

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Arrêté au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 **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,

Senateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM Jacques Larche, *président* ; Louis Virapouille, 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, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejote, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hugfèl, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 29), 2259 (tomes V et VI) et T.A. 533
Senat : 91 et 92 (annexe n° 31) (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1992	8
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992	8
1. Les crédits affectés à la sécurité	8
2. La structure des crédits	10
a) Les dépenses ordinaires	10
b) Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement	11
B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL	13
1. La situation des effectifs	13
a) Les créations d'emplois pour 1992	13
b) Récapitulatif des effectifs de la police	15
2. Les mesures statutaires et les rémunérations	16
3. Le recrutement et la formation des personnels	17
a) Le recrutement	17
b) La formation initiale	18
c) La formation continue	19
d) La formation spécialisée	20
e) La recherche de haut niveau	21

	<u>Pages</u>
II. LA DÉTÉRIORATION DU CLIMAT DE SÉCURITÉ	22
A. L'ÉVOLUTION ALARMANTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1990	22
1. Un constat global très préoccupant	22
<i>a) La croissance rapide du nombre des crimes et des délits en 1990</i>	22
<i>b) la poursuite de la dégradation progressive des taux d'élucidation</i>	24
2. Les structures de la criminalité et de la délinquance	25
B. L'IMMIGRATION: UN DÉFI MAJEUR DE SOCIÉTÉ	33
1. La persistance d'une pression migratoire élevée	33
<i>a) Les incertitudes statistiques</i> ..	33
<i>b) Des perspectives préoccupantes</i>	34
2. La délinquance étrangère renforce le sentiment d'insécurité	36
C. DES PERSPECTIVES EUROPÉENNES INCERTAINES	39
1. Rappel du dispositif Schengen	39
2. L'incidence du dispositif Schengen	41
III. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE HÉSITANTE ..	45
A. L'ARRIVÉE À ÉCHÉANCE DE LA LOI DE 1985 SUR LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE	45
B. LES INCERTITUDES DE LA DÉPARTEMENTALISATION	47
C. LA MONTÉE D'UN PROFOND MALAISE DANS LA POLICE	47
1. Les incertitudes statutaires	48
2. La gestion quotidienne des services, parfois défectueuse	50
3. La confrontation des personnels à des difficultés nouvelles	51

	<u>Pages</u>
IV. L'URGENCE D'UN PLAN DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	54
A. LA POLITIQUE DES PERSONNELS	55
1. Une coordination plus rationnelle des intervenants en matière de sécurité intérieure	55
2. L'aboutissement des réflexions en matière statutaire ...	56
3. la fixation d'un niveau global d'effectifs en rapport avec les exigences actuelles de sécurité	57
B. LA POLITIQUE DES MOYENS DES SERVICES	57
C. LA POLITIQUE DES MISSIONS PRIORITAIRES	58
1. La lutte contre la toxicomanie et la délinquance de proximité	58
2. La consolidation de la légalité républicaine et de la sécurité dans certaines banlieues	59
3. La lutte contre l'immigration clandestine et la stabilisation de l'immigration régulière	59
D. LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE	60
1. Une lutte spécifique contre le trafic des stupéfiants	61
2. la lutte contre l'immigration irrégulière	61
CONCLUSION	63

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget 1992 du ministère de l'Intérieur, section «sécurité-police» révèle, plus encore qu'au cours des précédents exercices, un singulier paradoxe : exprimé en francs constants, il diminue par rapport au précédent exercice, alors que dans le même temps, la délinquance augmente de façon très sensible, la pression migratoire s'accroît, la toxicomanie se développe, le malaise dans la police s'accroît, les banlieues s'agitent, et un sentiment persistant d'insécurité préoccupe désormais la plupart de nos concitoyens.

Comme tous les autres postes du budget de l'Etat, les crédits consacrés à la sécurité des Français doivent tenir compte des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, dans un contexte économique peu favorable et qui limite d'autant la latitude des pouvoirs publics. Par ailleurs, la demande globale de sécurité est passible de réponses diversifiées ; elles ne sont pas toutes d'ordre budgétaire ; elles n'incombent pas exclusivement à l'Etat.

Néanmoins, la préservation, -et s'il y a lieu le renforcement-, de la sécurité des Français demeure une des missions régaliennes prééminentes de l'Etat, puisque c'est à l'Etat que les citoyens, en renonçant à l'exercice personnel de la force, confient la sauvegarde de leurs biens, de leurs familles et finalement de leur propre vie.

A ce titre, la montée de la délinquance n'est pas seulement un phénomène sociologique inquiétant ; elle traduit aussi une certaine incapacité de l'Etat à remplir une de ses fonctions majeures, qui fonde et justifie la confiance que chaque citoyen doit pouvoir sereinement accorder à la collectivité.

Certes, le discrédit dans l'opinion publique qui entame actuellement les Institutions ou ceux qui en ont la charge, et le désintérêt croissant des Français pour la vie civique sont des phénomènes assez partagés. Ils s'observent dans d'autres Etats à haut niveau de développement économique, ainsi qu'en témoigne notamment l'abstentionnisme électoral en nette progression dans la plupart des démocraties occidentales.

Des arguments très divers sont avancés pour expliquer ce mouvement de remise en cause, voire de contestation de l'Etat. Il est frappant de constater que, parmi ces arguments, référence est rarement faite à des facteurs axés sur des enjeux de sécurité, individuelle ou collective.

Pourtant, quelle confiance dans l'Etat, -et partant quel intérêt pour les mécanismes qui l'organisent-, peut réellement manifester un individu dont la vie quotidienne risque d'être perturbée par des agressions de proximité, par des cambriolages ? ou celui dont le véhicule ou l'autoradio ont été volés à plusieurs reprises ? Ou encore celui dont la maison a été dégradée par des «taggeurs» qui, trop souvent, exercent leurs méfaits dans l'indifférence générale ?

Que dire alors des parents dont l'enfant s'est laissé surprendre par la drogue dans son collège ou dans son quartier, alors qu'ils espéraient que les pouvoirs publics, -et notamment l'action préventive et répressive des services de police-, dresserait un rempart suffisant contre les pourvoyeurs de ce fléau ?

A tous ces Français individuellement démunis, l'Etat n'a sans doute pas consacré l'effort collectif qu'ils en attendaient. Il ne doit pas, en retour, attendre d'eux la confiance ou l'intérêt qu'ils auraient légitimement dû pouvoir placer en lui.

Dans cette optique, les prestations de sécurité dont l'Etat est en charge constituent une des formes de la solidarité nationale face à des périls spécifiques, au même titre que par exemple la protection sociale, l'assurance-chômage ou le revenu minimum d'insertion. Tout déficit de sécurité résulte donc en large part de l'incapacité de l'Etat à organiser cette forme hautement utile de solidarité nationale.

Porter un avis sur des crédits budgétaires consiste avant tout à porter un avis sur la politique auxquels ces crédits sont destinés : à cet égard, force est de constater que la politique de sécurité intérieure recèle depuis longtemps des lacunes graves, maintes fois dénoncées ; elles n'ont pas encore reçu les réponses qui s'imposent.

Votre rapporteur avait déploré l'année dernière que la politique de sécurité intérieure n'ait pas encore fait l'objet d'un plan législatif sur lequel le Parlement aurait pu statuer et qui pût constituer le socle incontestable d'une action à long terme.

Ce regrettable constat doit à nouveau être établi cette année, alors que les problèmes de sécurité ne cessent de prendre une importance croissante dans la vie quotidienne des Français.

C'est pourquoi votre rapporteur a jugé nécessaire non seulement d'analyser les crédits eux-mêmes dont l'adoption nous est demandée, mais surtout d'appeler l'attention de la Haute Assemblée sur le niveau français de sécurité, globalement déficitaire, ainsi que sur les orientations prioritaires sur lesquelles il conviendrait d'engager notre pays pour y restaurer le climat minimum de confiance et de sécurité que requiert le bon fonctionnement de notre démocratie.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA POLICE POUR 1992

La nomenclature budgétaire des crédits du ministère de l'Intérieur 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 de ce ministère.

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 4.993.000 F (1.385.000 F de crédits de paiement et 3.608.000 F d'autorisations de programme).

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

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 23,618 milliards de francs en 1991 à 23,833 milliards en 1992, soit une quasi-stagnation (+ 0,91 %) par rapport au précédent exercice. Les autorisations de programme accusent quant à elles une diminution de 8,34 %, passant de 804,7 millions en 1991 à 737,5 millions pour 1992.

Au total, les crédits budgétaires affectés à l'action 05 (crédits de paiement et autorisations de programme) ne s'accroissent que de 0,6 % par rapport à 1991, le montant total de ces crédits progressant lui-même de 148 millions de francs (24,570 milliards de francs en 1992, contre 24,422 milliards en 1991).

• 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 inscrits sous différents chapitres relevant d'autres actions du budget général du ministère de l'Intérieur.

Entrent notamment dans cette catégorie les crédits d'investissement affectés à la recherche comportant cette année deux postes : la police scientifique et technique proprement dite et les recherches en matière de contrôle par interférométrie, pour un montant total (C.P. + A.P.) de 4,993 millions de francs.

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

En 1992, l'action 05, qui regroupe l'essentiel des crédits de la police nationale, atteint 24,570 milliards de francs, soit 30,46 % du budget du ministère de l'Intérieur.

Ce pourcentage est en régression par rapport à 1991, où l'action 05 représentait 30,97 % du total de ces crédits.

L'évolution globale des crédits de l'action 05 dans le projet de loi de finances pour 1992 par rapport à 1991 (crédits votés) se répartit de la façon suivante :

(en milliers de francs)

ANNÉES	ACTION 05 (POLICE)			TOTAL MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	% DE L'ACTION 05
	CP	A.P.	TOTAL		
1991 (crédits votés)	23.618.145	804.700	24.422.845	78.838.065	30,97 %
1992 (crédits demandés)	23.833.236	737.548	24.570.784	80.663.416	30,46 %
Variation 1991-1992	+ 0,91 %	- 8,34 %	+ 0,6 %	+ 2,31 %	- 1,6 %

2. La structure des crédits

a) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent en 1992 à 23,082 milliards de francs contre 22,605 milliards en 1991 (services votés + mesures acquises et mesures nouvelles), soit une progression de seulement 2,11 % (ce pourcentage atteignait 5,08 % l'année dernière).

L'augmentation des crédits d'une année sur l'autre, -soit 0,478 milliards de francs-, correspond d'une part au total des mesures acquises (127,832 millions de francs), d'autre part aux mesures nouvelles (+ 349,940 millions de francs) parmi lesquelles on relève notamment :

- une minoration de crédits (purement comptable) liée à la redistribution de certains postes de la nomenclature budgétaire (- 29,513 millions de francs) ;

- des mesures liées à une modification de l'activité des services, dont en particulier :

- l'intégration des démineurs dans un corps des services actifs de police (+ 4,7 millions de francs) ;

- la création de 600 emplois (+ 43,290 millions de francs), dont :

- 400 emplois de policiers auxiliaires ;

- 200 emplois de personnels administratifs ;

- d'un ensemble de mesures intéressant la situation des personnels, qui représentent 429,004 millions de francs.

Ces mesures comprennent une provision pour hausse des rémunérations publiques en 1992 (+ 119,173 millions de francs), ainsi que les crédits afférents à l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, soit 223,680 millions de francs.

Il convient de rappeler que l'application de ce protocole aux policiers devrait s'effectuer en plusieurs tranches, comportant des revalorisations indiciaires et le repyramidage de 163 emplois actifs (+ 223,152 millions pour 1992), ainsi que différentes mesures de transformation ou de revalorisation d'emplois administratifs de

catégories C et D à compter du 1er août 1992 (+ 3,175 millions de francs).

Entrent également dans ce type de mesures nouvelles, certaines transformations d'emplois hors-protocole, ainsi que des revalorisations indemnitaires dont notamment la majoration du taux de rémunération des heures supplémentaires des C.R.S. (pour un montant de 76,778 millions de francs).

- des mesures dites «d'ajustement aux besoins».

Ces mesures, dont le montant atteignait + 225,416 millions de francs en 1991, voient leur montant passer à - 37,281 millions en 1992, du fait notamment de l'imputation d'un crédit négatif de 112,290 millions au titre des «ajustements au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement» des dépenses d'informatique, de bureautique et de télématique. Ce poste avait connu depuis plusieurs années un fort accroissement (+ 34,6 millions en 1991) qui n'est donc pas reconduit en 1992.

Entrent également dans la catégorie des ajustements (catégorie budgétaire n° 16 de l'action police) des crédits provisionnels indemnitaires (revalorisation des salaires des personnels ouvriers : 5,768 millions ; vacations : 50,354 millions).

Doivent en revanche, être défalqués de cet ensemble de mesures nouvelles un crédit de 29,513 millions de francs (regroupement de crédits afférents à la nouvelle nomenclature budgétaire visée ci-avant), ainsi qu'un crédit de 61,252 millions de francs correspondant à l'imputation aux services communs du ministère de l'Intérieur (action 08) des dépenses de personnel technique des préfectures ayant opté pour la fonction publique d'Etat après la décentralisation, en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985.

Viennent également en minoration de ce poste (- 3,278 millions de francs) les crédits correspondant à la suppression de 28 emplois administratifs et 3 emplois d'enquêteurs pour gager la création d'emplois d'ouvriers professionnels et de postes d'assistantes sociales.

b) Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement

Les dépenses en capital et les dépenses d'équipement (titres V et VI de l'action n° 5 - Police) se décomposent en crédits de paiement qui régressent de 1.012 millions en 1991 à 750 millions en

1992 (- 25,58 %) et en autorisations de programme qui passent de 804,700 à 737,548 millions, soit une diminution de 8,34 %

Dans cet ensemble, les dépenses d'équipement immobilier («équipement immobilier du ministère de l'Intérieur» - chapitre 57-40) imputées au titre V représentent bien sûr le poste essentiel, avec respectivement 524,450 millions de francs de crédits de paiement (soit 72,72 % du total des crédits de paiement de ce titre pour l'action 05 -Police-) et 476,740 millions de francs d'autorisations de programme.

Les dépenses immobilières imputées au titre VI («contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires de police» - chapitre 65-51 article 10) atteignent enfin 29,080 millions de francs en crédits de paiement et 73,700 millions de francs en autorisations de programme, soit un total de 102,780 millions, en nette régression par rapport à 1991 (- 41,03 %), où ce total s'élevait à 174,300 millions de francs.

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 des dotations d'équipement de la police (Titre V et VI pour les actions 05 et 09) dont les crédits totaux (action 05 et action 09) s'élèvent ainsi à 747,116 millions de francs en autorisations de programme (contre 801,850 millions en 1991, soit - 6,95 %) et 753,934 millions de francs en crédits de paiement (contre 1.006,247 millions en 1991, soit - 20,31 %).

Le projet de budget d'équipement de la police pour 1992

(En millions de francs)

Actions	Intitulé	Authorisations de programme	Evolution en pourcentage par rapport à 1991	Crédits de paiement	Evolution en pourcentage par rapport à 1991
05 (Titre V)	<i>Police :</i> Equipement Immobilier	471,740	- 5,10	519,450	- 23,41
05	Logement	5,000	+ 25,00	5.000	"
05 (Titre VI)	Construction de logements destinés aux fonctionnaires de police	73,700	- 21,09	29,080	- 64,05
05 (Titre V)	Matériel	70,400	- 21,04	70,400	- 21,04
05	Informatique et Transmissions	116,708	+ 10,10	126,330	- 11,15
05	<i>Recherche scientifique et technique :</i> Police nationale	3,608	(1)	1,385	(1)
09	Transmissions	3,656	+ 1,55	1,404	- 21,65
09	Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure	2,304		0,885	
TOTAUX		747,116	- 6,95 %	753,934	- 20,31 %

1) Poste non individualisé en 1991.

B. LA POLITIQUE DU PERSONNEL

1. La situation des effectifs

a) Les créations d'emplois pour 1992

• Contrairement au budget pour 1990, qui s'était signalé par la création de 1.325 emplois et qui rompait en cela avec la stagnation des effectifs du personnel actif de la police nationale au cours des deux exercices précédents, le budget pour 1991 traduisait une option intermédiaire, puisqu'il maintenait inchangé le nombre

des auxiliaires (dont l'effectif budgétaire total atteignait 3.825 emplois), tandis qu'il créait 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).

Le budget pour 1992 marque un retour à la stagnation, puisqu'en dépit de la création de 600 emplois budgétaires, il est peu probable que le nombre effectif des agents affectés à la sécurité s'accroisse en 1992.

En effet, ces 600 emplois se répartissent en 200 emplois de personnels administratifs et 400 emplois de policiers auxiliaires, dont l'effectif budgétaire total atteindrait ainsi 4.225. Encore, convient-il de souligner qu'en ce qui concerne les policiers auxiliaires (militaires du contingent effectuant leur service national dans la police), les postes existant actuellement sont très loin d'être pourvus (3.007 auxiliaires en service au 1er août 1991), et que leur augmentation en termes strictement budgétaires risque fort de demeurer sans incidence réelle sur le nombre des emplois pourvus. A ce titre, la récente réforme du Service national ne peut que réduire le nombre des postes effectivement occupés, et limiter encore l'intérêt réel de la mesure de création d'emplois qui nous est présentée pour 1992.

• Votre rapporteur a plusieurs fois souligné l'intérêt des recours aux policiers auxiliaires, à la fois en termes budgétaires (le coût d'un gardien auxiliaire étant sans commune mesure avec le coût d'un gardien titulaire) et en termes d'utilité fonctionnelle (puisque les gardiens auxiliaires constituent un vivier privilégié de recrutement où l'Administration peut sélectionner des candidats motivés et justifiant déjà d'une expérience professionnelle très appréciable). L'affectation de policiers auxiliaires répond par ailleurs à une attente présente des municipalités, comme en atteste le nombre déjà élevé des conventions conclues et des demandes de convention non encore satisfaites.

Mais ces considérations n'ont de portée que dès lors que les emplois budgétaires sont effectivement pourvus.

Au demeurant, l'effort budgétaire total consenti (avec désormais 4.225 emplois) demeure très en retrait du pourcentage total des emplois autorisés par le législateur, puisqu'il faut rappeler que la loi du 7 août 1985 fixait le nombre total maximum des auxiliaires de la police nationale à 10 % des effectifs budgétaires totaux, soit un nombre supérieur à 10.000 emplois.

Dans cette optique, -et quelle que soit par ailleurs l'option qu'on en puisse avoir-, il faut reconnaître que la constante

diversification des formules civiles du Service national ne représente pas un facteur incitatif de recrutement des policiers auxiliaires, en dépit des missions prioritaires auxquelles ils devraient pouvoir être affectés.

• Le projet de budget pour 1992 comporte enfin la consolidation d'une mesure de renforcement de l'encadrement affectant 40 emplois de commissaires (chapitre 31-40, article 10) transformés en 30 emplois de commissaires divisionnaires et 10 emplois de commissaires principaux, ainsi que l'achèvement des mesures d'intégration dans les personnels de la police des démineurs (cette mesure intéressant cette année 33 emplois).

b) Récapitulatif des effectifs de la police

Le tableau ci-après récapitule l'état des effectifs budgétaires de la police au cours du présent exercice :

Emplois	Effectifs budgétaires
EMPLOIS DE DIRECTION	73
PERSONNELS ACTIFS	113 011
<u>dont:</u>	
- Commissaires : 2 135	
- Inspecteurs : 15 671	
- Enquêteurs : 4 353	
- Commandants et Officiers de paix : 2 203	
- Gradés et Gardiens de la paix : 88 637	
- Gardiens de la paix sous statut spécial : 12	
POLICIERS AUXILIAIRES	3 925
PERSONNELS ADMINISTRATIFS	10 048
TOTAL	127 534

Sources : Ministère de l'Intérieur

2. Les mesures statutaires et les rémunérations

Ainsi qu'il a été dit lors de l'examen des crédits, le projet de budget pour 1992 comporte un nombre élevé de transformations d'emplois, résultant du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des rémunérations de la fonction publique (accords Durafour).

La première tranche d'application du protocole (qui comporte sept tranches) comportait la transformation de 7 116 emplois de catégories C et D. La seconde tranche (applicable à compter du 1er août 1991) concerne 1 047 emplois, plus 34 emplois d'infirmiers. Le budget pour 1992 inclut le financement de ces deux tranches, ainsi qu'une partie des crédits destinés au financement de la tranche 3.

Sont ainsi prévus des «repyramidages» dans les corps d'inspecteurs, de commandants et officiers et d'enquêteurs, ainsi que le repyramidage de 40 emplois de commissaires, c'est-à-dire la reclassification des emplois correspondants dans un grade ou un indice plus élevé de l'échelle indiciaire applicable à leurs corps respectifs.

Le projet de budget pour 1992 comporte par ailleurs un certain nombre de mesures indemnitaires, dont notamment la prime de compensation des conditions de travail allouée aux policiers affectés dans les quartiers particulièrement difficiles des grandes agglomérations. Dans le cadre de la politique de la ville, cette prime est destinée à attirer les éléments les plus motivés, ainsi qu'à inciter les policiers expérimentés à y demeurer.

Les personnels administratifs bénéficient également d'une majoration indemnitaire, destinée à augmenter (de 377 francs par an) leurs indemnités pour sujétions particulières (dans les services extérieurs) ou travaux supplémentaires (dans les services centraux). Cette mesure, elle-même opportune, complète celles adoptées l'année dernière, et remédie partiellement à la forte dépréciation des carrières des agents administratifs et techniques.

La troisième tranche des accords Durafour prévoit pareillement le repyramidage d'un certain nombre d'emplois administratifs. Malgré tous ces efforts budgétaires, la situation des personnels administratifs demeure peu satisfaisante, qu'il s'agisse du niveau global de leurs rémunérations ou des perspectives très limitées de carrière qui leur sont offertes.

3. Le recrutement et la formation des personnels

L'avis budgétaire qui vous avait été présenté l'année dernière retraçait les lignes essentielles du plan pluriannuel de formation des personnels et des services de la police, présenté le 8 mars 1989, et qui assignait à la police les cinq priorités suivantes :

- devenir un partenaire privilégié 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.

Les efforts dans ce domaine s'avèrent essentiels, dans la mesure où une politique qualitative de recrutement assortie d'un dispositif soutenu de formation (initiale et continue) des personnels conditionne l'efficacité des services de police, spécialement quand les contraintes budgétaires interdisent de procéder à des recrutements massifs de nouveaux fonctionnaires.

Indépendamment des crédits d'équipement (constructions de nouvelles écoles de police, comme par exemple celle de Marseille ouverte au début 1991 ou de Roubaix, ouverte en septembre 1991), les actions spécifiques de formation représentent environ 78 millions de francs en 1992, soit une croissance de 23,7 % par rapport à 1989.

Votre rapporteur croit utile de vous présenter plus précisément ce plan pluriannuel, puisqu'il est désormais entré en phase normale de fonctionnement, en dépit d'un fléchissement temporaire lors de la mise en oeuvre du plan VIGIPIRATE du fait du surcroît de mobilisation des personnels à des tâches prioritaires.

a) Le recrutement

En matière de recrutement, l'objectif était de renforcer la sélectivité des concours en vue d'une part de disposer d'éléments de bon niveau, d'autre part d'améliorer l'image générale des concours de la police nationale.

D'après les chiffres communiqués à votre rapporteur, il apparaît qu'effectivement le taux de sélectivité se soit amélioré depuis 1989, notamment pour les inspecteurs et les enquêteurs.

Concours	Taux de sélection		
	1989	1990	1991
Commissaires	1/12,6	1/8,5	1/11,6
Inspecteurs	1/15,7	1/21	1/18
Officiers de paix	1/17,4	1/18,4	1/18
Gardiens de la paix	1/10,2	1/7	(1)
Enquêteurs	1/87	1/103	(2)

(1) concours gardien de la paix 1991 non terminés

(2) pas de concours d'enquêteur en 1991

Du point de vue qualitatif, il convient de noter qu'à partir de 1992, le recours à des tests psychologiques, jusqu'à présent réservé au recrutement des gardiens de la paix, sera étendu aux autres concours de la police nationale (y compris les commissaires).

b) La formation initiale

En ce qui concerne la formation initiale, les actions ont porté :

• sur la réactualisation du « référentiel-métier » des différents corps, c'est-à-dire le profil-type établi pour chaque emploi par référence aux missions, aux tâches et aux responsabilités confiées aux agents qui l'occupent. Ce référentiel-métier permet d'arrêter le contenu de la formation initiale nécessaire au bon accomplissement de ces fonctions.

Le référentiel-métier des gardiens de la paix a été réactualisé au cours de second semestre 1990, et a amené à accroître l'alternance entre les stages pratiques en services actifs et la formation théorique en école, ainsi qu'à augmenter la durée et le contenu des enseignements consacrés à l'informatique.

La redéfinition du référentiel-métier des inspecteurs et des officiers de paix a abouti à la définition d'un tronc commun de formation initiale des personnels de ces deux corps, comportant pour la première fois depuis septembre 1991 un stage commun sur un même site.

Les référentiels-métiers des enquêteurs et des commissaires demeurent en revanche en cours de réactualisation.

- sur la formation aux langues étrangères ; cette priorité s'avère très opportune, dans la mesure où la coopération policière internationale et les échanges d'agents de liaison veut progressivement représenter un instrument important de l'action de la police.

c) La formation continue

Dans le domaine de la formation continue, le plan pluriannuel s'est traduit en 1989 par des innovations fort importantes :

- entrée en application dans tous les services des plans locaux de formation (P.L.F.), sur la base desquels les actions de formation continue sont 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 ;

- mise en place d'une inspection pédagogique, investie d'une double fonction de conseil et de contrôle ;

- accroissement des moyens des délégations régionales au recrutement et à la formation ; en 1991, toutes les délégations se sont ainsi ou dotées d'une équipe de formateurs-conseils, et cinq d'entre elles (la totalité en 1992) d'un nouveau logiciel spécifique, «MULTIFORM» ;

- augmentation du nombre total des heures de formation continue, allouées à chaque fonctionnaire de police dans le cadre de crédits annuels de formation de 40 heures capitalisables sur trois ans.

Le tableau ci-après retrace l'augmentation très sensible des heures de formation continue dans la police deus cinq ans.

Indicateur de formation	1987	1988	1989	1990	1er semestre 1991
Nombre de stagiaires	65 708	79 700	80 449	99 113	52 129
Nombre de journées formation fonctionnaires	403 431	379 736	383 294	640 256	75 720

Source : ministère de l'Intérieur

- **généralisation du livret de formation, qui permet de suivre le cursus de formation-continue de tous les agents (dont notamment l'utilisation du crédit horaire).**

d) La formation spécialisée

Relèvent de cette rubrique :

- **la formation physique, sportive et au tir, désormais axée sur des activités destinée à permettre l'acquisition et la maîtrise des gestes techniques essentiels du policier (self-défense, usage des armes et pratique du tir).**

Un arrêté du 10 septembre 1990 est entré en application et devrait progressivement permettre à tous les fonctionnaires des services actifs de recevoir la formation nécessaire à l'accomplissement des gestes professionnels. Par ailleurs, une recherche importante a été entreprise dans le domaine des systèmes de ciblerie et d'aide à la décision de l'emploi des armes, en vue de les rapprocher au plus près possible des situations de terrain.

Il conviendra, le moment venu, d'examiner les résultats des actions menées dans ce cadre ;

- **la production et la diffusion documentaire spécialisée.**

- le memento du Gardien de la Paix, dont la dernière édition remonte à 1985, a fait l'objet d'une remise à jour de 80 pages et devrait prochainement faire l'objet d'une refonte complète

aboutissant à la diffusion en 1992 d'un nouveau memento d'environ 450 pages ;

- le memento de l'inspecteur, plus récent (1989) a également donné lieu à une importante remise à jour en 1990 (250 pages) ;

• la promotion interne

Le Centre National de Préparation aux Concours et Examen (C.N.P.C.E.) organise chaque année des préparations aux concours internes de la Police nationale. L'année dernière, 3 850 agents ont ainsi bénéficié de cette préparation, notamment pour les concours de commissaire, d'officier de paix ou d'inspecteur et de secrétaire administratif.

e) La recherche de haut niveau

Votre rapporteur a présenté l'année dernière de façon circonstanciée les activités de l'institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure (I.H.E.S.I.). Ainsi n'est-il pas utile cette année d'en retracer les missions et les modalités de fonctionnement. Tout au plus convient-il de rappeler brièvement que cet institut, conçu sur le modèle de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale, a 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.

L'I.H.E.S.I va amplifier en 1992 ses actions de recherche de haut niveau et accroître le nombre des auditeurs de la session annuelle (80 auditeurs contre 67 en 1991, auxquels il convient d'ajouter les auditeurs des sessions régionales).

On doit pourtant s'interroger sur la mesure de délocalisation de l'I.H.E.S.I. à Lyon, décidée récemment par le Premier Ministre. Cette décision n'a peut être pas été entourée de toutes les précautions souhaitables, qu'il s'agisse de l'évaluation de son incidence sur les enseignements (recrutement de conférenciers de haut niveau), sur le recrutement des auditeurs ou sur la situation des personnels de l'Institut. En tous cas, elle n'a donné lieu à aucune concertation.

II. LA DÉTÉRIORATION DU CLIMAT DE SÉCURITÉ

A. L'ÉVOLUTION ALARMANTE DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA CRIMINALITÉ EN 1990

1. Un constat global très préoccupant

a) La croissance rapide du nombre des crimes et des délits en 1990

Ainsi que votre rapporteur l'avait constaté l'année dernière, 1989 apparaissait comme l'année d'une très préoccupante rupture dans l'évolution de la délinquance et de la criminalité ; pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre des infractions ne diminuait plus ; il accusait une augmentation de plus de 4 % par rapport à 1988.

Cette tendance s'est hélas confirmée et même accentuée en 1990 ; le nombre total des faits criminels et délictueux constatés à encore augmenté de près de 7 % par rapport à 1989, soit un taux de progression cumulée sur deux ans de pratiquement 11,5 %.

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 3 266 442 en 1989 à 3 492 712 en 1990. Dans le même temps, le taux moyen de criminalité (nombre total de crimes et délits rapporté au nombre total de la population) s'est également accru, passant de 5,8 % en 1989 à 6,2 % en 1990 (soit 62 crimes et délits pour 1 000 habitants) : dans leur brutalité, et pour s'en tenir aux seuls faits portés à la connaissance des services de police, ces chiffres indiquent qu'actuellement il se commet en France plus d'un crime ou d'un délit toutes les 10 secondes.

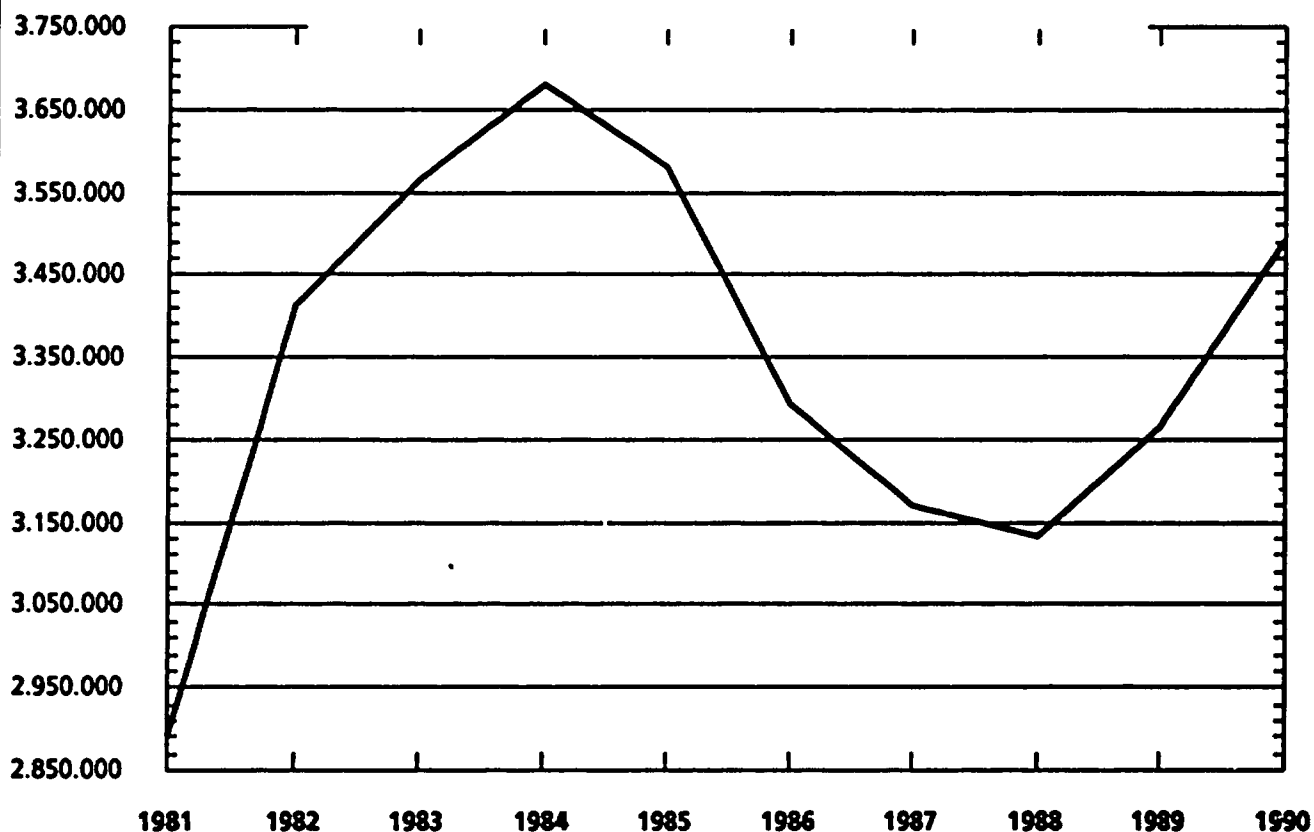
Evolution de la criminalité en France depuis 1976

Année	Nombre de crimes et délits	Evolution en %	Population en milliers	Taux pour 1 000 habitants
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
1990	3 492 712	+ 6,9	58 073 (1)	62

(1) Nombre total établi sur la base des résultats publics du dernier recensement général de la population française.

Les statistiques provisoires établies pour le premier semestre 1991 semblent confirmer la persistance de la croissance rapide de la criminalité, puisqu'en dépit de l'effet fortement dissuasif du plan VIGIPIRATE durant la Guerre du Golfe, on recense déjà environ 1 800 000 crimes et délits, soit une nouvelle hausse de près de 5,5 % par rapport au nombre des faits constatés durant le premier semestre.

Évolution décennale de la criminalité française depuis 1981



b) la poursuite de la dégradation progressive des taux d'élucidation

Déjà déplorée depuis deux ans par votre rapporteur, la dégradation des taux d'élucidation s'est à nouveau accentuée en 1990, aussi bien quantitativement et qualitativement.

Le taux moyen 1990 d'élucidation s'établit en effet à 37,5 % des affaires, alors qu'il atteignait encore 38,82 % en 1989 et 40,79 % l'année précédente (soit une réduction de 8 % en deux ans).

Le pourcentage d'élucidation de certaines affaires varie certes dans d'importantes proportions suivant la nature des infractions. C'est ainsi qu'il s'avère en général élevé pour certaines infractions particulièrement graves, comme par exemple les homicides ou les viols (85 %). En revanche de nombreux délits dits de petite délinquance ou de proximité, c'est-à-dire ceux 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...

Si on considère ces seuls délits, on constate qu'en 1990 les taux partiels d'élucidation régressent ou, dans le meilleur des cas, stagnent.

Infractions	1988	1989	1990	Evolution 1989/1990
Vols à la roulotte	8	7	7	-
Vols d'automobiles	13	13	11	- 15 %
Cambriolages	16	15	14	- 6 %
Destructions et dégradations de biens	16	16	15	- 6 %
Vols violents avec ou sans arme	25	20	19	- 5 %
Vols à main armée	45	40	40	-
Coups et blessures volontaires	76	75	73	- 2 %
Viols	86	85	85	-

2. 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 chaque année une attention particulière.

- *les infractions de grand banditisme et les vols à main armée*

Les infractions rangées sous cette rubrique regroupent des crimes et des délits d'une toute particulière gravité, dont la fréquence en valeur absolue demeure toutefois limitée. C'est ainsi par exemple

que les faits relevant de la catégorie statistique «règlements de compte» ou «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 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.

Plus encore qu'en 1989, l'année 1990 est marquée par une augmentation très sensible du nombre des vols à main armée.

Année	Vols à main armée
1988	6 024
1989	6 419
1990	8 669
Variation 1988/1990	+ 43 %

L'analyse des statistiques montre qu'en 1990, la part prépondérante des vols à main armée a concerné des établissements industriels ou commerciaux, alors que les vols de ce type contre des établissements bancaires ou financiers ou des transporteurs de fonds ont peu progressé par rapport au précédent exercice : ces considérations prouvent l'efficacité de la prévention et des mesures de protection dont les établissements bancaires s'entourent systématiquement.

Une politique de prévention s'impose donc d'autant plus qu'en dépit de 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 d'élucidation des vols à main armée a décru depuis 1988, pour se maintenir à un taux proche de 40 % depuis 1989.

• *Les autres vols et les recels : une progression préoccupante*

Indépendamment de la catégorie « vols à main armée », les différents autres vols (vols violents sans arme, cambriolages, vols de véhicules, vols à la tire, etc...) ont enregistré en 1990 une forte progression, d'autant plus préoccupante qu'une fraction significative de ces faits criminels ou délictueux vise des particuliers. Ces faits concourent en effet très directement à l'émergence du sentiment global d'insécurité que ressentent aujourd'hui beaucoup de nos concitoyens.

C'est ainsi par exemple que les vols avec violence sans arme sont commis à plus de 87 % contre des particuliers, et ont accusé en 1990 une progression de plus de 13 % par rapport à 1989. Les vols liés à l'automobile et aux véhicules à deux roues, qui frappent eux aussi le plus souvent des particuliers, connaissent également une progression rapide (+ 11 % par rapport à 1989) et représentent désormais 34 % de l'ensemble de la criminalité.

Le phénomène de l'appropriation illégitime du bien d'autrui est lui-même très dépendant d'autres facteurs criminels, soit comme élément moteur (homicide en vue de voler la victime), soit beaucoup plus fréquemment comme élément induit (de la toxicomanie notamment, le vol étant accompli en vue de se procurer les ressources nécessaires à l'achat de la drogue). La proportion très importante des vols dans les statistiques de la criminalité française révèle un grave malaise social. En dépit d'important efforts budgétaires, les services de police ne parviennent pas à endiguer cette progression.

• *le trafic des stupéfiants*

L'amélioration de la nomenclature des infractions, qui avait conduit à distinguer pour la première fois la catégorie des usagers-trafiants, intermédiaire entre celles des trafiquants et des simples usagers permet de mieux appréhender les statistiques de la drogue.

En 1990 encore, ces statistiques sont alarmantes, puisqu'elles progressent en moyenne de 2,1 % pour les interpellations et de 26,3 % pour les quantités de produits saisis (toutes substances confondues).

Nombre d'interpellations suivant la catégorie	1987	1988	1989	1990	Evolution 1989/1990
Trafiquants	4.118	4.244	4 418	5 198	+ 17,6 %
Usagers-trafiquants	4.623	4.653	4 760	4 159	- 12,6 %
Usagers	22.364	22.316	24 332	24 856	+ 2,1 %
TOTAUX	31 105	31 213	33 509	34 213	+ 2,1 %

Substance saisies	1988	1989	1990	Variation 1989/1990
CANNABIS (herbe)	6 222 kg	1 626 kg	453 kg	- 72,17 %
CANNABIS (RÉSINE)	18 195 kg	16 204 kg	21 289 kg	+ 31,38 %
HUILE DE CANNABIS	17 kg	19 kg	(1)	-
HÉROÏNE	221 kg	295 kg	405 kg	+ 37,05 %
COCAÏNE	592 kg	938 kg	1 844 kg	+ 96,48 %
L.S.D. 25	7 350 doses	12 124 doses	(1)	-
OPIUM	2 kg	3 kg	(1)	-

(1) non communiqués

Le tableau précédent montre la progression extrêmement brutale des saisies de cocaïne (+ 96,48 %) et, dans une moindre mesure, d'héroïne (+ 37,05 %) en 1990, qui font supposer que le trafic de ces deux substances est en rapide expansion sur le territoire national.

On admet que les variations à la hausse d'une année sur l'autre en matière de statistiques sur la toxicomanie sont partiellement imputables à l'action dite «proactive» des services de police, c'est-à-dire à une poursuite plus active et 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.

Cette explication demeure néanmoins insuffisante pour rendre compte d'un phénomène extrêmement préoccupant, et dont le développement paraît loin d'être stabilisé :

- la proportion des infractions liées aux substances dites «dures» croît de façon alarmante : elles représentaient environ 18 % en 1978, contre près de 35 % en 1990. Sur la même période, le nombre de décès constatés par abus de drogue a varié de 109 (1978) à 350 (1990), soit une augmentation de plus de 320 %. Ces décès sont imputables, en 1990, pour près de 90 %, à la consommation d'héroïne (302 décès) ;

- les interpellations des usagers-trafiqants diminuent (-12,6 %) : cela veut-il signifier une moindre pression policière sur les «dealers» qui constituent le maillage le plus approprié pour la revente de la drogue ? Le manque de recul sur ce poste, nouveau dans les statistiques nationales, interdit toute appréciation définitive. Il convient cependant de relever cette tendance ;

- les interpellations des trafiquants s'accroissent fortement (+ 17,6 %). Cette tendance relevée depuis plusieurs années prouve le renforcement d'efficacité de la répression, mais aussi la multiplication des réseaux et le développement de trafics venant de Hollande, d'Espagne et des Pays de l'Est : les saisies croissantes de cannabis et de substances dites «dures» confirment cette analyse.

• 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 puis - 43 % en 1990).

Augmentent en revanche de façon brutale :

- certaines infractions à la législation sur les sociétés (+ 46,09 %), s'inscrivant souvent elles-même dans un cadre infractionnel plus large (blanchiment d'argent clandestin, trafic de main d'oeuvre, etc...);

- les faux en écritures publiques (+ 32,11 %);

- les fraudes à l'exercice des professions réglementées non médicales (+ 42,31 %).

Dans cette rubrique, les infractions à la législation sur les chèques (autres que la falsification ou l'usage de chèques volés) sont en régression (188 540 infractions, soit une diminution de plus de 7 % par rapport à 1989), tandis que les chèques volés ne donnent eux-même pas lieu à aggravation très sensible des statistiques (+ 4 % par rapport à 1989).

En contrepartie, et ainsi que votre rapporteur l'avait déjà observé l'année dernière, les infractions liées à la monétique (contrefaçon et usages frauduleux des cartes de paiement et de crédit) soit en augmentation constante. C'est ainsi qu'avec près de 47 000 infractions en 1990, les falsifications et les usages de cartes falsifiées s'accroissent de près de 18 % par rapport au précédent exercice, et représentent désormais à elles seules près de 9 % du total de la criminalité économique et financière.

Votre rapporteur rappelle qu'il existe, depuis 1990, au sein de la Police judiciaire, un Office centrale de répression de la grande délinquance financière (O.C.R.G.D.F.). Sa 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.

Les premières enquêtes diligentées par ce nouvel Office ont concerné la détection des filières de blanchiment de fonds provenant des principaux trafics internationaux de stupéfiants et la recherche des moyens de financements occultes des mouvements terroristes ou subversifs (F.L.N.C., E.T.A. militaire, etc...) ; elles ont permis la détection de certaines opérations de blanchiment et d'investissement de fonds provenant des organisations criminelles de type mafieux.

• *le terrorisme*

Le nombre total des infractions liées au terrorisme était demeuré stable en 1989, les faits constatés étant pour l'essentiel

imputables aux mouvements séparatistes (terrorisme d'origine interne) : cette tendance ne s'est hélas pas vérifiée en 1990, où avec 231 attentats par explosif et 74 attentats par armes à feu, le nombre total des infractions s'accroît de près de 31 % par rapport au précédent exercice. Cette tendance semble se confirmer durant le premier semestre 1991, avec 154 attentats par explosifs et 30 attentats par armes à feu.

Il convient d'observer que deux types d'infractions terroristes sont classifiées dans cette rubrique :

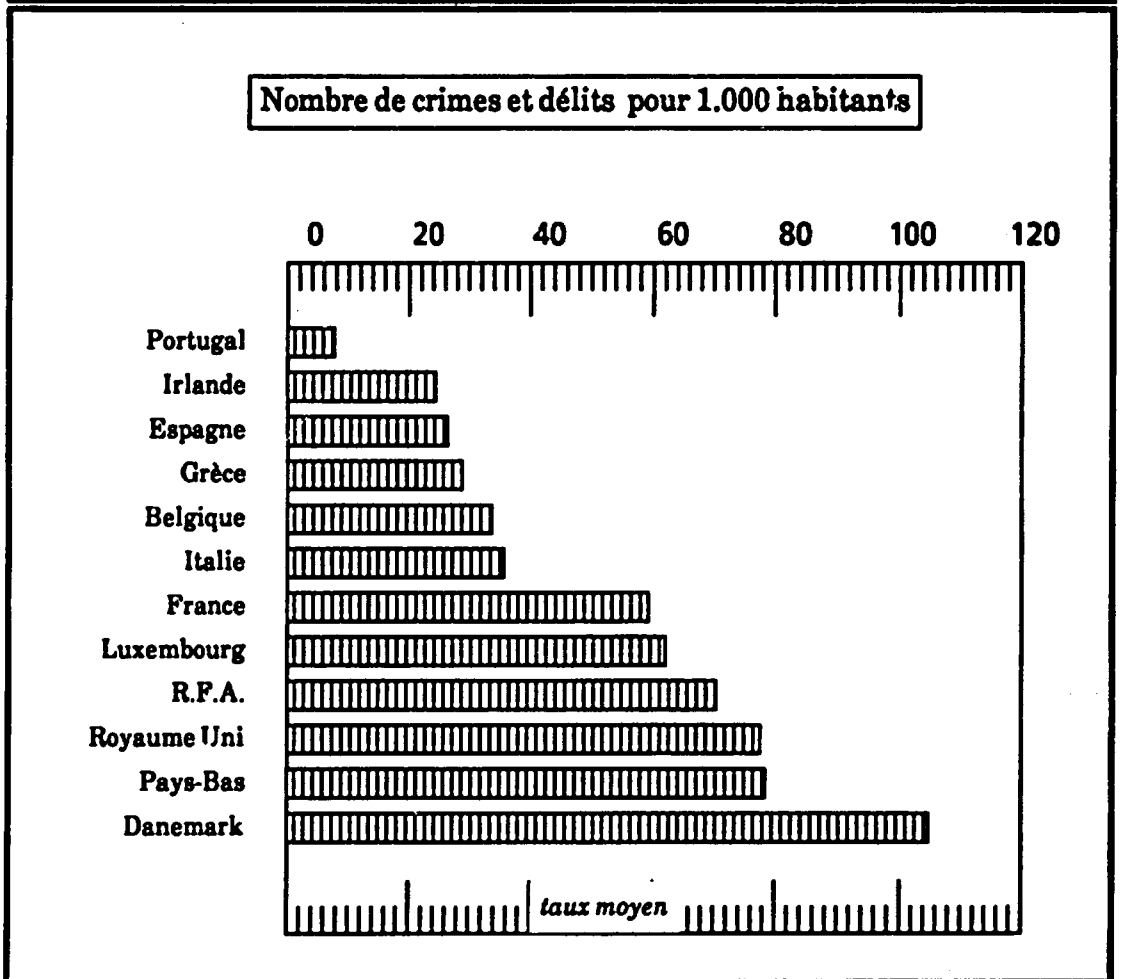
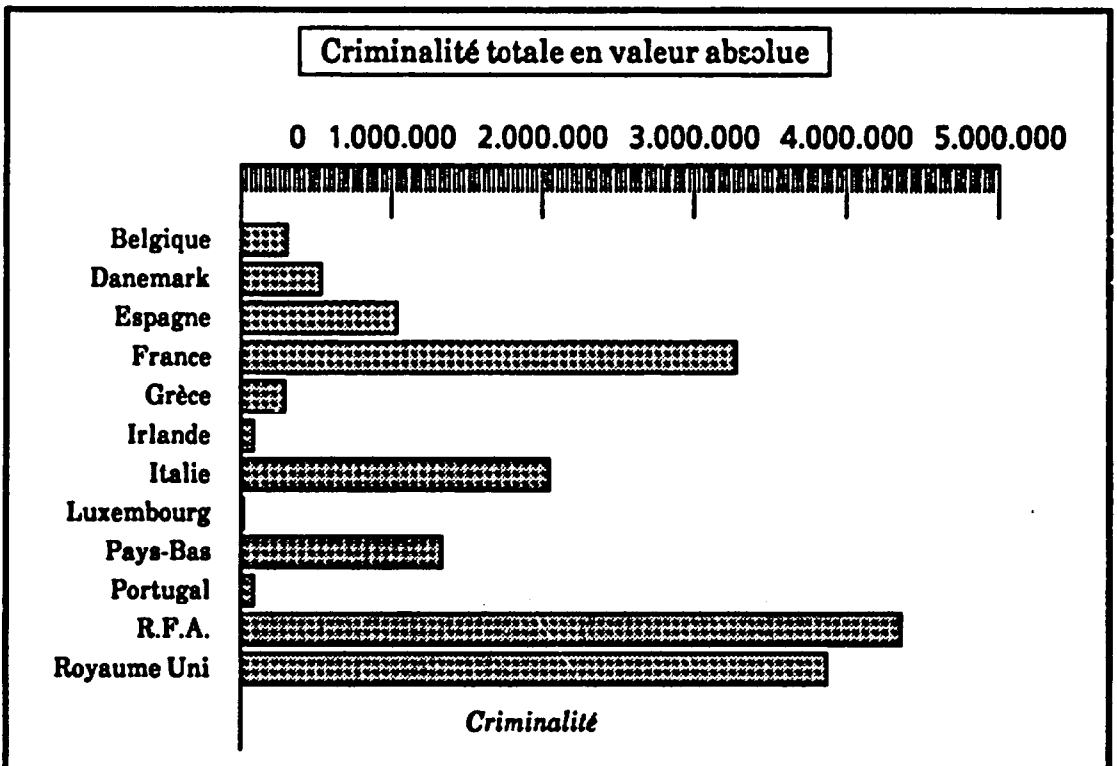
- le terrorisme externe, dont la tendance à la baisse depuis 1987 s'est confirmée en 1990, avec un seul fait d'ailleurs non revendiqué (assassinat d'un opposant iranien le 23 octobre 1990) ;

- le terrorisme interne, qui a pris des proportions alarmantes en Corse l'année dernière, alors qu'il est demeuré pratiquement stable ou en régression dans ses autres composantes (terrorisme d'extrême-droite ou d'extrême-gauche, mouvements séparatistes dans les DOM-TOM, actions séparatistes basques, etc...).

C'est ainsi qu'en dépit de la «trêve» décidée par l'ex-FLNC en juin 1988, de très nombreux attentats contre les biens et les personnes et de nombreux assassinats ont continué d'ensanglanter la Corse en 1990. Il est souvent difficile de distinguer en Corse les attentats relevant d'infractions terroristes proprement dites, des attentats dits de droit commun. Quoi qu'il en soit, on a dénombré en 1990 dans l'île 182 vols et attentats à main armée, 173 attentats et 24 tentatives d'attentats contre les biens publics ou privés (dont 30 faits dûment revendiqués par des organisations clandestines) et 26 homicides, dont certains frappant même plusieurs personnalités élues (M. Charles Grossetti, maire de Grosseto Prugna et M. Paul Mariani, maire de Soveria), ou responsables de services publics (M. Lucien Tirroloni, président de la Chambre régionale d'agriculture).

A l'approche de la discussion parlementaire du nouveau statut de la Collectivité territoriale de Corse, les mouvements extrémistes ou séparatistes ont par ailleurs connu d'importants mouvements de recombinaison interne (apparition de groupes clandestins comme Resistanza, ou de groupements officiels comme par exemple le Mouvement pour l'Autodétermination, etc...) qui ont encore accru les difficultés de la prévention et de la lutte contre les actions terroristes.

STATISTIQUES COMPARÉES DE LA CRIMINALITÉ DANS LES ÉTATS DE LA C.E.E.
(Statistiques 1989 - Source : Interpol / ministère de l'Intérieur)



B. L'IMMIGRATION : UN DÉFI MAJEUR DE SOCIÉTÉ

A plusieurs reprises, déjà, votre rapporteur a consacré de larges développements aux inquiétudes unanimes que suscite la persistance des flux migratoires sur notre territoire national. Ces inquiétudes ne peuvent que s'accroître, du fait de l'immense pression migratoire qui continue de s'exercer sur l'Europe et de la médiocre efficacité des politiques d'immigration des Etats de la C.E.E.

Le Sénat a récemment été appelé à examiner cinq propositions de loi qui ont permis, lors d'un très riche débat en séance publique, de mesurer toute l'ampleur d'un phénomène qui constitue sans nul doute un des défis majeurs auxquels les sociétés occidentales sont actuellement confrontées.

Votre rapporteur n'entend pas, dans le présent avis budgétaire, reprendre tous les éléments d'un problème dont la solution ne relève que très indirectement et très partiellement d'efforts budgétaires. Il croit néanmoins indispensable de souligner qu'au-delà de l'appréciation de crédits exprimés en valeur absolue, le jugement qu'il faut porter sur un budget dépend en très large part des résultats généraux d'une politique gouvernementale qui, au cas présent, révèle de graves lacunes et de réelles faiblesses.

1. La persistance d'une pression migratoire élevée

a) Les incertitudes statistiques

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.

A cette incertitude de flux s'ajoute l'incertitude de stock, puisqu'aucune des estimations disponibles ne rend précisément compte de la présence étrangère sur le territoire national. Estimé l'année dernière à environ 3,5 millions par l'INED, et à environ 4,4 millions par le ministère de l'Intérieur, le nombre total des étrangers établis en France a fait l'objet de tentatives d'évaluations plus précises après le dernier recensement général de la population en 1990.

C'est ainsi que sur la base de ces statistiques récentes, et d'après le Haut Conseil à l'Intégration, sur 56,6 millions d'habitants, la France comprendrait 3,58 millions d'étrangers (soit 6,3 % de l'ensemble), dont approximativement un tiers de ressortissants de la C.E.E. (contre plus de la moitié en 1975).

Cette statistique doit toutefois être considérée avec prudence puisqu'elle ne dénombre pas avec rigueur les étrangers en situation irrégulière, et qu'elle fait abstraction des récents naturalisés qui, très souvent, sont confrontés aux mêmes difficultés d'intégration dans la société française que les immigrés non-naturalisés. A ce titre, la perception que ressentent la plupart de nos concitoyens quant à la présence réelle des étrangers en France ne saurait être ramenée à des indicateurs statistiques dont la signification demeure très relative.

On observe par ailleurs d'importantes disparités dans la concentration géographique des populations étrangères, qui varie de moins de 2 % dans certaines régions (Basse-Normandie, Poitou-Charentes, etc...) à près de 10 % dans d'autres (Corse, par exemple). Avec près de 38 % du nombre total des étrangers établis en France, la région Ile-de-France voit fréquemment les taux départementaux de présence étrangère dépasser 12 % (jusqu'à 18 % pour la Seine-Saint-Denis), dont toujours une forte proportion de ressortissants non-communautaires.

b) Des perspectives préoccupantes

- Les flux migratoires nets ne sont pas stabilisés

Une constatation s'impose : en 1990, le flux d'immigration demeure élevé, en dépit du fléchissement du nombre des demandes d'asile présentées à l'OFPPA (ramené à environ 53 000, contre environ 61 000 en 1989).

C'est ainsi que certaines catégories de primo-immigrants continuent d'abonder des statistiques déjà préoccupantes, comme notamment les étrangers bénéficiant du regroupement familial (37 000 en 1990, contre 35 000 l'année précédente) ou les titulaires des contrats de travail permanent gérés par l'OMI (22 000 en 1990, alors que ce nombre s'élevait à 15 000 en 1989). Il s'avère par ailleurs que la population étrangère en France croît chaque année à un rythme plus élevé que celui de la population française proprement dite, et qu'elle s'enracine durablement dans notre pays ainsi qu'en témoignent les statistiques des départs effectifs.

Hors le cas des départs volontaires, le dispositif d'incitation au retour assorti d'aide à la réinsertion semble périliter : il n'a, par exemple, concerné que 670 travailleurs étrangers en 1989, plus 525 membres de leur famille, soit un total de moins de 1 200 personnes.

Quant aux départs contraints (mesures d'éloignement décidées par l'autorité publique), leur taux d'exécution se dégrade d'année en année, soit du fait des résistances de toutes sortes qu'y opposent les étrangers, soit du fait de l'atonie de l'administration (comme l'a encore récemment prouvé l'inexécution des mesures d'éloignement des demandeurs d'asile déboutés, dont un grand nombre seront finalement régularisés en dépit du rejet de leur demande).

Année	Mesures d'éloignement prononcées (1)	Mesures effectivement exécutées	Pourcentage d'exécution
1989	14 850	6 994	47, - %
1990	18 238	7 816	42,8 %

(1) reconduites à la frontière décidées par arrêté préfectoral ou décision de justice

• De nouvelles perspectives plus préoccupantes encore

Non seulement la pression migratoire potentielle des Etats d'émigration du Sud demeure très élevée, mais la recomposition des Etats d'Europe orientale fait craindre de nouveaux déplacements de populations jadis contenues par des frontières dont les régimes communistes s'efforçaient naguère de préserver une infranchissabilité quasi absolue.

En tout état de cause, l'effondrement de l'ancien bloc de l'Est (qu'il s'agisse des Etats périphériques ou de l'Union soviétique elle-même) fait craindre aux experts des transferts démographiques très amples et durables, qui pourraient représenter environ de 4 à 8 millions de nouveaux émigrants vers les Etats d'Europe occidentale.

La République Fédérale d'Allemagne réunifiée, avec les Polonais et les Yougoslaves, l'Italie avec les Albanais sont déjà confrontés très directement à un problème dont la France ne sera sans doute pas tenue à l'abri. Dans le cas de la R.F.A., le problème est

d'autant plus grave que ce pays est actuellement confronté à d'importantes difficultés de contrôle sur sa frontière est-allemande constituée par les 431 kilomètres de la ligne Oder-Neisse. L'Allemagne fédérale a annoncé un ensemble de mesures qui devraient améliorer l'efficacité des contrôles en 1992 : affectation d'agents supplémentaires, mise à disposition de quatre bataillons de l'armée fédérale, etc... Toutefois, la ligne Oder Neisse demeure très perméable, notamment lorsqu'en période de basses-eaux, la Neisse n'est guère plus large que d'une dizaine de mètres. A l'heure actuelle, les Länder, à qui incombent juridiquement les contrôles frontaliers, ne sont pas en mesure de remplir pleinement leur mission, et sont inquiets de l'évolution d'une situation à l'égard de laquelle ils sont très démunis.

2. La délinquance étrangère renforce le sentiment d'insécurité

Pour s'en tenir aux seuls domaines relevant du ministère de l'Intérieur, on constate 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 et qu'elle se porte de préférence sur des 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 la tire, les viols, les coups et blessures, etc...

En tout état de cause, la proportion des étrangers mis en cause en 1990 pour l'ensemble des infractions atteint pratiquement 17 %, alors que la présence étrangère moyenne est évaluée à moins de 8 %, et peut atteindre des taux partiels tout à fait inquiétants, relatés dans le tableau ci-après.

**PART DES ÉTRANGERS
POUR CERTAINS CRIMES ET DÉLITS EN 1990 (1)**

Source : Ministre de l'Intérieur

INFRACTIONS	Participation étrangère (en %)
- Faux documents d'identité et autres documents administratifs	68
- Vols à la tire	44
- Trafic de stupéfiants	38
- Délits d'interdiction de séjour et de paraître	30
- Délits des courses et jeux	30
- Fausse monnaie	27
- Autres délits économiques et financiers	26
- Autres infractions à la police générale	26
- Autres infractions à la législation sur les stupéfiants	24
- Achats et ventes sans factures	22
- Proxénétisme	22
- Vols avec violence sans arme à feu	22

(1) hors les infractions spécifiques relevant de la police des étrangers, où le taux d'incrimination des personnes étrangères atteint bien sûr pratiquement 99 %

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 minimale dans le développement du climat d'insécurité.

La proportion d'étrangers mis en cause s'avère par ailleurs tout particulièrement élevée dans les départements où précisément les conséquences de la délinquance sont les plus perceptibles et entretiennent un climat très vif d'insécurité : Paris et les départements périphériques, Pyrénées-Orientales, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, etc...

**DEPARTEMENTS AYANT LA PLUS FORTE
PROPORTION DE DÉLINQUANTS ÉTRANGERS EN 1990**

DÉPARTEMENT	POURCENTAGE (%)
Pyrénées-Orientales	50
Paris	41
Alpes-Maritimes	34
Seine-Saint-Denis	33
Hauts-de-Seine	31
Val-d'Oise	30
Val-de-Marne	28
Bouches-du-Rhone	26
Haut-Rhin	25

Il est enfin patent que la population pénitentiaire comporte une proportion particulièrement élevée d'étrangers, en moyenne quatre fois plus importante 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 la plupart du temps de garanties suffisantes de représentation).

Le problème demeure néanmoins posé, dès lors qu'il rend plus manifeste encore le préjudice social considérable d'une politique d'immigration à la fois floue et mal maîtrisée.

C. DES PERSPECTIVES EUROPÉENNES INCERTAINES

Votre rapporteur avait jugé nécessaire d'attirer l'année dernière l'attention du Sénat sur les perspectives très incertaines qu'ouvrirait la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, -cette convention ayant finalement été signée le 19 juin 1990 après de difficiles et longues négociations.

La situation a très sensiblement évolué depuis lors puisque le Parlement français, auparavant très mal informé du dispositif Schengen, a été saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de cet engagement international et, au terme d'un examen minutieux, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, l'a finalement adopté à la fin de la précédente session (loi n° 91-737 du 30 juillet 1991).

Il n'y a pas lieu, dans le présent avis budgétaire, d'ouvrir à nouveau un débat dont pourtant beaucoup d'éléments auraient dû être mieux précisés avant que le Parlement statue. Par ailleurs, le Sénat a créé une commission de contrôle sur la mise de place de la Convention de Schengen, dont le rapport final constituera sans aucun doute un instrument décisif d'information : à ce titre, il convient de ne pas anticiper sur les conclusions de cette commission de contrôle dont les travaux se poursuivent.

Toutefois, dans le cadre du présent avis budgétaire, votre rapporteur tient à relever que le dispositif Schengen va profondément modifier les données générales de la sécurité intérieure française. Tous les intervenants en matière de sécurité devront reconsidérer leurs missions et leurs méthodes.

1. Rappel du dispositif Schengen

L'application de la Convention de Schengen conduit à la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'Espace Schengen (à terme, huit des douze Etats de la C.E.E. : France, R.F.A., Etats du Bénélux, Italie, Espagne et Portugal), en vue d'une totale libre circulation des personnes.

Cette suppression suppose de reporter aux frontières extérieures de l'Espace Schengen (aéroports internationaux inclus) l'ensemble des contrôles auxquels

procède actuellement et à titre individuel chacun des Etats signataires sur ses propres frontières nationales.

Pour garantir le maintien du niveau de sécurité atteint dans les Etats signataires, et le cas échéant pour le renforcer, les prescriptions de la Convention organisent un ensemble de procédures qui requièrent des mesures d'application dont beaucoup restent encore à définir. Parmi les principales dispositions de la Convention, il convient de signaler :

- l'élaboration d'un manuel commun définissant l'ensemble des procédures et des contrôles aux frontières extérieures, applicable à l'identique par tous les agents nationaux chargés de ces contrôles ;

- 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 moyennant l'établissement d'une liste commune des Etats assujettis à visa) ;

- des mesures tendant à prévenir les demandes multiples ou successives d'asile politique auprès de plusieurs Etats signataires ;

- 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 ;

- l'institution de nouveaux procédés de coopération internationale contre la criminalité comportent notamment l'instauration d'un «droit d'observation» (filature) et d'un «droit de poursuite» transfrontalière, susceptibles d'être exercés par les services compétents d'un Etat-signataire contre un délinquant qui se réfugierait sur le territoire d'une autre Partie ;

- l'harmonisation (ou à tout le moins le rapprochement) des législations nationales des Etats signataires dans un certain nombre de secteurs, en vue de renforcer leur sécurité collective (lutte contre l'immigration irrégulière, etc...);

- la création d'un fichier informatique commun (Système d'Information Schengen, ou S.I.S.), permettant le signalement des personnes et des objets susceptibles d'intéresser les services de sécurité des différents Etats (personnes recherchées, personnes signalées à fin de non admission, objets volés, etc...).

D'après les renseignements fournis par le ministère de l'Intérieur, le coût de réalisation de ce S.I.S. atteindrait 24,6 millions

de francs (en trois tranches annuelles - 1991 : 1,9 millions ; 1992 : 16,8 millions ; 1993 : 5,9 millions) mis à la charge des Etats sur la base de la clé de répartition suivante :

ETAT	Clé de répartition (en %)	MONTANTS (en millions de francs)
France	26,80	6,592
R.F.A.	30,7	7,552
Italie	19,85	4,883
Espagne	11,05	2,718
Pays-Bas	6,15	1,512
Belgique	3,84	0,944
Portugal	1,40	0,344
Luxembourg	0,24	0,059

L'incidence proprement budgétaire du dispositif Schengen n'est par connue avec précision. C'est ainsi que la phase d'exploitation du S.I.S. n'a pas encore pu faire l'objet d'estimation financière chiffrée, car un certain nombre de décisions d'ordre technique (nombre de fonctionnaires, choix et maintenance des matériels, etc...) et politique (répartition des coûts entre les membres) ne sont pas encore définitives. De la même façon, le surcoût très probable lié à l'uniformisation des visas fait l'objet d'évaluations actuellement très approximatives (entre 3 millions de francs et 6 millions de francs par an) suivant les solutions techniques envisagées.

2. L'incidence du dispositif Schengen

En revanche, plusieurs certitudes sont déjà acquises, ainsi que l'ont établies les débats parlementaires lors de la discussion du projet de loi de ratification, ou ultérieurement les auditions publiques de la commission sénatoriale de contrôle.

- En matière de personnels de police, d'importants redéploiements sont à prévoir, puisque les agents de la Police de l'Air et des frontières (P.A.F.) devront désormais organiser très différemment les contrôles jusqu'à présent opérés sur les frontières

nationales et dont la Convention prévoit la suppression. Ces redéploiements auront une traduction budgétaire dont, le moment venu, votre rapporteur ne manquera pas de retracer l'évolution.

• En matière d'équipements, la Convention de Schengen amènera la France à acquérir de nouveaux matériels, comme par exemple des véhicules affectés aux équipes mobiles chargées de procéder aux contrôles péri-frontaliers, ou des appareils de transmission, susceptibles à terme d'assurer la pleine compatibilité des liaisons entre les agents français et ceux des autres Etats signataires. Ces acquisitions devront faire l'objet d'inscriptions des crédits d'équipement suffisants, faute desquels la mise en oeuvre des prescriptions de la Convention de Schengen ne s'effectuera pas dans des conditions satisfaisantes.

Mais, de façon beaucoup plus globale, le dispositif Schengen posera de sérieux problèmes à la politique française de sécurité intérieure. Des réponses appropriées devront être données en temps utile si notre pays veut éviter l'aggravation d'un contexte déjà préoccupant.

• Dans le domaine de la criminalité de droit commun, voire en matière de terrorisme, on peut considérer que l'ensemble du dispositif de coopération policière prévu dans le cadre de l'Espace Schengen représente un net progrès par rapport à la situation actuelle grâce à la mise en service d'un Système d'Information Schengen ; il conviendra cependant de demeurer vigilant, dès lors que l'élargissement de tout espace de libre circulation des personnes offre toujours virtuellement un champ plus étendu aux menées criminelles.

• Dans le domaine de la drogue et de la toxicomanie, la suppression des contrôles aux frontières terrestres françaises constitue une mesure réellement préoccupante. Actuellement ces contrôles permettent d'effectuer des saisies qui représentent à elles seules une proportion très significative de l'ensemble des saisies effectuées sur le territoire national. Aucune des mesures compensatrices annoncées (développement de la coopération transfrontalière et du renseignement policier international) ne semble pouvoir remplacer efficacement à court terme les contrôles actuels.

Mais surtout, les Pays-Bas entendent résolument conserver leur législation nationale spécifique sur la toxicomanie et les stupéfiants. Cette législation n'incrimine dans les faits ni l'usage, ni la détention ou le transport de faibles quantités de drogues.

Compte tenu de l'importance croissante du « trafic de fourmis » dans les mouvements de stupéfiants, la suppression des

contrôles aux frontières risque fort de favoriser les trafics de faible volume, mais dont la multiplication conduirait à une forte croissance des échanges sur les places à forte consommation. Les spécialistes de l'Office central des stupéfiants sont inquiets à cet égard.

• Dans le domaine de l'immigration, enfin, le dispositif Schengen peut également aggraver en France une situation déjà alarmante.

On doit admettre que le transfert des contrôles des frontières nationales aux frontières extérieures de l'Espace Schengen n'est pas en lui-même un élément de nature à accroître la pression migratoire globale qui s'exerce sur l'Europe occidentale ; il pourrait même à terme représenter un élément de dissuasion sur les candidats à l'immigration légale ou clandestine, si les Etats de l'Espace Schengen parviennent à mettre en oeuvre efficacement et de façon homogène les mesures de contrôle prévues par la Convention sur les frontières extérieures.

En revanche, la suppression des contrôles sur la quasi-totalité des frontières nationales terrestres (exception faite de la frontière avec la Suisse et l'Andorre) permettra désormais le libre franchissement des limites du territoire national par des étrangers déjà établis dans l'Espace Schengen (en situation régulière ou pas), auxquels la France risque fort d'apparaître plus attractive que le pays où ils résident actuellement.

La France offre en effet un ensemble de conditions favorables à l'établissement des étrangers, notamment les clandestins, qui toutes constituent de puissants facteurs d'appel : prestations sociales, scolarisation sans condition des enfants, regroupement familial, très faible taux d'exécution des mesures d'éloignement, importants bassins d'emplois clandestins, mesures périodiques de régularisation, accès relativement aisé à la nationalité, etc... A cet égard, l'attitude globale de notre pays s'avère plus propice à l'installation durable des étrangers que celle d'autres Etats de l'Espace Schengen comme par exemple les Pays-Bas (jamais de régularisations collectives, exécution quasi-systématique des mesures d'éloignement) ou la R.F.A. (où l'accès à la nationalité est difficile). Un contexte historique qu'il convient de ne pas méconnaître et l'écart de développement économique entre la France et les deux Etats du Sud de l'Espace Schengen (Espagne et Portugal) continueront par ailleurs pendant plusieurs années encore d'attirer de préférence en France beaucoup d'immigrants des Etats d'Afrique du Nord ou d'Afrique noire.

Bien que les statistiques demeurent lacunaires, ces risques de transferts internes dans l'Espace Schengen ne doivent pas être sous-estimés, ainsi qu'en témoigne le nombre

élevé des actuels refus d'admission sur le territoire national prononcés sur les frontières terrestres : y supprimer les contrôles revient en fait à renoncer à cet instrument de lutte contre l'immigration clandestine, à un moment où le «franchissement physique sur les frontières terrestres» est en passe de devenir une des principales méthodes de primo-immigration clandestine en France (ainsi que l'a indiqué la Directeur de la P.A.F. lors d'une audition publique devant la commission de contrôle Schengen).

• Dans le domaine de l'organisation des contrôles aux frontières internationales aéroportuaires, l'organisation des opérations spécifiques de contrôle prévues par la Convention Schengen pose également bien des problèmes techniques et financiers aux responsables.

L'audition publique du président d'Aéroports de Paris a nettement montré qu'aucune directive n'est encore à sa disposition pour lui permettre d'organiser une zone de contrôle spécifique «Schengen» conforme aux prescriptions du Traité. En fait, l'Association internationale des aéroports européens est très hostile à l'organisation spécifique d'un contrôle à huit, telle qu'elle est prévue par la Convention de Schengen. Cette association n'entend demander à ses adhérents d'investir qu'après parution des directives communautaires concernant la libre circulation des personnes : pourquoi créer une sous-catégorie à huit, lorsqu'à brève échéance il faudra agir à douze ? Cette consigne, très perceptible en ce qui concerne les Aéroports internationaux d'Amsterdam, de Madrid et de Rome risque de provoquer des difficultés certaines au moment de la mise en application du traité.

III. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE HÉSITANTE

En définitive, au-delà des considérations proprement budgétaires et des crédits qu'il comporte, il apparaît que le budget qui nous est présenté ne traduise aucune véritable volonté politique de sécurité intérieure : à des défis précis qui concourent à la dégradation du sentiment global de sécurité, sont opposées des mesures trop parcellaires, généralement tardives et qui ne traduisent pas une option politique d'ensemble.

Votre rapporteur définissait déjà l'année dernière l'élaboration du plan de sécurité intérieure comme une priorité législative. Depuis 1989, à plusieurs reprises, le Gouvernement annonce le dépôt d'un projet de loi. Selon les indications produites par le ministre de l'Intérieur lors de son audition devant votre commission des Lois, le 21 octobre 1991, le Parlement serait saisi de ce texte durant la session de printemps 1992. Cette lenteur est dommageable.

A. L'ARRIVÉE À ÉCHÉANCE DE LA LOI DE 1985 SUR LA MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

En adoptant la loi du 7 août 1985, le Parlement avait entendu engager la police nationale dans un mouvement durable de modernisation, notamment en la dotant des équipements et des matériels lui permettant de faire face à ses missions.

A cet effet, des efforts budgétaires considérables ont été engagés, et ont permis d'accroître substantiellement les crédits annuels antérieurs relatifs aux équipements mobiliers et immobiliers, aux moyens des services et aux conditions de vie du personnel (cf. tableau ci-après, retraçant les crédits afférents au plan de modernisation).

**LE PLAN DE MODERNISATION
1986-1990**

(en millions de francs)

Imputation sur le budget	Moyens de fonctionnement (1) et équipements légers	Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme)	TOTAL
1986	2 110	750	2 860
1987	2 300	750	3 050
1988	2 300	800	3 100
1989	2 300	800	3 100
1990	2 300	800	3 100
TOTAL 1986-1990	11 310	3 900	15 210

(1) Hors rémunérations

Ainsi qu'il l'a déjà souligné, votre Rapporteur constate que l'exécution de ce plan de modernisation s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes. Mais, l'exigüité du budget pour 1992 risque de compromettre à terme les résultats positifs obtenues en cinq ans.

La stagnation en francs courants (c'est-à-dire leur régression en termes réels), voire la diminution de certains crédits d'équipement constituent autant d'hypothèques sur la bonne exécution des missions auxquelles ils sont affectés.

La diminution des autorisations de programme et la restriction brutale des crédits affectés à l'informatique, à la bureautique et à la télématique vont réduire l'efficacité des systèmes dont beaucoup des matériels acquis deviennent rapidement obsolètes.

B. LES INCERTITUDES DE LA DÉPARTEMENTALISATION

Au cours du dernier exercice budgétaire (mai 1990), a été lancée dans cinq départements une expérience dite de «territorialisation» ou de «départementalisation» de la police nationale, par regroupement sous l'autorité d'une Direction départementale de la Police nationale (D.D.P.N.) des personnels et des moyens des anciennes directions départementales des polices urbaines (P.U.), des renseignements généraux (R.G.) et le cas échéant de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.). A ce transfert juridique correspond un transfert budgétaire et financier, puisque dans le même temps les crédits correspondants sont déconcentrés à l'échelon de la D.D.P.N.

L'objectif de cette mesure est clair : il s'agit de doter le préfet du département, en charge de l'ordre public aux termes de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982, de l'instrument opérationnel de mise en oeuvre de politiques locales de sécurité (particulièrement de lutte contre la petite et moyenne délinquance) en mobilisant l'ensemble des forces de police à sa disposition. Dans la même optique, un service de police judiciaire nouveau a été placé auprès du D.D.P.N. de trois des départements concernés, sous réserve toutefois du maintien des compétences spécifiques et exclusives du Procureur de la République.

Il est certes encore prématuré de porter un jugement d'ensemble sur une mesure qui demeure expérimentale, et qui devrait avoir été étendue à dix-huit nouveaux départements à la fin de l'année 1991. Sa généralisation définitive est prévue pour 1993.

On peut toutefois noter qu'une réforme de cette envergure aurait dû en toute logique s'insérer dans une réflexion d'ensemble à laquelle le Parlement eût été associé : en l'espèce, la discussion d'un projet de loi sur la sécurité intérieure aurait offert le cadre adéquat.

C. LA MONTÉE D'UN PROFOND MALAISE DANS LA POLICE

1990 et 1991 ont vu se développer un malaise grandissant dans la Police, dont les personnels ressentent, souvent de façon très pressante et très immédiate dans

l'accomplissement de leurs fonctions les plus quotidiennes, l'absence d'une véritable politique de sécurité intérieure.

Les causes de ce malaise sont sans doute multiples. Certaines sont susceptibles d'un traitement budgétaire à court terme, d'autres, en revanche, traduisent des dysfonctionnements sociaux graves et durables (problème des banlieues, notamment) dont la résorption imposera une action coûteuse et à très long terme. En tout état de cause, le risque de démobilité des personnels exige, dès à présent, une action de fond.

1. Les incertitudes statutaires

Le statut et la rémunération des personnels de police constituent un des éléments importants de la politique de sécurité, puisqu'il importe au tout premier chef que ces personnels, confrontés à des missions difficiles et parfois périlleuses, soient à la fois mobilisés et justement récompensés pour leurs efforts.

A ce titre, il y a lieu d'être préoccupé par le blocage des négociations entreprises en octobre 1990 avec les organisations syndicales, en vue d'une réforme des corps et des carrières de la police. Cette maladresse a certainement représenté un facteur déterminant dans le développement du malaise policier depuis plus d'un an.

Cette négociation, sur la base d'un projet annoncé par le ministre de l'Intérieur devant le Comité technique paritaire le 14 mars 1990, s'est poursuivie durant une vingtaine de réunions plénières jusqu'au printemps 1991. Elle a finalement échoué en raison des divergences très marquées entre les différentes organisations syndicales concernées.

L'essentiel des réflexions portaient sur les orientations suivantes :

- maintien de la police sous statut spécial ;
- rénovation de l'architecture des corps sur la base d'une réduction de leur nombre ;
- élaboration de pyramides plus fonctionnelles, assortie des perspectives d'évolution de carrière plus équilibrées et plus attractives ;

- meilleure motivation de la police, réservant une place importante à la promotion interne ;
- mise en place d'un système d'unités de valeur capitalisables constituant la base de la formation et de la promotion interne ;
- augmentation du nombre des officiers de police judiciaire.

Face à ces propositions, les organisations syndicales ont adopté des attitudes très diverses. Pour engager une relance des négociations, le ministre de l'Intérieur a chargé le 20 juin 1991 le préfet Jean Clauzel de lui présenter un rapport propositionnel qui a récemment été porté à la connaissance des organisations syndicales. Parmi les propositions retenues dans ce rapport, peuvent être cités :

- la suppression de la distinction entre les personnels en civil et les personnels en tenue (tous les personnels étant désormais en tenue, avec toutefois la possibilité, pour certains, de n'être qu'occasionnellement appelés à exercer leurs fonctions en uniforme) ;
- l'unification des personnels dans un seul corps, subdivisé en trois niveaux par nature et degré de responsabilités ;
- le renforcement du dispositif de promotion interne ;
- une sensible augmentation des effectifs des personnels administratifs.

Les principales organisations syndicales (F.N.A.P. et F.A.S.P. notamment) ne sont pas opposées à cette nouvelle approche. Elles sont prêtes à examiner les propositions du Préfet Clauzel. Elles sont cependant très perplexes devant l'attitude gouvernementale, hésitante et variable, soufflant le chaud et le froid.

L'idée d'une grande loi sur la sécurité intérieure a fait son chemin dans les diverses hiérarchies de la police. Beaucoup y voyaient l'occasion d'un grand débat et d'une mise à jour des missions des corps, qui, pour certaines, sont en grande partie obsolètes.

L'exécution exemplaire du plan VIGIPIRATE, mise en place durant six mois pendant la guerre du Golfe, devait être suivie, dans l'esprit de nombreux personnels, de l'ouverture de négociations attendues avec confiance en raison même de la discipline dont firent alors preuve les divers corps de la police. La déception fut d'autant plus grande de constater l'immobilisme du Gouvernement, le

report du projet de loi sur la sécurité intérieure et l'absence manifeste d'interlocuteurs du côté de la Place Beauvau. Apparemment, on voulait gagner du temps. Les manifestations policières de mai et de novembre 1991 sont claires : un vent mauvais se lève sur la Police nationale dont on peut craindre beaucoup, si très vite les vrais problèmes ne sont pas abordés avec franchise et dans la clarté.

2. La gestion quotidienne des services, parfois défectueuse

Pour s'en tenir à quelques exemples dont la presse récente s'est fait largement l'écho, votre rapporteur ne peut manquer de relever certaines anomalies financières et comptables très surprenantes, et dont on mesure assez les effets sur le moral de beaucoup de policiers.

C'est ainsi que sont mentionnés des retards de paiement considérables dans certaines unités de province, qui perturbent gravement l'exécution des missions qui leur sont imparties : non règlement de factures de fournitures (E.D.F., essences et carburants, téléphone, etc...), non-paiement des prestations hôtelières aux C.R.S. en déplacement, etc... Faute de pouvoir obtenir les remboursements de leurs avances de frais, les officiers de police judiciaire hésitent désormais à partir en mission sans l'avance correspondante : d'où un nombre croissant de commissions rogatoires non-exécutées.

D'autres errements compromettent la bonne exécution des autorisations budgétaires et, partant, l'efficacité des actions de la police.

Relèvent par exemple de cette catégorie, les mesures de contractions budgétaires décidées en cours d'année par le Gouvernement, qui conduisent à amputer partiellement des postes dont l'évaluation initiale était déjà calculée au minimum. C'est ainsi que les dotations informatiques ont été réduites en 1991 de plus de 50 millions de francs, de même que les crédits de logement des fonctionnaires de police, soit, dans ce dernier cas, une réduction nette de plus de 60 % par rapport aux crédits votés.

Même si elles sont formellement autorisées, ces annulations de crédits méconnaissent l'intention du Législateur et limitent d'autant l'action des services de Police dans un domaine où le moindre écart comptable peut avoir des effets préjudiciables directs sur le niveau global de sécurité.

Dans la même optique, il convient de déplorer la sous-consommation quasi-systématique des crédits afférents à certains postes budgétaires, ainsi que l'engagement trop tardif dans l'exercice comptable d'opérations nouvelles qui, compte tenu des délais incompressibles de réalisation, ne seront acquittées qu'en report sur l'année suivante : dans l'intervalle, les services n'auront pas pu disposer des équipements ou des moyens nécessaires, au détriment de l'efficacité globale des actions de la police.

3. La confrontation des personnels à des difficultés nouvelles

Au-delà de ces anomalies ponctuelles, la Police est de plus en plus impliquée dans une lutte contre les nouvelles formes d'insécurité (banlieues, toxicomanie, bandes de jeunes, etc...) sans toujours disposer de directives claires ou des moyens nécessaires en matériels et en personnels : ces carences étant elles-mêmes imputables à l'absence de politique d'ensemble.

En dépit d'intentions énergiques affichées périodiquement, il s'avère ainsi que, dans plusieurs banlieues, se constituent de véritables ghettos où les personnels de police renoncent purement et simplement à exercer les missions, au point que *«la loi républicaine ne s'applique plus dans les banlieues avec la même rigueur que dans le reste du territoire national»* (rapport du Syndicat majoritaire des Commissaires : *«la Police face à la crise des banlieues»*, remis au ministre de l'Intérieur en mai dernier).

De fait, dans un contexte à très forte délinquance et à surproportion de population étrangère, les banlieues ont été le cadre récent d'incidents ou d'accidents parfois d'une extrême gravité, comportant des agressions violentes et collectives contre des personnels de police. Certains postes ont même été pris d'assaut, soit pour en délivrer des individus gardés à vue, soit pour en dérober les équipements et les armements.

Les événements de Vaulx-en-Velin avaient suscité l'annonce de seize mesures instantes en octobre 1990, auxquelles votre rapporteur avait consacré des développements dans son rapport sur le budget pour 1990. On y relevait 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,

Furent également 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», etc...

Le bilan de ces mesures laisse perplexe et fait douter de l'efficacité d'un dispositif qui ne s'insère pas dans un plan d'ensemble, puisque, depuis Vaulx-en-Velin, se sont à nouveau périodiquement produits des phénomènes de violence dans des banlieues à haut risque, entraînant même la mort d'une jeune policière, Marie-Christine Baillet, le 9 juin 1991 à Mantes-la-Jolie.

Le malaise policier puise certes ses origines dans d'autres facteurs sociologiques, professionnels ou financiers auxquels sont d'ailleurs aussi confrontés toutes les catégories de fonctionnaires : remise en question des fonctions de l'Etat lui-même, insuffisance globale des traitements de la fonction publique et perspectives limitées d'avancement pour la plupart des agents, etc...

Néanmoins, il est certain que l'absence de politique globale de sécurité ne peut qu'amplifier les préoccupations des policiers exposés à des dangers, sans toujours disposer, en contrepartie, des consignes claires et de la certitude des attentes qu'on place en eux.

Ce constat s'impose d'autant plus lorsque, en aval de l'action policière, la Justice elle-même n'est plus toujours en mesure d'assumer efficacement ses missions : l'insuffisante sévérité des juridictions répressives, -ou plus prosaïquement l'excessif encombrement des établissements carcéraux-, conduit ainsi à réinjecter très rapidement dans les circuits de la délinquance des individus parfois multirécidivistes, dont les arrestations successives mobilisent à chaque fois les services de police, et qui s'installent progressivement dans un sentiment d'impunité.

Ce phénomène ne date pas d'hier. La montée des violences et la multiplication des désordres, l'incertitude dans les orientations ou la volonté gouvernementales, l'absence de clarté dans l'action ne font qu'accentuer ses effets dans les corps de police, et constituent un facteur important de démobilisation et de démoralisation des services. Beaucoup de préfets ont constaté sur le terrain ce manque de résolution et le découragement qui gagne les meilleurs : ils en ont rendu compte, à plusieurs reprises, au Gouvernement.

IV. L'URGENCE D'UN PLAN DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Ainsi qu'il l'a plusieurs fois souligné à l'occasion des avis émis sur les projets de loi de finances, mais avec plus d'insistance encore en raison des événements récents, votre rapporteur ne peut qu'attirer l'attention du Sénat sur la nécessité urgente d'un plan de sécurité intérieure : il s'agit sans aucun doute d'une priorité législative absolue.

Annoncé lors des débats sur la loi de finances pour 1990, puis à nouveau sur celle de 1991, le projet du ministre de l'Intérieur en est encore au stade de l'élaboration, et n'a pas encore été déposé sur le bureau des Assemblées. Lors de son audition devant votre commission des Lois, le 21 novembre 1991, M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a indiqué qu'il espérait pouvoir soumettre au cours de sa prochaine session du Parlement un ou plusieurs projets de loi qui traiteraient notamment des principes qui guident la sécurité intérieure, de la répartition des missions entre la police et la gendarmerie, ainsi que de l'activité des polices municipales et des sociétés de gardiennage (ces orientations générales ont d'ailleurs fait l'objet d'une communication lors du Conseil des ministres du 20 novembre 1991).

S'il est prématuré de se prononcer sur un projet dont le Parlement n'est pas encore saisi, encore convient-il d'insister dès à présent sur certains impératifs prioritaires qui par nature relèvent de ce plan de sécurité intérieure, et dont le contexte actuel souligne l'urgence. A cet égard, votre rapporteur estime que ces impératifs doivent traduire quatre politiques concourant chacune au même objectif de sécurité des Français :

- une politique des personnels,**
- une politique des moyens des services,**
- une politique des missions prioritaires,**
- une politique de coopération internationale.**

A. LA POLITIQUE DES PERSONNELS

1. Une coordination plus rationnelle des intervenants en matière de sécurité intérieure

La présentation et le renforcement de la sécurité intérieure fait actuellement intervenir de nombreuses catégories de personnels publics ou privés dont les missions respectives ne sont pas toujours réparties avec réalisme ou précision. Parmi ces catégories, il convient de distinguer notamment :

- les différents services de la Police nationale,
- la Gendarmerie nationale,
- les Douanes (dans l'exercice de leurs missions de contrôle des frontières),
- certains corps administratifs intervenant à titre accessoire dans la prévention ou la constatation de formes spécifiques de délinquance (Inspection du travail, services de répression des fraudes, etc...),
- les polices municipales,
- d'autres personnels publics chargés de missions de surveillance locale (parcs et jardins publics, massifs forestiers, etc...),
- les divers personnels des sociétés privées de gardiennage et de surveillance.

Dans cet ensemble, il devient urgent de traiter les problème de la répartition des compétences et du domaine d'intervention d'une part entre la Police nationale et la Gendarmerie (le régime actuel, défini en 1941, ne répond sans doute plus aux évolutions de la société française constatées depuis maintenant un demi-siècle), d'autre part entre les services de l'Etat et les polices municipales, enfin, entre les agents publics et les agents des sociétés privées.

En ce qui concerne la répartition des missions entre les agents nationaux et les agents municipaux, il convient de rappeler que la législation actuelle suscite de nombreuses incertitudes et des conflits ou des empiètements de compétence, au

détriment de l'efficacité globale des services. Un projet de loi gouvernemental, élaboré en 1988, a été approuvé par le Sénat. Il n'est toujours pas à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement de M. Rocard a préféré remettre en chantier une nouvelle réflexion. Le préfet Clauzel a déposé le 28 mai 1990 un rapport très circonstancié. Aucune suite utile ne lui a été donnée depuis 18 mois.

L'auteur de ce rapport a réaffirmé le principe de complémentarité entre les forces de police d'Etat et les polices municipales et proposé l'instauration d'une coordination entre les agents qui en relèvent. D'autre part, si la création de polices municipales relève du libre choix des élus, le rapport Clauzel préconise, dans l'optique de cette complémentarité :

- le développement, au profit des polices municipales, des actions de police administrative à l'exclusion de la répression des atteintes à la sécurité des personnes et des biens,

- l'attribution du droit de constater les infractions les plus courantes au Code de la route,

- l'attribution de qualifications judiciaires spécifiques,

- la révision du statut des policiers municipaux (formation, recrutement, carrière, rémunération),

- la mise en place d'une instance nationale de contrôle.

Toutes ces dispositions figuraient déjà dans le texte de 1988.

2. L'aboutissement des réflexions en matière statutaire

Ainsi qu'il a été dit, l'actuel blocage des réflexions en cours sur la réforme des statuts et des carrières a contribué de façon décisive au développement dans la police d'un malaise dont les derniers événements (manifestations parisiennes des personnels en tenue, le 22 mai 1991, et des personnels en civil, le 16 novembre 1991) révèle l'ampleur.

Il devient urgent de sortir de cette impasse, dans le cadre d'orientations générales sur lesquelles il appartient au Législateur de se prononcer (nombre de corps, règles de promotion interne, etc...). Dans le même ordre d'idée, la réflexion sur les

statuts doit intégrer le volet rémunérations et indemnités, dont le niveau global n'est plus en rapport avec la fonction essentielle que remplissent les personnels de police sur un terrain chaque jour plus difficile (urbanisation, chômage, etc...).

Une réflexion particulière devra par ailleurs conduire à regarder avec attention la situation des policiers exerçant en Polynésie française, dont le statut procède de la loi du 11 juillet 1966, relative à la création de corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de ce Territoire d'outre-mer.

3. la fixation d'un niveau global d'effectifs en rapport avec les exigences actuelles de sécurité

La loi de 1985 avait autorisé le recours aux policiers auxiliaires à hauteur de 10 % des effectifs : votre rapporteur a souligné l'intérêt de cette mesure, en même temps que les limites auxquelles elle s'est jusqu'à présent heurtée. D'une manière plus générale, il apparaît que le niveau des effectifs nécessaires pour assurer efficacement la sécurité intérieure a dû faire l'objet d'une réflexion d'ensemble, notamment du fait de tâches nouvelles qui vont mobiliser plus d'agents qu'à l'heure actuelle : extension des parcs de loisir (200 policiers à Euro Disneyland), ouverture du nouveau module de Roissy, développement des actions de prévention dans les quartiers à risque, patrouilles à deux, etc...

D'autre part, il convient d'alléger les charges exceptionnelles ou indues qui mobilisent parfois un nombre importants d'agents, ou si ces charges s'avèrent incontournables, d'adapter les effectifs en conséquence. C'est ainsi par exemple que les Jeux Olympiques d'hiver d'Albertville vont mobiliser environ 2 500 policiers. Certaines fonctions (gardes statiques de locaux non affectés aux services de police, transfèrement de détenus, etc...) sont également grosses consommatrices d'effectifs (parfois près de 50 % des agents disponibles dans certains postes de police) et divertissent les agents d'autres missions sans doute plus essentielles.

B. LA POLITIQUE DES MOYENS DES SERVICES

L'exécution, satisfaisante dans l'ensemble, de la loi de programmation de 1985 montre à la fois l'utilité de ce type de plan de

modernisation de la police, et la nécessité de reconduire cette opération désormais close.

Doivent ainsi faire l'objet de nouveaux engagements pluriannuels les équipements (matériels, véhicules, armes, locaux, transmissions, moyens informatiques, etc...) et les actions (recrutement, formation initiale et continue), de façon à doter la police d'instruments modernes d'intervention et de lui permettre de s'adapter sans délai à ses missions nouvelles (notamment du fait de l'ouverture de l'Espace Schengen).

C. LA POLITIQUE DES MISSIONS PRIORITAIRES

Il convient d'ériger en mission prioritaire les actions de prévention ou de répression susceptibles d'être menées dans trois domaines qui exercent une influence déterminante sur le niveau global de sécurité intérieure.

1. La lutte contre la toxicomanie et la délinquance de proximité

On sait que la toxicomanie constitue non seulement un fléau en elle-même, mais également un facteur criminogène considérable, puisqu'elle induit à elle seule près de 50 % de la délinquance de proximité (vols, notamment) à travers laquelle les toxicomanes tentent de s'assurer les moyens financiers nécessaires à l'achat de drogue : à ce titre, la toxicomanie contribue de façon décisive à la détérioration du niveau global de sécurité en France et doit faire l'objet d'une lutte prioritaire impliquant l'ensemble des services compétents. Cette priorité s'avère d'autant plus urgente que de nouveaux risques sont d'ores et déjà perceptibles à moyen terme : ouverture de l'Espace Schengen, tentative d'implantation en Europe des grands cartels sud-américains (qui ont jusqu'à présent concentré leurs activités sur l'Amérique du Nord), plus grande perméabilité des frontières des Etats d'Europe orientale par suite de leur recomposition politique (Etats par lesquels transitent les stupéfiants en provenance du Proche et Moyen Orient), etc...

En dépit des efforts des services de Police, la menace demeure très forte et impose, semble-t-il, de mieux coordonner les actions des différents intervenants en matière de prévention ou de

répression, qu'il s'agisse de services spécialisés (Office Central de répression du trafic illicite des stupéfiants -O.C.R.T.I.S.-, P.A.F., Douanes, Laboratoire National des Drogues de Lyon, Délégation générale à la lutte contre la Drogue et la Toxicomanie) ou des services généraux (Polices Urbaines et Gendarmerie, notamment).

Il apparaît par ailleurs que les juridictions font preuve d'une clémence excessive envers les usagers et les petits trafiquants de drogue, qui ruine en aval les efforts souvent considérables menés en amont par les services de police pour les infiltrer puis les arrêter. Cette situation est d'ailleurs souvent déplorée par les responsables des services, qui y voient un puissant facteur de démobilisation des policiers dans leur lutte quotidienne contre la toxicomanie.

2. La consolidation de la légalité républicaine et de la sécurité dans certaines banlieues

L'action dans ce domaine excède certes la compétence des seuls services de police, et impliquera nécessairement un grand nombre d'intervenants publics (Etat, Collectivités locales, services spécialisés) ou privés (urbanistes, mouvement associatif, etc...). En tout état de cause, il convient de faire cesser les troubles graves à l'ordre public dans les «quartiers difficiles» et les banlieues, sauf à admettre que s'y installent durablement l'insécurité et la négation-même de la légalité républicaine.

De nombreuses propositions ont déjà été formulées, notamment dans le rapport «La police face à la crise des banlieues» évoqué ci-avant. Ces propositions doivent faire l'objet d'un plan d'ensemble et les moyens nécessaires doivent être programmés dans le cadre du plan de sécurité intérieure.

3. La lutte contre l'immigration clandestine et la stabilisation de l'immigration régulière

Dans un contexte économique difficile, l'immigration nouvelle compromet l'efficacité des mesures d'intégration entreprises à l'égard des étrangers déjà établis régulièrement sur le territoire national.

Des mesures récentes ont certes été prises pour tenter de faire cesser l'immigration irrégulière, ou tout au moins pour la réduire. Encore convient-il que ces mesures soient effectivement mises en oeuvre, alors que de nombreux changements politiques ou internationaux (ouverture de l'Espace Schengen, événements à l'Est) risquent d'amplifier très considérablement la pression migratoire en Europe.

Il conviendrait par ailleurs de donner plus d'efficience aux dispositions déjà en vigueur, notamment en améliorant le taux d'exécution des mesures devenues définitives d'éloignement décidées par l'autorité judiciaire et l'administration.

A cet égard, un principe simple devrait être énoncé et appliqué : l'exécution de la mesure d'éloignement est la règle, et son inexécution est l'exception. Or actuellement, en totale méconnaissance soit du principe de légalité soit du principe d'autorité de la chose jugée, force est de reconnaître que le maintien sur le territoire de la République tend à devenir la règle, alors que l'exécution effective des mesures d'éloignement devient l'exception.

Le Sénat a très récemment adopté un ensemble de mesures figurant dans plusieurs propositions de loi qui, sans résoudre l'ensemble des problèmes d'immigration, amélioreraient très certainement la situation actuelle. Votre rapporteur ne peut que souhaiter que ces propositions soient retenues, de façon à endiguer d'autres formes de réaction plus radicales que notre pays, à travers l'inaction ou l'inefficacité des pouvoirs publics, ne doit pas encourager.

D. LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

La politique de sécurité intérieure est de plus en plus imbriquée dans un contexte européen et mondial (trafic des stupéfiants, criminalité internationale, immigration, etc...) dont le présent avis a déjà évoqué à plusieurs reprises la dimension.

A ce titre, le plan de sécurité intérieure devra fixer les orientations générales de l'action internationale, compte tenu notamment des accords internationaux auxquels la France est partie.

Deux domaines requièrent à cet égard une attention toute particulière :

1. Une lutte spécifique contre le trafic des stupéfiants

Un dispositif de coopération policière internationale, basé sur l'échange d'informations et d'agents de liaison, permet à la Police française d'étendre son action de surveillance sur le territoire-même de certains Etats producteurs ou de transit des stupéfiants. C'est ainsi par exemple qu'est d'ores et déjà prévue la création de nouvelles antennes de l'OCRTIS, actuellement au nombre de 9, chargées des relations opérationnelles dans les zones de production ou de transit de stupéfiants en considération des menaces actuelles ou prévisibles à court terme, au Brésil, au Nigéria et en Turquie.

Parallèlement, le Service de Coopération Technique International de Police (S.C.T.I.P.) poursuit des actions de formation de policiers étrangers, auprès d'Etat eux-mêmes confrontés à un fort trafic.

Il convient d'accroître cet effort international, dès lors que par définition la quasi-totalité des stupéfiants consommés ou trafiqués en France est d'origine étrangère, et impose par voie de conséquence une internationalisation des méthodes de prévention et de répression.

2. La lutte contre l'immigration irrégulière

En ce qui concerne la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, la commission de contrôle du Sénat a déjà mis en évidence lors de ses auditions publiques la relative inefficacité qu'il faut craindre de la Déclaration Obligatoire aux Frontières (D.O.F.), prévue à l'article 22 de ladite Convention, et qui constituera pourtant le seul instrument de contrôle dont l'administration française va désormais disposer à l'égard des entrées effectives d'étrangers sur le territoire national.

En fait, il apparaît nécessaire d'accentuer et de diversifier le processus de négociation d'accords avec les Etats d'émigration, de façon à dissuader, en amont, des flux qu'il est très difficile de contrôler en aval. Cette orientation, -qui d'ailleurs ne concerne

pas exclusivement le ministère de l'Intérieur-, implique de systématiser les accords de réadmission (dans un cadre multilatéral ou par accords bilatéraux), et peut être à plus long terme de favoriser l'émergence de facteurs susceptibles soit de stabiliser dans leur pays les candidats potentiels à l'émigration, soit de les inciter à y rentrer spontanément lorsqu'ils en ont déjà émigré (à travers un dispositif de coopération économique et d'incitation à la création d'activités productives, notamment, assorti d'une incitation politique à renforcer la démocratie dans les Etats d'émigration).

CONCLUSION

L'année dernière, votre rapporteur avait jugé nécessaire d'attirer l'attention du Sénat sur nombre d'incertitudes ou de carences qui selon lui interdisaient d'adopter le projet de budget qui nous était alors présenté : incapacité à endiguer la pression migratoire, croissance de la délinquance, régression du taux d'élucidation des crimes et des délits, etc...

Ce constat peut être reproduit à l'identique cette année ; il s'inscrit de surcroît dans un nouveau contexte plus préoccupant encore, qu'il s'agisse des hypothèques liées à l'ouverture prévisible de l'Espace Schengen, des mutations majeures survenues en Europe orientale, et désormais d'un profond malaise dans la police elle-même.

La perte de confiance en la capacité de l'Etat à leur assurer la sécurité, et la persistance d'un sentiment d'insécurité chez beaucoup de nos concitoyens sont de nature à favoriser l'émergence d'une idéologie sécuritaire radicale, contraire aux valeurs démocratiques de notre pays : des initiatives individuelles de lutte contre la délinquance de proximité ou certains crimes à connotation raciste doivent être condamnés catégoriquement. Elles illustrent déjà trop souvent le désarroi de certains individus confrontés à des situations d'agression qui ne leur sont nullement imputables.

A cet égard, l'insécurité constitue le terrain privilégié des réactions d'intolérance, et il convient de lutter avec la même énergie contre ces deux menaces contre l'Etat de droit.

Alors même que beaucoup des mesures classiques de prévention ont déjà montré leurs limites, et qu'apparaissent de nouveaux périls, on ne peut que déplorer vivement l'absence de politique claire de sécurité intérieure : cette carence favorise le développement de situations criminogènes et démobilise ou désoriente une police déjà très sollicitée.

*

* *

Sur l'ensemble des crédits du budget du ministère de l'Intérieur, votre commission a décidé de donner un avis défavorable.