

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

INTÉRIEUR :

POLICE ET SÉCURITÉ

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. LA NÉCESSITÉ D'UNE REPRISE EN MAIN ÉNERGIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE	6
A. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DE LA DÉLINQUANCE EN 2001	6
B. UNE DÉLINQUANCE MULTIFORME PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES INQUIÉTANTES	8
1. <i>Une délinquance de plus en plus violente</i>	8
2. <i>Une délinquance impliquant un nombre croissant de mineurs</i>	8
3. <i>Une délinquance se diffusant sur l'ensemble du territoire</i>	8
C. UNE DÉLINQUANCE ENCOURAGÉE PAR UNE RELATIVE IMPUNITÉ	9
1. <i>Des taux d'élucidation en baisse constante</i>	9
2. <i>La rupture de la chaîne répressive</i>	10
D. DES RÉSULTATS EN VOIE D'AMÉLIORATION	10
1. <i>Une poursuite de la dégradation durant le premier semestre 2002</i>	10
2. <i>Une amélioration au cours des derniers mois</i>	11
3. <i>Un suivi attentif des résultats obtenus</i>	11
a) <i>La publication mensuelle des statistiques</i>	11
b) <i>Un suivi attentif des résultats sur le terrain</i>	12
c) <i>La poursuite de la réflexion sur l'outil statistique</i>	12
II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ	13
A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE D'ENSEMBLE DONNANT UN RÔLE ÉLARGI AUX ÉLUS LOCAUX.....	13
1. <i>Les instances étatiques de décision</i>	13
a) <i>Le Conseil de sécurité intérieure</i>	13
b) <i>La conférence départementale de sécurité</i>	14
2. <i>Les instances associant les élus locaux</i>	14
a) <i>Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance</i>	15
b) <i>Le conseil départemental de prévention</i>	15
3. <i>Une coopération avec les maires et les polices municipales</i>	16
a) <i>Le droit à l'information des maires</i>	16
b) <i>Une nécessaire complémentarité des forces de l'État et des polices municipales</i>	17
B. LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE SYNERGIE ENTRE L'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'ÉTAT	18
1. <i>L'affirmation de l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets sur la gendarmerie nationale</i>	18
2. <i>La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR)</i>	19
3. <i>La mise en place de la police des transports en Ile-deFrance</i>	20
4. <i>Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales</i>	21
a) <i>La logistique</i>	21
b) <i>Les fichiers de police judiciaire</i>	22
c) <i>Les réseaux de communication</i>	22

C. UNE VOLONTÉ FORTE DE RÉORGANISATION TERRITORIALE DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES	23
1. <i>L'échec du plan de redéploiement initié en 1998</i>	23
2. <i>La volonté de reprendre l'opération sur de nouvelles bases</i>	24
D. UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LA POLICE DE PROXIMITÉ ET L'ACTION JUDICIAIRE	26
1. <i>L'accroissement du nombre et de la compétence des officiers de police judiciaire</i>	26
2. <i>Le renforcement des moyens de la police scientifique</i>	26
E. UNE UTILISATION PLUS RATIONNELLE DES COMPÉTENCES	27
1. <i>Le recentrage des policiers et des gendarmes sur des missions liées à la sécurité</i>	27
a) Le recrutement d'agents administratifs	27
b) La résorption des « tâches indues »	28
c) L'externalisation de certaines tâches	29
2. <i>Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles</i>	29
3. <i>La création d'une réserve civile de la police</i>	29
F. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE	30
III. DES CRÉDITS PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LOPSI	31
A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS : L'INSCRIPTION DÈS 2003 DE PRÈS D'UN TIERS DES RECRUTEMENTS PRÉVUS PAR LA LOPSI	31
1. <i>Des effectifs budgétaires en accroissement</i>	31
a) Les effectifs hors adjoints de sécurité	31
b) Le maintien du nombre d'adjoints de sécurité actuellement en poste	33
2. <i>D'importantes mesures catégorielles</i>	34
a) Les transformations d'emplois	34
b) Des mesures indemnitaires très favorables à hauteur de 110 millions d'euros	35
B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION DE 45 MILLIONS D'EUROS	36
C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT EN NETTE PROGRESSION.....	37
1. <i>Des dotations significatives dédiées à l'informatique et aux transmissions</i>	37
2. <i>Le doublement des crédits immobiliers</i>	37
3. <i>Un effort en direction du parc de véhicules lourds</i>	38
4. <i>Une consolidation des crédits consacrés au logement</i>	38
<i>Article 73 Évaluation des résultats obtenus dans l'application de la LOPSI</i>	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le mercredi 20 novembre 2002, la commission des Lois, réunie le mercredi 27 novembre 2002, sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à l'**examen pour avis des crédits de la police nationale** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Elle a constaté que, s'établissant à **5,45 milliards d'euros**, ces crédits étaient en progression de **5,8 %** par rapport à l'année 2002 et permettraient, dès 2003, la création de **1.900 emplois**, soit près du tiers des emplois supplémentaires programmés au titre de la police nationale par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Elle a donc considéré que, compte tenu par ailleurs de l'augmentation de 8,4% des crédits prévus pour la gendarmerie nationale, ce premier projet de budget de la nouvelle législature marquait sans conteste **la priorité que le gouvernement accordait à la sécurité de nos concitoyens**.

La commission a observé que l'évolution de la délinquance avait été désastreuse en 2001 et au premier semestre 2002, avec une augmentation sans précédent de 7,69% des crimes et délits constatés en 2001. Elle a noté avec espoir que la situation était en voie d'amélioration depuis le mois de mai dernier, se félicitant de la célérité avec laquelle le ministre de l'intérieur s'attachait à mettre en œuvre les orientations définies par la loi du 29 août 2002.

Elle a approuvé la recherche d'une meilleure synergie entre les forces de sécurité de l'État et d'une utilisation plus rationnelle de ces forces.

Elle a notamment souhaité que le redéploiement territorial des forces de police et de gendarmerie récemment engagé connaisse un meilleur sort que celui lancé en 1998, soulignant à cet égard que le succès de l'opération serait conditionné par l'association des élus à la définition de solutions concrètes sur le terrain et à la mise en œuvre de moyens suffisants pour garantir que le redéploiement n'altérerait en rien la qualité du service rendu aux citoyens.

La commission a en outre souscrit au rééquilibrage en cours entre la police de proximité et l'action judiciaire des services, se félicitant qu'il s'accompagne de l'attribution de moyens supplémentaires à la police scientifique.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la police nationale** inscrits au projet de loi de finances pour 2003.

Mesdames, Messieurs,

Lors des dernières échéances électorales, les Français ont exprimé leur inquiétude face à la montée persistante de l'insécurité.

Afin de répondre aux aspirations de nos concitoyens, la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août dernier (LOPSI) a défini les orientations d'une nouvelle politique de sécurité devant s'accompagner par un effort budgétaire de grande ampleur.

Cet effort devrait se concrétiser sur la période 2003-2007 par la **création de 13.500 emplois** dans la police et la gendarmerie nationales et **l'allocation à ces deux forces d'une enveloppe financière de 5,6 milliards d'euros**.

Le premier budget de la police nationale de la nouvelle législature se devait de mettre en oeuvre les moyens prévus par la LOPSI.

Représentant 56% du budget du ministère de l'Intérieur, il s'établit à **5,45 milliards d'euros**, soit une progression de **5,8%** par rapport à l'année 2002.

Il prévoit la **création de 1.900 emplois**, soit près du tiers des emplois inscrits dans la LOPSI au titre de la police nationale.

Le budget de la **gendarmerie nationale**, qui relève du ministère de la défense, atteint quant à lui **4,26 milliards d'euros**, soit une augmentation de **8,4%** par rapport à 2002. Il prévoit la création de **1.200 emplois**.

Dans un contexte de progression du budget de l'État de 2,7% et d'une réduction globale des effectifs de la fonction publique, les projets de budget de la police et de la gendarmerie nationales traduisent donc sans conteste **la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité**.

Ils permettent ainsi de garantir dès 2003 que 40% de l'enveloppe prévue par la LOPSI sera effectivement engagée.

On peut ainsi espérer obtenir rapidement de meilleurs résultats dans la lutte contre la délinquance.

A cet égard, il convient de témoigner notre soutien aux forces de police qui, dans des conditions difficiles, se dévouent au péril de leur vie pour assurer la sécurité de nos concitoyens. En 2001, 7 fonctionnaires de police sont décédés et 3528 ont été blessés au cours d'opérations de police. Qu'il soit permis à votre rapporteur de leur rendre un hommage particulier.

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE REPRISE EN MAIN ÉNERGIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

La progression de la criminalité a été très forte en 2001 et dans les premiers mois de 2002. La tendance semble s'améliorer depuis quelques mois.

A. UNE HAUSSE PRÉOCCUPANTE DE LA DÉLINQUANCE EN 2001

Avec **4.061.792 faits constatés**, l'année 2001 a connu une augmentation inquiétante de **7,69%** des crimes et délits, après celle de **5,72%** intervenue en 2000.

La criminalité a ainsi augmenté de plus de 16% depuis fin 1997.

ÉVOLUTION DÉCENNALE DE LA CRIMINALITÉ EN FRANCE

Années	Nombre d'infractions	Evolution en %	Taux pour 1000 habitants
1991	3.744.112	+ 7,20	66
1992	3.830.996	+ 2,32	67
1993	3.881.894	+ 1,33	67
1994	3.919.008	+ 0,96	67
1995	3.665.320	- 6,47	63
1996	3.559.617	- 2,88	61
1997	3.493.442	- 1,86	60
1998	3.565.525	+ 2,06	61
1999	3.567.864	+ 0,07	61
2000	3.771.849	+ 5,72	64
2001	4.061.792	+7,69	69

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

Le seuil des 4 millions d'infractions constatées a ainsi été franchi pour la première fois.

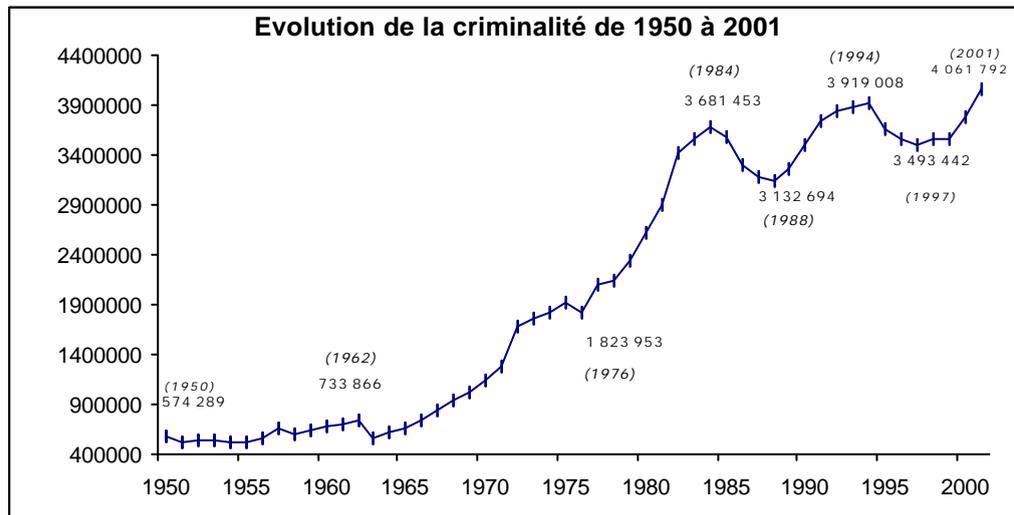
Les vols représentent un peu moins des deux tiers des infractions. Ils ont augmenté de plus de 8% en 2001.

LES CATÉGORIES D'INFRACTIONS EN 2001

Catégorie	Faits constatés	% du total
Vols	2.522.346	62,01%
Infractions économiques et financières	366.208	9,01%
Atteintes aux personnes	279.610	6,88%
Autres infractions (dont stupéfiants)	893.628	22,00%
Total	4.061.792	100%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

On rappellera que, sur longue période, les chiffres de la criminalité ont été **multipliés par plus de 6 depuis 1950**, la croissance ayant été constante depuis cette date, à des rythmes plus ou moins élevés, avec néanmoins un premier retournement de tendance de 1984 à 1988, et un autre de moindre ampleur de 1994 à 1997. Le seuil de 1 million d'infractions a été atteint en 1969, celui de 2 millions en 1977 et celui de 3 millions en 1982.



Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

B. UNE DÉLINQUANCE MULTIFORME PRÉSENTANT DES CARACTÉRISTIQUES INQUIÉTANTES

1. Une délinquance de plus en plus violente

La violence affecte de plus en plus les Français dans leur vie quotidienne.

Au sein de la délinquance de voie publique, les **coups et blessures volontaires** et les **vols avec violence** ont connu une croissance constante ces quinze dernières années. Ayant été multipliés par plus de deux fois et demi depuis 1988, ils ont continué à augmenter respectivement de 9,47% et de 23,41% en 2001.

Évolution des infractions violentes les plus courantes

Infractions	1988	1992	1996	2000	2001	Évolution 2001/2000	Évolution 2001/1988
Coups et blessures Volontaires	42.512	55.613	75.425	106.484	116.658	+ 9,47%	+174%
Vols avec violence	43.409	60.324	70.031	101.223	124.918	+ 23,41%	+188%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

2. Une délinquance impliquant un nombre croissant de mineurs

Entre 1997 et 2002, le nombre de mineurs mis en cause est passé de 154.437 à 177.017, soit une **augmentation de 14,6%**, six fois supérieure à celles des majeurs mis en cause. La part des mineurs dans le total des mis en cause s'élève ainsi à **21,2%** en 2001 pour 19,4% en 1997. Elle n'était que de 10% en 1970 et de 13,2% en 1991.

Cette part est particulièrement importante pour les faits de délinquance de voie publique pour lesquels les mineurs représentent, en 2001, 36,1% des personnes mises en cause.

3. Une délinquance se diffusant sur l'ensemble du territoire

Quatre régions particulièrement urbanisées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et, surtout, Ile-de-France,

concentrent à elles seules plus de la moitié des faits constatés (54%) alors qu'elles ne représentent que 40% de la population.

Cependant, la délinquance, longtemps cantonnée dans les zones urbaines, se **diffuse désormais dans les zones périurbaines et dans les zones rurales** du fait d'une mobilité accrue des délinquants.

L'augmentation des faits constatés par la gendarmerie est un bon indicateur de cette évolution, dans la mesure où cette arme exerce ses compétences dans les zones périurbaines et les zones rurales couvrant 95% du territoire national et 50% de la population française.

Entre 1997 et 2001, les faits constatés par la gendarmerie nationale (1/3 de l'ensemble des faits) ont ainsi augmenté de 20,3% contre 14,9% pour ceux constatés par la police nationale.

Ce phénomène a été encore plus marqué pendant l'année 2001 et s'est poursuivi durant les premiers mois de 2002, comme en témoigne l'augmentation de 19,67% des faits constatés par la gendarmerie nationale en mai dernier.

Criminalité globale selon les services de constatation

Service	Nombre d'infractions		Évolution
	2000	2001	2001/2000
Police nationale	2.798.906	2.973.207	6,23%
Gendarmerie nationale	972.943	1.088.585	11,89%
Total	3.771.849	4.061.792	7,69%

Source : ministère de l'Intérieur

C. UNE DÉLINQUANCE ENCOURAGÉE PAR UNE RELATIVE IMPUNITÉ

1. Des taux d'élucidation en baisse constante

Le taux d'élucidation des crimes et délits témoigne de l'efficacité des services de sécurité.

Or, moins **d'un crime ou délit sur quatre est élucidé**. Le taux d'élucidation tous services confondus s'élève à **24,92%** en 2001. Il est en **baisse constante** depuis 1991 où il s'établissait à 36,8%. Ce sont les

infractions subies le plus couramment par les citoyens qui ont le moins de chance d'être élucidées¹.

2. La rupture de la chaîne répressive

D'après les chiffres fournis par la Chancellerie, les affaires élucidées **sont classées sans suite une fois sur trois** du fait de l'encombrement des juridictions. En 2001, 32,1% des affaires élucidées (413.876) ont en effet été classées sans suite malgré le développement de procédures alternatives aux poursuites qui ont concerné 19,2% des affaires élucidées.

Enfin, nombre de peines prononcées par les juridictions ne sont jamais exécutées.

Il en résulte une impunité certaine encourageant à la délinquance et provoquant le découragement des citoyens et des forces de sécurité.

D. DES RÉSULTATS EN VOIE D'AMÉLIORATION

1. Une poursuite de la dégradation durant le premier semestre 2002

Les chiffres de la délinquance ont continué à se dégrader durant le premier semestre 2002.

Avec 2.088.575 crimes et délits constatés en France métropolitaine, la criminalité globale a connu une **augmentation de 3,41 %** par rapport au premier semestre 2001.

A l'exception de la catégorie des infractions économiques et financières (- 6,60 %), les trois autres grandes catégories d'infractions sont orientées à la hausse : crimes et délits contre les personnes (+ 10,08 %), autres infractions dont stupéfiants (+ 7,41 %) et vols (+ 2,76 %).

La délinquance de voie publique, a progressé de + 3,55 %.

Le **taux d'élucidation** s'est élevé à **24,62%**, soit un chiffre encore en **baisse** de 0,3 points par rapport à celui enregistré sur l'ensemble de l'année 2001.

Le nombre de **mineurs mis en cause** a **augmenté de 1,52%** par rapport au 1er semestre 2001.

¹ 75,73 % des homicides sont élucidés contre 8 % des cambriolages.

La **part des mineurs** dans le total des mis en cause a représenté **21,42%**. Elle est en **augmentation de 0,2 point** par rapport à celle enregistrée sur l'ensemble de l'année 2001.

2. Une amélioration au cours des derniers mois

Depuis le mois de mai 2002, la criminalité globale a connu une stabilisation, puis, au mois d'octobre, une baisse.

Évolution de la délinquance depuis mai 2002 (d'un mois de 2002 par rapport au même mois de 2001)

	mai	juin	juillet	août	sept.	octobre
En zone police (75% de la criminalité)	-0,69%	-7,38%	+0,04%	-8,45%	+0,40%	-6,81%
- dont préfecture de police	-1,6%	-8,6%	-4,9%	-11,3%	+1,3%	
En zone gendarmerie	+19,67%	+10,7%	+13,16%	+4,94%	+3,45%	-0,69%

Source : site du ministère de l'Intérieur

En octobre 2002, le nombre total de faits constatés a ainsi baissé de 5,17 % par rapport à octobre 2001 et la délinquance de voie publique de 9,01 %. Le nombre de faits élucidés a au contraire augmenté de 4,29 %, les gardes à vue de 9,25 % et les mis en cause de 5,38 %.

Ces premiers résultats nous démontrent qu'il n'y a pas de fatalité à l'explosion de l'insécurité et encouragent à poursuivre une mobilisation de tous les instants sur le terrain dans une lutte déterminée contre la délinquance.

3. Un suivi attentif des résultats obtenus

a) La publication mensuelle des statistiques

Dans un souci de transparence, et afin de contrer à la source la propagation de rumeurs infondées, le ministre de l'intérieur a décidé que les

chiffres de la délinquance seraient publiés mensuellement et non plus annuellement.

Votre rapporteur se félicite de cette décision.

b) Un suivi attentif des résultats sur le terrain

Le ministre de l'intérieur a souhaité recevoir régulièrement les préfets, accompagnés des directeurs de la sécurité publique et des commandants de groupement de gendarmerie des départements ayant obtenu les meilleurs et les moins bons résultats en matière de lutte contre l'insécurité. Il s'agit comme il l'a indiqué à plusieurs reprises d'adopter une « culture du résultat ».

c) La poursuite de la réflexion sur l'outil statistique

Votre rapporteur a souligné les années précédentes le décalage existant entre les statistiques officielles et la réalité de la délinquance subie par les citoyens, ainsi que l'ont fait ressortir certaines enquêtes de victimation.¹

Le ministre de l'intérieur souhaite continuer à se référer aux statistiques actuelles résultant de la tenue de « l'état 4001 » afin de ne pas être accusé de « casser le thermomètre ». Ces statistiques remontant à 1972 sont d'ailleurs les seuls instruments pertinents dont on peut disposer pour effectuer des analyses dans la durée sur la « délinquance apparente ».

Le ministère de l'Intérieur annonce cependant que ces **statistiques seront enrichies et affinées**. L'exploitation des données issues du système de traitement des infractions constatées (STIC) permettra en effet de disposer de données plus précises sur les victimes, les mis en cause, les lieux de commission d'infractions et les caractéristiques de ces infractions. Ces enrichissements ne concerneront dans un premier temps que la police nationale hors préfecture de Paris. Sera également étudiée la mise en oeuvre d'une collecte élargie aux contraventions des 4^{ème} et 5^{ème} classes et aux délits routiers.

La réflexion conduite par nos collègues députés MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, dans leur rapport présenté en janvier 2002 dans le cadre de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance, sera cependant poursuivie dans un autre

¹ Une enquête conduite en 1999 par l'IHESI avait fait ressortir l'importance du « chiffre noir » de la délinquance, dans la mesure où elle avait comptabilisé cinq fois plus d'infractions subies par les citoyens que d'infractions déclarées aux autorités de police. Une enquête publiée en février 2002 sous l'égide du Conseil régional l'Ile-de-France a recensé les infractions réellement subies par les habitants de la région.

cadre, même s'il n'est pas actuellement jugé prioritaire de créer un tel observatoire.

Votre rapporteur souhaite que, conformément aux propositions effectuées par nos collègues, soit étudiés les moyens d'assurer un **continuum entre les statistiques des forces de sécurité et celles de la justice**.

II. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

La loi du 29 août 2002 (LOPSI) a fixé les nouvelles orientations de la politique de sécurité intérieure. Sans attendre, le gouvernement a entrepris de les mettre en œuvre avec détermination.

Le projet de loi pour la sécurité intérieure, adopté par le Sénat en première lecture le 19 novembre dernier après un débat très riche, donnera d'ailleurs aux forces de sécurité des moyens juridiques qui leur faisaient défaut pour lutter efficacement contre la délinquance.

A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE D'ENSEMBLE DONNANT UN RÔLE ÉLARGI AUX ÉLUS LOCAUX

A côté des instances étatiques de décision à l'échelon national ou départemental, ont été instituées des instances locales de concertation associant les élus locaux.

1. Les instances étatiques de décision

Les orientations de la politique de sécurité données, au niveau national, par le Conseil de sécurité intérieure (CSI) et le ministre chargé de la sécurité intérieure sont d'ores et déjà déclinées à l'échelon local par les conférences départementales de sécurité.

a) Le Conseil de sécurité intérieure

Traduisant l'importance accordée aux questions de sécurité, le décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 a placé le Conseil de sécurité intérieure sous la présidence du chef de l'État. Ce conseil comprend, outre le Premier ministre et le ministre de la sécurité intérieure, le garde des sceaux, le ministre de la défense, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du budget et le ministre chargé de l'outre-mer. D'autres ministres peuvent être appelés à y siéger en fonction de l'ordre du jour.

Le secrétaire général du CSI est nommé par le Président de la République et placé auprès de lui.

b) La conférence départementale de sécurité

Le CSI et le ministère de l'Intérieur sont prolongés, à l'échelon territorial, par des conférences départementales de sécurité qui ont pour objectif de **décliner au niveau local les orientations générales de la politique de sécurité.**

Ces conférences départementales ont été instituées par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

Aux termes de ce décret, la conférence départementale de sécurité est présidée conjointement par le préfet et le procureur de la République (un procureur de la République désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance). Elle comprend, en outre, les responsables départementaux de la police, de la gendarmerie nationale, de l'éducation nationale, des administrations financières et de l'administration du travail et de l'emploi. Elle peut, en tant que de besoin, associer à ses travaux d'autres administrations et entendre des experts.

Elle se réunit au moins une fois par trimestre.

Elle a un rôle de décision, de coordination et d'évaluation des politiques.

Elle est ainsi chargée de mettre en œuvre dans le département les orientations et les décisions du gouvernement en matière de sécurité intérieure, d'assurer la cohérence de l'action des services de l'État, d'animer la lutte contre l'économie souterraine et les violences urbaines, de tenir les tableaux de bord de l'activité des services et d'évaluer les actions entreprises, de suivre les activités des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance créés par le même décret et d'établir un rapport sur la situation de la délinquance à l'attention du conseil départemental de prévention.

2. Les instances associant les élus locaux

Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance sont destinés à assurer, selon les termes de la LOPSI, « *l'ancrage des forces de sécurité dans la démocratie locale* ». Ces conseils conduiront, en matière de prévention de la délinquance, une action de proximité en coordination avec le conseil départemental de prévention. Ces conseils ont tous les deux été institués par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

a) Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est créé à l'initiative d'un conseil municipal. Plusieurs communes peuvent créer un conseil intercommunal, associant le cas échéant un établissement public de coopération compétent en matière de prévention de la délinquance.

Le conseil est placé sous la présidence du maire ou d'un maire ou, le cas échéant, sous celle du président de l'EPCI membre.

Il comprend, outre le préfet et le procureur de la République, des élus locaux, des représentants des administrations de l'État et des représentants des associations, organismes et professions concernés par les questions de sécurité.

Il se réunit au moins deux fois par an à l'initiative de son président et, de droit, à l'initiative du préfet ou de la majorité de ses membres.

Il est un lieu d'information et d'organisation de la coopération entre les différents intervenants dans le domaine de la sécurité et de la prévention.

En matière de lutte contre l'insécurité, il favorise l'échange d'informations avec les services de l'État auprès desquels il retranscrit les attentes des populations. Il est en retour informé régulièrement des statistiques et de l'évolution de la délinquance dans le ressort territorial.

Au titre de la prévention, il dresse le constat des actions de prévention et définit les objectifs et les actions coordonnées dont il suit l'exécution.

Il constitue ainsi l'enceinte normale d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats locaux de sécurité.

Il se substitue donc aux comités de suivi des contrats locaux de sécurité et aux conseils communaux de prévention de la délinquance institués en 1983 et relevant du décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992.

Son action est conduite en coordination avec celle du conseil départemental de prévention.

b) Le conseil départemental de prévention

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, un conseil départemental de prévention est obligatoirement créé dans chaque département, sous la présidence du préfet.

Le président du conseil général et le procureur de la République (ou, en cas de pluralité, un procureur de la République désigné par le procureur général) en sont vice-présidents.

Le conseil comprend, en outre :

- des conseillers généraux et des présidents de conseils locaux de sécurité et de prévention ou, à défaut, des maires, désignés par le préfet ;

- des magistrats, dont le président du tribunal de grande instance, un juge des enfants et un juge de l'application des peines ;

- des représentants des services de l'État désignés par le préfet, dont des représentants de la police et de la gendarmerie, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, ainsi que des représentants des services du département désignés par le président du conseil général ;

- des personnalités qualifiées désignées conjointement par le préfet et le président du conseil général.

Il se réunit au moins deux fois par an.

Il examine chaque année un rapport sur l'état de la délinquance dans le département qui lui est adressé par la conférence départementale de sécurité et il est informé deux fois par an par le préfet des travaux menés par cette conférence.

Il fait toute proposition et encourage les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes.

Il dresse chaque année un bilan de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

A Paris, il est créé un Conseil parisien de sécurité et de prévention de la délinquance. Des conseils pourront en outre être créés dans les arrondissements parisiens pour assurer le suivi des contrats de sécurité d'arrondissement.

3. Une coopération avec les maires et les polices municipales

a) Le droit à l'information des maires

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la sécurité quotidienne, le Sénat avait insisté sur la nécessité pour les maires d'obtenir un véritable droit à l'information en matière de sécurité. Il avait en effet considéré comme

anormal que le maire apprenne dans la presse certains événements intervenus dans sa commune et que son information dépende de la qualité de ses relations personnelles avec les responsables des services de sécurité.

La LOPSI et le décret du 17 juillet 2002 prévoient une information périodique sur la délinquance dans la commune au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Le décret du 17 juillet 2002 précise en outre que, indépendamment de l'existence d'un tel conseil, **les maires sont informés sans délai des actes graves de délinquance commis dans leur commune** et qu'ils sont informés au moins une fois par an de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État dans la commune.

Les élus locaux se verront ainsi dotés d'un véritable droit à l'information sur les questions de sécurité et ils participeront aux politiques de prévention.

Ils ne seront cependant pas dotés d'un pouvoir de commandement opérationnel des forces de sécurité de l'État.

b) Une nécessaire complémentarité des forces de l'État et des polices municipales

L'action des polices municipales s'inscrit dans la complémentarité et la coordination avec celle des forces de l'État.

La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales a reçu une application satisfaisante.

Le nombre d'agents en fonction en 2001 était de 14.452, soit 10% de plus qu'en 1998. 1.482 conventions de coordination avaient été signées au 31 juillet 2002.

La majorité des conventions conclues concerne d'ailleurs des services de police municipale de moins de 5 agents pour lesquels une telle convention n'est pas obligatoire. Ce choix a été motivé par le souhait des maires concernés d'armer leur police municipale.

En 2001, les communes détenaient, en application du décret n° 2000-276 du 24 mars 2000, 4.487 armes de 4ème catégorie, soit une augmentation de 0,9% par rapport à 1998 et 16.410 armes de sixième catégorie qui étaient détenues librement avant la publication de ce décret. Conformément à ce décret, elles ne détenaient plus aucune arme de première ou de septième catégories.

Lors de son audition par votre commission, le ministre de l'intérieur a indiqué que les **deux derniers décrets d'application en souffrance** de la loi

du 15 avril 1999, respectivement relatifs au code de déontologie et aux tenues et aux équipements des agents étaient actuellement soumis aux instances consultatives. L'objectif serait de soumettre au Conseil d'État le décret relatif au code de déontologie avant la fin de l'année 2002 et celui relatif aux tenues et aux équipements au cours du premier semestre 2003.

Par ailleurs, le projet de loi sur la sécurité intérieure **étend les pouvoirs des polices municipales** en permettant à leurs agents de consulter le système national des permis de conduire (art.36) et en autorisant leurs responsables à prescrire la mise en fourrière des véhicules (art. 37).

B. LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE SYNERGIE ENTRE L'ENSEMBLE DES SERVICES DE L'ÉTAT

La volonté du gouvernement est de faire travailler ensemble les forces de sécurité. Cette orientation, qui s'est déjà traduite dans le décret d'attribution du ministère de l'Intérieur et par la création des groupes d'intervention régionaux, conduit à préconiser une mise en commun des moyens de la police et de la gendarmerie nationales.

1. L'affirmation de l'autorité du ministre de l'intérieur et des préfets sur la gendarmerie nationale

Conformément aux engagements pris durant la campagne présidentielle, le ministre de la sécurité intérieure a reçu autorité tant sur la police que sur la gendarmerie nationales, dans le but de mieux conjuguer les efforts des deux forces.

Jusqu'à présent, le ministre de l'intérieur ne dirigeait que les seuls effectifs de la police nationale, les gendarmes relevant du ministère de la défense.

L'article 3 du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 prévoit que, pour l'exercice de ses fonctions, le ministre de la sécurité intérieure est **responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale**. Toutefois, il définit ses missions, les conditions de leur accomplissement ainsi que les modalités d'organisation qui en résultent « en concertation » avec le ministre de la défense.

Les gendarmes gardent leur statut militaire et continuent à relever à cet égard du ministre de la défense.

L'article 4 du décret du 15 mai 2002 prévoit également que le ministre de la sécurité intérieure peut faire appel aux directions générales de la

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des impôts et des douanes et droits indirects.

Ces orientations nouvelles ont d'ailleurs déjà trouvé leur prolongement à travers la mise en place des groupes d'intervention régionaux.

En outre, le décret n° 2002-956 du 4 juillet 2002 a complété le décret d'attribution précité afin de préciser que le ministre de la sécurité intérieure participe à la définition et à la mise en œuvre de la sécurité routière.

L'article premier du projet de loi sur la sécurité intérieure tire les conséquences dans le cadre départemental de ce décret d'attribution en donnant au **préfet** un pouvoir de **direction sur l'action des services de police et de gendarmerie nationales** en matière d'ordre public et de police administrative. Il prévoit également que le préfet s'assure en tant que de besoin du concours des services déconcentrés de la douane et d'autres services relevant des ministères des finances et de l'emploi.

2. La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR)

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés au sein de chaque région administrative par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002, mettant ainsi en œuvre sans tarder un engagement du Président de la République.

Composés de policiers, de gendarmes et de fonctionnaires des administrations financières, du travail et de l'emploi, ils ont pour but de lutter en profondeur, dans la durée et de manière pluridisciplinaire, contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée dans les secteurs urbains et périurbains difficiles.

Vingt huit groupes ont été constitués en métropole dès le mois de juin 2002¹. Deux personnes ont été désignées au sein des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales pour assurer leur coordination.

Ces unités sont rattachées, pour 18 d'entre elles, à un service régional de police judiciaire² et, pour les dix autres, à une section de recherche de la gendarmerie nationale. Dans le premier cas, le groupe est commandé par un

¹ Dans la région parisienne, un GIR est créé par département de la petite ou grande couronne, Paris étant exclu du dispositif. Outre-mer, toute latitude est laissée aux préfets ou aux autorités pour adapter les dispositions de la circulaire.

² Les GIR des départements de la petite couronne parisienne sont rattachés à la direction départementale de police judiciaire correspondante, et ceux de la grande couronne, au service régional de police judiciaire de Versailles.

commissaire de police assisté par un officier de gendarmerie, dans le second cas, par un officier de gendarmerie assisté d'un fonctionnaire de police.

Les GIR interviennent au niveau départemental à l'initiative conjointe du préfet et du procureur de la République après arbitrage, en cas de requêtes multiples, du préfet de région et du procureur général. En matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et les militaires regroupés en leur sein agissent selon les objectifs définis par l'autorité judiciaire.

Les 28 GIR possèdent une structure permanente restreinte appelée unité d'organisation et de commandement (UOC), composée de policiers et de gendarmes ainsi que d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes. Des « personnels-ressources » sont en outre mobilisables en fonction des besoins. Au total, plus de 1600 agents sont concernés, toutes administrations confondues, dont 268 au titre des structures permanentes.

Il a été procédé à une première évaluation très positive de l'activité des GIR le 22 juillet dernier. Ces unités ont obtenu depuis des résultats spectaculaires, dont, par exemple, au début du mois d'octobre dernier, le démantèlement d'un réseau de vols à la tire et de cambriolages impliquant une centaine de roumains opérant dans le département de la Loire-Atlantique et dans les départements limitrophes.

Afin de faciliter les échanges de renseignements entre les personnes collaborant dans ces structures, l'article 5 de la LOPSI autorise la **levée du secret professionnel** s'imposant aux agents des administrations financières à l'égard des officiers de police judiciaire avec lesquels ils collaborent sur des enquêtes.

L'article 2 du projet de loi sur la sécurité intérieure facilitera l'habilitation judiciaire des officiers et agents de police judiciaire mis à la disposition des GIR de manière permanente ou comme personnel ressource. S'agissant des agents permanents, il prévoit la possibilité d'attribuer à certains services spécialisés une zone de compétence s'étendant à la zone de défense, ce qui permettra de pallier les difficultés nées de l'absence de concordance entre les découpages administratifs et les découpages judiciaires. Concernant les « personnels ressources », ils bénéficieront de la mesure selon laquelle les agents mis temporairement à la disposition d'un service empruntent la compétence judiciaire de ce service.

3. La mise en place de la police des transports en Ile-de-France

L'article premier du projet de loi sur la sécurité intérieure confie au préfet de police la coordination des forces de la police et de la gendarmerie nationales concourant à la sécurité sur l'ensemble du réseau de transports par voie ferrée en Ile-de-France.

Il traduit la décision annoncée le 13 mai 2002 par le Premier ministre de confier au préfet de police le commandement opérationnel unique de la sécurité dans les réseaux ferrés d'Ile-de-France.

Depuis le 15 mai dernier, les orientations en la matière sont d'ores et déjà fixées par le préfet de police en liaison avec les entreprises de transport public. Une sous-direction spécialisée de la préfecture de police anime au quotidien le dispositif régional.

Pour l'avenir, le ministre de l'intérieur a annoncé, le 18 septembre dernier, la création, dès le 1^{er} janvier 2003, **d'un service intégré** regroupant les effectifs du **service de protection et de surveillance des réseaux ferrés parisiens**, compétent sur le réseau de la RATP, et celui de la **brigade de sécurité des chemins de fer**, dépendant de la police aux frontières, compétente sur le réseau SNCF.

Les policiers qui composeront le nouveau service auront pour mission de patrouiller sur l'ensemble des lignes régionales de la SNCF et de la RATP.

Ce nouveau service devrait bénéficier d'un renfort de 400 policiers supplémentaires portant l'effectif total à 1.300 hommes en avril 2003.

Une nouvelle salle de commandement opérationnelle devrait être livrée en 2003. Elle devrait permettre d'assurer en permanence et en temps réel les échanges entre les deux postes de commandement de la SNCF et de la RATP et les salles d'information et de commandement des directions départementales de la sécurité publique.

Des moyens de vidéo-surveillance et la couverture des souterrains par le réseau Acropol devraient renforcer l'efficacité du dispositif.

Lors de son audition par votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a indiqué qu'il comptait **étendre ce mode de fonctionnement dans d'autres agglomérations**, notamment dans l'agglomération lilloise.

4. Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales

a) La logistique

La LOPSI prévoit la mise en commun de certains moyens logistiques de la police et de la gendarmerie nationales, pouvant se traduire par la passation de marchés publics communs ou une utilisation commune des moyens d'entretien automobile, par exemple, ainsi que le développement de formations communes.

b) Les fichiers de police judiciaire

La police nationale et la gendarmerie nationale gèrent chacune leurs propres fichiers de police judiciaire. Il est prévu dans un premier temps un accès réciproque aux fichiers tenus par chacune, et à terme, une **architecture intégrée de ces fichiers**.

A l'heure actuelle, certains fichiers, tels le fichier des véhicules volés et le fichier des personnes recherchées, sont alimentés de manière distincte par la police et la gendarmerie mais sont consultables dans leur ensemble par les agents des deux institutions.

Certains fichiers restent propres à chaque institution et ne sont pas consultables par l'autre : le système de traitement des infractions constatées (STIC) géré par la police nationale n'est pas compatible techniquement avec son homologue de la gendarmerie nationale, le système JUDEX. Aucun échange de données n'est organisé entre les deux fichiers et les agents de chaque institution ne sont pas juridiquement habilités à consulter le fichier de l'autre.

Cette situation confine à l'absurde. Il convient donc de trouver les moyens techniques et juridiques d'y mettre fin.

L'article 9 du projet de loi sur la sécurité intérieure adopté par le Sénat en première lecture donne une base législative à ces fichiers¹ et en prévoit la consultation par l'ensemble des personnels habilités de la police et de la gendarmerie nationales, ainsi que par les douaniers dotés de pouvoirs de police judiciaire.

c) Les réseaux de communication

La police et la gendarmerie ont mis en place deux réseaux de communications cryptées différents, le réseau Rubis pour la gendarmerie et le réseau Acropol pour la police.

Le réseau Rubis est actuellement en service sur l'ensemble du territoire alors que le réseau Acropol est en cours de développement, son achèvement étant prévu pour 2008, à raison de 14 départements couverts par an.

Ces deux réseaux, bien que fondés sur la technologie Tetrapol développée par l'industriel français EADS-Telecom, ne sont pas directement compatibles, notamment parce qu'ils ne fonctionnent pas dans la même bande de fréquences.

¹ Le fichier STIC avait été autorisé après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés par le décret n°2001-583 du 5 juillet 2001. Le fichier JUDEX n'a fait l'objet d'aucune autorisation à ce jour.

Des essais d'interopérabilité ont cependant été menés. Il en ressort qu'il serait possible d'interconnecter les centres de commandements opérationnels de la police et de la gendarmerie. En complément, chaque département pourrait être équipé d'une « valise de rebouclage » permettant de satisfaire des besoins d'interopérabilité au niveau d'opérations programmées.

A terme, il est indispensable d'envisager la mise en place d'un réseau unique répondant non seulement aux besoins de la police et de la gendarmerie nationales, mais éventuellement à ceux des services d'incendie et de secours.

Lors de son audition par votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a indiqué que l'extension du réseau Acropol aux services départementaux d'incendie et de secours ferait l'objet dès 2003 d'une **expérimentation dans deux départements**, distincts par leur relief, leur population et leurs risques, et il a précisé que sept départements s'étaient portés candidats.

C. UNE VOLONTÉ FORTE DE RÉORGANISATION TERRITORIALE DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

Des redéploiements d'effectifs sont envisagés entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et à l'intérieur de celles-ci.

Ils ont pour but de rationaliser la carte des implantations de la police et de la gendarmerie nationales en essayant de la faire coïncider avec les découpages administratifs et de l'adapter à l'évolution démographique et à celle de la délinquance.

La carte des brigades de gendarmerie remonte en effet pour l'essentiel à 1850 et celle des commissariats à 1941.

1. L'échec du plan de redéploiement initié en 1998

La loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, et ses décrets d'application n° 96-827 et n° 96-828 du 19 septembre 1996 ont fixé un nouveau cadre normatif à l'implantation des forces de sécurité.

En application du décret précité, le régime de la police d'État est institué, d'une part, dans les communes chefs-lieux de département et, d'autre part, dans les communes ou ensemble de communes réunissant deux conditions cumulatives, à savoir une population supérieure à 20.000 habitants,

en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, et une délinquance caractéristique des zones urbaines.

Dans le prolongement de ces textes, le Premier ministre, M. Lionel Jospin, avait confié, le 1^{er} décembre 1997, une mission parlementaire d'analyse et de proposition sur la répartition géographique des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales à MM. Roland Carraz et Jean-Jacques Hyest. Les conclusions de cette mission avaient été déposées le 6 avril 1998.

Suivant les propositions de nos collègues parlementaires, le Conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998 avait prévu la fermeture de 94 circonscriptions de sécurité publique couvrant 193 communes afin de dégager un effectif de 3.000 fonctionnaires destinés à renforcer prioritairement les zones urbaines fortement marquées par la délinquance de voie publique, principalement dans la petite et la grande couronnes parisiennes et le pourtour méditerranéen. Parallèlement, était prévu le passage sous la responsabilité de la police nationale de 38 communes relevant de la gendarmerie nationale.

Devant l'opposition conjuguée des élus locaux et des policiers, le Premier ministre avait annoncé, après une mission complémentaire d'expertise et de consultation menée en décembre 1998 par M. Guy Fougier, le report du projet global de redéploiement au profit d'un examen « au cas par cas ».

Depuis, est intervenue la fermeture de six circonscriptions de sécurité publique¹. En outre, sans que cela implique pour autant la fermeture d'un service de police ou de gendarmerie, sont passées de la responsabilité de la police nationale vers celle de la gendarmerie nationale 21 communes totalisant 162.169 habitants et, inversement, sont passées de la responsabilité de la gendarmerie nationale à celle de la police nationale 11 communes totalisant 48.022 habitants, soit un différentiel de 114.147 habitants au bénéfice de la gendarmerie nationale.

2. La volonté de reprendre l'opération sur de nouvelles bases

Le ministre de l'intérieur actuel a affirmé avec force sa volonté de mener à bien le redéploiement territorial des forces de police et de gendarmerie.

Au sein de la gendarmerie, l'objectif annoncé est le maintien d'une brigade par canton, sachant que les circonstances locales peuvent aller à l'encontre de ce principe.

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

Le concept de **communauté de brigades** permettra de mutualiser les moyens de plusieurs brigades sous un commandement unique.

Nombre de petites brigades, dont l'effectif ne dépasse souvent pas six gendarmes, sont en effet dans l'incapacité d'assurer seules leurs missions.

Les transferts de compétences devront s'inscrire dans une optique de cohérence avec le découpage administratif et de lisibilité pour la population.

La gendarmerie devra ainsi, en principe, maintenir une brigade territoriale au plus dans les zones de police nationale.

Le ministre de l'intérieur a affirmé à maintes reprises que contrairement à 1998, **il ne s'agirait pas d'imposer un plan préétabli** mais de définir les meilleures solutions au plus près du terrain en concertation avec les élus locaux.

Il a insisté sur le fait que les réorganisations **n'interviendraient pas comme auparavant dans un contexte de pénurie de personnel**, puisque 13.000 recrutements supplémentaires étaient prévus dans la police et la gendarmerie nationales dans le courant de la législature.

Ces redéploiements seront accompagnés de mesures sociales. Les vœux de réaffectation des agents seront satisfaits en priorité, leurs frais de déménagement seront pris en charge et ils pourront bénéficier de l'indemnité spécifique prévue par le décret n° 2002-443 du 28 mars 2002.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le 20 novembre 2002, le ministre de l'intérieur a tenu à marquer son attachement au succès de ce redéploiement territorial. Il a indiqué qu'il disposait à cette date de 85% des propositions des préfets et qu'il avait lui-même annoncé le premier transfert de compétences entre la police et la gendarmerie nationales dans l'Aube. Il a précisé à cet égard que l'ensemble de l'agglomération de Troyes relèverait désormais de la compétence de la police nationale alors que la commune de Romilly-sur-Seine serait placée en zone gendarmerie, les 38 policiers de Romilly étant remplacés par 39 gendarmes.

Il a indiqué qu'il annoncerait personnellement une dizaine de nouveaux transferts de compétences d'ici la fin novembre et une trentaine d'ici la fin de l'année, son objectif étant que les opérations **s'échelonnent sur un délai de deux ou trois ans**. Il a observé que le redéploiement serait d'ailleurs facilité par le départ à la retraite de nombreux fonctionnaires de police.

Votre commission souligne que la réussite de l'opération implique l'association des élus à la définition de solutions concrètes sur le terrain et la mise en œuvre de moyens suffisants pour garantir que le redéploiement n'altérera en rien la qualité du service rendu aux citoyens.

D. UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE LA POLICE DE PROXIMITÉ ET L'ACTION JUDICIAIRE

1. L'accroissement du nombre et de la compétence des officiers de police judiciaire

La police de proximité sera confortée et accompagnée par un renforcement de la présence nocturne.

Dans le même temps, l'action judiciaire des services sera amplifiée. Le **nombre d'officiers de police judiciaire** issus des gardiens de la paix sera augmenté et leur qualification sera mieux prise en compte dans le développement de leur carrière. Le présent projet de loi de finances prévoit ainsi l'attribution de la qualification de police judiciaire à 2.000 agents supplémentaires du corps de maîtrise et d'application et revalorise de 50% l'indemnité liée à la qualification d'officier de police judiciaire.

Le décret n° 2002-1256 du 15 octobre 2002 pris en application de la loi relative à la sécurité quotidienne accorde par ailleurs des pouvoirs de constatation des infractions au code de la route aux adjoints de sécurité, aux gendarmes adjoints, aux agents de surveillance de Paris ainsi qu'aux gardes champêtres.

L'article 2 du projet de loi sur la sécurité intérieure, prévoit que la **compétence territoriale** des officiers de police judiciaire sera étendue à l'ensemble du département, voire, pour certains services spécialisés, à une ou plusieurs zones de défense, afin de mieux lutter contre la délinquance itinérante.

La délinquance est en effet de plus en plus mobile. Elle ne s'arrête pas aux limites des circonscriptions de sécurité publique.

Cette extension serait de nature à régler les difficultés apparues sur le terrain s'agissant de l'habilitation judiciaire des agents affectés dans les GIR.

2. Le renforcement des moyens de la police scientifique

L'action judiciaire des services s'appuiera sur des moyens juridiques nouveaux.

L'extension du **fichier national des empreintes génétiques** sera un élément essentiel pour favoriser le travail des enquêteurs. Créé, en application de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998, par le décret n° 2000-413 du 18 mai 2000, ce fichier était au départ réservé aux infractions sexuelles. Il a été étendu à

d'autres infractions graves contre les personnes par l'article 56 de la loi relative à la sécurité quotidienne. Il ne contient à l'heure actuelle que 1.200 enregistrements. L'article 15 du projet de loi sur la sécurité intérieure, étend ce fichier aux auteurs de nouvelles infractions et aux **suspects**.

Or, en 2001, 535.000 personnes ont été mises en causes pour des infractions visées par le projet de loi. **L'alimentation de ce fichier devra donc être opérée à une toute autre échelle.**

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a indiqué que 65 agents supplémentaires seraient affectés à la gestion de ce fichier. La surface des locaux où les données sont saisies sera doublée. Le nombre d'ordinateurs de saisie passera de 6 à 18 et tous les laboratoires de police seront équipés de chaînes automatisées d'analyse de profils génétiques. Dans certains laboratoires, des unités pourraient être entièrement dédiées à l'alimentation du fichier à l'instar de ce qui existe depuis quelques années en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas.

Le ministre a en outre indiqué qu'il avait décidé de confirmer la création de **l'Institut national de police scientifique** prévu par la loi relative la sécurité quotidienne. Cet établissement public, destiné à regrouper les laboratoires interrégionaux de police judiciaire, le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police et le service central des laboratoires, devrait permettre une plus grande souplesse de gestion et faciliter l'acquisition d'équipements de haute technologie.

E. UNE UTILISATION PLUS RATIONNELLE DES COMPÉTENCES

1. Le recentrage des policiers et des gendarmes sur des missions liées à la sécurité

La problématique du recentrage des policiers et des gendarmes sur les missions directement liées à la sécurité avait été soulevée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Elle n'a pas véritablement évolué depuis. Reprise par la LOPSI, elle concerne le recrutement d'agents administratifs et la suppression des « tâches indues ».

a) Le recrutement d'agents administratifs

Les tâches d'administration et de formation immobilisent inutilement des effectifs opérationnels que le recrutement d'agents administratifs permettrait de reverser sur le terrain. La police française apparaît sous-administrée par rapport aux polices des autres pays européens. Elle ne comporte en effet que moins de 10% de personnels administratifs contre 20%

aux Pays-Bas et plus de 30% en Grande-Bretagne par exemple. Le présent projet de loi de finances prévoit le recrutement de 1.000 agents administratifs, qui, grâce à des recrutements anticipés, seront à leur poste dès le début de l'année 2003 et permettront d'emblée le retour sur le terrain de policiers actifs.

b) La résorption des « tâches indues »

Les forces de sécurité souhaitent par ailleurs être déchargées de certaines contraintes qui obèrent leur capacité opérationnelle, telles les **gardes statiques** ou le **transfèrement des détenus**.

Le développement de dispositifs de vidéosurveillance et le transfert de gardes statiques, là où cela est possible, à des agents du secteur privé permettraient de limiter la charge induite par ces gardes.

La préfecture de police a mis en place au mois d'octobre une unité chargée d'effectuer des **patrouilles** en lieu et place de 500 agents affectés à des gardes statiques.

Une réflexion se poursuit avec le ministère de la justice sur la possibilité de confier les **extractions et le transfèrement des détenus** ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire. Des propositions devraient être faites avant la fin de l'année 2002.

Aujourd'hui, environ 4.000 policiers et gendarmes sont en effet occupés à temps plein par ces tâches, qui sont susceptibles de paralyser l'action des services de sécurité dans les petites villes où sont implantées des prisons.

Il serait souhaitable de pouvoir procéder localement à des **expérimentations**, y compris en prévoyant le recours à des sociétés privées dans le cas de détenus non dangereux.

Votre commission s'interroge sur la possibilité d'organiser **le déplacement des magistrats** eux-mêmes vers les zones de détention. Compte tenu de la charge de travail pesant sur eux, cette possibilité ne pourrait cependant être mise en œuvre que dans des cas très limités¹.

Devraient également intervenir certains **allègements de procédure pénale** limitant le nombre de cas où les détenus doivent être obligatoirement présentés à un magistrat, sur le modèle de ceux déjà opérés par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

¹ Par exemple vers la zone de rétention administrative de Roissy dans laquelle ont été aménagés des locaux spécifiques devant permettre l'intervention des juges du tribunal de grande instance de Bobigny.

c) L'externalisation de certaines tâches

D'autres tâches, telle la **réparation des véhicules automobiles** sont en cours d'externalisation.

Le développement de l'externalisation exigerait cependant des assouplissements du code des marchés publics, s'agissant notamment de la définition de la personne responsable d'un marché.

2. Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles

Les 30.000 hommes des forces mobiles seront utilisés en appui des missions de sécurité quotidienne **au plus près de leur casernement** dans le prolongement du timide essai de « fidélisation des forces mobiles » déjà initié.

Le ministre de l'intérieur a annoncé que, dès le mois de septembre, la contribution des forces mobiles aux missions de sécurisation correspondrait à l'équivalent de l'emploi de 4000 hommes à temps plein.

3. La création d'une réserve civile de la police

La LOPSI prévoit la création d'une réserve civile de la police nationale sur le modèle de la réserve existant dans la gendarmerie nationale. Cette réserve permettrait d'utiliser en renfort des agents bien formés.

Pendant les cinq années suivant leur départ à la retraite, les fonctionnaires actifs de la police nationale seraient ainsi susceptibles d'être appelés, si les circonstances l'exigeaient, pour accomplir des missions de renfort. Sur la base du volontariat, ils pourraient, en outre, participer à des missions de solidarité relevant du soutien social de proximité ou leur permettant de transmettre leurs connaissances à de jeunes policiers.

A ce jour, la réserve civile n'a toujours pas été créée. L'article 3 du projet de loi sur la sécurité intérieure accorde cependant d'ores et déjà aux retraités réservistes de la police et de la gendarmerie nationales ayant bénéficié durant leur activité de pouvoirs de police judiciaire, la possibilité de bénéficier de la qualité d'agent de police judiciaire.

F. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE

Les nécessités de la lutte contre le terrorisme international et les réseaux internationaux de trafiquants exigent une intensification de la coopération policière internationale.

Cette coopération doit s'inscrire en premier lieu au sein des organes créés dans le cadre de l'Union européenne (Europol, Eurojust) ou dans un espace plus large (Interpol).

Dans le cadre de la réflexion menée actuellement au sein de l'Union européenne sur la mise en place à terme d'une **police européenne des frontières**, la France a proposé à ses partenaires d'être chef de file pour deux projets qu'elle juge prioritaire :

- le projet de coordination pour les enquêtes sur les crimes et délits liés à l'immigration illégale et à la criminalité transfrontalière. Ce projet vise à mettre en place des procédures opérationnelles entre l'ensemble des services spécialisés des États membres de l'Union européenne travaillant dans le domaine du démantèlement des filières et de la criminalité transfrontalière connexe ;

- le projet sur la rationalisation des mesures d'éloignement, notamment par le moyen de retours groupés.

La France participe en outre activement à des programmes de formation des polices des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Le ministre de l'intérieur a souhaité tout particulièrement réactiver les accords de coopération transfrontalière entre la France et ses pays voisins, en favorisant l'installation de **centres de coopération policière et douanière (CCPD)** à proximité des frontières concernées.

Dans la ligne des anciens commissariats communs, mais avec plus de pouvoirs de police judiciaire, ces centres de coopération associent les policiers et douaniers de deux pays limitrophes. Ils impliquent pour la France, la police nationale (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières), la gendarmerie nationale et la douane.

Des conventions ont été signées à cet effet avec l'Allemagne (accord de Mondorf-les-bains du 9 octobre 1997), l'Italie (convention de Chambéry du 3 octobre 1997), l'Espagne (traité de Blois du 7 juillet 1998), la Suisse (convention de Berne du 11 mai 1998), la Belgique (accord du 5 mars 2001) et le Luxembourg (accord du 15 octobre 2001).

Un centre a été récemment installé à Tournai, en territoire belge. Le premier centre de coopération avec l'Espagne a été inauguré au Perthuis le 25 novembre dernier.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a insisté sur la nécessité de mener des **coopérations bilatérales** efficaces.

Il a notamment estimé que la question de l'immigration vers la Grande-Bretagne à l'origine de la difficile question du centre de Sangatte devait être résolue en coopération avec les autorités britanniques. Il a annoncé son intention de rencontrer à cet effet début décembre le ministre de l'intérieur et le Premier ministre du Royaume-Uni.

S'agissant de la lutte contre la **traite des êtres humains**, que le Sénat a érigé en délit lors de l'examen du projet de loi sur la sécurité quotidienne, il a mis beaucoup d'espoir dans la collecte d'informations à la source grâce à des agents en poste dans les pays à l'origine des trafics.

Des officiers de liaison spécialisés ont ainsi été implantés dans les principaux pays sources ou de transit : Albanie, Bulgarie, Hongrie, Moldavie, Pologne, Roumanie, République Tchèque, Slovaquie, Ukraine, Cameroun, Nigeria, Sierra-Léone et Chine.

Une expérience très positive de **coopération renforcée avec la Roumanie** est actuellement menée dans le cadre d'un accord signé au mois d'août dernier. Il est envisagé de tenter une expérience analogue avec la Bulgarie.

III. DES CRÉDITS PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LOPSI

A. LES DÉPENSES DE PERSONNELS : L'INSCRIPTION DÈS 2003 DE PRÈS D'UN TIERS DES RECRUTEMENTS PRÉVUS PAR LA LOPSI

1. Des effectifs budgétaires en accroissement

a) Les effectifs hors adjoints de sécurité

En 2003, les effectifs budgétaires de la police nationale s'élèveront, hors adjoints de sécurité, à **133.933 agents**, soit 1.829 agents supplémentaires à structure constante.

Effectifs budgétaires de la police nationale en 2003

Gradés et gardiens	99.512
Officiers	14.933
Commissaires	2 026
Emplois de direction	102
Personnels administratifs et techniques	15.117
Ouvriers	1.460
Contractuels « Berkani »	754
Enquêteurs contractuels	17
Agents de statut local	12

Le budget 2003 de la police nationale prévoit **1.900 créations d'emplois**, dont **900 emplois de personnels actifs** et **1.000 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques**.

S'agissant des policiers actifs, seront ainsi mis en place 890 emplois de gardiens de la paix et 10 emplois de contrôleurs généraux.

En ce qui concerne les personnels administratifs et techniques, les objectifs poursuivis sont de moderniser la gestion administrative de la police nationale, de permettre le développement de la police technique de proximité et de faire face aux besoins de certains services (direction de la surveillance du territoire, direction de la formation de la police nationale et compagnies républicaines de sécurité).

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a insisté sur le fait que la priorité avait été donnée à la création d'emplois administratifs car ces personnels, formés avant d'être recrutés, au contraire des policiers actifs dont la durée de formation est d'un an, étaient immédiatement opérationnels et permettraient le retour rapide sur le terrain de policiers actifs actuellement employés à des tâches administratives.

Il a annoncé qu'il avait obtenu l'autorisation exceptionnelle de procéder à des **recrutements anticipés** afin que l'ensemble des agents soit en place dès le début de l'année 2003.

En outre, a été lancé le recrutement de 1.000 agents dont les emplois avaient été gelés. Ce sont donc en fait **2.000 agents administratifs, scientifiques et techniques supplémentaires** qui seront **mis à la disposition de la police nationale en 2003**.

b) Le maintien du nombre d'adjoints de sécurité actuellement en poste

Au 1^{er} août 2002, l'effectif global des adjoints de sécurité s'élevait à 14.214, dont un peu plus d'un tiers de femmes. Cet effectif n'a jamais réussi à atteindre celui de 20.000 prévu. Il est ainsi passé successivement de 1.071 fin décembre 1997, à 7.361 fin décembre 1998, 12.664 fin décembre 1999, 15.956 fin décembre 2000 et à 15.941 fin décembre 2001.

En application de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1997, de l'article 36 de la loi du 21 janvier 1995 et du décret n° 2000-800 du 24 août 2000, les adjoints de sécurité sont recrutés en qualité de contractuels de droit public parmi les jeunes de 18 à 26 ans, sans exigence de diplôme, pour une durée de cinq ans non renouvelable.

Depuis la mise en œuvre des emplois jeunes, sur un effectif de 28.276 adjoints de sécurité entrés en école, 14.062 adjoints de sécurité sont sortis du dispositif, soit près de la moitié de l'effectif incorporé. La moitié des partants a été reçue à un concours de la police nationale. Des facilités sont en effet offertes aux adjoints de sécurité pour préparer et passer les concours internes de la police nationale. Le décret du 19 octobre 1999 a d'ailleurs institué un concours spécifique de gardiens de la paix, dit « second concours », ouvert aux adjoints de sécurité comptant 3 ans d'ancienneté de service, et dont l'accès est encore possible pendant un an à compter de la fin du contrat. Ce concours réserve **40 % des postes** aux adjoints de sécurité. Organisé depuis 2001, il comporte des épreuves faisant largement appel à l'expérience professionnelle acquise au sein de la police nationale.

S'agissant de leurs missions, les adjoints de sécurité ont été récemment dotés de pouvoirs de police judiciaire. La loi relative à la sécurité quotidienne leur a en effet accordé la qualité d'agent de police judiciaire adjoint et son décret d'application n° 2002-1256 du 15 octobre 2002 a dressé la liste des contraventions au code de la route qu'ils pourraient constater.

Or, précisément au moment où ces jeunes voient s'accroître leurs missions, il existe une incertitude sur la pérennité du dispositif. Plusieurs milliers de contrats arriveront ainsi à échéance d'ici la fin de l'année 2003.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le ministre de l'intérieur a indiqué que **l'effectif budgétaire des adjoints de sécurité serait maintenu à 14.000 en 2003.**

Considérant que les adjoints de sécurité assuraient des missions essentielles et qu'ils représentaient un excellent vivier de recrutement pour la police nationale, il a annoncé qu'il envisageait, en remplacement du dispositif actuel, la mise en place d'un **nouveau contrat de droit public**, d'une durée de trois ans renouvelable une fois, à l'intention des jeunes de **18 à 26 ans**.

2. D'importantes mesures catégorielles

a) Les transformations d'emplois

La transformation de 29 emplois de **commissaire principal** en 29 emplois de **commissaire divisionnaire**, dans le prolongement de la mesure déjà obtenue au projet de loi de finances pour 2002, permettra de garantir en 2003 un **tableau d'avancement** de 80 commissaires divisionnaires, malgré une pyramide des âges défavorable (coût 0,48 millions d'euros).

Par ailleurs, la transformation de 4 emplois de commissaire principal en 2 emplois d'inspecteur général régularisera les promotions réalisées en gestion 2002.

La poursuite de la **réforme des corps et carrières**, initiée par la loi d'orientation du 21 janvier 1995, conduit à mettre en place, par transformation de 378 emplois d'officiers (157 commandants, 48 capitaines et 173 lieutenants), 338 emplois pyramidés du corps de maîtrise et application (180 brigadiers-majors et 158 brigadiers). En outre, 40 emplois de commandant emploi fonctionnel seront créés. Ce repyramidage devrait permettre de **mieux contenir les départs anticipés à la retraite**.

Afin d'inciter les fonctionnaires du corps de maîtrise et application à demeurer plus longtemps en activité, seront également créés **4.000 échelons exceptionnels de gardien de la paix**, ce qui portera le total à 9.000. Le dispositif rendra possible l'attribution de cet échelon dès l'âge de 50 ans, contre 52 en moyenne à l'heure actuelle.

Dans le cadre du dispositif de **résorption de l'emploi précaire** est prévue une transformation de 14 emplois d'enquêteur contractuel en 14 emplois de gardien de la paix.

S'agissant des **personnels administratifs**, le projet de loi de finances pour 2003 permettra de régulariser certaines situations de surnombres acceptées en gestion pour favoriser le fonctionnement des services. Par ailleurs, dans le cadre de la refonte de la catégorie C initiée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1.000 emplois d'agent administratif seront transformés en autant d'emplois d'adjoint.

Des mesures de transformation d'emploi sont prévues en outre au bénéfice des agents des services techniques et des ouvriers cuisiniers.

b) Des mesures indemnitaires très favorables à hauteur de 110 millions d'euros

Le budget prévoit un effort indemnitaire sans précédent à hauteur de 110 millions d'euros.

Il permettra de financer le relèvement de **deux points de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP)** pour les trois catégories de personnels actifs. Cette mesure aura un coût de 46,25 millions d'euros.

L'extension en année pleine des mesures **d'aménagement-réduction du temps de travail (ARRT)** inscrites dans la loi de finances pour 2002 sera financée grâce à une mesure nouvelle et au redéploiement des crédits initialement prévus pour l'indemnité de police de proximité, dont la mise en place n'a pu avoir lieu. La charge totale représentée par cette extension représente 9,38 millions d'euros.

Afin de **compenser la perte de capacité opérationnelle** engendrée par la mise en place de l'ARRT, le **rachat de 5 jours supplémentaires** (dont 2 facultatifs) sera rendu possible au profit des officiers et des agents du corps de maîtrise et application. Cette indemnisation a été valorisée à partir du **taux de base journalier appliqué par la gendarmerie nationale**, soit 85 euros au lieu de 71 euros jusqu'à présent, pour un montant de 46,8 millions d'euros. Cette mesure permettra de restituer à la police nationale une capacité opérationnelle **équivalent à 4.000 emplois à temps plein**.

La mise en œuvre de la police de proximité conduit à affecter de plus en plus fréquemment des commandants de police à la tête d'unités organiques. En 2003, 62 postes supplémentaires de chefs d'unités organiques seront ainsi créés (dont 42 à la préfecture de police). Leur régime indemnitaire sera revalorisé puisqu'ils bénéficieront, au même titre que les chefs d'unités organiques déjà existants, de l'allocation de service bénéficiant aux commissaires en remplacement de la prime de commandement.

Dans le cadre du développement de l'action judiciaire prévu par la LOPSI, la **qualification d'officier de police judiciaire** sera attribuée en 2003 à **2.000 agents supplémentaires** dans les conditions prévues par la loi du 18 novembre 1998. L'objectif, à terme, est de permettre à 8.000 agents d'obtenir cette qualification. Une provision est inscrite au projet de loi de finances pour 2003 pour la police nationale (1,2 millions d'euros) ainsi que pour la gendarmerie nationale afin de **revaloriser le montant de l'indemnité correspondante à 600 euros par an**.

Votre rapporteur a maintes fois déploré le niveau trop bas de cette prime auparavant fixée à 400 euros, estimant que le **surcroît de responsabilités généré par l'exercice de la qualité d'officier de police judiciaire devait être mieux rémunéré**. Il se réjouit de cette augmentation

de 50% et insiste pour que l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire s'accompagne d'une **évolution favorable de la carrière**.

Un ajustement des crédits est en outre prévu pour permettre l'application d'un coefficient de majoration outre-mer à la prime de commandement, qui jusqu'ici n'en bénéficiait pas (coût 0,23 millions d'euros).

Enfin, une provision de 7,49 millions d'euros est inscrite en faveur des **personnels administratifs, techniques et scientifiques**. Il s'agit d'ajuster l'ensemble des primes de ces personnels par rapport à celles en vigueur dans le **cadre national des préfetures**. En ce qui concerne les personnels de la **police technique et scientifique**, une revalorisation de l'indemnité de fonction et une augmentation du complément spécifique seront mis en œuvre dans le but de compenser l'augmentation de la charge de travail entraînée par la **modernisation des missions d'investigation**.

L'action sociale bénéficiera en outre au titre de la LOPSI d'1,5 million d'euros supplémentaires.

B. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION DE 45 MILLIONS D'EUROS

Les crédits de fonctionnement inscrits au chapitre 34-41 s'établissent à 654,79 millions d'euros après transferts et compte tenu d'une mesure nouvelle de 42,5 millions d'euros.

Une enveloppe de 3,05 millions d'euros permettra de financer entièrement l'augmentation de **l'indemnité journalière pour absence temporaire** des personnels des compagnies républicaines de sécurité (IJAT). L'augmentation de cette indemnité, qui est passée en 2002 de 24,7 euros à 30 euros, n'avait en effet pas été totalement financée sur l'exercice 2002.

Une **enveloppe de 42,5 millions d'euros** en crédits de fonctionnement a par ailleurs été obtenue au titre de la LOPSI.

Ces crédits permettront le financement des priorités affichées par le ministre de l'intérieur. La **protection des fonctionnaires** sera privilégiée. Ainsi, la dotation de **gilets pare-balles** sera accrue : le parc actuel de 70.000 gilets sera complété par l'acquisition de 77.000 gilets supplémentaires dont 7.000 à port apparent. L'armement vieillissant et les étuis sécurisés seront renouvelés. Enfin, l'acquisition de matériels permettant aux fonctionnaires de se désengager en cas de danger (**flash-balls**), initiée en 2002, sera poursuivie en 2003. Des **films de protection** seront posés sur les vitrages des véhicules sérigraphiés des zones sensibles.

L'équipement des services de police judiciaire et de la police technique et scientifique sera amélioré.

Un effort particulier portera en outre sur l'amélioration du taux de **disponibilité des véhicules**.

Cette dotation servira enfin à financer le surcroît de dépenses de fonctionnement liées aux créations d'emplois. Pour la première fois dans la police nationale, **les nouveaux recrutements s'accompagneront, comme c'est déjà le cas dans la gendarmerie nationale, des dotations correspondantes de crédits de fonctionnement**.

C. DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT EN NETTE PROGRESSION

1. Des dotations significatives dédiées à l'informatique et aux transmissions

Les crédits informatiques supplémentaires mobilisés dans le cadre de la LOPSI s'élèvent à 51 millions d'euros en autorisations de programme et 24 millions d'euros en crédits de paiement sur les titres V et VI. 1 million d'euros imputés sur le chapitre de fonctionnement serviront en outre à effectuer divers travaux de câblage.

La dotation des chapitres en capital permettra d'accélérer de manière significative la mise en œuvre du programme **Acropol** pour atteindre l'objectif de 14 départements équipés par an et de doter la police nationale de **centres d'information et de commandement modernisés**.

Elle permettra également de lancer le programme **Acropol souterrain**, en liaison étroite avec la RATP et la SNCF. Un crédit de 10 millions d'euros en autorisations de programme et de 4 millions d'euros en crédits de paiement est prévu à cette fin sous forme de subventions.

2. Le doublement des crédits immobiliers

La mise en œuvre de la 1^{ère} tranche de la LOPSI se traduit pour l'immobilier par 60 millions d'euros en autorisations de programme et 66 millions d'euros en crédits de paiement, qui viennent se rajouter aux dotations obtenues en loi de finances initiale pour 2002. Ces nouvelles ressources seront complétées par un apport de 40 millions d'euros d'autorisations de programme ouvertes par la loi de finances rectificative pour 2002.

Les grands projets immobiliers (8 hôtels de police), tous engagés à ce jour, se concrétiseront, après la mise en service de l'hôtel de police de Strasbourg en mars 2002, par la livraison en 2003 des hôtels de police de Montpellier et Bordeaux au printemps et de Bobigny à l'été.

Parmi les autres opérations importantes dont la mise en chantier ou la livraison est prévue en 2003, on peut notamment citer les hôtels de police de Nantes, Lille, Lyon, Nîmes, Tours, Agen, Auxerre, les commissariats de police de Bron, Grasse, Villiers-le-Bel, Saint-Claude, La Seyne sur mer, Commercy, Saint-Maur et les cantonnements CRS de Nice, Anglet, Joigny, Vélizy, Roanne et Furiani.

Un programme ambitieux est engagé en faveur de l'immobilier de la Préfecture de Police avec la mise en chantier du commissariat central du 20ème arrondissement, la livraison des commissariats centraux des 3ème et 4ème arrondissements, auxquels s'ajouteront, les années suivantes, la réimplantation des laboratoires de police technique et scientifique et la restructuration des locaux abritant les services logistiques.

Les moyens ainsi programmés portent d'ores et déjà le niveau des livraisons prévues à plus de 100.000 m².

3. Un effort en direction du parc de véhicules lourds

Une dotation supplémentaire de 8 millions d'euros en autorisations de programme et de 5 millions d'euros en crédits de paiement sera consacrée au renouvellement du parc vieillissant de véhicules lourds de la préfecture de police et des cars des brigades des compagnies républicaines de sécurité. Les dotations relatives au parc de véhicules lourds seront ainsi portées à 17,9 millions d'euros en autorisations de programme et à 14,9 millions d'euros en crédits de paiement.

4. Une consolidation des crédits consacrés au logement

Après l'effort important réalisé en 2002 en faveur du logement des policiers, spécialement en Ile de France, avec des moyens accrus de 60 % en autorisations de programme et de 80 % en crédits de paiement, l'année 2003 sera celle de la consolidation des acquis avec des moyens en progression de 8 % s'élevant à 13,2 millions d'euros en autorisations de programme (dont 1 million d'euros au titre de la LOPSI), ce qui permettra ainsi de faire passer le rythme moyen annuel de réservation de 250 à 400 logements.

Article 73

Évaluation des résultats obtenus dans l'application de la LOPSI

L'Assemblée nationale a, sur proposition du rapporteur spécial et du Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté un article additionnel tendant à compléter l'article 7 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Cet article 7, qui prévoit à l'heure actuelle le dépôt devant le Parlement d'un rapport annuel d'évaluation de la LOPSI, avait fait l'objet d'une censure partielle par le Conseil constitutionnel.

Le projet déposé initialement par le gouvernement prévoyait que l'application de la loi d'orientation ferait l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés.

Sur proposition de la commission des Finances, **l'Assemblée nationale** avait anticipé, pour les crédits de la sécurité intérieure, le lien entre la procédure budgétaire et l'évaluation des performances prévue, pour l'ensemble des ministères à compter de 2006, par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Cette loi instaure en effet une présentation des crédits budgétaires par missions et programmes auxquels sont associés des objectifs précis et dont les résultats font l'objet d'une évaluation.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ladite loi organique, l'Assemblée nationale avait donc prévu, sur le modèle de l'article 51 de cette loi, que des objectifs de performance de la police et de la gendarmerie nationales seraient présentés chaque année dans le cadre du projet de loi de finances initiale.

Sur le modèle de l'article 54 de la même loi organique, elle avait indiqué que les résultats feraient l'objet d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.

Elle avait en outre prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation.

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi par plus de soixante députés, a, dans sa décision n° 2002-460 DC en date du 22 août 2002, soulevé d'office la non conformité à la constitution d'une partie de l'article 7 de la LOPSI.

Il a en premier lieu considéré que l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 réservait aux lois de finances les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Il a en second lieu observé que le dispositif adopté avait pour objet de faire une application anticipée de la loi organique du 1^{er} août 2001. Il a en conséquence considéré que de telles dispositions avaient pour effet de modifier une loi organique et qu'elles ne pouvaient trouver place dans une loi ordinaire.

Le Conseil constitutionnel a donc censuré deux alinéas de l'article 7, ne laissant subsister que la mention du rapport annuel au Parlement.

Le présent article tend à rétablir la notion d'évaluation. Il précise ainsi que le rapport déposé par le gouvernement sera préparé par une instance extérieure aux services concernés et qu'il devra évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans le rapport annexé à la LOPSI et des moyens affectés à la réalisation de ces objectifs.

Cette disposition présente le mérite de réintégrer la notion d'évaluation en fonction d'objectifs assignés et de moyens affectés à leur réalisation sans faire référence à la procédure budgétaire. Évoquant les moyens mis en œuvre, elle peut être considérée comme une disposition organisant l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques devant trouver sa place dans une loi de finances.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 73 sans modification.**

*

* *

Ces observations ont conduit la commission des Lois à donner un avis favorable aux crédits inscrits au titre de la police nationale dans le projet de loi de finances pour 2003 et à vous proposer d'adopter sans modification l'article 73.