même manière que celles-ci disposent d'attachés militaires ou commerciaux »* (cité dans le Journal Le Monde du 5 septembre 1990).

Deux priorités sont imparties au S.C.T.I.P. : la rénovation et l'intensification des actions de coopération policière internationale, et l'unification de l'action diplomatique du ministère. Le service s'articule désormais autour de trois structures : organisation administrative et financière -coopération technique et relations bilatérales- questions européennes et relations multilatérales.

En tout état de cause, il conviendrait là encore d'éviter tout double emploi (en raison des risques d'empiètement ou de recoupement avec par exemple les activités de la D.G.S.E.), et d'assurer un contrôle efficace sur les actions du S.C.T.I.P., dont certains se sont demandés s'il ne constituait pas un dispositif de couverture pour des interventions étrangères à ses missions.

5. La redéfinition de la législation sur les écoutes téléphoniques

Votre rapporteur rappelle enfin que la législation française sur les écoutes téléphoniques ne correspond plus aux règles internationales auxquelles la France a souscrit (cf. annexe du présent rapport). Récemment, notre pays vient d'être condamné par la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui a estimé que notre régime juridique dans ce domaine était contraire aux droits et libertés des individus.

D'autre part des faits récents, auxquels la presse a donné un large écho, laissent à penser que des «écoutes sauvages» sont organisées en totale méconnaissance des règles déontologiques qui régissent les écoutes téléphoniques.

Interrogé sur ce point lors de son audition par votre commission des Lois, le 15 novembre 1990, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le Gouvernement se disposait à soumettre prochainement

au Parlement un projet répondant à cette préoccupation. Il faut souhaiter que cet engagement reçoive une traduction rapide, faute de quoi on doit craindre qu'un climat de suspicion s'établisse, ou que des individus impliqués dans des affaires criminelles profitent de la jurisprudence européenne pour faire désavouer à nouveau la législation française.

CONCLUSION

Au terme de l'examen des crédits pour 1991 affectés à la police nationale, votre rapporteur ne saurait passer sous silence les points positifs d'une politique dont ils sont la traduction budgétaire.

La continuité, tout d'abord : l'exécution satisfaisante du plan quinquennal de modernisation de la police (loi du 7 août 1985) en est l'illustration, en dépit de certaines carences, imputables notamment à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques dans un contexte économique et budgétaire difficile. L'exécution du budget 1989 a ainsi conduit à des annulations de crédits dont le montant total (autorisations de programme incluses) atteint 96,15 millions de francs.

Des efforts soutenus dans certains domaines essentiels, ensuite : c'est le cas par exemple des actions de rénovation de la police scientifique et technique, de la modernisation des équipements de transmission, de l'amélioration du recrutement et de la formation des fonctionnaires de police, etc...

Nombre d'incertitudes demeurent pourtant, qu'il s'agisse de l'incidence de l'environnement européen sur la sécurité, des possibilités réelles d'endiguer la pression migratoire, et plus généralement du sentiment d'insécurité ressenti par beaucoup de nos concitoyens, susceptible de favoriser l'émergence d'une idéologie sécuritaire radicale contraire aux valeurs démocratiques de notre pays.

Ce constat, déjà mitigé, ne suffit pourtant pas à masquer des réalités plus inquiétantes.

La délinquance s'est à nouveau engagée sur une courbe ascendante, dont rien n'autorise à penser qu'elle est seulement conjoncturelle. Dans le même temps, la taux d'élucidation des crimes et des délits régresse.

Les mesures classiques de prévention montrent leurs limites : l'ilotage demeure insuffisamment développé, l'action des services de renseignement s'avère peu efficace devant l'émergence de nouvelles situations criminogènes, comme le développement des

bandes de jeunes -étrangers pour la plupart- dans les banlieues, le phénomène «Zoulou» ou l'irruption des «casseurs».

Le volume des saisies de stupéfiants conduit par ailleurs à constater la **progression du trafic de drogue**, en dépit des moyens déployés dans ce domaine. Les trafiquants ont diversifié leurs réseaux et leurs méthodes de pénétration, et prennent de vitesse les services de police spécialisés, en dépit de leur grand dévouement.

Le phénomène de la drogue est d'autant plus préoccupant qu'il génère une délinquance induite considérable. Faut-il rappeler qu'en région parisienne, 50 % à 60 % de la petite délinquance est directement liée à la toxicomanie, qu'il s'agisse du trafic des stupéfiants par les usagers-revendeurs eux-mêmes ou de délits de proximité (vols, agressions, etc...) en vue de se procurer l'argent nécessaire à l'achat de drogue ?

L'immigration clandestine, enfin, appelle des mesures qui en l'état ne semblent pas prises, ou à tout le moins pas prises avec assez de rigueur. Le Gouvernement n'est pas même en mesure de produire des statistiques fiables dans ce domaine, alors qu'elle constituerait le premier élément d'une politique désormais indispensable pour remédier aux conséquences de la situation actuelle, dont l'opinion sent chaque jour d'avantage les contraintes.

*

* *

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur figurant au projet de loi de finances pour 1991.

ANNEXE

Depuis plus de quarante ans, le problème des écoutes téléphoniques ne cesse d'alimenter des polémiques, fondées moins sur le principe lui-même que sur la quasi-absence de législation précise qui en garantisse l'usage à strict escient et dans des conditions suffisamment respectueuses des droits et libertés fondamentaux.

L'interception par les autorités légitimes des conversations téléphoniques est un procédé d'investigation qui figure dans l'arsenal nécessaire des instruments de prévention ou de lutte contre la criminalité, qu'il s'agisse d'infractions menées contre l'Etat, ses intérêts économiques ou ses relations internationales (actions terroristes, atteintes à la sureté de l'Etat, ententes avec des puissances étrangères, etc...), contre la paix public (trafics de toute nature, notamment de stupéfiants, de fausses-monnaies, d'armes, etc...) ou contre les biens et les personnes.

Qu'elles soient diligentées par le Gouvernement ou par une juridiction d'instruction, les écoutes téléphoniques apparaissent donc comme une nécessité dont on ne saurait remettre en cause le principe même. En revanche, le régime juridique lacunaire qui les organise n'est plus conforme à la conception contemporaine de l'Etat de droit, et vient d'être jugé contraire aux engagements internationaux de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il est à cet égard utile de rappeler les conditions dans lesquelles notre pays a vu sa législation condamnée par cette juridiction internationale.

Aux termes de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, à laquelle la France est partie, *«toute personne a droit au respect de la vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui»*.

Dans cet article, l'expression *«prévue par la loi»* exige que l'ingérence de l'autorité publique —en l'espèce l'écoute téléphonique— ait une base légale interne qui soit elle-même conforme aux objectifs

de la Convention, et réponde aux critères sur la base desquels celle-ci définit les sociétés démocratiques.

Dans l'affaire qui a abouti le 24 avril 1990 à la condamnation de la France, la Cour européenne des droits de l'Homme était appelée à statuer sur la requête d'un individu sans profession ni domicile fixe, M. Jean KRUSLIN, détenu au moment des faits à Fresnes.

Impliqué dans une affaire d'homicide, le requérant avait fait l'objet d'une écoute téléphonique par la Gendarmerie, commise rogatoirement par un juge d'instruction de Toulouse dans le cadre d'une autre affaire criminelle. Interpelé et inculpé d'homicide volontaire, de vols qualifiés et tentatives de vols qualifiés, M. KRUSLIN réfuta la valeur probante de la conversation enregistrée, en arguant qu'il ne s'agissait pas de sa voix.

Des experts désignés en 1983 estimèrent au contraire que l'enregistrement concernait bien l'inculpé, «à une probabilité de 80 %». Celui-ci, après avoir été débouté d'une demande d'annulation de procédure par la Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Toulouse, fut renvoyé devant la Cour d'assises de Haute-Garonne.

M. KRUSLIN se pourvut alors contre l'ordonnance de renvoi, au motif notamment que l'écoute téléphonique invoquée à son encontre avait été effectuée sur la base de l'article 81 du code de procédure pénale, jugé contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme en raison de son insuffisante précision, de nature à préjudicier les droits fondamentaux des individus.

La rédaction très générale de l'article visé n'apporte, semble-t-il, pas toutes les garanties souhaitables dans ce domaine : *«Le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité»*.

L'expression *«conformément à la loi»* renvoie elle-même à un certain nombre de dispositions (article 9 du code civil, article 368 du code pénal, article 41 et 42 du code des postes et télécommunications, instruction générale n° 500-78 sur le service téléphonique, etc.) dont aucune n'assortit l'écoute téléphonique de garanties suffisantes de respect des droits de la défense, de protection contre les ingérences abusives, de confidentialité absolue des enregistrements, etc.

La jurisprudence de la Cour de Cassation a certes élaboré des critères assez stricts d'application de ces textes, sans pour autant combler valablement l'absence de la loi exigée en la matière par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Au terme des phases successives de la procédure européenne, la Cour européenne des droits de l'Homme a finalement fait droit à la requête de M. KRUSLIN, en considérant :

- que les écoutes avaient une base légale en droit français, et répondaient donc sur ce point à l'exigence textuelle de l'article 8 de la Convention ;

- qu'en revanche cette base légale ne répondait pas aux impératifs de la Convention eu égard à l'ampleur de l'ingérence et à la gravité que représente une écoute téléphonique.

Dans cette optique, la Cour a estimé la loi française :

- insuffisamment prévisible, et comme telle attentatoire aux droits de la défense. La Cour a admis que par nature, une procédure secrète d'instruction n'exigeait pas qu'un individu fût prévenu à l'avance de sa réalisation, mais que la loi devait en instituer l'existence en termes assez clairs pour que toute personne puisse connaître par avance les circonstances et les conditions dans lesquelles l'autorité publique pourra y recourir ;

- insuffisamment protectrice envers d'éventuels abus, faute de définition des personnes susceptibles de faire l'objet d'une écoute, des infractions de nature à la déclencher, des limites à la durée de l'exécution de la mesure et des précautions assurant la fiabilité et la confidentialité ultérieure des enregistrements.

Cette décision de justice internationale a par ailleurs condamné la France à verser au requérant une somme de 20.000 francs pour frais et dépens (la Cour refusant toutefois d'accorder au requérant l'indemnité de 1.000.000 de francs qu'il sollicitait du chef de sa condamnation à quinze ans de réclusion criminelle, dont l'enregistrement de sa conversation téléphonique avait été le motif déterminant).

NB : Le même jour, la France a également été condamnée dans une autre affaire tranchée dans le même sens (affaire HURIG).